Dis-posiciones neoliberales

Los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla

Edgar Noé Blancas Martínez

Dis-posiciones neoliberales

Los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla

Edgar Noé Blancas Martínez

Dis-posiciones neoliberales

Los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla

Pachuca de Soto, Hidalgo, México

2021

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Adolfo Pontigo Loyola
Rector

Saúl Agustín Sosa Castelán
Secretario General

Marco Antonio Alfaro Morales
Coordinador de la División de Extensión de la Cultura

Alberto Severino Jaén Olivas
Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Fondo Editorial

Asael Ortiz Lazcano
Director de Ediciones y Publicaciones

Joselito Medina Marín
Subdirector de Ediciones y Publicaciones

Primera edición electrónica: 2021

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000
Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx
El contenido y el tratamiento de los trabajos que componen este libro son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

ISBN: 978-607-482-645-6

Esta obra está autorizada bajo la licencia internacional Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd) No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para ver una copia de la licencia, visite https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/.

Hecho en México/*Printed in México*

Contenido

Pág.

Introducción 7

Agradecimientos 23

Capítulo primero 25
Condiciones de la municipalización en México.
Municipio, municipalidad y municipalización.
Municipalización como densificación de gobiernos locales.
La tendencia de la municipalización en México, 1930-2012.
Experiencias de municipalización en Chiapas, Tlaxcala y Guerrero.
Restricciones y orientaciones de la municipalización.

Capítulo segundo 65
Neoliberalismo, regulación y trabajo.
Precarización como proceso de largo plazo.
El regulacionismo de Bob Jessop.
La transformación de la producción y el trabajo a escala mundial.
Trabajo, estado y capital en México.
Crisis, crisis y ascenso neoliberal en México.
La precarización laboral a largo plazo.
¿Crisis neoliberal o proximidad de la crisis?
Proyecto utópico o proyecto político.

Capítulo tercero 101
De la vulgata al estado neoliberal.
Las palabras deleitosas, la nueva vulgata planetaria.
Poder y violencia simbólica.
Categorías sociales e incorporación del hábitus.
El hábitus de clase.
Espacio social y lucha neoliberal.
Institucionalización, codificación y capital estatal.
La regulación neoliberal realmente existente.
Codificación de la regulación neoliberal.
La codificación pendiente o la legalización de la práctica.
De la vulgata al desencanto de la descentralización.

Capítulo cuarto 135
El municipio neoliberal: descentralización centrada.

Del ideal a la marginación de la municipalidad.
La revalorización de la institución municipal.
Hacienda municipal y transferencias intergubernamentales.
Contra los resultados, la descentralización vigente.
La otra centralización de la descentralización.

Capítulo quinto 163
El campo municipal y las luchas sociales.
El campo de lucha municipal.
Luchas sociales por el capital municipal.
Luchas sociales en el campo municipal.
Los procesos de lucha por el capital municipal en México.
Caracterización de los pueblos en la lucha social.

Capítulo sexto 203
Configuración de un campo de lucha: San Juan Teacalco.
Localización de San Juan Bautista Teacalco.
El contexto jurídico del proceso de lucha.
Revalorización administrativa del capital de Temascalapa.
Revalorización política del capital de Temascalapa.
Revalorización económica del capital de Temascalapa.
Desarrollo social desigual, centralismo local y trabajo precario.
Del interés del capital municipal documentado.
Hábitus, interés y lucha en Teacalco.
Teacalco, historia objetivada e historia encarnada.

Capítulo séptimo 243
Reconfiguración y elementos de variación de la lucha municipal.
La experiencia de municipalización de Tonanitla.
El valor del capital municipal de Tonanitla.
El juego después de la municipalización.
De la variación de la municipalización como regulación.

Conclusiones 275

Fuentes de consulta 289

Introducción

Del 20 al 23 de marzo de 2012, se realizó en la ciudad de Santiago de Chile, la sexta edición del *Congreso Latinoamericano de Ciudades y Autoridades Locales*, un evento que congregó a 1,500 delegaciones municipales de treinta países del hemisferio. En este evento, al igual que en el primero celebrado en Santa Cruz, Bolivia, en el año 2004, los representantes ratificaron la convicción de que el municipio, institución estatal, es receptor y actor privilegiado de las demandas de los ciudadanos, por lo que hicieron un llamado a las autoridades nacionales a fortalecer a la institución con capacidades financieras, técnicas y gerenciales. Se concluyó que, a pesar de las competencias que se le han delegado a la institución, estas resultan insuficientes o conceden poca autonomía para responder a las exigencias de desarrollar los territorios, disminuir la pobreza y las inequidades.

Este pronunciamiento no es menor para la agenda política pues se formula en el seno de una de las siete instituciones integrantes de la principal asociación de gobiernos locales a nivel mundial, es decir por FLACMA que es la *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales*. Esta forma parte de *United Cities and Local Goverment UCLG* fundada en 2004, con presencia en 136 países, quien trabaja de manera conjunta con la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Sin embargo, cuando se revisa históricamente la orientación de dicho pronunciamiento así como el asociacionismo, ese impacto se desvanece en lo académico, pues ambos tienen una larga trayectoria. Por ejemplo, la *International Union of Local Authorities IULA,* otro de los siete organismos que integra la *UCGL* fue fundada en 1913 en Bélgica, con un capítulo en América Latina desde 1981. Además, el

tema de la descentralización ya forma parte de la agenda desde los sesentas y setentas, aunque no vinculado al tema del desarrollo, sino de la autonomía.

Sobre el cambio de temática vinculada a la descentralización se puede mencionar que en los ochentas a nivel mundial, para resolver la crisis económico estructural y fiscal de los estados, se propuso reformar al estado pues se decía era la alta intervención de éste en el mercado la que frenaba el desarrollo. Así que la política consistió en descentralizar capacidades y actividades de los gobiernos centrales a los gobiernos locales y al sector privado. Esta política disminuiría la carga fiscal de los gobiernos, procuraría el desarrollo productivo a través de la competencia y eficientaría la gestión pública. Sobre esto último se argumentó el traslado de capacidades a lo local facilitaría el diagnóstico y atención de las necesidades, pues son los pueblos quienes mejor conocen de estas, además de permitir aprovechar el potencial de energía y creatividad social. En México, la reforma se instrumentó a partir del gobierno de Miguel de la Madrid hurtado, realizándose una política de privatización de empresas públicas y de trasferencia de recursos y capacidades a los gobiernos estatales y municipales.

Por lo anterior, se puede observar que la relación desarrollo – descentralización - gobierno local, aunque no es nueva está vigente en lo político, más aún tiende a acentuarse en los últimos años. En 1992, en la redefinición del desarrollo dentro de la Organización de las Naciones Unidas, 178 países adoptaron el programa conocido como *Agenda 21*, un plan de acción para el desarrollo sustentable. En él se reconoció la determinación para el desarrollo sustentable de la intervención de todos los niveles de gobierno. En este sentido, se elaboró también la *Agenda 21 Local*, orientada al fortalecimiento de los gobiernos locales. Luego en el 2000 la agenda se complementó con la *Declaración del Milenio* y, en el año 2007 para operativizar la estrategia, el consejo de administración del programa ONU Habitat elaboró y dictó el documento *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales*. Se trata de una declaración que establece en 60 principios, condiciones que deben tener los gobiernos locales en los rubros de gobernanza, relaciones intergubernamentales, capacidades, responsabilidades y para incidir en el desarrollo.

La idea fuerza desarrollo – gobierno local es clara y vigente en lo político, así se explicita en las declaraciones de la *FLACMA*, sin embrago, las reformas son endebles aun hoy en día. A tres décadas de iniciados los procesos de descentralización con esta orientación hacia el desarrollo, las asociaciones de gobiernos locales demandan capacidades y autonomía para responder a las exigencias ciudadanas y retos del desarrollo. Esto

representa una divergencia entre lo que se dice y las acciones que se emprenden, una divergencia entre la asignación de responsabilidades y las capacidades efectivamente trasferidas para responder.

No hay duda del consenso sobre la descentralización, resulta necesario el fortalecimiento de los gobiernos municipales para la práctica democrática, el desarrollo y una gestión pública eficiente. Pero a la luz de los resultados pueden plantearse algunas cuestiones que permitan evaluar las condiciones del proceso: ¿por qué de esa contradicción entre consenso y proceso? y, ¿basta con fortalecer los procesos para responder a los objetivos vinculados? La respuesta hipótesis inicial que se propone en este texto es que el proceso no tiene una orientación real hacia el desarrollo, sino solo pretende la transferencia del centro a lo local de la política social, y en su caso de la impopularidad de la precarización del trabajo que las reformas neoliberales en conjunto producen, además que la política trasferida se limita al ámbito municipal sin llegar hasta lo local.

Esto último se explica porque la descentralización eficaz como se propuso discursivamente en los ochentas, representa que sean las sociedades locales las que verdaderamente diagnostiquen y atiendan sus necesidades. Por ello, así como se observa la demanda que los gobiernos municipales en América Latina hacen de capacidades y recursos, también deben observarse las demandas de los pueblos por tener capacidad de autogestión, esto es de una autoridad local. Si se parte de considerar a la municipalización como la creación a partir de uno o más municipios como espacio político, social y territorial de un nuevo municipio, en México en los últimos años se han creado poco más de 60 municipios, pero son más los casos de pueblos que exigen se les reconozca con dicha categoría. La descentralización no solo resulta endeble hasta el ámbito de las cabeceras municipales, sino sobre todo hasta lo local propiamente.

Por tal, al consenso del fortalecimiento de los gobiernos en lo local, se debe sumar en la agenda una política de descentralización hasta lo local, y no solo de la política social, lo que implica en cierto grado procesos de municipalización y autonomía. Véase aquí una problemática no enunciada desde los foros políticos. Como discurso la descentralización efectivamente ha permeado en los gobiernos municipales, pero también en los pueblos, generando que se armen demandas de ambos actores ante la debilidad de la política.

Esta contradicción discurso – política constituye el problema de investigación de este texto, en la vertiente del pueblo, no así de los gobiernos locales que es lo que rescatan las declaraciones de las asociaciones mundiales de estos. En este sentido, algunas preguntas se pueden formular: a) sí la descentralización no se orienta a otorgar

capacidades a los gobiernos locales para incidir en el desarrollo, y solo concede participación de la política social, ¿por qué se presenta como tal desde hace tres décadas en el marco de la crisis económica estructural?; b) si se atiende el problema de la descentralización de llevar este proceso hasta lo local, ¿cómo responden las sociedades locales ante la debilidad de las transferencias?, ¿se mantiene el consenso de la demanda?; y, c) si las luchas por la municipalización parten del discurso que vincula descentralización y fortalecimiento de gobiernos en lo local, con el desarrollo, ¿estas representan en sí un cuestionamiento al proceso o forman parte del proceso, pues sostienen la validez del discurso?.

La respuesta que se elabora, es que la descentralización sí es una estrategia para salir de la crisis estructural, pero la interpretación es distinta a la que dan los organismos que la proponen. El objetivo es transferir responsabilidades pero sin transferir recursos fiscales y capacidades adecuadas para el desarrollo, pues no es esto lo que se busca atender, sino el de impopularidad de la política económica necesaria para salir de la crisis capitalista, que es la neoliberal. De manera que, ante el escenario de precarización que la política produce en el trabajo, sea el gobierno municipal y no el gobierno central quien responda a la impopularidad, pues ahora él es el responsable del desarrollo.

La descentralización de corte neoliberal solo puede habilitar a la institución municipal mediante la trasferencia de la política social para paliar los efectos de la exclusión necesaria, pues la condición estructural del nuevo régimen al centrarse en la descentralización de lo público al sector privado, impide transferir capacidades que resultan contradictorias al modelo que regula. Las luchas sociales municipalistas, así, son una respuesta que aparenta una tensión al proceso, pues ya como lucha social representan por sí un éxito, al mostrar que ha calado en los pueblos el discurso descentralizador, ese que hace al gobierno municipal rostro del estado neoliberal. La consigna en estos procesos locales es obtener la autoridad local, ser reconocidos los pueblos como municipios, pues son los pueblos quienes consideran pueden diagnosticar y atender de forma más eficiente sus necesidades. Se acusa, es el gobierno municipal, más no el gobierno central, el mercado o el capital transnacional, el responsable de su condición precaria.

En suma, el discurso deleitoso de la descentralización, ese enunciado desde los ochentas y que solo trasfiere la política social, las reformas municipalistas, como los procesos de municipalización impuestos y las luchas sociales por la municipalización, producen y reproducen un escenario favorable para la reproducción capitalista que precariza, solucionando la crisis de acumulación, sin poner en jaque al gobierno y al mercado que le producen, sino al municipio.

Dis-posiciones neoliberales, de Bourdieu a Jessop

Las categorías pilares sobre las cuales se construye el marco de interpretación de los procesos de lucha por la municipalización, son del regulacionismo de Jessop y del estructuralismo constructivista de Bourdieu, aunque el planteamiento también toma contribuciones de Marx y Alonso. Las categorías son tratadas en los capítulos segundo y tercero, pero se hace ahora un acercamiento a ellas para presentar categorialmente el problema de este estudio, y tener claridad sobre la articulación del documento. La línea argumentativa sustenta que, el proceso social de lucha por la municipalización (Bourdieu) es parte de la regulación neoliberal (Jessop), una regulación que precariza el trabajo para solucionar la crisis del capitalismo. Se toma la siguiente articulación categorial:

Para Bourdieu, la lucha representa la disputa de un capital; el capital es todo aquello por lo cual se toma interés y, quienes toman interés y lucha por el capital son clases sociales. Aquí, las clases no son clases sobre el papel, pues se es clase por estar concernido por el capital, por tener interés en el. De manera que, quienes participan en los procesos de municipalización, quienes toman interés en el capital que el éxito de este proceso les otorga, son clases sociales. Es clase, los pueblos que demandan la obtención de autoridad local. Es clase quienes detentan el poder de un ayuntamiento y posibilitan o niegan a otros pueblos, la conformación de un nuevo municipio. Es clase, los gobiernos que toman la decisión de reconocer a un municipio o no.

Ahora bien, esta lucha, el interés por el capital, resulta de las posiciones objetivas de las diferentes clases en los campos sociales. Esto es, quien esta desposeído de un capital o detenta poco de aquel, ocupa en el campo como espacio social de distribución de ese, una posición inferior respecto a quien sí le posee. La lucha en el campo consiste así, en retener o poseer el capital por el que se toma interés, en este caso, aquello que la autoridad local representa, que es el capital municipal. Como en el caso de las clases sociales, el campo tampoco se reconoce en el papel, ni por las posiciones objetivas de quienes poseen capital, sino por la propia lucha que estos escenifican por el capital. Las demandas de los pueblos para conformarse como municipios son así, indicador de estos procesos de lucha y de estos campos municipales.

Bourdieu, en sus estudios, no refiere explícitamente el capital municipal que constituyen el campo municipal a partir de la luchas por el. Sin embargo, a partir de las referencias del capital estatal, se puede derivar un análisis de este, pues este es un subcapital de aquel. Bourdieu, en la discusión del capital estatal, parte de resaltar su atributo de ser

un metacapital, que quiere decir que su distribución, a diferencia de los otros, incide directamente en las luchas de los otros campos. Esto se explica, porque las reglas definidas en el campo estatal, que representa cierta distribución del capital, son codificadas con poder coercitivo, con poder de hacerse cumplir sobre los otros campos. Si bien, cada campo tiene sus propias reglas para el juego particular, estas quedan sujetas a las reglas estatales, quedando la distribución de capitales de otros campos sociales sujetos a la vez a la distribución del capital estatal. Quien detenta el capital estatal, incide en las reglas del juego en los otros campos. Una lucha social por el capital estatal significa, por tanto, una lucha a la vez de otros campos, a la vez que las luchas en los otros campos llevan en ciernes la lucha del capital estatal.

En el caso de México el capital municipal tiene el valor, por ejemplo, de normar en el campo económico la distribución espacial de bienes y servicios privados en su jurisdicción, el uso del suelo y de distribuir entre los diversos pueblos, bienes y servicios públicos municipales como el agua potable, la seguridad preventiva o los centros de salud. Quien posee el capital municipal, incide en estos campos. Aunque no siempre fue así. Otrora el gobierno municipal carecía de atribuciones definidas y de recursos financieros, el capital municipal carecía de valor. Es a partir de las reformas de 1983 que el capital municipal viene revalorándose. Así que la observación de esta situación de variabilidad en el tiempo resulta determinante para el problema de estudio. Primero, porque como se anotó, careciendo otrora la institución municipal de valor no constituyó un campo de lucha social, pero con las reformas que le valorizan, se tomó interés constituyendo el campo de lucha municipal. Las condiciones para la lucha municipal se constituyen recientemente. Y, segundo, porque representando la valorización una redistribución del valor del capital estatal entre los diversos niveles de gobierno, que obedece a su vez los procesos de luchas sociales de otros campos, dicha redistribución constituye condiciones favorables en las luchas de estos.

Estas categorías no son las únicas de Bourdieu que permiten dar una interpretación a la articulación de la lucha con el proceso de descentralización, como redistribución del capital estatal hacia lo municipal. Hay otra parte del proceso que también debe explicarse, se refiere aquí al discurso citado de la descentralización. Para ello, además de acudir a las categorías del mundo de las cosas, se debe acudir a las del mundo de las mentes, pues el interés no resulta de una decisión individual vinculada a un proceso de cálculo racional, que desde el pensamiento neoclásico haría que las luchas sociales solo representaran la concurrencia en el tiempo y en el espacio de individuos con un interés similar. Para Bourdieu, en la toma de interés intervienen esquemas

que son incorporados, que son sociales e históricos, no haciendo de la decisión de la acción u omisión, una decisión individual soberana. Entre las posiciones objetivas del mundo de las cosas y la luchas sociales que representan los intereses por capitales de ese mundo, media el mundo de las mentes, media el hábitus.

Ahora bien, estos esquemas que son sociales e históricos lo son porque como formas de ver y hacer el mundo, son productos a su vez de luchas simbólicas, que reflejan las luchas de los otros campos sociales para hacer percibible y, en un sentido preciable, sí y solo así, lo favorable a las posiciones en aquellos campos. Su fuerza representa posiciones en el espacio social. Es decir, así como los intereses de los diversos campos trascienden al campo estatal, estas también trascienden al campo simbólico, incidiendo la codificación y las formas definidas dominantes de ver y de hacer el mundo, las luchas de los otros campos en su incorporación como hábitus. Así que, la lucha social por el capital municipal está incidida, por la valorización objetiva de éste, sí, por su distribución, pero también por el hábitus de la descentralización que obedece a otros intereses. Los discursos de los organismos mundiales sobre descentralización, fortalecimiento municipal y desarrollo sustentable, constituyen pues en su incorporación a los cuerpos hábitus, por medio de los cuales se permite la percepción y apreciación del valor del capital municipal, lo cual permite tomar interés.

Como se puede apreciar las luchas por la municipalización se constituyen por el interés en el capital municipal, sujetas a una doble dinámica, al de las posiciones objetivas del mundo de las cosas y al de los esquemas del mundo de las mentes, proponiendo una acción con sentido práctico que de una posición social superior al pueblo desprovisto de capital. En suma, el hábitus y las posiciones objetivas de las clases sociales en los campos sociales garantizadas por una codificación, constituyen un entramado de dis-posiciones para la lucha social: descentralización como discurso y política, distribución del capital municipal y codificación. Este es el marco teórico de interpretación desde Bourdieu para la problemática de estudio, el cual se logra articular con el regulacionismo cuando se inquiere a que proceso de lucha de otro campo obedece la redistribución del capital estatal y esta forma dada de ver y hacer el mundo, cuando se inquiere la relación de las luchas por la municipalización con el proceso de acumulación de largo plazo del capital. El documento sostiene que las dis-posiciones son dis-posiciones neoliberales. Pues bien, véase ahora el planteamiento de la regulación y como adjetiva estas dis-posiciones.

El proyecto regulacionista lo que trata de responder es cómo el capitalismo, a pesar de los antagonismos inherentes de la relación capital

trabajo, logra resolver la crisis de acumulación de manera temporal. Para ello propone dos categorías. Primero, la de régimen de acumulación como forma de organización de la producción y el trabajo. Y segundo, la de modo de regulación como conjunto de filosofías, normas, políticas, prácticas e instituciones que aseguran un régimen. De manera que, ante a una crisis del acumulación del capital, la sociedad define nuevas formas y compromisos socio-institucionales que permitan nuevamente la reproducción con cierta estabilidad, hasta que las tensiones inherentes llegan a su punto de crisis. Un periodo de estabilidad fue el clásico fordismo, que perduró a lo largo de los años de la posguerra. El régimen actual es el de acumulación flexible o posfordista surgido de la crisis de aquel, cuya nueva regulación es el neoliberalismo.

Así que, las dis-posiciones para las luchas municipalistas al concebirse como neoliberales tienen de entrada relación temporal con la reorganización posfordista del trabajo y la producción y, por ende, con la regulación que le sustenta y nombra. Se puede señalar que la descentralización como política y discurso, ésta que encuadra las luchas sociales por la municipalización, no estaba presente en el régimen anterior por resultar inadecuada, innecesaria o contraria a la regulación pertinente. Entonces, el centralismo estatal era la forma necesaria de distribución del capital, tanto para la planificación como para la construcción de los soportes para la producción y de las condiciones de reproducción social, una forma sustentada por el pensamiento keynesiano estructuralista. Pero la crisis de los setentas, que es una crisis de descenso de la tasa de ganancia del capital, vino a proponer como solución más adecuada, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

La crisis de lo setentas, se explica, había sido resultado de un ritmo de crecimiento de los salarios superior al de la productividad. Un proceso contradictorio al aumento de la tasa de ganancia del capital en el largo plazo, por lo que la crisis se resolvía haciendo descender el salario relativo. Según Alonso, el proceso que se había operado en el régimen fordista era uno de desmercantilización, que representa que la relación capital trabajo se sujeta más a los derechos que al mercado, con lo cual se distorsiona este. Este fenómeno se repetía en la producción y en lo público, haciendo ineficiente el aparato productivo y al estado. Por ello, frente a la crisis y desde el fundamento neoclásico contrario al estructuralista, se formuló la propuesta de remercantilizar todo, de exponer al trabajador a las fuerzas del mercado para reencauzar su tendencia a la precarización de largo plazo, de exponer la producción a las fuerzas del mercado para lograr procesos de producción eficientes, como de exponer la toma de decisiones de lo público otrora centralizada a todos los agentes. Esta fue la nueva regulación definida, la neoliberal que

no solo integra, como generalmente se anota, políticas de privatización de lo público, de desregulación del mercado y de descentralización a lo local, sino también de remercantilización del trabajo.

La descentralización se concibe, entonces, en este entramado, como parte de la regulación actual para garantizar en el contexto del ascenso del pensamiento económico neoclásico, un funcionamiento libre del mercado donde el estado se reduce para no distorsionarle. No distorsionar el mercado del trabajo para hacer descender el salario relativo, no distorsionar el de bienes para hacer descender los precios de estos y mejorar su calidad, no centralizar las decisiones públicas para aprovechar –dice el discurso, el enorme potencial de creatividad de todos los agentes individuales, pues ellos son los que mejor pueden diagnosticar y atender las necesidades. Esta es la regulación neoliberal.

En conjunto, el regulacionismo de Jessop y el estructuralismo constructivista de Pierre Bourdieu procuran una interpretación de las luchas de la municipalización como luchas en un campo social, que es el campo municipal, donde el capital que se disputa es un capital subestatal, el municipal. Pero estas luchas se producen en un proceso de reorganización de la producción y el trabajo, como de producción de esquemas de percepción y apreciación que permiten la toma de interés en el capital municipal. Siendo pues, la descentralización el puente entre el proceso de lucha y el proceso de reorganización para salir de la crisis del capitalismo.

La descentralización neoliberal como discurso, en tanto hábitus incorporado, le otorga visibilidad y popularidad al ayuntamiento, pero contradictoriamente como política, limita las capacidades que son transferidas para responder a los objetivos en el discurso del desarrollo, contribuyendo a generar los procesos de lucha social. De esta forma, la lucha social por la municipalización como regulación, al presentarse en el plano de lo local, opera como contenedora en lo local de la impopularidad de la precarización global a la que lleva el capital transnacional, el mercado y el estado, sin impopularizar a estos, sustentando con ello la reproducción del nuevo régimen.

Estructura del documento

Para sustentar la tesis, el libro está organizado en siete capítulos, cada uno orientado a discutir diversos elementos y relaciones que intervienen en la producción de las luchas por la municipalización como regulación. El primer capítulo, muestra la municipalización como proceso continuo con variaciones cuantitativas e incidido por variables múltiples de distintas

escalas. La municipalización, se anota, es un proceso ininterrumpido en México a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI, pero que visto cuantitativamente permite observar tres fases del mismo. Una que se identifica con los años posrevolucionarios de discusión de los alcances de la institución municipal, es el momento de mayor creación. Otra, que representa el tiempo del centralismo estatal reflejando en la condición marginal de la institución municipal. Y una tercera, que refleja el denominado renacimiento municipal a partir de la instrumentación de la política de descentralización relacionada al nuevo modelo del desarrollo. Este capítulo distingue estas fases y ejemplifica la tercera, con las experiencias recientes de municipalización de Chiapas, Guerrero y Tlaxcala.

También, el primer capítulo, discute diversas orientaciones y restricciones del proceso. La municipalización, esta incidida por restricciones jurídicas que limitan por la vía ordinaria crear nuevos municipios, como en el estado de Hidalgo. Pero que, mediante la extraordinaria de la reforma constitucional, como en el caso de un proceso en el estado de Zacatecas, se permite salvar la vía ordinaria. La factibilidad financiera, es otro elemento que restringe y orienta el proceso. Se discute si la creación de un municipio decrementa el gasto de inversión o favorece el desarrollo. Finalmente, se anota la espacialidad actual de los servicios públicos municipales, principal objeto visible del actuar del gobierno, a partir del cual se evalúa su gestión. Se observa que la centralización de los mismos puede ser un elemento que oriente la lucha municipalista. En suma, el capítulo anota como distintas variables imponen restricciones y orientaciones al proceso de la municipalización. Estas incitan el desarrollo de los procesos de lucha, estructurando estos a su vez nuevas formas de distribución de bienes, servicios, población y poder.

La orientación del segundo capítulo rompe con la llevada por el primero, no sin ello formar ambos partes del mismo proceso. En tanto en el primero se anota la condición de la municipalización, en el segundo, se discute el cambio de régimen de acumulación en el que se circunscribe el proceso. Como regulación, las luchas por la municipalización, tienen una explicación a través del análisis de la reproducción de un régimen. Por ello, se retoma el pensamiento de la escuela de la regulación, en particular de Jessop y, el concepto de salario relativo de Carlos Marx. El objetivo, es observar que la crisis económica estructural de los setentas obedeció a un proceso de desmercantilización del trabajo que redujo la tasa de ganancia del capital, por lo cual, la precarización del trabajo se presenta como solución estructural. En México dicho proceso inició en el gobierno de José López Portillo, consolidándose en el de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas con la estrategia de pactos sectoriales,

que en sí representó una política de contención salarial. Si se observan los datos, en 1950 el salario relativo representaba el 25% del PIB, pero la desmercantilización llevó a su ascenso hasta representar en los setentas el 40%. La situación sería insostenible en el largo plazo para la acumulación del capital, así que las políticas instrumentadas denominadas neoliberales que son tanto de contención salarial, como de privatización, desregulación y descentralización favorecieron su reducción. Actualmente el salario relativo en México es del 29%.

Así que, siendo congruente con la propuesta, en este escenario de reconfiguración de la organización del trabajo a escala mundial, la forma del empleo permanente y seguro cambia a la de precario, abriéndose nuevos espacios de lucha, entre ellos la municipalista. Ahora bien, aquella forma como estas luchas sociales son definidas en una regulación que garantiza y reproduce el régimen. El tercer capítulo, por tanto, explora desde el pensamiento de Bourdieu, como se configura la regulación neoliberal que sustenta aquel, a partir de los conceptos de hábitus, capital estatal y espacio social. Haciendo uso de la terminología de Harvey, se indica que la visión del mundo neoliberal se incorporó en el hábitus con palabras deleitosas como libertad y "hágalo usted mismo", favoreciendo la producción social de prácticas favorables al nuevo régimen, mismo que fue asegurado en México al codificarse la visión en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Por otra parte, se anota como el Programa Nacional de Solidaridad, como nueva política social, fomentó la reproducción de la nueva forma del trabajo, haciendo que el municipio comenzara a aparecer como rostro del nuevo estado neoliberal.

La regulación neoliberal queda definida así, por la vulgata del "hágalo usted mismo", las políticas de desregulación, privatización y descentralización, la nueva política social, las reformas de carácter constitucional y las prácticas sociales enmarcadas en ellas, donde el régimen que regula constituye a su vez la base de reproducción de esta, en que se actualiza y redefine aquella, donde las luchas sociales por la municipalización como práctica de la misma regulación sustenta la reproducción de aquel. Así pues, la descentralización a partir de la cual se perfilan las luchas por la municipalización, se instituye como proyecto político, como proyecto de la clase social a quien le favorece el nuevo régimen, resultando una falacia para el desarrollo. Es de una lucha simbólica en el campo económico, en sí, de lo que trata el capítulo tercero.

Pero en ese proceso de lucha simbólica, de definición de la regulación de corte neoliberal, la política de descentralización se presenta a su vez, como definitoria de otro campo de lucha social, del municipal, por el interés que toma el capital que se valoriza, el municipal. Así, retomando

el concepto de capital de Bourdieu, en el cuarto capítulo se evalúa la descentralización realmente existente, la que resulta una falacia para el desarrollo, como medio por el cual se valoriza el capital municipal, como metacapital. En los primeros párrafos de esta introducción, se observó la divergencia entre los objetivos de la descentralización, cuestión tratada con detalle en el capítulo tercero, y la descentralización efectiva, pues toca ahora a éste tratar esta última. Del análisis a las reformas constitucionales, y la trasferencia de recursos fiscales. Se concluye, sin desmedro de la obtención de capacidades para regular algunos asuntos locales, que los ayuntamientos como gobiernos municipales solo son habilitados como órganos desconcentrados de la política social, al mantenerse sujetos y dependientes del centro. Los gobiernos en lo local, dígase municipales, carecen de toda capacidad para modificar las relaciones estructurales que precarizan el trabajo.

Una situación tratada también en este capítulo, como parte de la evaluación de la descentralización en México, es la formación del municipio neoliberal matizado que tiende a converger propiamente con las sociedades locales. Si bien como se anunció, un municipio generalmente incluye a varias sociedades locales, las políticas de descentralización hasta el pueblo, como las seguidas en el estado de Tlaxcala con la estrategia de presidencias auxiliares, matizan el segundo momento de la problemática del proceso al transferir lo municipal hasta lo realmente local. Aunque, claro está, este proceso tiene mayores alcances inmediatos como regulación, pues valoriza lo más local.

El quinto capítulo, indaga como a partir de la valorización del capital municipal se toma interés en él y se configura en campo de lucha, espacio de las luchas por la municipalización. Así quedando definido, el proceso de lucha por la municipalización, como una lucha por el capital municipal revalorado por la descentralización municipal, esta como regulación del régimen de acumulación. Por ello, la tercera fase de los procesos de municipalización se distingue cualitativamente de la segunda y primera, pues en esta se disputa un capital municipal con un contenido diverso al disputado en las otras. La tercera fase se constituye en el contexto de la reconfiguración capitalista que precariza, en tanto, la segunda en el contexto de la desmercantilización que el estado centralista opera, bajo el pacto capital trabajo, no siendo en ésta fase el municipio una institución relevante para la regulación.

En el mismo capítulo, con el objetivo de delimitar estas luchas de otras luchas locales, se plantean cinco escenarios, situándose la municipal en la posición intermedia, siendo los dos inferiores el de reivindicación de bienes y servicios municipales, y el de no lucha, y los dos superiores, el de autonomía y en función a valores. También se distinguen estas,

de otras dos en el campo municipal. Primero, de la que le define, sus alcances, capacidades y relaciones; y, segundo, de las que se juegan en él en tanto el capital que le define es un metacapital para transformar o mantener las posiciones sociales en otros campos. También se anotan los múltiples procesos de lucha recientes en México, y se caracterizan. La evidencia indica que se trata de pueblos inmersos en procesos de intensa precarización, con estancamiento poblacional, y centralización de servicios públicos, así como con un historial de organización política.

Un capítulo central es el sexto, en él se refiere, a partir de un caso concreto de lucha, la relación entre el hábitus y el espacio social, pues ésta como práctica deviene del hábitus actualizado con aquel. Así que, la historia objetivada en las cosas y la historia encarnada en los cuerpos del pueblo de San Juan Bautista Teacalco, en el oriente del estado de México, sirve para refrendar la tesis. Los datos muestran que el capital del municipio de Temascalapa, por el cual lucha Teacalco, es un capital municipal débil financieramente, dependiente de las aportaciones para desarrollo social que trasfiere el gobierno federal. Y, aunque se bien los documentos indican que la lucha social data de los cincuenta, es hasta ahora que se disputa un capital neoliberal pues entonces se disputaba un capital municipal judicial, Los discursos de los entrevistados reflejan que, la visión neoliberal está incorporada en el hábitus, y el proceso de lucha representa la estrategia para hacerse del capital municipal el cual consideran puede incidir en el desarrollo, su condiciones de vida y empleo.

Finalmente, el capítulo séptimo analiza la reconfiguración del campo municipal a partir de un proceso de municipalización. A la pregunta, ¿se disuelve la lucha por el capital municipal?, se responde que no porque el capital municipal carece por la doble centralización de la descentralización, capacidad para modificar las estructuras tanto productivas como del trabajo en el espacio local, por lo que la municipalización, más que disolver el antagonismo recluye la lucha social a un espacio menor. Por otra parte, se concluye que ante la falta de capacidad para revertir la tendencia a la precarización se espera que la lucha se profundice pero, donde las clases ya no son los pueblos sino grupos internos que se disputan el capital municipal obtenido. En este análisis se toma el caso de municipalización de Tonanitla de 2003. En la última parte, para pensar la conclusión del caso de Tonanitla en otros procesos, se agrega un breve análisis de los pueblos municipalizados de los estados de Chiapas, Tlaxcala y Guerrero. El objetivo es plantear posibilidades de reconfiguración de los campos municipales según distintos contextos, en el marco de la propuesta de municipalización como regulación.

En suma, la investigación de los procesos de lucha social por la municipalización en México se efectúa, desde un marco que suma principalmente las aportaciones de Pierre Bourdieu y de Bob Jessop, para en dos escalas encontrar elementos de explicación, una macro vinculada a la reconfiguración del capitalismo, que refiere tanto al régimen como a la regulación, y una escala micro relacionada a la incorporación en el hábitus de la visión del mundo de la regulación, donde el hábitus se actualiza mediante la experiencia con el régimen como relaciones y resultados materiales, que son a su vez productos de la acción práctica devenida de dicha actualización del hábitus, constituyéndose pues la regulación como visión y práctica. De esta manera, las luchas sociales por la municipalización son prácticas con sentido desde dicha regulación para sustentar un régimen, donde la regulación se identifica con la visión neoliberal y el régimen con la remercantilización del trabajo.

El enfoque de interpretación adoptado pues, rompe con una visión totalizadora, así como con una centrada en las estrategias del sujeto, para en un análisis relacional dialéctico de tres dimensiones considerar tanto a la estructura social como al actor, lo objetivo y subjetivo, así como a las escalas macro y micro, desde luego, bajo el punto de partida de una comprensión de las luchas sociales por la municipalización como acción en un campo de poder, donde una clase ocupa una posición social superior, por la cual obtiene ventajas objetivas y simbólicas, pero donde la definición de dicha regulación a la que estas pertenecen y define es socialmente conflictiva.

El estado de la investigación del problema

Hasta ahora, en México, la investigación de las luchas locales en general, ha está encuadrada principalmente, dentro de los trabajos del denominado renacimiento de la institución municipal. Desde la ciencia política, la sociología y la antropología la lucha autonómica ha sido el tema de mayor estudio, en tanto los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca los espacios de mayor observación. Otros temas son los referidos a la alternancia política en el gobierno municipal, así como del fortalecimiento de estos. Pero es notable la ausencia de estudios de procesos de luchas reivindicativas de bienes y servicios públicos, en sí del municipio como organización político territorial, y de procesos de municipalización. Cuanto más, de estos últimos se han realizados estudios monográficos para los procesos de Tlaxcala, Chiapas y Guerrero. De los procesos de municipalización con un enfoque estructural e histórico, solo se conocieron tres estudios, el de Macip Bazán (2002) del proceso

de Tlaxcala, el de Rodríguez Wallenius (2007) de Guerrero y el de Leyva y Burguete (2007) del proceso de Chiapas.

Macip Bazán (2002) en su libro *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*, se adscribe a la propuesta de la descentralización como ajuste a la reproducción del capital ante la crisis de los setentas, y que implica nuevas formas de desarrollo. Es en estas donde encuentra el autor respuesta de las sociedades locales con estrategias de autonomía para la gestión de servicios públicos. Los procesos pues, son consecuencia del desarrollo del capitalismo. No obstante, estos puntos de encuentro entre su trabajo y el propio, existen importantes diferencias. Primero, al no considera a las luchas como regulación, ni a la estrategia como una práctica devenida de un hábitus que se actualiza y, segundo, al centrar el análisis empírico en las estrategias de autonomía desde la teoría de los juegos, y en la evaluación de las experiencias de los nuevos municipios. Teórica y metodológicamente, este texto es distinto a la propuesta.

Por su parte, el documento *La remunicipalización en el estado de Guerrero. Disputas locales de resistencia y dominación*, de Rodríguez Wallenius (2007), trasciende los estudios monográficos al identificar cuatro procesos que potenciaron las luchas sociales por la municipalización: la descentralización que concede atribuciones y recursos fiscales, el resquebrajamiento del sistema corporativo que genera pugnas entre comunidades, las luchas sociales pro derechos y autonomía indígena, y las protestas pos electorales. Todos ellos procesos relacionados a la definición del nuevo estado neoliberal. Pero el autor no profundiza en el análisis de estas relaciones, además de resultar su estudio endeble ante la falta de suficientes referencias empíricas.

Un acercamiento a los procesos de municipalización desde Bourdieu, se presenta en el documento *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*, coordinado por Xochilt Leyva y Araceli Burguete (2007), que es sobre todo un compilado de estudios monográficos. Se proponen los coordinadores, observar los procesos desde la teoría de los campos, pero solo el estudio correspondiente a Aldama integra las categorías. En el trabajo, muestran los autores como los diferentes grupos locales participaron en el proceso de municipalización, a través de disputas en el campo simbólico, en particular, en el campo religioso que implicó hacer prevalecer una visión de gobierno local. En otros capítulos también es posible hacer la identificación de disputas de otros capitales que atraviesan el campo municipal, pero en ninguno se analiza propiamente el capital municipal como sí se procura en este libro.

En el marco de la investigación latinoamericana, también es notable esta ausencia. La investigación tiende a centrarse solo en los temas de autonomía y de fortalecimiento de los gobiernos cantonales o municipales. De manera particular, se estudia el caso masivo de municipalización de Bolivia. En 1994 se crearon, entonces, 250 municipalidades. Una contribución que merece mención aparte, es la de Bozzano (2011), quien construye desde el método *Territorii* una matriz evaluativa de los procesos de lucha por la municipalización actual en la provincia de Buenos Aires, Argentina, partiendo del análisis de territorios reales, vividos, pensados, legales y posibles, para proponer territorios inteligentes. Un nuevo municipio debe ser un territorio inteligente.

Por consiguiente, dada la ausencia de estudios de las luchas sociales por la municipalización desde la perspectiva de Bourdieu, así como del regulacionismo en general, y en particular de Jessop, la propuesta de análisis y su desarrollo, resulta pertinente en torno al estado del arte del objeto de análisis. Más aún, cuando estas dos corrientes permiten su articulación.

Agradecimientos

La realización de este texto fue resultado sí del trabajo propio, pero también del involucramiento de algunos académicos a través de su orientación, observaciones y correcciones. Por ello, les nombro y agradezco, aunque la responsabilidad de las opiniones aquí vertidas solo es propia. Externo mi agradecimiento, en primer término, al claustro de profesores del posgrado en sociología de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en particular al comité tutorial del proyecto, al Dr. Carlos Alberto Figueroa Ibarra y al Dr. Fernando Matamoros. Sus observaciones permitieron explorar otras aristas del problema y cuestionar distintas interpretaciones. Mención especial para la Dra. Blanca Laura Cordero Díaz, que como directora de éste, permitió por su profesional, respetuosa y cordial orientación generar este resultado. Su propuesta inicial, para abordar el problema desde una visión de campos de lucha, definió con certeza el enfoque y, sus correcciones al borrador siempre fueron pertinentes y puntuales. Gracias.

Por último, reconozco ampliamente al Mtro. Adolfo Pontigo Loyola, Secretario General de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y, al Dr. Tomás Serrano Avilés, coordinador del Área Académica de Sociología y Demografía de ésta casa de estudios, por la confianza otorgada a mi persona para desarrollar el proyecto en el seno del posgrado en sociología, así como por su consideración para el financiamiento de la publicación impresa del texto.

A todos ellos, mi gratitud.

Edgar Noé Blancas Martínez
Marzo de 2013

Capítulo primero

Condiciones de la municipalización en México

Los estudios políticos y de la administración pública en América Latina, refieren con el término municipalización dos eventos que resultan distintos. Por una parte, la acción jurídica administrativa de atraer un servicio bajo conducción privada o pública a la gestión del gobierno municipal, como puede ser el caso de municipalización del agua potable o del servicio de limpia concesionado a un particular, o la municipalización de escuelas cuando pasan de una administración central a una administración local. Por otra parte, al proceso de creación de un municipio, como institución político territorial, a partir de la segregación de uno o varios pueblos integrantes de otro u otros municipios. De este segundo evento trata este capítulo.

Si se observa este proceso en México, se aprecia que ha venido sucediendo de manera continua durante los siglos XX y XXI, pero sus orientaciones, cantidades y cualidades resultan distintas. Hasta entrados los ochenta los procesos eran conducidos desde el centro, desde el gobierno federal en el marco de las políticas de desarrollo regional y urbano. Pueden citarse, por ejemplo, la creación de los municipios de Benito Juárez en Quintana Roo o Cuatitlán Izcalli en el estado de México. Pero desde esa misma década los procesos comenzaron a tomar otra orientación y características. La política que ahora se antepone, ya no es la del desarrollo regional y urbano, sino la de descentralización neoliberal.

En consecuencia, en este capítulo, sin entrar en una discusión teórica, pues ello corresponde a los siguientes, solo se presenta la municipalización como un proceso social continuo con variaciones cuantitativas e incidido por múltiples variables de distintas escalas, para lo cual se identifican fases. El objetivo en conjunto es presentar una imagen amplia de la

condición del proceso de municipalización a partir del cual ofrecer elementos y posturas de análisis para su interpretación, no sin antes hacer algunas precisiones respecto de los términos empleados.

1.- Municipio, municipalidad y municipalización

En México, según versa el artículo 115 de la constitución federal la institución municipal es base de la organización política, territorial y administrativa de los estados, la cual tiene personalidad jurídica y gobierno propio. De esta concepción se distingue a la institución de su gobierno, con lo cual la academia denomina "municipio" a la base organizativa y "municipalidad" al ente de gobierno de aquella. En el caso de México, este último recibe el nombre de ayuntamiento. Hasta el mes de julio de 2012, estaban reconocidos jurídicamente 2 mil 445 municipios, por lo que existe igual número de gobiernos municipales.

Ahora bien, para entender la municipalización en relación a esta primera distinción, es necesario conocer que existen dos formas genéricas que puede seguir el municipio, a decir la de distrito y la de ciudad. En México se sigue la figura de municipio distrito, por la cual todo el territorio de las 31 partes integrantes de la federación está sujeto a la autoridad de un ayuntamiento. En otros países, como en Argentina, por ejemplo, la figura es de municipio ciudad, donde ahí la jurisdicción se extiende solo hasta el lugar donde arriban los servicios públicos prestados por este, quedando las áreas rurales atendidas por el gobierno de la provincia. En su origen, el municipio en nuestro país se acercaba a la forma de municipio ciudad, pues correspondía a cada pueblo un ayuntamiento ya fuera indígena o español. Todavía a comienzos del siglo XIX, con la constitución de Cádiz se ordenaba que todo pueblo con más de mil almas tuviera un ayuntamiento. Así que el ayuntamiento se constituía en relación a la sociedad local, y no en relación a una división territorial. Pero en el transcurso de ese siglo, reformas impregnadas por el pensamiento liberal, provocaron que paulatinamente se transitara hasta la figura de municipio distrito, asimilándose el municipio más a la división territorial que a los propios pueblos. De forma que con las sucesivas supresiones de ayuntamientos de finales del XIX y comienzos del XX, varios pueblos perdieron su ayuntamiento, más no así dejaron de estar sujetos a uno. Por tanto, de esta distinción se puede entender en principio que los procesos de municipalización son un medio de reforma para hacer coincidir la municipalidad con el municipio, el ayuntamiento con el pueblo.

Siguiendo con las precisiones, también se puede mencionar que el ayuntamiento o municipalidad, se distingue en su forma de elección y composición de las de otros países. En México la forma de elección es por voto directo, para periodos de tres o cuatro años, y este es un órgano de gobierno colegiado integrado por un presidente, síndicos y regidores, figuras ya existentes desde el siglo XVIII aunque con facultades un tanto distintas. En otrora, además, formaba parte de este el juez municipal con facultades en materia penal y civil. Pero en otros países la municipalidad es distinta. En Perú, por ejemplo, según fija la ley, se puede elegir a un solo intendente o a una junta y un intendente; y, en Panamá la población elige a un consejo, y esta a su vez elige a un presidente y vicepresidente.

Otra dimensión de análisis municipal son las capacidades del ayuntamiento. En México, le compete en el marco constitucional de la división de competencias según los artículos 73, 115 y 124, la prestación de diversos servicios públicos como son: agua potable, drenaje sanitario, alcantarillado, limpia, parques, panteón, seguridad pública preventiva, alumbrado, mercado y centrales de abasto, entre otros. También está facultado para regular el desarrollo urbano. Son las constituciones de cada uno de los estados y las leyes o códigos municipales los que precisan las capacidades, las características de los ayuntamientos y reconocen jurídicamente los municipios. La constitución federal, en este sentido, solo define generalidades.

Por último, en materia de investigación, esta se ha centrado recientemente solo en el ayuntamiento y sus capacidades, más que en la institución municipal. Esto se explica, porque las reformas constitucionales de 1983, 1987 y 1999, que avivaron la investigación estuvieron acotadas a ellos. En general, hasta antes de estas reformas la institución había estado marginada de la discusión académica y en las políticas públicas. Desde 1928, momento de la supresión de los municipios en el distrito federal, la institución municipal había estado marginada tanto de *facto* como de *jure*. Pero las reformas de finales del siglo XX, revivieron el interés académico por ella. Así que, es en este escenario de renacimiento municipal[1] que se enmarca el estudio de la municipalización.

1 El jurista Felipe Tena Ramírez (2004) en su texto de *Derecho Constitucional Mexicano*, denomina Renacimiento Municipal al interés reciente en México por el estudio del derecho municipal a partir de la reforma de 1983, mismo que busca hacer de él una disciplina jurídica autónoma Si bien Tena emplea esta denominación para referirse al interés académico, se adopta en esta investigación para referir el interés social, pues como se discutirá en el tercer capítulo este no está incidido del quehacer académico.

2.- Municipalización como densificación de gobiernos locales

La municipalización como proceso de creación de municipios, implica aumentar la cantidad de estos dada una población y territorio. Se ha discutido al respecto, si en América Latina existen demasiados municipios (Javed, et. al. 1999:26). Cuando se observan los datos absolutos, se produce generalmente una respuesta afirmativa. Pero cuando se compara la densidad con la de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, la respuesta toma otro sentido.

Cuadro 1. Densidad de gobiernos locales. Estados de la OCDE.

Estado	Número de habitantes promedio
Canadá	6, 700 por municipio
Francia	1, 600 por comuna
Italia	7, 000 por municipio
Alemania	5, 500 por municipio
Japón	38, 800 por pueblo
España	4, 800 por municipio
Reino Unido	92, 200 por distrito y ayuntamiento
Estados Unidos de América	39, 000 por condado

Fuente: Blancas (2009:44), con datos del Banco Mundial. Javed, et al. (1999)

Como se observa en el cuadro 1, Francia es el país con mayor densidad con 40 mil comunas para una población de 64 millones. La media de habitantes por municipio, comuna o condado para los países seleccionados de la OCDE es de 30 mil. En América Latina, la densidad es mayor. En los estados unitarios la mayor densidad la tiene Panamá seguido de Perú y la menor la tiene Cuba con 167 mil gobernados por municipio. La media es de 43 mil. Por su parte, de los estados federales, Argentina tiene la mayor aunque no distante de Brasil y México, siendo Venezuela el de menor. La media, en este caso es de 39 mil. La respuesta por tanto es: no hay demasiados municipios en América Latina (Blancas, 2009).

Cuadro 2. Densidad de gobiernos locales.
Estados unitarios y federados seleccionados de América Latina.

Estado	Número de habitantes promedio
Bolivia	27, 000 por municipio
Colombia	34, 600 por municipio
Chile	43, 000 por municipalidad
Costa Rica	49, 382 por municipalidad
Cuba	167, 000 por municipio
Ecuador	68, 200 por cantón
Guatemala	41, 141 por municipio
Honduras	22, 818 por municipio
Nicaragua	34, 210 por municipio
Panamá	40, 540 por municipio y 5, 102 por corregimiento
Paraguay	27, 274 por municipio
Perú	14, 778 por distrito
Argentina	21, 600 por municipios
Brasil	32, 400 por municipio
México	47, 400 por municipio
Venezuela	78, 000 por municipio

Fuente: Blancas (2009:45)

Un análisis similar se puede efectuar para México, por estados integrantes de la federación. ¿Son pocos los municipios en todo el país? ¿Cuáles son los estados donde la densidad es baja? Como se observa en el cuadro 3, son 9 los estados del país que presentan una baja densidad municipal y 9 una moderada densidad, solo 13 se encuentran por debajo de la media nacional, y solo los estados de Oaxaca, Yucatán Tlaxcala, Zacatecas y Puebla tiene una densidad municipal superior a los países de la OCDE. Por tanto, desde esta comparativa internacional y nacional, la municipalización como medio de densificación se orienta a aumentar la cantidad de municipios, sin representar ello un exceso según los

parámetros observados. Con esta acción se tiende a la convergencia de la municipalidad con la sociedad local, y se modera la figura municipal de distrito, que tiende a desligar los pueblos de las autoridades locales.

Cuadro 3. Densidad municipal en México por estados, 2010

Estado	ALTA (por mil)	Estado	MODERADA (por mil)	Estado	BAJA (por mil)
Oaxaca	6	Nuevo León	91	Baja California	631
Yucatán	18	Tamaulipas	76	Sinaloa	153
Tlaxcala	19	Campeche	74	Quintana Roo	147
Zacatecas	25	Coahuila	72	Tabasco	131
Puebla	26	Colima	65	Baja California Sur	127
Hidalgo	31	Jalisco	58	México	121
Sonora	36	Nayarit	54	Guanajuato	119
Veracruz	36	Morelos	53	Aguascalientes	107
Michoacán	38	Chihuahua	50	Querétaro	101
Chiapas	40				
Guerrero	41				
Durango	41				
San Luis Potosí	44				

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2012)
Nota: la cifra refiere cantidad de habitantes en promedio por municipio

3.- La tendencia de la municipalización en México, 1930 - 2012

Conceptualizado el proceso de municipalización como la creación de municipios, lo cual aumenta el número de estos en un territorio, este ha sido continuo durante el siglo XX en México; la cantidad presenta una tendencia creciente. Como se aprecia en el cuadro 4, en 1930 existían 2 mil 264, cuarenta años después había 2 mil 363, es decir, 99 municipios más; actualmente hay 2 mil 445. En esta tendencia, sin embargo, se pueden distinguir tres fases del proceso: de experimentación de 1930 a 1960, de estabilidad centralista de 1960 a 1990, y de descentralización de 1990 a 2010.

A. Fase de experimentación, 1930 – 1960.

Esta primera fase corresponde al momento de discusión de los alcances de la concepción constitucional del municipio libre (Acedo, 2005), y se caracteriza por registrar procesos en casi todos los estados, a excepción de Querétaro y Tabasco, mismo que incluye decretos de incorporación de unos municipios a otros, seguidos por decretos de rehabilitación; es decir, por procesos de supresión creación, siendo los casos destacados los de Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca y Sonora.

En el estado de Chiapas, entre 1933 y 1935, los municipios de Acacoyagua, Coapilla, Chanal, Chicoasén, Huitiupán, Jitotol, Juárez, San Miguel Mitontic, Soyaló y San Lucas fueron suprimidos, más tarde rehabilitados. En Chihuahua de 1931 a 1941, de los 31 municipios creados, solo seis efectivamente corresponden a nuevos municipios, pues los restantes proceden de actos de rehabilitación, al tiempo que se suprimieron ocho. En Durango, entre 1930 y 1932 fueron primero incorporados y luego rehabilitados los municipios de San Bartolo, Hidalgo, Ocampo, San Bernardo, San Luis del Cordero, San Pedro del Gallo, Santa Clara y Topia. En Oaxaca, donde en el año 1930 había 590 municipios, en la fase doce fueron incorporados y luego rehabilitados, 29 suprimidos y nueve creados, lo que da un total de 21 altas municipales y 41 bajas. Finalmente, en Sonora no se dieron solo procesos de incorporación rehabilitación, sino también algunos municipios como Mulatos, Suaqui, Tepupa o Villa de Seris sufrieron un segundo proceso de incorporación que en definitiva los suprimió.

Cuadro 4. Proceso de municipalización en México, 1930 – 2012

Entidad	Número de municipios según año				
	1930	1940	1950	1960	1970
Tlaxcala	36	39	42	44	44
Veracruz-Llave	190	197	197	200	203
Michoacán De Ocampo	96	102	108	110	112
Chiapas	106	109	111	111	111
Guerrero	68	71	72	75	75
Querétaro De Arteaga	7	11	18	18	18
Hidalgo	74	80	82	82	84
Yucatán	96	105	105	106	106
Jalisco	116	119	124	124	124
Quintana Roo	0	0	0	0	0
Puebla	210	216	221	222	217
Zacatecas	51	52	52	53	56
México	119	119	119	119	120
Morelos	27	32	32	32	32
Baja California	0	0	1	4	4
Baja California Sur	0	0	0	0	0
Aguascalientes	7	7	7	8	9
Tamaulipas	39	39	40	41	43
Campeche	8	8	8	8	8
Colima	7	9	9	9	10
Guanajuato	43	44	46	46	46
Nayarit	17	19	19	19	19
Durango	37	37	37	38	38
Nuevo León	49	50	51	51	51
Sinaloa	16	16	16	16	17
Coahuila De Zaragoza	37	38	38	38	38
San Luis Potosí	58	58	54	54	55
Tabasco	17	17	17	17	17
Chihuahua	69	65	65	67	67
Sonora	74	68	67	70	69
Oaxaca	590	578	574	570	570
Total De Municipios	2264	2305	2332	2352	2363

Fuente: Elaboración propia don datos de División (1992), División (1965), Ibarra (1997), XI Censo (1990) y E-local (2012).

(continua...)

Cuadro 4. Proceso de municipalización en México, 1930 – 2012

Entidad	Número de municipios según año				
	1980	1990	2000	2012	1930 – 2012
Tlaxcala	44	44	60	60	24
Veracruz-Llave	203	207	210	212	22
Michoacán De Ocampo	113	113	113	113	17
Chiapas	110	111	118	122	16
Guerrero	75	75	76	81	13
Querétaro De Arteaga	18	18	18	18	11
Hidalgo	84	84	84	84	10
Yucatán	106	106	106	106	10
Jalisco	124	124	124	125	9
Quintana Roo	7	7	8	10	10
Puebla	217	217	217	217	7
Zacatecas	56	56	57	58	7
México	121	121	122	125	6
Morelos	33	33	33	33	6
Baja California	4	4	5	5	5
Baja California Sur	4	4	5	5	5
Aguascalientes	9	9	11	11	4
Tamaulipas	43	43	43	43	4
Campeche	8	8	11	11	3
Colima	10	10	10	10	3
Guanajuato	46	46	46	46	3
Nayarit	19	20	20	20	3
Durango	38	39	39	39	2
Nuevo León	51	51	51	51	2
Sinaloa	17	18	18	18	2
Coahuila De Zaragoza	38	38	38	38	1
San Luis Potosí	56	56	58	58	0
Tabasco	17	17	17	17	0
Chihuahua	67	67	67	67	-2
Sonora	69	70	72	72	-2
Oaxaca	570	570	570	570	-20
Total De Municipios	2377	2386	2427	2445	181

Fuente: Elaboración propia don datos de División (1992), División (1965), Ibarra (1997), XI Censo (1990) y E-local (2012)

B. Fase de estabilidad centralista, 1960 – 1990.

La segunda fase cubre procesos en 18 estados, con creaciones netas no superiores a 10 municipios por década. De 1960 a 1970 registran incrementos de un municipio los estados de Aguascalientes, Colima, México, San Luis Potosí y Sinaloa, de dos Hidalgo, Michoacán y Tamaulipas, y de tres Veracruz y Zacatecas; Sonora y Puebla, por su parte, disminuyeron la cantidad en uno y cinco respectivamente. De 1970 a 1980 registran procesos 6 estados, de los cuales Baja California Sur y Quintana Roo, lo hacen derivado de la modificación de su estatuto político de territorios federales a estados; cada uno incorporó como municipios cuatro delegaciones. El estado de Quintana Roo, además, en 1975 creó los municipios de Benito Juárez, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. Los estados de México, Michoacán, Morelos y San Luis Potosí, también crearon municipios: Cuatitlán Izcalli, José Sixto Verduzco, Temoac y Villa de Arista. Por último, de 1980 a 1990 siete estados presentan procesos. En 1980 Baja California restituyó el municipio de Los Cabos que en 1971 había sido incorporado al de La Paz, Sinaloa creó Navolato en 1982, Durango creó Nuevo Ideal en 1987, Chiapas creó San Juan Cancuc en 1989, Nayarit creó Bahía de Banderas en 1989 y, en el mismo año, Sonora creó Plutarco Elías Calles. No se incluyó aquí el caso de Veracruz de 1988 por sus características, sino en la siguiente fase.

Figura 1. Incremento neto de municipios de 1930 a 2010

Fuente: Elaboración propia don datos de División (1992), División (1965), Ibarra (1997), XI Censo (1990) y E-local (2010)

Durante esta segunda fase de treinta años el incremento neto de municipios es de 32, y aunque la tendencia en el número total de municipios se mantuvo en ascenso, la cifra es inferior a los 88 resultantes de 1930 a 1960. En esta fase se hace notar la creación de municipios por efecto de políticas federales de fomento turístico o planeación urbana. Por ejemplo, en 1971 en el estado de México, se crea un organismo

descentralizado federal que construyó y administró el lugar de Cuatitlán Izcalli para asentar familias de asentamientos irregulares en la zona conurbada de la ciudad de México, y consolidar así la infraestructura social y de servicios de los municipios, el cual en 1973 se constituyó como municipio (Barrera, 2005). Se trataba de una ciudad modelo. En Quintana Roo, a partir de 1970 inicia el desarrollo turístico habitacional de Benito Juárez como Centro Turístico Integral dentro de la política de Gustavo Díaz Ordaz, situación similar al del fideicomiso de Bahía de Banderas en Nayarit, ambos constituidos en municipios en 1975 y 1989 respectivamente (Enciclopedia, 2005).

Mapa 1. Estados con procesos de municipalización, 1990 - 2012

Fuente: Elaboración propia con datos de E-local (2010)

C. La fase de descentralización, 1990 – 2012.

Finalmente, la tercera fase se distingue de las anteriores por tres situaciones. Primero, por la creación de una mayor cantidad de municipios. Se han creado en este lapso de 22 años en términos netos 59 municipios en 14 estados, cuando en las dos décadas previas solo se crearon 23. Segundo, por una lógica centrada en la noción de lo municipal, en la lógica de la participación política y el control de los recursos por parte de los pueblos, en el contexto de las políticas neoliberales de descentralización. Y tercero, por tratarse en varios casos de procesos masivos, como en Veracruz, Tlaxcala y Chiapas, o de procesos de lucha social aislados no siempre exitosos enmarcados en una disputa por el

control de la municipalidad, tesis esta última que se sostendrá en los siguientes capítulos.

Los siguientes cuadros 5, 6 y 7 señalan los municipios y sus correspondientes decretos de creación desde el año de 1980 por estado.

En resumen, de 1930 a 2012 el país pasó de tener 2 mil 264 municipios a 2 mil 445, lo que resulta un aumento neto de 181 en ochenta y dos años. No obstante, a pesar de la tendencia creciente, dado el aumento poblacional de 16 millones de habitantes a 116 en el periodo, la densidad municipal se redujo de 7 mil 310 habitantes por municipio a 47 mil 400. Esta evaluación puede ser criticable, pues durante la primera y segunda fase la población se concentró aceleradamente solo en algunas ciudades. Por ejemplo, de 1940 a 2000 las principales 12 zonas metropolitanas pasaron de concentrar el 18% de la población nacional al 34% Pero también en dicho periodo el número de localidades se incrementó, pasando de 75 mil a 202 mil. Si se consideran solo las localidades de 5 mil a 9 mil 999 habitantes, tan solo de 1980 a 2010 estas aumentaron de 513 a 882 y las localidades de 10 mil a 14 mil 999 pasaron de ser 367 a 714 (CONAPO, 1994; INEGI, 2012).

Cuadro 5. Decretos de creación de municipios en México de 1980 a 1989

Entidad	Decretos
Baja California Sur	Los Cabos, 10 de abril de 1980, Decreto 181
Chiapas	San Juan Cancuc, 30 de agosto de 1989, Decreto 89
Durango	Nuevo Ideal, 16 de agosto de 1987, Decreto 56
Nayarit	Bahía de Banderas, 13 de diciembre de 1989, Decreto 7261
Sinaloa	Navolato, 27 de agosto de 1982, Decreto 212
Sonora	Plutarco Elías Calles, 21 de junio de 1989, Ley 88
Veracruz-Llave	Tres Valles, 26 de noviembre de 1988, Decreto 193. Nanchital de Lázaro Cárdenas, 26 de noviembre de 1988, Decreto 194. Agua Dulce, 26 de noviembre de 1988, Decreto 195. El Higo, 26 de noviembre de 1988, Decreto 196.

Fuente: elaboración propia con datos de Ibarra (1997) y E-local (2012)

Cuadro 6. Decretos de creación de municipios en México de 1990 a 1999

Entidad	Decretos
Aguascalientes	El Llano y San Francisco de los Romo, 1 de marzo de 1992, Decreto 162
Baja California	Playas de Rosarito, 21 de julio de 1995, Decreto 166
Baja California Sur	Loreto, 20 de agosto de 1992, Decreto 872
Campeche	Escárcega, 19 de julio de 1990, Decreto 50. Calakmul, 31 de diciembre de 1996, Decreto 244. Candelaria, 17 de junio de 1998.
Chiapas	Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal, Santiago el Pinar, 27 de julio de 1999
Guerrero	Acatepec, 23 de marzo de 1993, Periódico Oficial 25
México	Valle de Chalco Solidaridad, 9 de noviembre de 1994, Decreto 50
Quintana Roo	Solidaridad, 28 de julio de 1993, Decreto 19
San Luis Potosí	Matlapa, 2 de diciembre de 1994, Decreto 225 y Naranjo, 2 de diciembre de 1994, Decreto 226
Sonora	Benito Juárez, 26 de diciembre de 1996, Decreto 253 y San Ignacio Rio Muerto, 26 de diciembre de 1996, Decreto 254
Tlaxcala	Santa Apolonia Teacalco, 9 de agosto de 1995, Decreto 198. Santa Cruz Quilehtla, 11 de agosto de 1995, Decreto 200. San Juan Huactzinco, 11 de agosto de 1995, Decreto 201. Santa Catarina Ayometla, 15 de agosto de 1995, Decreto 203. Santa Isabel Xiloxoxtla, 15 de agosto de 1995, Decreto 204. San José Teacalco, 18 de agosto de 1995, Decreto 205. San Francisco Tetlanohcan, 18 de agosto de 1995, Decreto 206. La Magdalena Tlaltelulco, 18 de agosto de 1995, Decreto 207. San Damian Texoloc, 27 de septiembre de 1995, Decreto 215. Emiliano Zapata, 27 de septiembre de 1995, Decreto 216. Lázaro Cárdenas, 27 de septiembre de 1995, Decreto 217. San Jerónimo Zacualpan, 27 de septiembre de 1995, Decreto 218. San Lucas Tecopilco, 2 de octubre de 1995, Decreto 219. Santa Ana Nopalucan, 2 de octubre de 1995, Decreto 220. San Lorenzo Axocomanitla, 2 de octubre de 1995, Decreto 221. Benito Juárez, 9 de octubre de 1995, Decreto 229.
Veracruz-Llave	Carlos Carrillo, 30 de noviembre de 1996, Decreto 26. Uxpanapa, 30 de enero de 1997, Decreto 64 y Tatahuicapan de Juárez, 20 de marzo de 1997, Decreto 58.

Fuente: elaboración propia con datos de Ibarra (1997) y E-local (2012)

Cuadro 7. Decretos de creación de municipios en México de 2000 a 2012

Entidad	Decretos
Chiapas	Mezcalapa, El Parral, Belisario Domínguez y Emiliano Zapata. Decreto 008, 14 de noviembre de 2011
Guerrero	Marquelia, 15 de junio de 2002. Cochoapa el Grande y José Joaquín de Herrera, 13 de junio de 2003. Juchitán, 8 de junio de 2005. Iliatenco, 26 de noviembre de 2005
Jalisco	San Ignacio Cerro Gordo, 1 de septiembre de 2005.
México	Luvianos y San José del Rincón, 1 de enero de 2002. Santa María Tonanitla, 25 de julio de 2003
Quintana Roo	Bacalar, 17 de febrero de 2011 Tulum, 19 de mayo de 2008. Decreto 7.
Veracruz-Llave	San Rafael, 15 de diciembre de 2003, Decreto 598 y Santiago Sochiapan, 15 de diciembre de 2003, Decreto 599
Zacatecas	Trancoso, 1 de enero de 2000. Santa María de la Paz, 1 de enero de 2005

Fuente: elaboración propia con datos de Ibarra (1997) y E-local (2012)

4.- Experiencias de municipalización en Chiapas, Tlaxcala y Guerrero

La municipalización como resultado, implica distintos procesos sociales, y representa el reconocimiento jurídico del nuevo municipio por parte de los gobiernos de los estados y, en algunos casos de los gobiernos de los municipios afectados. Las fases identificadas con anterioridad muestran no los procesos, sino los resultados exitosos. La investigación trata de los procesos, no de un análisis de los resultados, pero advirtiendo, como se tratará en los siguientes capítulos, que el resultado jurídico político no está escindido de los procesos, la caracterización anterior y una visualización de experiencias exitosas de municipalización puede proponer algunos elementos a considerar en el análisis de los procesos. Con esta advertencia, se presentan tres experiencias representativas de la tercera fase, las de Tlaxcala, Chiapas y Guerrero, mismas que en el sentido anterior son retomadas en el capítulo séptimo.

A. La municipalización impuesta en Chiapas

El proceso de municipalización en Chiapas de 1999, se dio en el contexto del conflicto zapatista en la zona de los Altos, el cual se desarrolló, para el tema particular que se aborda, con los siguientes eventos que se pueden agrupar en tres momentos. Primero, el de la creación de municipios autónomos, segundo el del Acuerdo de San Andrés, y tercero el de la municipalización. El primer momento comenzó el 12 de octubre de 1994, cuando organizaciones de la Asamblea Estatal Democrática del Pueblo Chiapaneco declararon la creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas (González, 2009). Acto al que siguió el rompimiento, por parte del

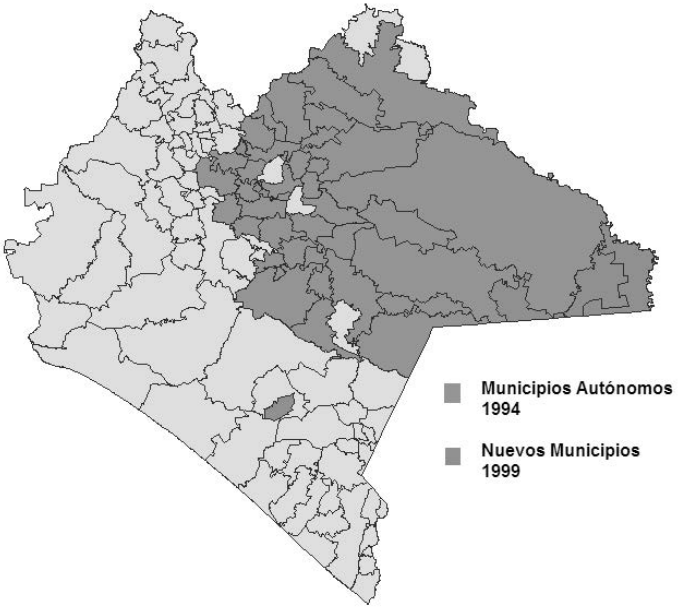
Ejército Zapatista de Liberación Nacional, del cerco militar que se le había impuesto, lo cual permitió ocupar 38 municipios[2] entre los días 15 y 18 de diciembre. Esta ocupación zapatista obedecía al cumplimiento de las órdenes de la I Declaración de la Selva Lacandona que estipulaba la liberación de la población, permitiendo a los pueblos la elección libre y democrática de las autoridades. En el territorio ocupado, se declararon treinta municipios autónomos rebeldes: Libertad de los Pueblos Mayas, San Pedro de Michoacán, Tierra y Libertad, 17 de Noviembre, Miguel Hidalgo y Costilla, Ernesto Che Guevara, 1 de enero, Cabañas, Maya, Francisco Gómez, Flores Magón, San Manuel, San Salvador, Huitiupán, Simojovel, Sabanilla, Vicente Guerrero, Trabajo, Francisco Villa, Independencia, Benito Juárez, La Paz, José María Morelos y Pavón, San Andrés Sacamch' de los Pobres, San Juan de la Libertad, San Pedro Chenalhó, Santa Catarina, Bochil, Zinacantán y Magdalena de la Paz (Comunicado, 19 de diciembre de 1994).

Según el comunicado zapatista del 19 de diciembre de 1994, estos municipios rebeldes debían obedecer la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, las leyes revolucionarias zapatistas de 1993 y las leyes locales de los comités municipales que la voluntad de la población civil determinara. Su gobierno, de acuerdo a la III Declaración de la Selva Lacandona, sería de transición a la democracia, cuya autonomía no representaría separación, sino integración de las minorías que reconoce las características propias de su organización social, cultural y política.

El segundo momento inicia el 16 de febrero de 1996, cuando después de meses de negociación entre la Comisión de Concordia y Pacificación, una comisión legislativa y el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional, se firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena. En ellos, el gobierno federal se comprometió a reconocer a los pueblos indígenas en la constitución federal como entidades de derecho público, y promover su derecho a la libre determinación la cual se ejercería en un marco de autonomía, pudiendo decidir su forma de gobierno, las maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente, y de asociarse en municipios. Serían las legislaturas locales, quienes establecieran tanto las funciones como las facultades que pudieran transferírseles (Acuerdos, 1996).

2 Altamirano, Ocosingo, Las Margaritas, La Independencia, Trinidad, Chanal, Oxchuc, Huixtán, Comitán de Domínguez, El Bosque, San Andrés Larrainzar, Bochil, Jitotol, Chenalhó, Pantelhó, Mitontic, Sitalá, San Juan Chamula, Ixtapa, Cancuc, Palenque, Huitiupan, Simojovel, Salto de Agua, Tila, Sabanilla, Yajalón, Tumbalá, Chilón, San Cristóbal de las Casas, Zinacantán, Teopisca, Villa de las Rosas, Nicolas Ruíz, Socoltenango, Totolapa, Amatenango del Valle y Venustiano Carranza.

Mapa 2. Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas y Nuevos Municipios en Chiapas



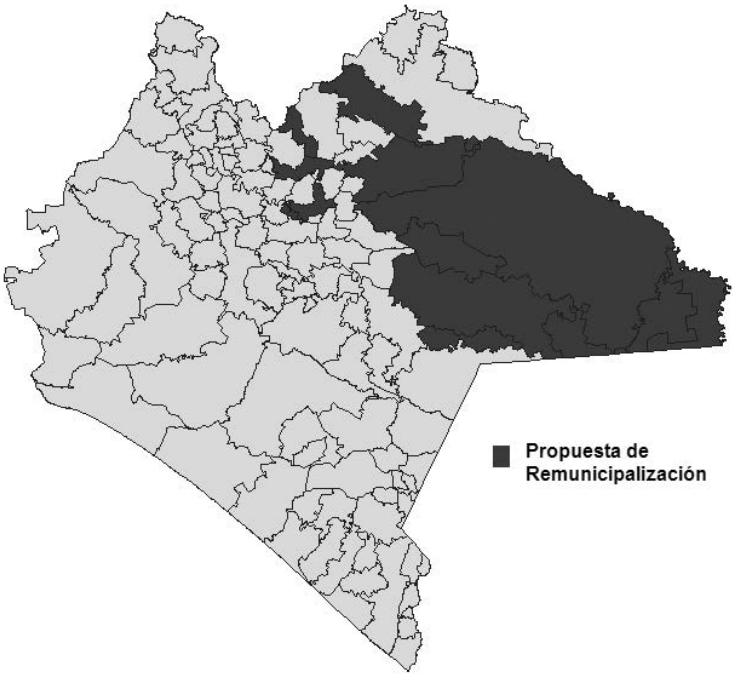
Elaboración propia con datos de Comunicado (1994) y Decreto (1999)

En el documento del llamado acuerdo de San Andrés, Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, se establecieron varios puntos, entre los que destacan: adecuación de la división municipal a través de una Comisión, el municipio como base de organización política, administrativa y territorial del estado; la administración de los municipios por ayuntamientos de elección popular directa y por ayuntamientos indígenas electos por usos y costumbres; reconocimiento de las figuras de cargos, asambleas, consulta popular y cabildo abierto; elección y remoción de agentes municipales por los pueblos; y, prever mecanismos de participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales, sin la necesaria participación de los partidos políticos. La Comisión de Concordia y Pacificación habría entonces de redactar la propuesta de reforma constitucional, misma que presentó el 26 de noviembre de 1996 y fue aceptada por el EZLN, pero el presidente Ernesto Zedillo la rechazó (Burguete y Leyva, 2004:15).

El tercer momento y conclusivo corresponde a la respuesta local en el estado de Chiapas. El 12 de junio de 1996 la legislatura creó la Comisión Especial para la Reforma Municipal, Redistritación y Remunicipalización, la que el 26 de febrero de 1997 convocó al EZLN a incorporarse a la consulta para la formación de nuevos municipios. El EZLN rechazó la

invitación reclamando se hiciere el reconocimiento de los municipios autónomos definidos en el primer momento y el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. Con el dialogo suspendido, el 23 de abril de 1998, el gobernador Roberto Albores presentó la iniciativa de Ley sobre la remunicipalización y el 29 de mayo publicó su plan para la creación de 33 municipios (Burguete y Leyva, 2004:16). En lo que sería una primera etapa, el 28 de julio de 1999 se sancionó el decreto 205 del congreso por el que se crearon siete municipios: Aldama, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Benemérito de las Américas y Santiago El Pinar. Se esperaba que el siguiente gobierno continuara el proceso. Pero, el 19 de diciembre de 2000, el gobernador Pablo Salazar dio por terminados los trabajos de la Comisión para la Remunicipalización (Leyva y Burguete, 2007:34).

Mapa 3. Municipios propuestos desde el gobierno



Fuente: Elaboración propia con datos de Burguete y Leyva (2004) y Mendoza (2000:46)

Como se observa en el mapa 3, la municipalización de 1999 afectó municipios declarados autónomos, creó nuevos municipios en Ocosingo, Las Margaritas, Simojovel, Chenalhó y San Andrés, pero también fuera de la zona de conflicto, en Montecristo de Guerrero. Esta propuesta, de

haberse completado, habría afectado además de los municipios citados, Chilón, La Independencia, Tila, Sabanilla y Salto de Agua. El municipio de Ocosingo sería el más afectado al segregarse 12 nuevos municipios de él.

Este proceso se trató pues, de una municipalización impuesta, aunque no escindida de la lucha social zapatista. Como se puede evaluar las comunidades buscaban dejar de estar sujetos a gobiernos locales que no les representaban, buscaban hacer coincidir territorio, pueblo y gobierno, en el contexto del estado federal. De seguirse la propuesta de creación de 33 municipios, la densidad municipal actual sería de 32 mil habitantes por municipio y no de 40 mil.

B. La paulatina municipalización en Tlaxcala

El proceso de municipalización en Tlaxcala de 1995 comprende dos niveles: la creación de 16 municipios y, el cambio jurídico de las agencias municipales, antes llamadas delegaciones, a presidencias de comunidad o presidencias auxiliares. Rescatando los antecedentes de este proceso, se puede señalar que el último proceso de creación data del año 1960 cuando se erigieron Domingo Arenas y Santa María Tocatlán, y sería hasta 1995 cuando se toca directamente el tema, aunque la reforma legal en materia de regidurías de 1983 impactó el proceso.

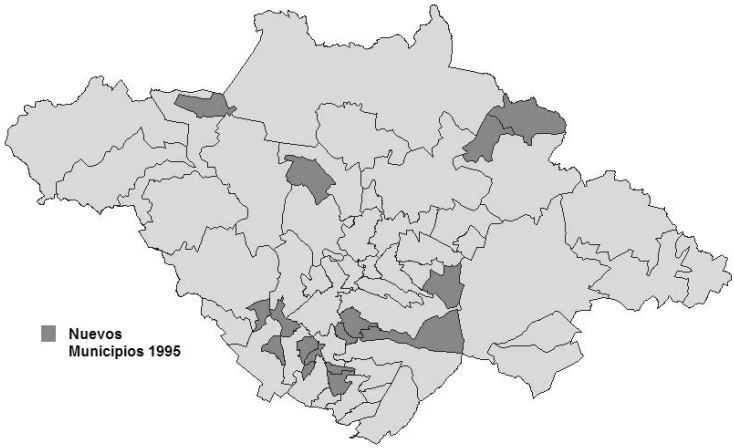
En 1977 derivado de las reformas al artículo 115 federal, el congreso local de Tlaxcala introdujo el principio de representación proporcional en las regidurías, dando posibilidad de participación política a los partidos minoritarios. El estado de Tlaxcala al igual que Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz se inclinó por el método de aplicar el principio a todas las regidurías, y no solo a una parte como en la mayoría de los estados (Madrazo, 1986:525). En 1983, se promovió otra reforma legal que introdujo, además de aquellas, la figura de regidor del pueblo. El gobernador Tulio Hernández, entonces promovió que los delegados municipales de los pueblos fueran electos, en vez de ser designados por el presidente municipal y, que estos se integraran en calidad de regidores. De esta forma, los ayuntamientos tendrían tres tipos de regidores: de mayoría relativa, de representación proporcional y del pueblo (García Negrete, 1999:2001).

Esta figura de regidor del pueblo, como representante de una población a partir de una demarcación territorial del municipio, no es nueva. La constitución del estado de Hidalgo de 1920 definía la elección de cinco regidores en cada municipio correspondientes cada una a las cinco secciones en que los municipios debían dividirse (Blancas, 2008:34) Así que, en el estado de Tlaxcala, aprovechando la coyuntura de reformas de 1983 se retomó la figura, que respondía en cierto grado a las demandas de

participación de los 400 pueblos tlaxcaltecas (García Negrete, 1999:200) Entonces, el nombre de las delegaciones municipales se modificó por el de agencias, y se le otorgó la capacidad para cobrar el impuesto predial y administrar su parte correspondiente del presupuesto municipal.

Es en este marco que en 1995 se llevó a cabo el proceso de municipalización, por el que se crearon 16 nuevos municipios: Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehtla, San Juan Huactzinco, Santa Catarina Ayometla, Santa Isabel Xiloxoxtla, San José Teacalco, San Francisco Tetlahnocan, Emiliano Zapata, San Damián Texoloc, La Magdalena Tlatelulco, Lázaro Cárdenas, San Jerónimo Zacualpan, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, San Lorenzo Axocomanitla y Benito Juárez. Estos nuevos municipios están integrados por una sola localidad en general, o en su caso por dos o tres; su extensión territorial es de entre 4 y 50 kilómetros cuadrados, y su población fluctúa con datos de 2010 entre los 2 mil 769 habitantes y los 16 mil 83; el promedio de habitantes por municipio es de 6 mil 140.

Mapa 4. Municipios creados en Tlaxcala en 1995



Fuente: Elaboración propia, con datos de Macip (2002)

La municipalización había surgido en principio, por la exigencia de las comunidades de San José Teacalco, Ayometla, Nativitas, Santa Apolonia Teacalco y Quilehtla, de tomar mayor participación en las decisiones municipales, como de autonomía local (García Negrete, 1999:201). El gobernador Antonio Álvarez Lima propuso, ante ello, ampliar facultades y recursos fiscales a las agencias municipales. La respuesta del congreso local se dio en dos sentidos. Se efectuaron reformas al órgano auxiliar municipal. Se creó en diciembre de 1995

la figura de presidencias de comunidad o presidencias auxiliares con mayores facultades que las agencias municipales, y con derecho a la administración de una proporción de las participaciones federales y estatales. Pero además, se optó por someter a consulta pública el tema de creación de nuevos municipios. Del 9 de agosto al 9 de octubre de 1995, se emitieron y publicaron los decretos de creación de los 16 municipios citados. En la actualidad, existen además de los 60 ayuntamientos, 391 presidencias de comunidad.

La experiencia del estado de Tlaxcala, derivado de ambos componentes de la municipalización, aumento considerablemente la densidad municipal, la cual pasó en 1995 con 44 municipios de 20 mil habitantes en promedio a 14 mil con 60 municipios, y a 2 mil 260 con 391 presidencias de comunidad. Esta última se ubica en los niveles de países como Francia, España, Alemania o Canadá. Mas aún, este es el proceso reciente con mayor acercamiento a la figura de municipio ciudad, en el cual no es el territorio municipal el que se divide, sino se asigna la presidencia de comunidad propiamente a los pueblos.

C. La municipalización necesaria en Guerrero

De los tres casos que se presentan, el más complejo es el del estado de Guerrero. Como en Tlaxcala, un primer antecedente puede situarse en la reforma electoral de 1977, pero en este caso no en relación a la inclusión del principio de representación proporcional en las regidurías, sino respecto a la legalización de los partidos políticos de izquierda. Por esta reforma, se permitió no solo que comisarías municipales fueran gobernadas por la oposición al PRI, sino que también municipios. Alcozahuaca fue el primer municipio gobernado en el país por el Partido Comunista Mexicano (1980), después en 1983 Alcozahuaca y Copalillo fueron ganados por el Partido Revolucionario de los Trabajadores, y en 1986 Alcozahuaca y Cuautepec por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (Rodríguez Rodríguez, 2006:32). Esta alternancia, se inscribe a su vez en la crisis del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, cuando el gobierno de José López Portillo decidió marginar a estos de su participación en la elaboración de las políticas públicas a través de la Coordinación General del Plan de Desarrollo del Estado de Guerrero, originando que grupos indígenas se independizaran del Consejo y, reivindicaran entre otros asuntos, frente a la presión del PRI, la democratización en el espacio municipal. Hasta la primera mitad de los setentas el Partido Revolucionario Institucional había mantenido en este estado la hegemonía política, sustentada en el poder de los caciques regionales y la sumisión corporativa de los indígenas al sistema oficial (Gutiérrez Ávila, 2010; Rodríguez Willenius, 2007)

Otros cuatro eventos deben sumarse como antecedentes. Primero, la formación en 1990 de la organización Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas, como frente opositor al proyecto de construcción de la presa hidroeléctrica San Juan Tetelcingo en el río Mezcala, que aglutinó a 22 pueblos nahuas, pues se inundaría sus tierras y casas. Recurriendo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que prescribe la salvaguarda de los bienes, cultura y medio ambiente de los pueblos indígenas, y a la denuncia internacional, se logró que en 1992 el presidente Salinas de Gortari firmara el documento de cancelación del proyecto. La lucha social, a decir de Gutiérrez Ávila (2010), "reforzó la identidad y la frontera étnica" y movilizó a los pueblos afectados de los que "emergieron nuevos liderazgos"

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

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

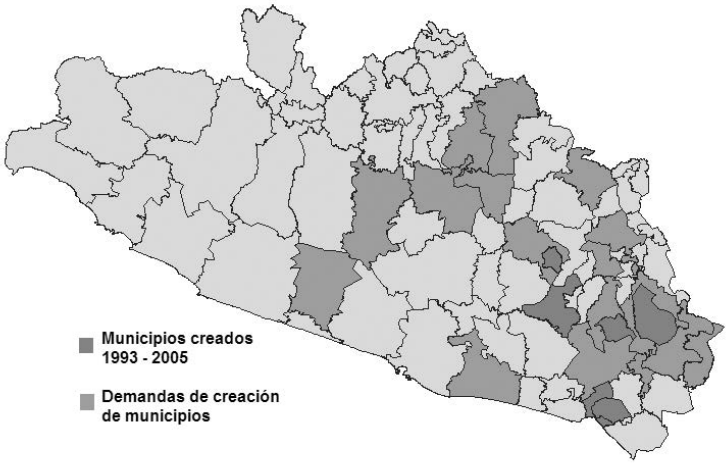
Un cuarto evento, es la formación de la Policía Comunitaria en 1995 en la zona de la Costa Chica y La Montaña, por parte de los habitantes de comunidades para hacer frente a los problemas de inseguridad. Su antecedente inmediato es la creación en 1992 del Comité de Autoridades

Indígenas por parte de la diócesis de Tlapa, para organizar a la población en torno a sus necesidades, dentro del discurso de la teología india. Fue en el pueblo de Santa Cruz del Rincón donde cobró forma la primer Policía Comunitaria, pero pronto se extendió a toda la zona, algunas ocasiones apoyadas por los propios gobiernos municipales. Pero la importancia para el estudio de la Policía Comunitaria es la trascendencia que tuvo al cuestionar el derecho estatal, frente a la administración de justicia por usos y costumbres que adoptaron las comunidades ante el problema de que el Ministerio Público soltaba a los asaltantes que les llevaban. En este sentido, la Policía redimensionó su fin, significando un ejercicio de autonomía (Sarmiento, 2010:380).

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

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

Mapa 5. Procesos y demandas de municipalización recientes en Guerrero



Fuente: Elaboración propia con datos de Rodríguez Willenius (2010)

Para el autor, el acceso a la presidencia municipal brindaría "la posibilidad de orientar decisiones de aspectos importantes de la reproducción económica y social de los grupos caciquiles", como el saqueo de las arcas públicas por actos de corrupción, el control de la comercialización del ganado y el manejo de la fuerza pública (Rodríguez Wallenius, 2007:279).

En conjunto, los antecedentes y procesos de actualización citados, orientaron que las comisarías municipales fueran siendo ganadas cada vez más por la oposición, lo que tuvo como efecto pugnas entre las comunidades y los presidentes dispuestos a asignar directamente en ellas a los comisarios. Rodríguez Wallenius (2007:284) refiere 26 conflictos de este tipo entre los años 1988 y 1994, así como también la toma de presidencias municipales en Xochistlahuaca, Igualapa, Ometepec y Tlacoachistlahuaca en la Costa Chica, y la formación de Consejos Populares como gobiernos paralelos. En el caso particular de Xochistlahuaca, en 2002 se desconoció el proceso electoral local y se demandó se reconociera a este como municipio autónomo.

Después de la creación en 1993 del municipio de Acatepec, demandada por el CG500-años, en 1995 comunidades mixtecas y amuzgas de los pueblos de Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca y Metlatónoc solicitaron la creación del municipio de Rancho Nuevo de la Democracia. El movimiento se había iniciado como protesta en Tlacoachistlahuaca para destituir al presidente municipal por desvió de recursos, además de la exigencia para elegir a los comisarios por usos y costumbres. Pero no hubo respuesta. Así que en diciembre de ese año, 18 pueblos decidieron formar un Consejo Municipal en Rebeldía, como gobierno indígena. Este movimiento repercutió en la zona para que otros pueblos se organizaran exigiendo procesos de municipalización. Es el caso de pueblos de Metlatónoc y Ometepec que exigieron el reconocimiento en 1997 (Rodríguez Wallenius, 2007:288). La respuesta por parte del congreso local, no obstante, ha sido hasta ahora solo crear los municipios de Cochoapa el Grande segregado del de Metlatónoc en el año 2003, José Joaquín Herrera (Hueycantenango) segregado de Chilapa en 2003, e Iliatenco de Malinaltepec y San Luis Acatlán en 2005, así como los municipios de Marquelia en 2002 y Juchitán en 2005, frente a la importancia económica como centros turísticos de la costa chica, segregados ambos de Azoyú y San Luis Acatlán,

Como se puede anotar, en los tres casos son diversas las variables que inciden en los procesos como en los resultado de municipalización, pero se inscribe en todos la constante de la demanda de los pueblos por hacerse del gobierno, no en una disputa por tomar el control del ayuntamiento existente a través de los partidos políticos, sino por

apropiarse de su espacio. Es decir, de hacer coincidir el pueblo con el territorio y el gobierno. No se trata de una reivindicación de bienes y servicios públicos. Así que los siguientes capítulos se centrarán sobre el análisis de esa constante. Señala tanto Macip Bazán (2002:111) como Rodríguez Wallenius (2007:281), que esas diversas variables fueron potenciadas por un proceso, proceso que aquí se reconoce como de descentralización neoliberal y que hace distinguible a las luchas sociales actuales de las luchas de las dos fases anteriores.

5.- Restricciones y orientaciones de la municipalización

Previo al análisis de los procesos de lucha por la municipalización es menester hacer algunas precisiones sobre las restricciones y orientaciones de esta. La municipalización tienes restricciones de índole jurídica, política y económica, tales como los requisitos legales para la creación de municipios o la factibilidad financiera para constituir un nuevo ayuntamiento, las cuales determinan su concreción, éxito o fracaso del proceso. Así como también, los procesos tienen diversas orientaciones que le avivan en menor o mayor grado. Los siguientes apartados exploran algunos de estos elementos restrictivos y orientadores de la municipalización actual en México.

A. Restricciones jurídicas ordinarias para la municipalización

Uno de los primeros factores que se refieren en los procesos y determinan la pertinencia de los mismos, son las restricciones jurídicas. Como la municipalización es materia local, son las constituciones de los estados, leyes orgánicas o códigos municipales, los que establecen los requisitos de creación. El número de habitantes requeridos para el nuevo municipio o para la localidad que será cabecera de éste y la extensión territorial, son las principales restricciones de creación, siendo la primera la que priva en la mayoría de los estados. Según la revisión de esta normatividad, el número de habitantes requeridos para crear un municipio va de los 5 mil en el estado de Baja California Sur a los 100 mil en Hidalgo. En Baja California, Chiapas, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala no se establece esta condicionante.

Respecto al número de habitantes que debe tener el pueblo que fungirá como sede del ayuntamiento del nuevo municipio o cabecera municipal, son diez los estados que establecen un mínimo, ya sea en la constitución, la ley municipal o ambas: Baja California Sur solicita 3 mil habitantes; Aguascalientes y Colima 5 mil; Durango 6 mil; Hidalgo, Jalisco, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas 10 mil; y, Guanajuato 20

mil. Sobre la extensión territorial del municipio son seis estados los que establecen un mínimo: Puebla solicita 100 kilómetros cuadrados de extensión; Colima, Guanajuato y Zacatecas 150; Jalisco 180; Hidalgo 500; y, Durango mil 500.

Además de estos requisitos, imperan las condicionantes de contar la localidad que será cabecera con equipamiento urbano o servicios indispensables, un acuerdo del o los ayuntamientos de los municipios de los cuales se segregarán las localidades que integrarán el nuevo municipio, se demuestre capacidad para sufragar los gastos de la administración municipal, y se tengan las posibilidades de desarrollo futuro.

La relevancia de observan estas restricciones jurídicas para la municipalización, estriba en que son la primera instancia para nulificar o no la creación de municipios, pues véanse las siguientes situaciones. En Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Puebla y Zacatecas es donde se requiere tanto un mínimo de población como de extensión territorial, siendo por población Hidalgo y Guanajuato los estados más restrictivos, y por extensión territorial Durango e Hidalgo. El orden jurídico de Hidalgo exige un número de habitantes para un nuevo municipio de 100 mil, para la cabecera de 10 mil y una extensión territorial de 500 kilómetros cuadrados. Guanajuato exige una población total de 70 mil y para la cabecera de 20 mil. Durango, por su parte, solicita una extensión territorial para el municipio de mil 500 kilómetros cuadrados.

Si se pone de ejemplo el caso de mayor restricción, que es el de Hidalgo, solo tienen posibilidades de dar nacimiento a un nuevo municipio, considerando de manera aislada la cantidad de habitantes en 2010, sin que implique la supresión de otro, los municipios de Pachuca, Tulancingo, Mineral de la Reforma, Huejutla y Tula, ya que tienen mas de 100 mil habitantes. El resto, es decir, 79 de los 84 municipios tiene menos de 100 mil habitantes, por lo que la creación de un nuevo municipio a partir de ellos requiere una fusión. Por otra parte, por su extensión territorial solo tienen más de 500 kilómetros cuadrados los municipios de Zimapán, San Agustín Metzquititlán, Huichapan, Tecozautla e Ixmiquilpan, pero ninguno de ellos cumple con el número de habitantes requerido. Además, de las 4 mil 596 localidades en el estado de más de dos viviendas, únicamente 24 localidades cuentan con más de 10 mil habitantes para ser asiento del ayuntamiento, y de éstas solo las de Fray Bernardino Sahagún en el municipio de Tepeapulco, y las de El llano, San Miguel Vindho y San Marcos en el de Tula no son cabeceras actualmente. Así que está jurídicamente clausurada por la vía ordinaria la creación de un municipio en Hidalgo.

Cuadro 8. Requisitos para la creación de municipios en México

Entidad	Población total (miles)		Extensión territorial en Km^2		Población en la cabecera (miles)	
	Ley o Código	Constitución	Ley o Código	Constitución	Ley o Código	Constitución
Aguascalientes	15	-	-	-	5	-
Baja California	-	-	-	-	-	-
Baja California Sur	-	5	-	-	-	3
Campeche	-	25	-	-	-	-
Coahuila de Zaragoza	25	25	-	-	-	-
Colima	15	15	150	150	5	-
Chiapas	-	-	-	-	-	-
Chihuahua	20	-	-	-	-	-
Durango	12	-	1500	-	6	-
Guanajuato	-	70	-	150	-	20
Guerrero	25	-	-	-	-	-
Hidalgo	-	100	-	500	-	10
Jalisco	30	-	180	-	10	-
México	40	-	-	-	-	-
Michoacán	-	40	-	-	-	20
Morelos	-	30	-	-	-	-
Nayarit	-	-	-	-	-	-
Nuevo León	-	-	-	-	-	-
Oaxaca	15	15	-	-	-	-
Puebla	25	-	100	-	10	-
Querétaro de Arteaga	25	-	-	-	-	-
Quintana Roo	30	30	-	-	10	10
San Luis Potosí	20	-	-	-	-	-
Sinaloa	-	30	-	-	-	-
Sonora	-	10	-	-	-	-
Tabasco	30	30	-	-	-	-
Tamaulipas	25	-	-	-	-	-
Tlaxcala	-	-	-	-	-	-
Veracruz-Llave	25	-	-	-	-	-
Yucatán	-	25	-	-	-	-
Zacatecas	-	15	-	150	-	10

Fuente: Elaboración propia con datos de Constituciones locales y leyes municipales

En los casos de Guanajuato y Durango estas restricciones se hacen patentes en el número total de municipios creados desde 1930, el primero aumento solo 3 y, el segundo 2. Situación opuesta a los estados de mayor municipalización cuyo total de municipios creados oscila de los 12 a los 24, mismos que no tienen restricciones o son mínimas: Tlaxcala, Veracruz, Guerrero, Michoacán y Chiapas. De manera particular el caso del estado de Hidalgo llama la atención, pues siendo el de mayores restricciones, creó 10 municipios. La explicación radica, primero, en que tres de ellos, Ajacuba, Almoloya y Jaltocán, corresponden a procesos de rehabilitación y, segundo, en las reformas sucesivas al orden jurídico local que condujeron a su endurecimiento, pues la municipalización sucedió durante la primera fase cesando en 1969 con los decretos de creación de los municipios de Tlahuelilpan y Progreso. Es decir, la municipalización de Hidalgo se dio bajo un orden jurídico distinto al actual. Fue la reforma de 1979 a la constitución del estado la que estableció los requisitos actuales para crear un nuevo municipio. Antes de esta reforma solo se exigía una población de 4 mil y recursos suficientes para su subsistencia. La exposición de motivos de esta reforma la justificó, dentro del ambiente centralista de la segunda fase, con el objetivo de integrar núcleos aislados de población para ejecutar programas de desarrollo general (Blancas, 2008:32)

B.- Vía jurídica extraordinaria para la municipalización

Como quedó expuesto en el apartado anterior, el orden jurídico local aplicable para la creación de nuevos municipios durante cada una de las fases incide en los procesos municipalizadores. Esta es la situación ordinaria, la de la normalidad. Pero existe la forma extraordinaria, la que antepone la municipalización al orden jurídico. Son los casos, por ejemplo, de los procesos de los municipios de Emiliano Zapata en 1942 y San Ignacio Cerro Gordo de 2005, y las solicitudes de Xochitlán y El Granero de 2005.

Refiriendo una vez más al estado de Hidalgo, en 1942 se decretó la creación de Emiliano Zapata al cumplir los requisitos. Pero esta resolución encubre una situación extraordinaria. Una revisión al expediente del caso y los datos censales da cuenta de la violación al requisito, entonces, de población de 4 mil habitantes. Pese a indicarse que el nuevo municipio contaba ya en 1942 con 4 mil 86 habitantes, esta cantidad apenas se alcanzó en el censo de 1950, en el de 1940 eran solo 2 mil 263. Es decir, en el curso de 1940 a 1942 las cinco localidades integrantes de acuerdo a los datos del expediente habrían duplicado su población. El expediente presenta de manera adecuada 3 mil 300 empadronados con rubrica o

huella, pero en 14 fojas simples anexa un listado de 786 nombres sin rubrica o huella (Expediente 247, 1942)

Desde luego la creación del municipio de Emiliano Zapata se presentó bajo una forma extraordinaria, violando el orden jurídico. Pero justificando que la comunidad de Xochitlán, en el municipio de Progreso, en Hidalgo, no cuenta actualmente entre otros requisitos con el de número de habitantes y extensión territorial, el congreso local de Hidalgo dictaminó rechazar en 2005 la solicitud de dicha comunidad para convertirse en el municipio 85. (Expediente 103, 2005). Resulta interesante que el oficio de demanda hace el señalamiento de la forma extraordinaria,

> queriendo decirle a Usted Señor Mandatario, que hay reglas escritas y también las mismas contienen excepciones, con respecto a una necesidad, y este podría ser el presente caso, ya que históricamente se crearon muchos municipios que no reunían en toda su extensión los puntos que menciona el precepto jurídico constitucional del Estado, en su artículo 118 de la constitución mencionada (Expediente 103, 2005).

En Zacatecas para no violentar el orden constitucional se propuso en 2005, para crear al municipio de El Granero, una reforma constitucional. Las localidades integrantes reúnen la población total exigida de 15 mil habitantes, más ninguna la cantidad de 10 mil para ser asiento del ayuntamiento. Una reforma que eliminara el requisito de población para la cabecera municipal fue la propuesta. La solicitud no se desechó, pero fue suspendida hasta entonces se conociera el número de localidades en todo el estado, que al caer bajo la nueva hipótesis pudieran erigirse en municipios (Acuerdo 53, 2005). De esta manera, mediante reforma a la constitución, se abriría la posibilidad a un proceso de municipalización masiva.

En el estado de Jalisco, en un caso controvertido, el congreso admitió, mediante decreto que entró en vigor en 2005, la creación del municipio de San Ignacio Cerro Gordo pese a la incongruencias entre las localidades que lo integrarían y que apenas reunían la población exigible entonces de 20 mil habitantes (actualmente es de 30 mil), y las localidades que se anotan efectivamente dentro del polígono territorial (Martínez, *et. al*, 2005).

Como se observa, la cantidad de habitantes es el principal requisito que limita por la vía ordinaria la creación de un municipio, o por la vía extraordinaria obliga a violentar el orden jurídico o modificarlo para salvarlo. En la resolución que suspende el dictamen sobre la solicitud para la creación del municipio El Granero, se cuestiona el mismo: existen municipios que no reúnen el requisito de población. Efectivamente, en

Zacatecas solo 24 de 58 municipios cumplen con la población de 15 mil habitantes, y apenas 17 tienen en sus cabeceras 10 mil. Mas aún, en el año 2000, en este estado, el municipio de Trancoso había sido creado con apenas 13 mil 80 habitantes y Santa María de la Paz en 2005 con solo 2 mil 600 habitantes.

Respecto a esta situación de incongruencia con los requisitos exigibles para crear un municipio y la condición de los existentes, en los otros estados de igual rigidez la situación no es distinta. En Hidalgo, de los 84 municipios, solo tres cumplen el requisito de población total, cinco el de extensión territorial y 19 el de población en la cabecera. En Guanajuato solo 18 de 46 cuentan con la población exigible de 70 mil habitantes, seis no cumplen con la extensión territorial de 150 kilómetros cuadrados y 20 con los 20 mil habitantes requeridos en la cabecera municipal. En Durango 12 de 39 municipios tienen una extensión territorial menor a los mil 500 kilómetros cuadrados requeridos, misma cantidad que no cuenta con la población total de 12 mil habitantes. En Puebla solo 39 de 217 municipios rebasan los 25 mil habitantes como población total y 123 tienen una extensión territorial de 100 kilómetros cuadrados. En conjunto, en todo el país, solo el 54% de los municipios cuentan con población superior a 10 mil habitantes, es decir, a penas la mitad del total de municipios.

Por tanto, se puede cuestionar si la negación jurídica para crear municipios que no cuentan con los requisitos de la vía ordinaria, es un proyecto político que busca alejar de los pueblos la institución municipal. Los requisitos de población y de extensión territorial se pueden salvar por la vía extraordinaria cuando no lo permite la vía ordinaria, que desde luego implica un mayor acuerdo político. Por la vía ordinaria es la mayoría simple de los integrantes de los congresos locales quienes erigen los municipios como poder constituido, pero por la extraordinaria, siendo el poder constituyente permanente de cada estado quien realiza la reforma constitucional, se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del congreso y de la mayoría de los ayuntamientos. El proceso consiste en agregar el nombre del nuevo municipio en el artículo que contiene la lista de los que integran el estado.

La reforma constitucional pues, es un medio extraordinario poco explorado y se fundamenta en el principio de la teoría del derecho constitucional de no contradicción de la constitución consigo misma. La inclusión del nombre de un nuevo municipio por el constituyente permanente no puede ser inconstitucional a los requisitos que para el efecto la misma establece. Ejemplos de estos procesos extraordinarios fueron los del municipio de Trancoso en el artículo 117 de la constitución de Zacatecas, por decreto de 1999 para tomar vigencia en 2000 y del

municipio de Santa María la Paz en 2004 para entrar en vigencia en el año 2005.

C.- Orientación y factibilidad financiera de la municipalización

Otra de las restricciones para la creación de municipios, que resulta independiente de la restricción jurídica, es la factibilidad financiera. Desde luego son dos racionalidades las que se contraponen. Por una parte, la población solicitante realiza el siguiente ejercicio lógico: cuando 8 pesos deben repartirse discrecionalmente entre dos sujetos iguales cabe la posibilidad que uno reciba más que el otro, por ejemplo, 6 y 2 pesos. Cuando las reglas señalan una repartición proporcional de acuerdo a sus atributos, es obligado que ambos reciban igual cantidad de 4, pues son iguales. Cuando estos sujetos reparten entre sus fragmentos sin reglas, es decir, discrecionalmente, la parte que reciben, cabe la posibilidad que unos fragmentos reciban más que otros. Pero con reglas similares por las que ellos reciben, los fragmentos tendrán el derecho de recibir partes proporcionales. Este razonamiento implica que ante la ausencia de reglas o violación a las mismas, no se garantiza la distribución equitativa de los recursos. Por tanto, el proceso de municipalización repercute en la distribución de recursos públicos, pues otorga a una o varias localidades la certeza de recibir parte de ellos al modificar su estatus de fragmento al de sujeto.

Los pueblos, aquellos que carecen de ayuntamiento, son en la mayoría de los casos fragmentos de un sistema discrecional de distribución de recursos públicos dentro de cada municipio. Si los pueblos fueran municipios serían sujetos de un sistema con reglas de distribución que les garantizaría una parte proporcional de los recursos. Desde luego, esta racionalidad requiere del análisis de cuatro elementos para sostenerse: la existencia del sistema de reglas de distribución de recursos hacia y entre los municipios, la ausencia de un sistema de distribución de recursos públicos municipales a los pueblos, la heterogeneidad espacial entre los municipios y sus fragmentos y, la distribución desigual de recursos públicos a través de bienes y servicios municipales entre los pueblos. Los tres primeros elementos serán discutidos en el capítulo cuarto, el último es observado al finalizar este capítulo.

Por otra parte, se encuentra la racionalidad financiera de los gobiernos estatales que anteponen al principio de distribución equitativa de recursos entre las localidades integrantes de un municipio, el principio de eficiencia del gasto público. Dos rubros son los principales a los que se destinan los ingresos públicos: gasto corriente y gasto de inversión, correspondiendo la mayoría del primero a sueldos y salarios. De manera que, con la lógica del aumento del gasto corriente al crear un nuevo municipio,

pues duplica el aparato burocrático, se merma la proporción destinada al gasto de inversión, no siendo factible, por ende, financieramente. Evalúa Lugo (2010), sobre la creación de nuevos municipios en México que: las evidencias, salvo raras excepciones, muestran que los nuevos gobiernos municipales carecen de suficiente capacidad e infraestructura para autogobernarse. En la mayoría de los casos se duplica la burocracia y las funciones administrativas, en detrimento del gasto de inversión. Por ello, se anota, para un mayor beneficio de la población se debe ante todo combatir el centralismo de las cabeceras y fortalecer a los ayuntamientos para que eleven su calidad de gestión, más que crear municipios.

Esta es la racionalidad, la de la eficiencia económica que sustenta el modelo de la Nueva Gestión Pública, anteponiéndose a la racionalidad del pueblo. Al comienzo del capítulo se anotó que el renacimiento municipal está acotado a la municipalidad y sus capacidades, pues bien, el triunfo de esta racionalidad corresponde con las reformas que avivaron aquel. En América Latina incluyendo México, se han instituido diversos organismos arropados con esta, en los cuales se anteponen el desarrollo de estrategias para el fortalecimiento del gobierno, sobre la investigación del municipio como organización político territorial, por ejemplo, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal INAFED, otrora Centro para el Desarrollo Municipal CEDEMUN, el Instituto Nacional de Administración Pública INAP y sus filiales estatales, Centro de Estudios Municipales "Heriberto Jara", Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM, Federación Nacional de Municipios de México FENAMM, Asociación de Municipios de México, Asociación de Autoridades Locales de México, Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM, Observatorio Municipal y Centro Latinoamericano de Estudios Locales CELADEL.

D.- Incidencia de la municipalización en la marginación

Desde luego que también existe evidencia en el sentido contrario a las observaciones de Lugo (2010). En la mayoría de los nuevos municipios creados, el comportamiento de algunos indicadores es positivo. Como ejemplo, se analiza el Índice de Marginación y la variable "porcentaje de ocupantes en vivienda si agua potable", donde se incluyen los últimos diez casos para los cuales existen datos para los años 2005 y 2010. Se recurre a estos indicadores por la disponibilidad de datos para dos momentos, la posibilidad de ser comparables, pero también porque muestran la incidencia del gasto de inversión municipal, si se parte de considerar al servicio de agua potable como prioritario sobre cualquier otra acción de gobierno.

Cuadro 9. Comportamiento de indicadores seleccionados en municipios creados, 2005 - 2010

Municipio original	Municipio actual	Fecha de creación	Lugar Nacional en el índice de Marginación		% Ocupantes en vivienda sin agua potable	
			2005	2010	2005	2010
Malinaltepec y San Luis Acatlán	Iliatenco	2005	47	109	47	46
Malinaltepec	Malinaltepec		50	67	60	58
San Luis Acatlán	San Luis Acatlán		80	50	31	33
Azoyú	Juchitán	2005	290	342	41	28
Azoyú	Azoyú		354	364	37	39
Teúl de González	Santa María de la Paz	2005	1681	1546	6	6
Teúl de González	Teúl de González		1767	1892	6	3
Playa Vicente	Santiago Sochiapan	2003	419	339	74	66
Playa Vicente	Playa Vicente		866	799	46	38
Martínez de la Torre	San Rafael	2003	1440	1408	45	33
Martínez de la Torre	Martínez de la Torre		1726	1767	28	20
Jaltenco	Santa María Tonanitla	2003	2242	2138	0	7
Jaltenco	Jaltenco		2433	2426	0	0
Chilapa de Álvarez	José Joaquín de Herrera	2003	9	9	43	39
Chilapa de Álvarez	Chilapa de Álvarez		180	170	52	47
Metlatónoc	Cochoapa el Grande	2003	1	1	57	46
Metlatónoc	Metlatónoc		6	7	28	18
Azoyú y Cuajinicuilapa	Marquelia	2002	796	1007	39	32
Azoyú	Azoyú		290	342	37	39
Cuajinicuilapa	Cuajinicuilapa		615	703	24	25
San Felipe del Progreso	San José del Rincón	2002	436	477	41	32
San Felipe del Progreso	San Felipe del Progreso		648	732	33	29
Tejupilco	Luvianos	2002	840	458	47	52
Tejupilco	Tejupilco		1280	1105	32	31
Guadalupe	Trancoso	2000	1873	1956	4	4
Guadalupe	Guadalupe		2377	2393	2	1

Fuente: elaboración propia con datos de SNIM (2011) y CONAPO (2012)

Los casos analizados corresponden a los estados de México, Guerrero, Zacatecas y Veracruz. En ellos se muestra que para el Índice de Marginación, en la mayoría tanto de los nuevos municipios como de los municipios de los cuales se segregan estos, se logró ocupar en el periodo una mejor posición en el contexto nacional. Por ejemplo, en el caso de creación del municipio de Marquelia, en 2002, tanto este como los municipios de Azoyú y Cuajinicuilapa descendieron varias decenas de lugares. Por otra parte, en el 75% de los casos se mejoró la cobertura de agua potable.

Por lo anterior, es insostenible la tesis sobre la reducción del gasto de inversión cuando se crean más municipios. La información de los resultados de la aplicación del gasto no da evidencia en ese sentido. Además, como se anotará en el capítulo cinco, dado que los ingresos para este tipo de gasto provienen básicamente de las transferencias federales que están etiquetadas, no se puede destinar este a gasto corriente.

Otro análisis que se apunta en este sentido, para un periodo de 50 años es el realizado por Blancas (2009) para los municipios creados en el estado de Hidalgo en el siglo XX. Si bien, este estado no ha realizado procesos de municipalización reciente, los datos de los nueve municipios que se incluyen en el análisis creados entre los años 1920 y 1969 muestran una tendencia sobre el efecto de municipalización: los nuevos municipios tienden a igualar e incluso superar los valores de indicadores relacionados a las capacidades de los ayuntamientos, de los municipios de los cuales se segregan.

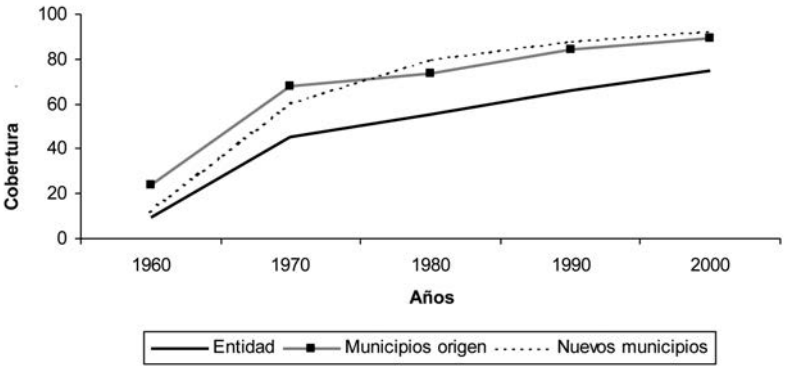
El cuadro 10 caracteriza a los municipios creados en Hidalgo desde 1920, con posiciones dentro del primer cuartil de los indicadores de nivel de bienestar, índice de desarrollo humano y de marginación, a excepción de Eloxochitlán, es decir dentro de los primeros 21. Son municipios que, pese a su población inferior a los 30 mil habitantes, con excepción de Mineral de la Reforma y Santiago Tulantepec, han elevado a lo largo de varias décadas desde su creación su nivel de desarrollo. Situación por sí no correlacionada al comportamiento del estado. Sobresale el caso de Emiliano Zapata que con apenas 13 mil habitantes ocupa el lugar seis en nivel de bienestar, setenta y siete en el índice de marginación y diecinueve en el índice de desarrollo humano.

Cuadro 10. Lugar de los nuevos municipios en Hidalgo en el contexto estatal, según indicadores seleccionados

Municipio	Año de creación	Lugar en el contexto estatal			
		Población 2000	Índice de Marginación 2010	Índice de Desarrollo Humano 2000	Nivel de Bienestar 2000
Mineral de la Reforma	1920	11	83	2	12
Francisco I. Madero	1927	22	67	12	21
Zapotlán de Juárez	1935	50	65	16	18
Ajacuba	1936	52	60	36	23
Eloxochi-tlán	1937	84	28	63	53
Emiliano Zapata	1943	60	77	19	6
Santiago Tulantepec	1944	23	64	14	17
Tlahue-lilpan	1969	54	63	20	11
Progreso de Obregón	1969	37	75	11	9

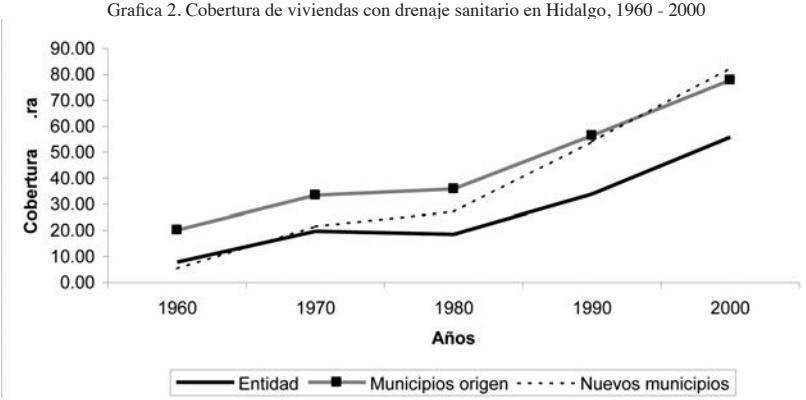
Fuente: Elaboración propia con datos del SNIM (2011), Ortíz (2004) y CONAPO (2012)

Grafica 1. Cobertura de viviendas con agua entubada en Hidalgo, 1960 - 2000



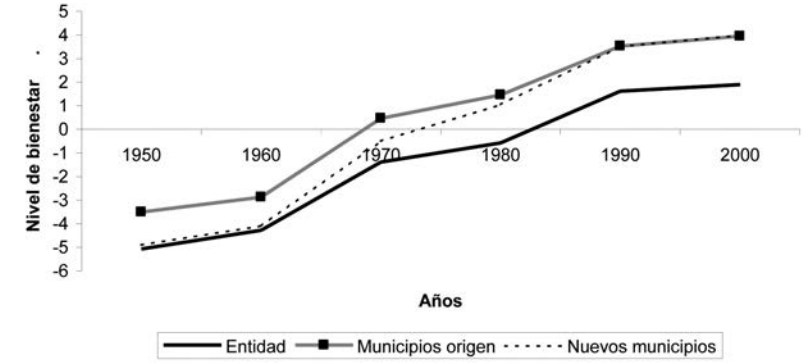
Fuente: elaboración propia con datos de Ortíz (2004) en Blancas (2009)

Grafica 2. Cobertura de viviendas con drenaje sanitario en Hidalgo, 1960 - 2000



Fuente: elaboración propia con datos de Ortíz (2004) en Blancas (2009)

Grafica 3. Nivel de bienestar en Hidalgo, 1950 – 2000



Fuente: elaboración propia con datos de Ortíz (2004) en Blancas (2009)

Como se observar en las gráficas 1, 2 y 3, los nuevos municipios tenían menor cobertura y nivel de bienestar a los municipios de los cuales se segregaron en el año de creación, aunque superior al promedio del estado en el caso de cobertura del agua potable, y ligeramente superior al del drenaje y bienestar. No obstante, como se aprecia, la situación se revierte a mitad de la década de los setentas en el caso del agua potable, cuando los nuevos municipios superan la cobertura de sus municipios originarios. En el caso de la cobertura de drenaje sanitario en las viviendas y bienestar se igualan los niveles en la década de los noventa.

En conclusión, la municipalización, con independencia a las otras causas de participación y autonomía que los originan en las tres fases, se

justifica por los resultados favorables en los indicadores relacionados a los bienes y servicios públicos municipales. Macip (2002:402) elabora similar conclusión respecto a la evaluación de la experiencia de los nuevos municipios de Tlaxcala. Para el autor en 14 de los nuevos 16 municipios la administración de los servicios públicos mejoró debido a la cercanía de la administración, porque la administración resulta de situaciones directas entre la población y la autoridad, porque se dispone de recursos completos y porque en la administración y planeación se involucra a los ciudadanos. En 15 casos mejoró la equidad en la prestación de los servicios, pues se aplican los recursos fiscales en consenso con los representantes de las comunidades. Por otra parte, el mismo autor, respecto a la gobernabilidad, evalúa que en 13 de los 16 nuevos municipios se logró el objetivo.

> Esto querría decir que a pesar de los problemas, sobre todo internos de los municipios, el consenso entre el Estado y la sociedad permitió gobernar, administrar los recursos, resolver los conflictos de intereses y fue posible para ellos, en su expresión: salir adelante, a pesar de los problemas, lo que nos permite afirmar que esta experiencia de remunicipalización, con vistos de autonomía, fue exitosa (Macip, 2002:408)

E.- Espacialidad de los servicios públicos municipales

Una situación que se observa para demandar la creación de un municipio, y que llega a orientar el proceso, es la desigualdad en los servicios públicos municipales, derivado de la concentración de estos en la cabecera municipal en perjuicio de los pueblos que se encuentran en la periferia. Para conocer esta condición se analizó la cobertura de los servicios de agua potable y drenaje sanitario por tipos de localidades, con el objetivo de conocer el grado de equilibrio u homogeneidad espacial, donde la varianza puede ser un indicativo de los lugares potenciales para iniciar procesos de lucha. Los datos se toman del censo de población y vivienda 2000, con información agregada por localidades y se considera el número de viviendas particulares con disponibilidad de agua potable y drenaje sanitario. Se emplea en el tratamiento de los datos el programa de información georeferencial IRIS versión 3.0 Los tipos de localidades son: cabeceras, localidades dentro de un radio de 10 kilómetros de la cabecera y localidades fuera de ese radio. Se denominó a las primeras circundantes y a las segundas periféricas.

Los resultados del análisis permiten agrupar a los estados en cuatro categorías, de acuerdo al grado de homogeneidad espacial en la cobertura de los servicios, que se muestran en el cuadro 11. La categoría A corresponde a los estados menos desiguales en la cobertura de ambos servicios, agua potable y drenaje sanitario en las viviendas. En la

categoría B se agrupan los estados con moderada o intensa diferencia en la cobertura de los servicios públicos entre la cabecera municipal y las localidades circundantes por un lado, y las localidades periféricas por el otro. Es decir, la diferencia en cobertura de los servicios entre la cabecera y las circundantes a la cabecera es poca, pero amplia respecto a las localidades periféricas. En la categoría C están los estados con una tendencia decreciente en la cobertura de los servicios, sin una homogeneidad entre la cobertura de la cabecera y la de las localidades cercanas; se nota en estos estados una tendencia a la centralización de la cobertura en la cabecera. Finalmente, en la categoría D se encuentran los estados donde la cobertura de los servicios municipales es superior en las localidades periféricas que en las circundantes.

Cuadro 11. Categorías de cobertura de los servicios públicos municipales, por estados

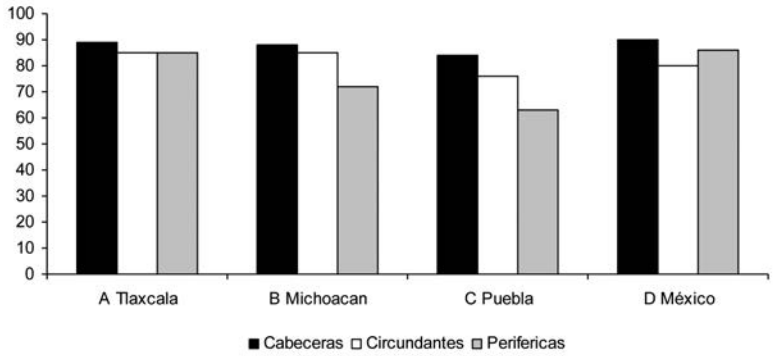
Categoría de cobertura	Agua potable	Drenaje sanitario
A	Morelos, Nuevo León, Colima y Tlaxcala	Colima, Nuevo León, Morelos y Tlaxcala
B	Aguascalientes, Jalisco, Quintana Roo, Sonora, Coahuila, Michoacán, Querétaro, Guanajuato, Zacatecas, Tamaulipas, Sinaloa, Baja California Sur, Chihuahua, Baja California, Durango y Campeche	Jalisco, Aguascalientes, Coahuila, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Baja California, Durango, Quintana Roo y Campeche
C	Veracruz, Nayarit, Oaxaca, Hidalgo, Chiapas, Puebla, Guerrero y Tabasco	Nayarit, Tabasco, Michoacán, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas, Querétaro, Guanajuato, Puebla, Chiapas, Oaxaca y Guerrero
D	San Luis Potosí, México y Yucatán	San Luis Potosí, México y Yucatán

Fuente: elaboración propia

Como variable de control se utilizó el número de viviendas con disponibilidad de energía eléctrica. Si los resultados fueran idénticos, se anularía el supuesto que relaciona reglas de distribución de recursos, o centralización local con discrecionalidad en aplicación con la homogeneidad en la cobertura de los servicios. Los resultados no refutan la tesis, pues si bien la cobertura del servicio de energía eléctrica de índole federal muestran un comportamiento similar a los servicios municipales, con curvas semejantes para cada una de las cuatro categorías, las pendientes en general son poco pronunciadas a diferencia de las referentes a los servicios de agua potable y drenaje. Esto es, la incidencia de la variable municipal sobre la distribución de los servicios municipales entre tipos de localidades cuenta con evidencia: el diferencial en las pendientes.

La gráfica 4, ejemplifica los resultados de la distribución del servicio del agua potable para cada una de las categorías, advirtiendo que el comportamiento para el servicio de drenaje es similar.

Grafica 4. Cobertura de agua potable por tipo de localidad y categoría

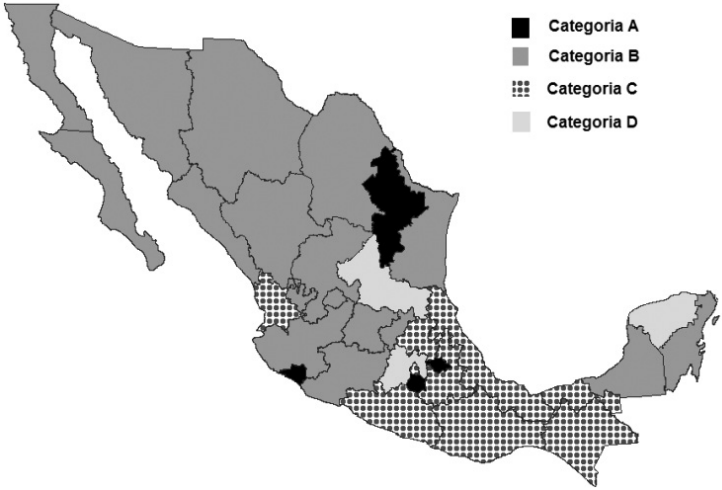


Fuente: elaboración propia a partir de datos de IRIS versión 3.0

La forma de las curvas de cobertura de los servicios públicos de cada una de las cuatro categorías puede encontrar cierta explicación tanto en factores geográficos como de poblamiento que determina una distribución de población. Se aprecia en el siguiente mapa que la categoría C corresponde con el centro y sur del territorio nacional, zona de poblamiento indígena y de dispersión de asentamientos, que requiere por ende mayor densificación municipal. La B se ubica al norte, zona contrariamente poco habitada al arribo español sujeta a procesos de poblamiento posterior y distinto, donde la dispersión es menor y la distancia entre unas localidades y otras superior. En tanto en la zona de la categoría C el promedio de localidades por cada mil kilómetros cuadrados es de 179, en la zona de la categoría B es de 89.

La cobertura de los servicios municipales está pues, condicionada por estas variables que sí, imponen restricciones. Pero no por ello la distribución que es desigual debe naturalizarse. La municipalización, recuperando la tesis de distribución del ingreso público entre los municipios como *sujetos*, relacionada a la existencia de reglas de distribución, y no como *fragmentos* municipales o bajo un esquema de discrecionalidad, puede favorecer la homogeneidad espacial de la distribución de los servicios, además de un posible control de las comunidades de otros aspectos de su entorno. La municipalización representa por sí la convergencia de las sociedades locales con las municipalidades.

Mapa 6. Cobertura del servicio de agua potable, por categorías



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IRIS versión 3.0

En suma, variables de tipo geográfico, normativo, financiero, demográfico y de poblamiento imponen restricciones u orientan procesos de municipalización, al estructurar formas de distribución de bienes, servicios, población y poder. Los procesos son incitados por esas formas, a la vez que estos reestructuran aquellas. Este capítulo, en este sentido, tuvo el objetivo de mostrar la condición actual de la municipalización en México, a partir del análisis de algunas de esas variables, y su comportamiento en los últimos 8 decenios. Corresponde ahora, en los siguientes capítulos, discutir y analizar de cómo esos procesos también se relacionan a variables de una escala mayor en el contexto capitalista, a regulaciones y formas de ver y comprender el mundo. De manera que, los procesos son estructurados en y desde diversas escalas en un movimiento de carácter dialéctico entre lo objetivo y lo subjetivo. Particularmente, el capítulo séptimo retomará los elementos tocados en este capítulo, pues como el lector dará cuenta, una vez analizada la constante del proceso social es necesario referir los elementos que sujetan tal a variaciones concretas.

Capítulo segundo

Neoliberalismo, regulación y trabajo[3]

Como en la introducción se anotó, la configuración del campo municipal que resulta de la lucha por la institución municipal, tiene sentido en el marco de capitalización de esta por efecto de la descentralización, una descentralización que se inscribe en la visión del mundo neoliberal. La discusión de éste y el siguiente capítulo constituyen pues, el contexto histórico teórico o escala macro de estudio de la municipalización, que contribuye a sostener que las luchas municipalistas se asocian a la transformación de la sociedad capitalista a escala mundial, donde el neoliberalismo como regulación le sostiene.

Primero, toca a este capítulo abordar esa transformación capitalista, a partir del análisis de las categorías trabajo y salario relativo, para en el siguiente discutir al neoliberalismo como regulación en sentido amplio, no acotado a políticas de ajuste. Como se mostrará, con la crisis de los años setenta, que fue una crisis del capital, se reorganizó el trabajo para aumentar la tasa de ganancia y garantizar la acumulación de largo plazo, una reorganización en sí de la sociedad que inherentemente forma nuevos campos sociales. En dicho proceso las políticas de ajuste neoliberales fueron determinantes, no por ello suficientes, para garantizar el descenso del salario relativo. En México, como en el resto de América y Europa, el trabajo hoy es más precario que en la fase fordista, y tiende a la precarización.

3 Una versión preliminar de este capítulo se publicó bajo el título "Los avatares de la precarización laboral en México, 1950-2010", en Franco Sánchez, Myriam y Mejía Reyes, Carlos. 2011. *Cambios sociales y precariedad en el empleo*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. LITO-GRAPO. México.

1.- Precarización como proceso de largo plazo

Precario alude a insuficiente, inestable, inseguro, escaso. Proviene del latín *precarius*, lo obtenido a base de ruegos y suplicas, lo obtenido por un favor y, por ende, no cuantioso, no suficiente, escaso. Precario refiere lo incompleto, lo no completo, lo sujeto a. Precario es el trabajo, porque el valor del trabajo es precario y tiende a la precarización. En la sociedad capitalista el capital en su tendencia a aumentar la tasa de ganancia, reduce el valor de la fuerza de trabajo, que es precarización del trabajo. El trabajo tiende a la precarización, porque su precio, el salario, se precariza. En el salario no existe posición de suficiencia. La acumulación del capital ineludiblemente lleva a la precarización del trabajo. Solo la negación del trabajo, que es vaciamiento de su carácter relacional con el capital, puede revalorizar al trabajo.

La forma del trabajo en el capitalismo, retomando la noción de mercancía de Marx en el documento *Trabajo asalariado y capital*, aparece sujeta directamente a la determinación de sus condiciones en el mercado. Es a través del mercado capitalista como se precariza al trabajo. Esa forma social del trabajo propia del capitalismo definida por la venta de la fuerza del trabajo: el trabajo asalariado. El trabajador al acudir como mercancía al mercado, intercambia su fuerza de trabajo por un salario, que constituye el precio de su fuerza de trabajo. Su valor de cambio. Y en el intercambio, acontece la precarización. Explica Marx (2000) que, cuanto más crece el capital productivo que implica el desarrollo capitalista, más se acentúa la competencia entre los trabajadores por mayor división del trabajo y aplicación de tecnología, lo que en consecuencia reduce más el salario.

Pero por encima de esta sujeción directa del trabajo al mercado, interesa la precarización a largo plazo del trabajo, incluso con un ascenso del salario real, del precio del trabajo. El salario, explica Marx (2000), es un salario relativo:

> Un aumento sensible del salario presupone un crecimiento veloz del capital productivo. A su vez, este veloz crecimiento del capital productivo provoca un desarrollo no menos veloz de riquezas, de lujo, de necesidades y goces sociales. Por tanto, aunque los goces del obrero hayan aumentado, la satisfacción social que producen es ahora menor, comparada con los goces mayores del capitalista, inasequibles para el obrero, y con el nivel de desarrollo de la sociedad en general. Nuestras necesidades y nuestros goces tienen su fuente en la sociedad y los medimos, consiguientemente, por ella, y no por los objetos con que los satisfacemos. Y como tienen carácter social, son siempre relativos.
>
> Un aumento rápido del capital equivale a un rápido aumento de la ganancia. La ganancia sólo puede crecer rápidamente si el precio del trabajo, el salario relativo, disminuye con la misma rapidez. El salario relativo puede disminuir

> aunque aumente el salario real simultáneamente con el salario nominal, con la expresión monetaria del valor del trabajo, siempre que éstos no suban en la misma proporción que la ganancia. Si, por ejemplo, en una época de buenos negocios, el salario aumenta en un cinco por ciento y la ganancia en un treinta por ciento, el salario relativo, proporcional, no habrá aumentado, sino disminuido.
>
> Por tanto, si, con el rápido incremento del capital, aumentan los ingresos del obrero, al mismo tiempo se ahonda el abismo social que separa al obrero del capitalista, y crece, a la par, el poder del capital sobre el trabajo, la dependencia de éste con respecto al capital.

En la sociedad capitalista, la precarización del valor del trabajo, por tanto, es una condición para la reproducción del capital. El trabajo tiende a la precarización, incluso el no asalariado y el relacionado a las esferas de la circulación y la distribución. El salario relativo tiende al descenso. Solo una distorsión que desmercantilice el trabajo podría desprecarizar el salario, es decir, una negación del trabajo abstracto. Pero, inevitablemente dicha negación del trabajo conduciría a una crisis del capital. Luis Enrique Alonso en el documento *Trabajo y Ciudadanía* (1999) da pauta para discutir al respecto.

Alonso (1999) emplea la noción de remercantilización del trabajo para hacer referir un proceso de precarización, a partir de una situación de desmercantilización del trabajo asalariado. Es decir, a partir de una situación de distorsión del mercado capitalista que posiciona al salario en una situación de menor insuficiencia, escasez o inseguridad, o dígase mayor salario relativo, respecto a la que ofrece el mercado. Una situación en el que la distorsión actúa a favor del trabajador, aumentando el salario relativo a una velocidad superior que la ganancia del capital, llevando en ciernes dicho proceso uno de remercantilización, pues el ascenso del salario relativo hace descender la tasa de ganancia, que es una crisis de capital resuelta mediante una desvalorización de la fuerza de trabajo.

En la historia reciente de la sociedad, pueden reconocerse ambos momentos, de desmercantilización y de remercantilización. El primero, se identifica con el periodo de posguerra, cuando el estado intervino en el mercado con políticas de corte benefactor y de resultado corporativo. En el que se observa una desprecarización del trabajo, un ascenso del salario relativo. Alonso (1999), en el desarrollo del concepto de remercantilización, parte de referencias del periodo de posguerra para retratar las políticas que el nuevo proceso desarticuló. Así que, por desmercantilización entiende al proceso social por el cual el trabajador, al socializarse los costos de reproducción fuera del mercado a través de negociaciones de tipo corporativo, aumenta sus posibilidades de consumo. La rentabilidad del mercado se gestiona fuera de él. La fuerza de trabajo como mercancía, se gestiona en un mercado distorsionado.

El segundo momento, se identifica con la llegada de políticas neoliberales, cuando el estado limitó su intervención dejando al trabajo expuesto nuevamente a las libres fuerzas del mercado. Este último es el momento en el que se inscribe la actual precarización laboral como forma de reorganización productiva global, un proceso de remercantilización que reconstituye la tendencia de largo plazo de la precarización del salario relativo. Se trata de una metamorfosis del trabajo, como propone Collado (2005), vista desde la metamorfosis del capital, que no niega la centralidad del trabajo ni se encamina al fin del trabajo.

En América Latina, Estados Unidos y Europa se cuenta con evidencia de la precarización de largo plazo y del momento de desmercantilización, a partir de la tendencia del salario relativo. Una de las objeciones a su cálculo, es respecto a que el aumento de los trabajadores autónomos y su ingreso se esconde en el registro del excedente de los capitalistas y que, por tanto, el salario relativo observado a través de las remuneraciones de asalariados en las cuentas nacionales de diferentes países no refleja la tendencia real. Sin embargo, Neira (2010), por ejemplo, para el caso de 14 países de América Latina, incluido México, corrige el registro de salario relativo al incluir las remuneraciones de los trabajadores autónomos y demuestra que, la tendencia es aún más pronunciada que sin la corrección. La precarización es innegable.

Otro estudio relevante, que apoya la tesis, es el de Nieto (2010), quien refiere la tendencia de descenso del salario relativo de largo plazo para el caso de España. Del análisis que realiza de 1954 al año 2002, concluye que si bien existe un efecto positivo de la productividad sobre la tasa de ganancia durante la fase fordista, con la crisis estructural de los setentas la evolución favorable para el capital se asienta en el descenso del salario relativo. Se señala en el mismo reporte que, la recuperación de las últimas décadas de la tasa de ganancia no dispone de base técnica, por lo que se apoya en la contradicción general de la acumulación. La conclusión puede extenderse a 2010, con datos que Garzón (2011) proporciona.

La acumulación capitalista opera en el largo plazo a costa del descenso del salario relativo, aunque se presenten lapsos de desmercantilización del trabajo, ya sea por procesos marcadamente más técnicos o sociales. El proyecto regulacionista, en particular las elaboraciones recientes de Bob Jessop, junto con las nociones de desmercantilización y remercantilización, pueden contribuir a la comprensión a partir de observar inmersos en ambos momentos la definición conflictiva de la forma del trabajo, sus condiciones y salario, oportuna para la acumulación del capital de acuerdo a las condiciones materiales existentes. Porque la estabilidad de la estructura capitalista no niega la existencia de procesos

antagónicos, tensiones y fuerzas internas que actúen en contra de él. Un aumento del salario relativo en el periodo de posguerra lo demuestra. Pero en dicha contradicción se mantiene la reproducción del capital con formas institucionales diferentes.

2.- El regulacionismo de Bob Jessop

De acuerdo a Bustelo (1994), el regulacionismo o escuela de la regulación tiene una filiación marxista althuseriana sin caer en excesos estructuralistas, que combina la tradición macroeconómica de Keynes y Kalecki, el institucionalismo y la escuela histórica de los Annales. La escuela regulacionista parte del principio de que la superestructura jurídico política e ideológica no es un simple reflejo de la infraestructura económica. Como apunta Lipietz,

> cuando se habla de reproducción, una cosa es destacar la estabilidad, la unidad, la permanencia, pero "borrar el aspecto lucha, el aspecto propiamente contradictorio, y para ello borrar los párrafos en los que Marx indica el origen de la lucha, y afirmar como conclusión que la estructura no está amenazada desde el interior, es otra cosa, inaceptable" (citado en Bustelo, 1994:153).

Lo que los regulacionistas buscan, de acuerdo Jessop (1994:70), es explicar como el capitalismo sobrevive a pesar de los antagonismos y crisis inherentes a la relación del capital en si misma que hace improbable la acumulación continuada. Y la respuesta que se encuentra es que "las formas institucionales específicas, las normas sociales y los patrones de conducta estratégica", dice el autor, que expresan y regulan esos conflictos, lo hacen "hasta que las tensiones y divergencias inevitables entre estas formas reguladoras diversas alcanzaban su punto de crisis", y se conforman nuevas formas reguladoras. De manera que, en cada sociedad, sus fuerzas sociales definen conflictivamente en los momentos de crisis los arreglos institucionales que garantizan la acumulación, mismas que en su reproducción determinan periodos de estabilidad, de regularidad.

En consonancia con este planteamiento, dos son los conceptos claves en torno a los cuales se construye el regulacionismo: régimen de acumulación y modo de regulación. Las conceptualizaciones son diversas, según la vertiente de la escuela[4], situación por la que para el

4 En el artículo *Regulation theories in restrospect and prospect*, Bob Jessop (1990:2-40) identifica siete escuelas del regulacionismo: Grenoblois, Parisian, the PCF-CFE account, the Amsterdam school, the West German school, the Nordic approach y las corrientes de Norte América, entre ellas la denominada Estructura social

investigador británico Bob Jessop, uno de los principales exponentes en la actualidad junto con Robert Boyer, es preferible observar en éste horizonte de interpretación un proyecto continuo de investigación más que un establecido y monolítico sistema teórico. Para Él (Jessop, 1994:70), en su vertiente francesa, un régimen de acumulación es:

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

El primer concepto, el de régimen de acumulación, refiere a la organización de la producción y del trabajo. El segundo, el de modo de regulación, remite al conjunto de conceptos, códigos, normas, filosofías, políticas, reglas e instituciones que aseguran y reproducen un régimen, aquello, señala Alain Lipietz (1994), que orienta el comportamiento de "los agentes dentro de una sociedad para satisfacer las necesidades del régimen de acumulación". Ambos conceptos constituyen la esencia del proyecto y con ellos se explica que, ante un descenso en la tasa de ganancia del capital, que es una crisis de acumulación, deviene una reorganización de la producción y del trabajo definida por un modo específico de regulación; lo que explica ciclos de reproducción. Aunque tal relación no debe conducir a una comprensión unilineal y evolutiva del régimen de acumulación y del modo de regulación, pues no están determinados a priori a la crisis de cada ciclo, sino resueltos en espacios concretos de lucha.

En los setentas, la identificación del régimen de acumulación imperante en la posguerra como fordismo, otorgó una aceptación al proyecto, pero la contradicción entre la expectativa de un nuevo régimen homogéneo como este después de la crisis de la época, con los diversos capitalismos concretos observados a partir de los años noventa llevaron a considerar el proyecto, por parte de sus críticos, como agotado. No obstante, estudios recientes, como el de Robert Boyer (2005) sobre Japón y Estados Unidos de América, que concluyen que el fordismo en su acepción concreta también tuvo variaciones, sin que por ello la categoría empírica estuviera limitada para aprender y explicar un periodo de estabilidad en el régimen de acumulación, le dan vigencia. La posición crítica del proyecto olvida el principio dialéctico inmerso,

---

de la acumulación. Asimismo, identifica cuatro temáticas que se abordan: el régimen de acumulación y modo de regulación nacional principalmente en términos de determinaciones económicas, la dimensión internacional económica de la regulación, el complejo de patrones de socialización y la socialización internacional.

porque la permanencia y cambio de una manera concreta de producir y organizar el trabajo está incidida por la hegemonía de un modo de regulación específico, donde es síntesis de un proceso de lucha social como de condiciones materiales realmente existentes en un espacio concreto. En el artículo *Regulation theories in restrospect and prospect*, Bob Jessop (1990) reflexiona con claridad sobre el modo de regulación y el objeto que regula, es decir, el régimen de acumulación, cuya breve exposición puede permitir comprender la manera de operar de los conceptos regulacionistas, en su relación dialéctica.

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

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

Pero advierte, existe el otro lado de la problemática, se requiere algo más que el modo de regulación para asegurar la acumulación de capital:

> los resultados deben ser congruentes con los cambios técnicos y las condiciones materiales para la acumulación de capital. Como Gramsci enfatizó en varias ocasiones, hay un "núcleo económico decisivo" para la hegemonía. Esto significa que una adecuada explicación de la dominación de clases debe estar en referencia con sus precondiciones materiales (pero no solamente cuantitativas), como una adecuada explicación de la acumulación de capital debe estar en referencia con sus precondiciones sociales en el balance de las fuerzas de clase. Esto me parece al menos que el regulacionismo provee las bases para reconciliar estos dos aspectos de la reproducción capitalista. Sin duda, como

anotó Aglietta en su tesis, una explicación adecuada del capitalismo debe estar igualmente relacionada con sus dos caras: acumulación y regulación (Jessop, 1990:48).

La remercantilización del trabajo, desde esta perspectiva, es expresión de un nuevo modo de regulación ante la crisis del régimen de acumulación de posguerra, de una crisis particular históricamente determinada. El descenso en la tasa de ganancia del capital en la década de los setentas a nivel mundial ante un aumento del salario relativo, puso en entredicho la estrategia de desmercantilización de posguerra que también buscaba la acumulación de capital. En medio de ésta crisis, se aperturó entonces el espacio para al reconocimiento e integración de objetos de regulación de un nuevo régimen, nuevas relaciones de trabajo, que permitieran reconstituir la acumulación del capital. En este proceso social, el empleo permanente y seguro, característico del fordismo, dejó de ser objeto pertinente para la reproducción y, fue sustituido por el trabajo remercantilizado, por el trabajo precario. Fue así que, la crisis del capital, según Collado (2005), se mudó hacia la crisis del trabajo.

La precarización del trabajo, que es remercantilización, constituye en sí el resultado de la regulación neoliberal. Es el resultado de la definición conflictiva de la nueva forma del trabajo, misma que para operar la reconfiguración de las relaciones restituye al mercado como mejor institución que el estado en la asignación de las condiciones del trabajo para continuar la acumulación de capital. El estado de ser un garante del crecimiento económico socialmente reconocido, toma ahora el papel de agente distorsionador que debe reducirse al mínimo.

Debe anotarse, que el régimen de posguerra en su reproducción dispuso de los elementos que constituyen los nuevos objetos de regulación, de él se arranca la nueva configuración, que en casos como México permitió la formación de capital[5], cuyo condición de reproducción fue una sociedad salarial. Así mismo, la precarización del trabajo actual no agrega un nuevo elemento al capitalista, sino solo forma parte de otra estrategia social definida conflictivamente que reconstituye la tendencia a la precarización, al descenso del salario relativo.

5 Ornelas (1993), en su texto *Estructuración del territorio y política regional en México*, describe y analiza ampliamente como las políticas estatales de desarrollo regional, desde las centradas en las cuencas hidrológicas hasta la de desconcentración industrial, favorecieron la formación de un capital nacional entonces insuficiente, y no la convergencia regional y social pretendida. El estado interventor e inversionista dispuso las condiciones generales para la reproducción del capital, y los soportes para la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria.

Los siguientes párrafos presentan una breve crónica de esta transformación, primero de manera contextual a nivel mundial, y posteriormente en referencia a México. Se pone el acento en el periodo de crisis de finales de los setentas y la década de los ochenta, momento de definición de la nueva regulación, definición caracterizada por realizarse en un estado de *shock*. Se trata de una contextualización en la cual está inmerso el descenso a largo plazo del salario relativo. Se refiere solo la regulación como política, abordándose su sentido amplio en el siguiente capítulo.

3.- La transformación de la producción y el trabajo a escala mundial

Desde finales de la década de los setentas la tasa de ganancia del capital comenzó a descender en las principales economías de occidente. El capital era presionado por diversos factores de índole estructural y coyuntural: los salarios habían aumentado por encima de la productividad, el precio del petróleo como principal energético se había disparado, el mercado de bienes estaba saturado frente a la competencia de la europa reconstruida, y la reestilización de estos bienes duraderos se encontraba con límites. Se hacía evidente, entonces, un cambio en la organización de la producción y del trabajo que permitiera al capitalismo reproducirse a una tasa mayor –dígase ganar a la clase capitalista una mayor porción de la riqueza generada. Era inminente para la reproducción del capital un cambio en el régimen de acumulación y en el modo de regulación.

En el lapso de 1967 a 1976, según datos de David Harvey (2007:22) en *Breve Historia del Neoliberalismo,* los activos del 1% más rico de la población de Estados Unidos habían caído del 37% al 22%. Como Nieto (2010) lo refiere, para el caso de España, el nuevo régimen fordista había facilitado un incremento de los salarios como resultado de una mayor productividad, de una base técnica, pero ya desde los sesentas se observaba que los salarios de los trabajadores aumentaban más que el crecimiento de la productividad, hecho desde luego desfavorable para la clase capitalista. Por ejemplo, en el periodo que refiere Harvey, la tasa media de crecimiento de la remuneración por hora en Estados Unidos había sido de 7.61%, contra una tasa media de crecimiento de productividad de 2.38%. Las cifras para otros países industrializados según Fajnzylber (en Millán, 1998:42) eran: en Reino Unido de 10.2% en remuneraciones y 2.57% en productividad, en Francia de 13.74 y 4.88, en Italia de 14.45 y 4.91, en Japón de 20.4 y 8.27 y en Alemania Occidental de 17.7 y 5.53 respectivamente.

A. La acumulación fordista y el empleo

Este régimen de acumulación de posguerra denominado fordista, se basaba en la producción masiva de bienes estandarizados, bajo formas de organización de uso intensivo de la maquinaria y de una división del trabajo determinada por las fases del proceso productivo. Un régimen sustentado en un modo de regulación de consumo estandarizado, de relaciones de trabajo corporativizadas, y de intensa intervención del estado en la producción y el consumo de bienes generales que mantenían la demanda agregada, y de bienes públicos que socializaban el costo de reproducción de la fuerza laboral. El régimen se regulaba en un marco nacional con políticas keynesianas, contrarias al liberalismo del mercado autorregulado del siglo XIX, aquellas que la Sociedad de Mont Pèlerin criticará, y bajo políticas estructuralistas venidas de la CEPAL que favorecían la industrialización. La intervención del estado resultaba determinante para garantizar esa reproducción.

La ilusión del estilo de vida americano en América Latina, como parte del modo de regulación, encontraba reflejo en la producción estandarizada de los bienes de consumo duradero, que se extendía con la adopción del modelo de industrialización sustitutiva de las importaciones. Así, régimen de acumulación y modo de regulación visto desde el consumo, se articulaban en un círculo virtuoso, que se reflejó en la evolución favorable de la rentabilidad del capital. En este marco, la forma de trabajo fordista, la del empleo permanente y seguro, quedaba condicionado por la estabilidad de la producción estandarizada de bienes durables de consumo masivo, por inversiones de largo plazo de bienes de capital y de baja innovación tecnológica.

El empleo fordista se había constituido en la forma social concreta del trabajo entonces, cuyas condiciones definitorias eran la estabilidad en la empresa y en las funciones, la existencia de prestaciones laborales avaladas, sino es que producidas por el estado para socializar el coste de reproducción social, de un contrato escrito y de un sistema de seguridad social que aseguraba las condiciones actuales a un futuro, condiciones en conjunto que cerraban el circulo producción - consumo estandarizado. El empleo fordista, como forma concreta del trabajo se estaba desmercantilizando, disminuía su condición de incertidumbre del mercado del siglo XIX, de la fabrica del diablo que describe Polanyi en su texto *La gran Transformación*.

Sin embargo, la crisis del capital de la segunda mitad del siglo XX, obligó a un replanteamiento de la forma social del trabajo y la regulación adecuada.

B. Neoliberalismo y trabajo después del fordismo

Superar la crisis de los setentas representaba modificar las condiciones que impedían elevar la productividad y reducir el costo salarial, principales factores que permiten explicar, para la década de los sesentas y principios de los setentas, el descenso en la tasa de ganancia del capital (Millán, 1998:45). Y, en efecto, nuevas políticas en ese sentido pronto se instrumentarían, políticas basadas en un pensamiento que ya se cernía desde tiempo atrás en la clase intelectual, pero que alcanzaban su pertinencia hasta ahora. Se trata de la política neoliberal.

El neoliberalismo, es una doctrina y política actual basada en el liberalismo clásico decimonónico, que se configuró en los cuarenta del siglo anterior, como crítica al excesivo intervencionismo del estado en la economía que, como Friedrich Hayek apuntó en su clásico texto C*amino de servidumbre,* derivaba en una opresión a la libertad humana. Entonces, diversos intelectuales habían formaron la Sociedad de Mont-Pèlerin[6], para hacer frente tanto al keynesianismo como al socialismo. Pero no fue sino hasta la crisis de estanflación de los años setentas, que se abrió la oportunidad para que este pensamiento se tornara hegemónico.

Para los ochentas, ya no solo en el círculo académico había ganado terreno la doctrina neoliberal, sino también en el político: se otorgaba a varios miembros de la Sociedad de Mont-Pèlerin el premio Nobel de Economía[7], instituido por el Banco de Suecia; se adoptaba también como sustento de la política económica en Estados Unidos en el gobierno de Ronald Reagan, en Inglaterra en el de Margaret Thatcher y en Alemania en el de Helmut Kohl; y, como prototipo de política de ajuste para los países con problemas de déficit externo y presupuestal.

Como política económica, el neoliberalismo ya se había experimentado durante la dictadura de Pinochet en Chile en 1973, bajo un sistema político represivo, y en la ciudad de Nueva York en 1975 para hacer frente al endeudamiento de la ciudad. Pero ahora, en la década de los ochentas, tomaba la dimensión de prototipo de reformas estructurales a aplicarse a escala mundial. No se trataba más de un pensamiento en *stand by*, ni de una regulación circunscrita a un espacio local, de una

6 Convocados por Friedrich Hayek, se reunieron en Suiza en 1947 y fundaron entonces la sociedad de Mont Pèlerin, orientada a la divulgar las tesis neoliberales: Maurice Allais, Milton Friedman, Walter Lippman, Salvador de Madariaga, Ludwing von Mises, Michel Polanyi, Karl Popper, William Ranpard, Wilhelm Röpke y Lionel Robbins, (Anderson, 1999)

7 Desde su creación en 1969 por el Banco de Suecia, el premio Nobel de Economía se ha concedido a ocho miembros de la sociedad de Mont-Pèlerin: Friedrich A. Hayek (1974), Milton Friedman (1976), George Stigler (1982), James Buchanan (1986), Maurice Allais (1988), Ronald Coase (1991), Gary Becker (1992) y Robert Lucas (1995).

alternativa, era ahora una política capitalista global, que como crítica al estado interventor emergía pugnando por el orden espontáneo del mercado y, por ende, por la disolución del estado de bienestar que revertiría el ascenso del salario relativo. Explica Friedman (1980:146) sobre la experiencia de la ciudad de Nueva York, que condujo a la introducción de la nueva política:

> La ciudad de Nueva York constituye el ejemplo más dramático en los Estados Unidos de los resultados alcanzados al intentar conseguir unos objetivos mediante actividades públicas. Nueva York es la comunidad con más programas de bienestar en todo el país. El gasto que realiza la administración de la ciudad es mayor, en relación al número de habitantes, que en cualquier otra ciudad norteamericana, por ejemplo, dos veces mayor que el de Chicago [...] Pero más dinero, más programas, más impuestos no solucionaron los problemas. Condujeron a una catástrofe financiera sin satisfacer 'las necesidades esenciales de los habitantes'...

Por tanto, la intervención estatal había ido muy lejos creando endeudamiento público, inflación y, pero aún, limitando la libertad del individuo a elegir. En consecuencia, las décadas de los ochentas y noventa están marcadas por políticas –dentro de la nueva regulación, orientadas al desarme de las economías mixtas, a la desregulación de las actividades económicas, privatización de empresas públicas, eliminación del déficit presupuestal, apertura exterior al comercio y flexibilización laboral. Nuevas políticas que encuentran reflejo y sustento en la también flexibilización de la producción que caracteriza al régimen posfordista, que es congruente con los desarrollos tecnológicos de la información y la comunicación. Con la política neoliberal se aseguro el paso de la producción de bienes duraderos de consumo masivo a la producción segmentada y de continua innovación, y al empleo polifuncional y solo por el tiempo estrictamente necesario del trabajador. El agotamiento del régimen de producción estandarizada extinguía así, apoyado por la nueva regulación neoliberal, el trabajo estable y seguro, y la centralidad del gobierno central en la regulación del régimen.

La precarización del trabajo resulta, en este contexto, la oportunidad a nuevas formas de trabajo posfordista: empleo a tiempo parcial, trabajo a destajo, empleo temporal, empleo por un periodo de prueba o por capacitación, trabajo a domicilio, cuyas características rompen con la estabilidad y seguridad anterior definidas por la garantía de una jornada de trabajo mínima, la existencia de un contrato de trabajo escrito, y prestaciones sociales. El estado, por su parte, rompe con su aval de las negociaciones colectivas del trabajo y tolera las nuevas formas en un marco no regulado normativamente. Se deja el trabajo a las fuerzas libres

del mercado, dice Milton Friedman, a la libertad de elegir[8], asegurando la continua precarización como tendencia de largo plazo. Estas nuevas formas neoliberales habrían, entonces, de contrarrestar el ascenso anterior del salario relativo.

David Harvey (2007) quien en el documento *Breve Historial del Neoliberalismo* proporciona gran cantidad de datos sobre los orígenes y resultados de ésta política, concluye que con ella se restauró el poder de clase, el del capital. En Estados Unidos el 0.1% más rico recuperó su participación en la renta nacional similar al del término de la Segunda Guerra Mundial y los salarios reales disminuyeron 30% pese a un relevante aumento de la productividad en el periodo. El autor refiere una declaración de Alan Budd, asesor en materia económica entonces de la primera ministro de Inglaterra Margaret Thatcher, que devela el objetivo real de la regulación neoliberal: "las políticas efectuadas en la década de 1980 consistentes en combatir la inflación restringiendo la economía y el gasto público, eran un modo encubierto de golpear a los trabajadores".

Durante las últimas tres décadas, el neoliberalismo sirvió de fundamento para conducir grandes transformaciones sociales, como la globalización de los mercados y del capital, el término del estado de bienestar, la democratización en Latinoamérica y el ocaso del socialismo soviético. El objetivo, resolver la crisis del capital. De manera que este capítulo se ocupa, de acuerdo al proyecto regulacionista de Bob Jessop ya expuesto, de referir la conexión entre el neoliberalismo como política de ajuste y la precarización del trabajo, éste objetivo de aquella y reacción o respuesta a la crisis de los setentas ante el que la doctrina keynesiana se mostró incapaz de solucionar. Una política neoliberal como sostiene David Harvey (2007), no accidental, sino una regulación definida conflictivamente, configurada socialmente para reproducir el capitalismo.

4.- Trabajo, estado y capital en México

México, en el contexto del desarrollo del capitalismo a nivel mundial, desde luego no estuvo al margen de los procesos de definición y reproducción de ambos regímenes, primero, en el de industrialización

8 Friedman (1980:176), como solución a lo que llama la falacia del estado de bienestar, respecto a la seguridad social, propuso eliminar el sistema de jubilación colectivo, acabar con "cualquier acumulación posterior de beneficios, dejando que los individuos se encarguen de su propio retiro del modo que deseen". Modelo que según sus supuestos, aumentaría el ahorro personal, la renta nacional y una más rápida formación de capital.

para la producción sustitutiva de importaciones de bienes de consumo duradero, con formas de trabajo estables y seguras y, después, en el de reconversión de la industria para la manufactura de bienes exportables, bajo el uso de formas de trabajo precarias. En ambos, las formas de participación estatal fueron distintas, y las formas de trabajo contradictorias. Los siguientes párrafos, ofrecen un seguimiento de los procesos de configuración de ambas sociedades, a la luz de la descripción de distintas políticas instrumentadas.

A. Formación de capital, el objetivo

Desde los primeros años de la década de los cuarenta y en pleno auge de la teoría keynesiana, el gobierno federal impulsó una política de industrialización a toda costa, bajo la premisa que identificaba desarrollo con industrialización. Explica Ornelas en el texto *Estructuración del territorio y política regional en México* (1993:39) que, los gobiernos instrumentaron desde entonces hasta finales de los setentas una especie de estrategia desarrollista, aplicando una agresiva inversión pública para impulsar la formación de capital privado. Esta estrategia permitiría en el largo plazo una tasa elevada de crecimiento del producto interno bruto (PIB). Facilitar la formación de capital, en el marco del modelo de sustitución de importaciones, requería proteger a la actividad industrial nacional de la competencia internacional, pero también ofrecer las condiciones generales para la producción, que solo el estado a través del gobierno central podía llevar a cabo.

En el discurso de toma de protesta como presidente de México, el día 1 de diciembre de 1952, Adolfo Ruiz Cortines expresaba esta necesidad de formar capital privado:

> Como todo país en proceso de desarrollo, México se ha encontrado ante una seria disyuntiva a causa de la escasez de capital disponible para la inversión. Si aplica sus recursos a la producción de bienes de consumo, sin cuidarse de reponer o incrementar la maquinaria y equipo que requiere la agricultura, la industria y el transporte, podrá frenarse el desarrollo económico. Y si pretende canalizar una parte importante del ingreso nacional hacia la adquisición de maquinaria y equipo, tendrá que reducir la producción de artículos agroindustriales. Así las tres últimas administraciones revolucionarias han optado por una solución intermedia fomentando, a un tiempo, la producción de bienes de consumo y el incremento de maquinaria y equipo.
>
> Esta política permitirá proseguir el aumento en la producción de petróleo y otros combustibles; la electrificación del país; la expansión de la industria siderúrgica; el crecimiento de la industria manufacturera; la rehabilitación y ampliación del sistema ferroviario; la construcción de nuevas carreteras y de obras hidráulicas, con el consiguiente incremento de la producción agrícola (Biblioteca Garay, 2011)

Gustavo Díaz Ordaz, diez años después reafirmó esta estrategia de industrialización e intervención del estado. En su primer discurso como presidente de México, el 1 de diciembre de 1964, explicó:

> Sin una industria básica integrada y balanceada, el progreso industrial será precario. Contribuiremos a la realización de sus planes de expansión, coordinando la iniciativa privada y la del Estado (Biblioteca Garay)

Los resultados de la estrategia de industrialización, de 1940 a 1970, muestran su congruencia con el discurso. La tasa promedio de crecimiento económico anual fue del 6.3% en el periodo, llegando en los sesentas incluso a tasas del 9% en la rama de la industria manufacturera. Esta política keynesiana había incluido entre otros mecanismos, la creación de bancos de fomento, el otorgamiento de permisos previos a la importación, el establecimiento de precios de garantía de productos agrícola, la formación de empresas públicas, así como la autorización de subsidios y exenciones fiscales. Datos del cambio del sector secundario, no dan lugar a objetar los efectos industrializadores de la política. Este sector incrementó su participación en el PIB del 24% en 1940 al 34% en 1970, siendo las ramas mecánica, eléctrica y automotriz las de mayor crecimiento a una tasa de 15% anual en los setentas.

B. Empleo, la forma del trabajo

Este proceso de industrialización a toda costa, claro está que se llevó a la par de un proceso de reorganización del trabajo. En primer lugar, se puede indicar que en el periodo de 1940 a 1970, la participación de la población ocupada (PO) en el sector secundario se incrementó a nivel nacional en 76%, al pasar de representar solo 13% de la PO a casi una cuarta parte. Para 1970, la suma de la PO de este sector con el de servicios ascendía ya al 63%, cuando en los cuarenta esta proporción la ocupada el sector primario. En segundo término, se puede observar que la forma de trabajo estable y segura, denominada genéricamente empleo en la época, tomó dominio en la sociedad mexicana sobre la forma temporal y sin seguridad social característica del campo, no obstante, la localización sectorialmente desigual de la producción en el espacio nacional.

Para 1970, el 89% del tiempo trabajado en la industria se concentraba en la ciudad de México, su zona conurbada y en los distritos industriales de Monterrey, Guadalajara y Torreón. Tan solo en la ciudad de México se localizaba un tercio de la industria del país y el 39% de los obreros. El 78% de la PO en esta era asalariada (Pacheco, 1994:271). Así que se puede establecer que fue en las grandes ciudades donde se configuró la forma de trabajo fordista. Si se contrastan, además, los niveles de prestación de seguridad social de estos espacios con los del medio rural

en aquel entonces, se muestra que el 42% de la población urbana contaba con esta y en el medio rural solo el 7% (Ornelas, 1993:30).

El estado al igual que en la organización de la producción, intervino en la del trabajo, de forma indirecta a través de la inversión pública que creó las condiciones necesarias para la industrialización y, de forma directa mediante el establecimiento de una legislación proteccionista que fue acompañada de una política garante de esta. Se pueden citar entre estas normas: Ley Federal del Trabajo (1938, 1970), Ley del Seguro Social (1943), Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963), Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1972) y Decreto del Fideicomiso para la operación del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (1974). Entre las obras garantes pueden mencionarse Hospital General La Raza (1952), Ciudad Universitaria (1954) y Conjunto Habitacional Urbano Nonoalco Tlatelolco (1964).

En suma, en la organización de la producción y del trabajo fordista el estado intervino intensamente, conduciendo a un proceso de desmercantilización. El impacto en la condición de precarización de largo plazo del trabajo, claro está que es visible. El salario relativo aumentó. De 1950 a 1970, los salarios como proporción del PIB, pasaron del 25% al 35% (Meza, 2005:146), en tanto el PIB percápita se incrementó a una tasa media anual de 3%.

Pero también otros procesos sociales contribuyeron, además del de desmercantilización, en la estructuración del régimen. Por ejemplo, la construcción de la sociedad salarial como aspiración de toda la sociedad. Como en la ciudad de México, se concentró el trabajo asalariado y, por tanto, la nueva clase media, en ella se mostró al consumo estandarizado como indicador de progreso. Una construcción en la que contribuyeron los medios de comunicación. De manera que, la forma de trabajo fordista, con sus características de seguridad y estabilidad, se impuso en el país como el ideal que traía consigo ese estilo de vida de la ciudad. La cinematografía, la televisión, la radio, la prensa, la moda, los museos y los libros de texto gratuitos, ayudaron a transmitir y capturar ese estilo y las aspiraciones fordistas.

En su toma de protesta como presidente en 1964, Gustavo Díaz, refería esas condiciones del trabajo predominantes y aspiradas en el momento:

> Certidumbre en el trabajo, salarios adecuados, seguridad social, participación en las utilidades, son instrumentos dirigidos a elevar consistentemente las condiciones de vida del trabajador.
> Extender la seguridad social, mejorar las prestaciones e incluir otras, será propósito permanente del Gobierno (Biblioteca Garay)

Debe recordarse, en concordancia con el pensamiento regulacionista, que la situación favorable para el trabajador, no representaba una crisis capitalista. Contrariamente, la desmercantilización como parte de la regulación representaba el costo transitorio del pacto entre el capital y el trabajo, para que el estado realizara las condiciones generales para la producción, para que se formara el sector trabajador y el capital privado en México. Como expresa Ornelas (1993:30), el régimen favorecía en sí el desarrollo capitalista, pues apresuraba la concentración de la propiedad de los medios de producción.

Gustavo Díaz Ordaz, en su discurso del quinto informe de gobierno, concluía respecto a la época:

> Una amarga experiencia histórica de injusticias y frustraciones aconsejó a los Constituyentes de 1917 adjudicar al Estado un papel primordial en la promoción del desarrollo nacional y la solución de los problemas sociales de nuestro pueblo. En el contexto de un régimen de economía mixta, inteligentemente delineado por aquellos hombres victoriosos, hemos logrado armonizar las libertades individuales y los derechos sociales, el beneficio particular y la satisfacción de necesidades colectivas (Biblioteca Garay)

5.- Crisis, crisis y ascenso neoliberal en México

Señala Huerta en *Economía mexicana, más allá del milagro* (1991:63) que la crisis, como agudización de las contradicciones de la dinámica económica, "se convierte en medio para cuestionar y modificar las formas y estructuras de funcionamiento de la economía, [... y así] encarar los problemas que la ocasionaron como reanudar la dinámica de acumulación de capital". Es en las crisis cuando se definen los modos de regulación, cuando se identifican los nuevos objetos de los nuevos regímenes de acumulación. En este sentido, la crisis de la segunda mitad de los años setentas, y particularmente la de los años ochentas, constituyeron el punto de inflexión del régimen de acumulación y modo de regulación fordista en México, que dio paso a la forma de trabajo precaria. Momento de lucha y definición, acuerdos y contrapesos entre una mayor intervención del estado, política lidereada por los estructuralistas y una parte del sector privado nacional y, una liberalización de la economía lidereada por los monetaristas, por los neoliberales.

A. El agotamiento estructural del modelo

En la primera mitad de los setentas, la estrategia de industrialización mostró signos de agotamiento. Si bien la estrategia había permitido un crecimiento elevado de la producción y, del capital productivo, ya

para entonces por condiciones estructurales internas y de largo plazo el modelo dejaba de garantizar rentabilidad. Desde adentro el agotamiento se puede explicar por el poco desarrollo en la producción de bienes de capital, que obligó a que en la segunda etapa (1956 – 1970), que correspondía a la sustitución de estos, la demanda se mantuviera hacia el exterior. Esta situación ligada al descenso en las divisas de la exportación agrícola, que habían financiado la primera etapa (1940 – 1956), obligó un endeudamiento. Este agotamiento se puede observar así en el agravamiento del déficit externo y el aumento de la deuda externa, la cual pasó del 17% como porcentaje del PIB en 1970 al 38% en 1976. El déficit del sector público había pasado en el periodo del 1.8% al 7.2% del PIB (Millán, 1998; Huerta, 1991; Basañez, 2002).

Por otra parte, el aumento sostenido del salario relativo desde los cincuentas, se constituye en la condición estructural de largo plazo que limitada continuar con el modelo. Tan solo de 1970 a 1976 el salario relativo pasó del 35% al 40%. Esta es una visión centrada en la tendencia distributiva, pero si se engarza con la condición interna de agotamiento del modelo, se puede además complementar la explicación refiriendo las condiciones técnicas de producción. Según Celso Furtado, al requerir la producción de bienes durables, una mayor proporción de capital por trabajador, se reforzaba la declinación de la tasa de ganancia debido a la menor rentabilidad que representaban estos bienes respecto los bienes tradicionales (Millán, 1998:28). El modelo pues, estructuralmente estaba agotado, por lo que habría de reconfigurarse, siendo la inestabilidad externa el problema inmediato a resolver.

B. Entre estructuralismo y monetarismo

En el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, de 1970 a 1976, las discusiones sobre política económica se centraron entre mayor intervención del estado en el mercado o liberalización. Esta discusión es congruente con las observaciones para entonces de Friedman sobre las economías de occidente. En su libro *Libertad de elegir* de los años setentas, consideraba que las políticas intervencionistas ya se habían minando ante la falta de dar soluciones claras, a no ser que esta fuera una mayor intervención estatal. Friedman sostenía que, aun no era claro si la opinión pública se inclinaría hacia una libertad amplia como la de Smith, o hacia el estado omnipotente de acuerdo con el espíritu de Marx (1980:393).

En este marco de indefinición, buscando prolongar el milagro mexicano, el gobierno echeverrista optó por continuar con el intervencionismo, echando mano del endeudamiento público y del aumento de ingresos provenientes de bienes y servicios públicos, aunque en política monetaria se aplicó una estrategia contraccionista. Sin embargo, contrario a lo que

puede inferirse que dicha política sostendría al régimen, los resultados indican que las propias contradicciones permitieron que ésta definiera futuros mecanismos de una regulación orientada a la precarización del trabajo. Esta política denominada de desarrollo estabilizador, lo que favoreció sin ser orientada a ello, fue un descenso del salario relativo. Esto se explica por el inmediato ascenso de la inflación[9] aunado a la decretada contracción salarial, que condujo a una perdida del poder adquisitivo de los salarios. En 1973 la inflación ascendió al 12% y en 1974 al 23%.

Como con esta política no se redujo el déficit del sector externo, a la vez que se contrajo mayor deuda pública, en el año de 1976, el gobierno suscribió una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional, que hizo identificar también otros futuros mecanismos de regulación. Para obtener crédito, el gobierno se comprometió a reestructurar la base productiva y disminuir la intervención del estado. El respaldo del sector empresarial para con estos compromisos era indiscutible por la baja de la rentabilidad que se mostraba, su endeble participación en la conducción económica y la fortaleza que había tomado. De 1955 a 1970 el número de unidades económicas había pasado de 443 mil a 761 mil, y las grandes empresas de controlar el 22% del capital al 80% (Millán, 1998:74).

Fruto de estos compromisos con el FMI traducidos en políticas económicas, se contrajo el gasto público así como la circulación monetaria, se aumentaron las tasas de interés, se devaluó el peso y se congeló el salario mínimo. El resultado fue una reducción del crecimiento económico a una tasa del 3.4% entre los años 1976 y 1977, lo que se tradujo sí en una reducción del crecimiento de las importaciones. Con ello, los monetaristas, los del pensamiento de Friedman y Hayek, comenzaron a ganar posiciones para definir la nueva política. La estrategia estructuralista resultaba insostenible.

En este contexto, José López Portillo, en el discurso de toma de posesión como presidente de México, el 1 de diciembre de 1976 reconoció "la agonía de la estrategia económica seguida por México desde la Segunda Guerra Mundial". Señalaba que había no que corregir, sino que modificar el modelo de crecimiento económico. Como reconoce Basañez (2002), este reclamo no debe de extrañar, pues pertenecía al ala monetarista, que ya dentro del gobierno echeverrista había mostrado su oposición a los estructuralistas. Él había fungido como secretario de

9 Anderson (1999) sostiene la tesis, ejemplificando con la situación de Brasil en 1987 de baja inflación, que se esperaba se rompiera este dique para instrumentar la política neoliberalismo, pues se requiere de hiperinflación para crear condiciones que empujen a la gente a aceptar este tratamiento, una forma de instrumentación opuesta a la represiva de Chile.

hacienda de 1973 a 1976, una posición política opuesta al estructuralismo de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el mismo discurso perfiló la nueva estrategia:

> Con pleno realismo mantendremos la libre convertibilidad monetaria y emplearemos la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley de Inversiones Extranjeras, para aprovechar en beneficio del país, del mercado, el financiamiento y la tecnología externa, y así crear empleos, propiciar el aprovechamiento de nuestras materias primas, aumentar las exportaciones y demás ventajas de un trato de recíproco beneficio, afortunadamente ya posible para seleccionar lo que al país convenga a largo plazo.
> Es necesario comprar mejor lo que tenemos que importar; importar solo lo que convenga realmente a la economía y a la sociedad nacional y vender mejor, con habilidad, lo que exportamos, a mercados más amplios y diversificados (Biblioteca Garay)

Un modelo distinto entonces se estaba definiendo, sustentado en el liberalismo que rompe con el proteccionismo keynesiano, aunque en tanto etapa de tránsito contenía elementos reguladores anteriores, por ejemplo, el Sistema Alimentario Mexicano. Contra la tesis ricardiana del libre comercio, a partir del uso de las ventajas comparativas, el Sistema Alimentario Mexicano tenía como objetivo lograr la autosuficiencia de la producción de maíz y frijol, entre otros productos, lo que implicaba un intervención estatal en la producción, distribución y consumo de esta cadena (Spalding, 1994). Desde luego, este sistema antagónico a la futura regulación, sucumbió en el gobierno entrante.

Respecto al trabajo, en el mismo discurso José López Portillo determinó una política de contención salarial, cambiando el otrora objetivo echeverrista de elevación de las "condiciones de vida" del trabajador, por el de satisfacción de "necesidades básicas":

> Con la racionalización de los elementos básicos de costo, utilidades y salario, podremos combatir la inflación y propiciar producción y empleo. Apelamos la solidaridad responsable en esta materia.
> Educar para la vida, en gran medida es educar para el trabajo, de ahí que la política de empleo reconoce la obligación social de capacitar a cada posibilidad de trabajo para que, con esa seguridad, pueda satisfacer sus necesidades básicas. Así debemos proyectarla (Biblioteca Garay).

En suma, en los últimos años de los setentas se dispusieron nuevos mecanismo de regulación. Para el mercado de trabajo se dictó una política de contención salarial. Para el mercado productivo contracción del gasto público y aprovechamiento de las ventajas del mercado externo.

C. La petrolización de la economía

Los nuevos elementos, sin embargo, no lograron articularse en una nueva regulación que definiera y reprodujera plenamente un nuevo régimen. Esto se logró hasta varios años después. El auge petrolero del año 1978 mermó la definición, pues representó una fuente extraordinaria de divisas que permitió flexibilizar la entrante política ortodoxa, aunque se mantuvo respecto a algunas variables como la liberación de precios y la contracción salarial. De 1978 a 1981 se reactivó la expansión del gasto público, se mantuvo el tipo de cambio y de tasas de interés reales inferiores a las externas, además de liberalizarse las importaciones. Sustentada en las exportaciones de hidrocarburos, que representaron el 70% de las exportaciones, la economía creció a una tasa anual de 8.5%.

La estrategia desde luego representó solo un paréntesis en la definición de la nueva regulación, pues lo que se configuraba con ella era una economía ficticia de alto consumo que llevaría a una crisis aún de mayor profundidad. El acelerado aumento de las importaciones a una tasa del 27% de 1980 a 1981 debido a la incapacidad del aparato productivo para hacer frente a la demanda nacional derivada de los ingresos petroleros, restauró el déficit externo. Entonces, como apunta Huerta (1991:89), a diferencia del modelo de industrialización donde el crecimiento de la demanda era resultado de las condiciones productivas internas, en el periodo 1978 – 1981, este no era acompañado de un crecimiento de la producción porque era resultado de factores exógenos que tenía que cubrirse con importación de bienes.

En el marco de esta economía ficticia, petrolizada, no obstante, debe advertirse que en el ámbito del trabajo, la política ortodoxa no se abandonó. Se instrumentó una estrategia de incremento de las remuneraciones menor al aumento de los precios de los bienes y servicios, lo que apenas permitió mantener el salario relativo, es decir, la proporción en el PIB de las remuneraciones de asalariados en un 38%. El poder adquisitivo del salario mínimo, en sí, estaba cayendo. De octubre de 1976 a diciembre de 1981 ya se había reducido un 22%. Esto, no obstante, no debe interpretarse como la definición de una nueva regulación. Cierto, se identificaban entonces algunos elementos neoliberales, pero la falta de articulación entre ellos, más aún su confrontación con otros, mostraba más una crisis de la regulación anterior que la plena presencia de una nueva. La reorganización productiva y del trabajo estaba indefinida ante la distorsión que la petrolización le asestaba a la economía mexicana. Como bien ha referido Bob Jessop, la definición es conflictiva y se sustenta a su vez en sus propias posibilidades de materialización, hasta entonces, no avizoradas.

El periodo 1970 - 1982 muestra pues el momento de crisis del fordismo. Como momento de crisis se trata de una transición entre la estabilidad de un régimen y la estabilidad de uno nuevo, pero también de la definición de la futura regulación que asegure aquel. Por ello, no se puede afirmar, pese a un descenso del salario relativo y la identificación de mecanismos de la futura regulación, de la existencia de una regulación como todo un conjunto consistente de compromisos socio institucionales para un nuevo régimen. Cierto es que en la discusión de política económica ya se reconocía como opción al monetarismo frente al estructuralismo, pero no será sino hasta el siguiente gobierno que se reconozca el cambio de regulación y se codifique para asegurarla.

Para 1982, de acuerdo a Millán (1998:86), ya se encontraban dispuestas las bases de un nuevo proyecto, el neoliberal, por lo que el futuro gobierno haría las políticas de ajuste necesarias, que no implica estabilidad.

D. La estrategia insostenible

La caída internacional de los precios de petróleo de 1981 a 1986, a un tercio de su precio máximo de 1980, no hace más que mostrar, en el contexto regulacionista, la carencia de una regulación que le de coherencia a una organización de la producción y el trabajo, que conlleva estabilidad. Este descenso del precio lo que provocó fue una nueva crisis, ahora de liquidez, que determinó darle salida inmediata al modelo de intervencionismo del estado, y ajustar el aparato productivo y el trabajo. No se trató de un evento que obligara a reorganizar, pues la obligación estructuralmente estaba dada, lo que el evento determinó fue la impostergabilidad de tomar otra regulación. Ante el agotamiento del modelo, el aumento de la deuda externa que ya representaba el 85% del PIB, y la caída del precio del petróleo, el país fue restringido del crédito internacional lo que conllevó la toma de medidas del ajuste necesario, en función de mecanismos ya identificados.

No se concuerda con Millán (1991:83), en términos de que la estrategia de crecimiento de José López Portillo basado en la exportación de hidrocarburos, agregó convulsiones que hicieron inevitable una nueva regulación. Como se anotó, por el aumento del salario relativo, estructuralmente ya era inevitable un nuevo régimen. Lo que la crisis de liquidez agregó fueron las condiciones, para reconocer en definitiva todo un conjunto articulado de mecanismos de regulación, que incluye ello no solo políticas económicas sino filosofías y prácticas sociales, que si no fueron plenamente aceptadas puesto que toda definición es conflictiva, si reproducibles bajo todo ese articulado.

E. La solución necesaria: remercantilizar el trabajo

En efecto, el nuevo gobierno respondió al colapso financiero, con cambios de índole estructural. Se abandonó en definitiva la estrategia de industrialización para sentar inicialmente en la exportación manufacturera el motor del crecimiento. Miguel De la Madrid en su discurso de toma de protesta como presidente de la federación, el 1 de diciembre de 1982 reconoció "las horas difíciles" en que asumía el cargo:

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

Para enfrentar la crisis, De la Madrid Hurtado delineó diez puntos programáticos entre los que destacan: un presupuesto austero, estímulos a la importación de alimentos básicos, eliminación de subsidios cambiarios y reforma fiscal. En suma, renuncia total a la estrategia proteccionista anterior. Sobre el empleo demandó a los sectores "moderación y responsabilidad en las negociaciones para temperar salarios y utilidades". Asimismo, anunció una estrategia emergente con "programas especiales de trabajo productivo y socialmente útil en las zonas rurales más deprimidas y en las áreas urbanas marginadas". Si bien, propuso el uso de instrumentos para proteger el empleo, sujetó el uso de estos a eliminar distorsiones en el mercado de trabajo. Es decir, remercantilizar el trabajo.

De 1982 a 1986 el gobierno De la Madrid Hurtado mantuvo la política de cumplimiento de los servicios de la deuda a toda costa, instrumentando desde el comienzo de su gobierno el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) que se orientaba a contener la inflación superior al 100% anual. El resultado, una tasa negativa de crecimiento de la producción, reducción de la inversión pública en 11% y pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo del 25% que se refleja en la reducción de las remuneraciones de asalariados al 28% del PIB. De 1982 a 1986 los incrementos a los salarios mínimos fueron inferiores al alza de los precios. Por ejemplo, en 1983 los precios al consumidor se doblaron, en tanto el salario mínimo solo se incrementó en 44%. El objetivo dicho de estos programas de austeridad era deprimir la demanda para frenar el ascenso de los precios y corregir el déficit externo, bajo la tesis de que con estabilidad y un peso subvaluado se generaría un aumento de la oferta de bienes exportables. Como se observa, con esta

política de ajuste, no sólo los salarios reales se contraían sino, con ello también, la proporción de remuneraciones de asalariados respecto al PIB. En 1976 esta proporción, producto del agotamiento del modelo había ascendido al 38%, pero ahora con el ajuste estructural para 1986 ya era del 28%.

Es decir, con las políticas de ajuste estructural la precarización necesaria del trabajo se estaba resolviendo. El salario relativo para 1986 ya se había deprimido a su nivel de los años cincuenta. No obstante, la reconfiguración de un nuevo modelo estaba inconclusa. Pues si bien, se había perfilado un nuevo equilibrio entre capital y trabajo, habría que definir estrategias compatibles que garantizaran en el mediano plazo una estabilidad de ese equilibrio, la reproducción de un régimen. La situación aún resultaba inestable para 1986 por el abultado endeudamiento, aunque ya estaba definida la estrategia.

F. La solución final: un régimen neoliberal

En 1986 el gobierno tuvo que anunciar, la insostenibilidad del pago de la deuda. Situación que motivó una fuga de capitales, afectando el valor del peso y, por ende, el de los precios de los bienes importados. También, se vieron afectadas las finanzas públicas. Se tuvo que recurrir así, una vez más al Fondo Monetario Internacional para reestructura la deuda[10], suscribiendo nuevos compromisos. Se sumaban ahora a las políticas de austeridad recetadas por el Fondo, la privatización de empresas públicas y la apertura comercial. Estos compromisos quedaron reflejados en lo que sería el Programa de Aliento y Crecimiento Económico PAC, segundo programa de ajuste, y sustento integral de la nueva política. Debe anotarse que estos compromisos venían a complementar la regulación ya definida, para asegurar una nueva organización de la producción y el trabajo.

En el año de 1987 se instrumentó un tercer programa, el Pacto de Solidaridad Económica PSE que aceleró las reformas. Entre otras medidas ordenó un aumento general de emergencia del 15% al salario mínimo y a los salarios contractuales, y para enero de 1988 dispuso un aumento del 20% al salario mínimo pero no a los contractuales. También, se incrementaron en 85% los precios y tarifas públicas, y se aceleró el programa de apertura económica (Basañez, 2002:264). El pacto representaba aparentemente una concertación entre el gobierno y los sectores para superar la crisis y controlar la inflación con el anuncio previo de los ajustes, lo que generaría expectativas de inflación

10 Después de Brasil, Turquía y Argentina, México ocupa el cuarto lugar en montos de prestamos de 1945 a 2010, otorgados por el Fondo Monetario Internacional. Son ocho las asistencias que se han recibido, siendo las de mayor cuantía en orden descendente la de los años: 1995, 1989, 1982, 1999 y 1986 (Banco de México, 2010)

anticipadamente conocidas, y a partir de esta indexar los precios. El gobierno se comprometía a sanear sus finanzas, los obreros, a moderar sus demandas, y los empresarios a elevar los precios de acuerdo con sus costos (Millán, 1998:91). En realidad, el nuevo pacto representó parte de la nueva regulación definida, parte de los compromisos socio institucionales por los cuales los salarios no volvería a aumentarse por encima del incremento de los precios y aun ritmo de crecimiento mayor de la acumulación de capital. Los trabajadores, en lo sucesivo, serían afectados en cada revisión debido a la indexación por debajo de la inflación. El pacto cumplió su objetivo, la inflación se redujo de 105% en 1987 a 51% en 1988, y también contrajo el salario. De octubre de 1987 a diciembre de 1988 el salario mínimo perdió 33% de su poder adquisitivo y, el salario relativo respecto al PIB llegó al 26%, una proporción similar a la de 1950.

Puliendo el modelo, según los compromisos con el FMI, en el gobierno de De la Madrid, se adoptaron políticas orientadas a facilitar el funcionamiento del libre mercado. Se instrumentó en sí todo un proceso articulado de remercantilización. Se privatizaron empresas públicas, las que en 1982 llegaban a la cantidad de mil 155, se eliminaron subsidios que distorsionaban los precios y que sostenían ficticiamente ramas productivas ineficientes, se comenzó un proceso de desregulación de la actividad económica, se quitaron los precios oficiales de bienes y se sustituyeron los permisos previos a la importación con aranceles. Se explica bajo la nueva regulación que quedando libre el mercado de distorsiones, la lógica de las ventajas competitivas favorecería la reestructuración de la economía hacia un régimen de exportación de manufacturas. Los objetos del régimen estaban identificados, y un nuevo régimen se estructuraba. En efecto, del año 1982 a 1988, las exportaciones no petroleras aumentaron 137%, principalmente de los ramos de los textiles, el papel, lo productos plásticos y los metálicos.

Debe aclararse que, la regulación por la conflictividad en su definición no es un todo monolítico ajeno a la inconformidad. Así que frente a la política de ajuste se diversos sectores se expresaron en contra de esta mediante manifestaciones, huelgas y formulación de programas alternativos para superar la crisis. Basañez (2002:240), en el documento *La lucha por la hegemonía en México 1968 – 1990* enlista varios movimientos obreros, campesinos, intelectuales, tanto de izquierda como de derecha que mostraban su inconformidad. Unos manifestándose en contra del costo social de la política, otros señalando el mal manejo de la política económica. En ese marco, la legalización de los partidos de izquierda y la canalización a éstos de fondos oficiales, según este autor, era una medida tomada similar a la de la nacionalización de la banca en

1982 por el gobierno de López Portillo, sólo para ganar legitimidad ante el malestar social.

G. La consolidación de la política neoliberal

Carlos Salinas de Gortari arribó a la presidencia en 1988. Durante su gobierno, se continuó el proceso de ajuste estructural y se confirmó la estrategia de apertura comercial y exportación secundaria. En su sexto informe de gobierno, habló de esta reestructuración:

> En los tiempos actuales de creciente globalización se hace necesaria una amplia interrelación con la economía mundial para lograr pleno aprovechamiento de las ventajas competitivas del país a fin de asegurar la rentabilidad de las inversiones, la creación de empleos y la elevación sostenida de los niveles de vida. No hay duda: la protección privilegia al capital y concentra el ingreso; la apertura favorece el empleo y la redistribución del ingreso.
> Hemos consolidado el abatimiento de la inflación, el más injusto y regresivo de los impuestos y el que más castiga la economía de las familias. Hemos eliminado el déficit fiscal y fortalecido la competitividad del aparato productivo. Comenzamos una etapa de crecimiento económico gradual y sostenido que promueve la creación de empleos permanentes, el aumento de los salarios reales y fortalece el combate contra la pobreza extrema (Biblioteca Garay)

El nuevo régimen estaba plenamente reconocido. El modo de regulación se había entretejido en medio de las crisis, entre las muestras de agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva, la falta de liquidez y la recesión con inflación. El sector laboral en medio del *shock* había concertado corporativamente un descenso en el poder adquisitivo del salario y aceptado inestabilidad en el empleo. Además, durante el salinismo, se había observado como positivo el ataque a algunos sindicatos, otrora columna de la lucha laboral, a partir de los casos de corrupción de los líderes de los trabajadores petroleros y de la educación, Hernández Galicia y Carlos Jonguitud.

En este sexenio el PIB creció a una tasa promedio anual de 3.6% y la inflación se redujo al 7% en 1994. En el ramo laboral se nota un aumento de la proporción de remuneraciones de asalariados en el PIB, que alcanza el nivel del año de 1974. Las remuneraciones medias, a precios de 1993, aumentaron de 12 mil 891 pesos en el año 1988, a 16 mil 458 pesos en 1994. Sin embargo, si se compara históricamente este nivel de remuneraciones, usando los datos con el año base 1970, corresponde al 50% de las percibidas en el año 1976. Por otra parte, contrario a la tesis de que sería el sector exportador el motor del crecimiento de la economía, la evolución favorable de las remuneraciones se observa está incidida más por el sector de los servicios, que por el de la manufactura.

En sí, en el salinismo el trabajo continuaba bajo un proceso de

remercantilización, se echaba su suerte a las fuerzas del mercado pese a algunos efectos positivos de corto plazo. Aunque se debe acotar que si el objetivo de la política era reestructurar el capitalismo para restaurar la rentabilidad del capital, ello se lograría no por efecto de un aumento de la productividad, sino por sobre todo de la disminución del salario relativo y la pérdida del empleo formal[11] con la seguridad social que este conlleva. Por ejemplo, el acuerdo para recuperar progresivamente el poder adquisitivo del salario de los trabajadores, suscrito en la concertación de 1993, por el que el aumento al salario sería por arriba de la inflación y se seguiría en lo sucesivo, quedó sepultado con la crisis de 1994 - 1995. Señala Farell (1994:440)

> En la más reciente concertación, firmada en octubre de 1993, los trabajadores y empresarios acordaron que con el fin de dar permanencia a la recuperación del nivel adquisitivo de los salarios, los incrementos en éstos se vinculen con la inflación esperada más un porcentaje adicional por el aumento de la productividad atribuible al trabajo. En el caso del salario mínimo, se referirá a la productividad promedio de la economía, mientras que en la contratación colectiva se contempla el establecimiento de bonos relacionados con el aumento de la productividad asociada al trabajo en cada empresa.

Las políticas derivadas de la crisis de 1994, siendo más congruentes en la regulación, naturalizaron la indexación del salario a la inflación, siendo en enero de 1994 la única ocasión en que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos aumentó el salario por encima de la inflación, atribuible un 2% al aumento de la productividad de 1993. Así que ese resultado favorable para el salario se desvaneció.

H. Crisis financiera y profundización de la política neoliberal

Las finanzas nacionales tuvieron un tropiezo en 1994. Durante el salinismo, el saldo en la cuenta corriente había aumentado de forma deficitaria a un porcentaje del 7% del PIB, soportado por inversión extranjera en la cuenta de capital. Pero de esta en 1993, solo el 19% era directa, en tanto el 81% de cartera, es decir, volátil. De manera tal que, la inversión comenzó a salir del mercado bursátil frente a los acontecimientos del levantamiento armado zapatista, y los asesinatos del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio y del secretario general del Partido Revolucionario Institucional José Francisco Ruiz Massieu.

11 "En México, por la heterogeneidad del mercado de trabajo, la tasa de desempleo abierto resulta insuficiente para explicar los fenómenos del empleo. El INEGI elabora indicadores complementarios que agregan a la desocupación abierta, la ocupación que se realiza en jornadas irregulares de corta duración, o los trabajos que reportan ingresos por abajo del salario mínimo, fundamentalmente, el trabajo familiar no remunerado" (Farell, 1994:435)

Al concluir 1994 solo el 10% de la inversión extranjera de cartera permanecía en el país.

En diciembre de 1994, el gobierno entrante de Ernesto Zedillo "enfrentó" esta crisis financiera, acorde a la estrategia neoliberal, decidiendo dejar de intervenir en el mercado cambiario, pues las reservas del Banco de México eran insuficientes para mantener ficticiamente la subvaluación del peso, lo que representó una estrepitosa devaluación. Para contener los efectos negativos en la economía, que la devaluación traería, se instrumentó una política de austeridad como la de la década previa a través del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. Se utilizaron para ello, líneas de crédito del gobierno de Estados Unidos de América, una vez más del Fondo Monetario Internacional con el que se suscribieron otros compromisos, y el Banco Mundial, y se absorbieron cuantiosos pasivos de la banca. Esta última medida, se argumentó, para garantizar el ahorro y el crédito. El resultado, fue un crecimiento negativo del PIB en 1995 del 6.2% y un crecimiento de la deuda pública del 225% de 1993 a 1995. El presidente reconoció el costo en su primer informe de gobierno:

> Por su magnitud e intensidad, la crisis ha tenido consecuencias graves para la población. El país dejó de percibir recursos externos que significaban más del siete por ciento del ingreso nacional. Esta pérdida se ha traducido en una disminución del ingreso de las personas y las empresas y esto, a su vez, en una fuerte caída del consumo y de la inversión. Con ello se ha agravado el impacto recesivo de la crisis.
>
> Estos fenómenos, en su conjunto, han significado una disminución en el valor real de los salarios, y, sobre todo, en el nivel de empleo. La tasa de desempleo, que era del 3.2 por ciento en diciembre de 1994, llegó al 6.6 por ciento el pasado mes de junio. En los primeros siete meses del año, el IMSS reportó una pérdida de 824 mil afiliados.
>
> Los costos de la crisis han sido muy grandes y dolorosos, pero habrían sido mucho mayores de no haberse adoptado el programa de ajuste económico. Más aún, no tendríamos ahora frente a nosotros la perspectiva de la recuperación (Biblioteca Garay)

La política neoliberal seguida, a decir de Ernesto Zedillo, resultaba inevitable.

Respecto a la estrategia de desarrollo en el sexenio, se continuó con la política de libre mercado fomentando la inversión extranjera, particularmente la directa para obtener solidez financiera, y comenzó a instrumentarse una segunda generación de reformas. La primera, conocida como Consenso de Washington, había sido enunciada en una conferencia dictada en 1989 por el economista John Williamson. Se trataba de un programa de diez reformas que América Latina debía adoptar, y que adoptó por acuerdos con el FMI, para reducir la

intervención del estado en la economía. Pero frente al fracaso en los noventa de la primera generación para reducir la pobreza y desigualdad que se sostenían, se dictó por el círculo tanto académico como político de Washington una segunda lista, que puso énfasis en el fortalecimiento de las instituciones públicas y la flexibilización laboral:

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

En efecto, en el primer y segundo informe el presidente Zedillo anunció la necesidad de llegar a acuerdos para emprender reformas estructurales que hicieran la economía más eficiente. Nunca precisó como tal la reforma laboral. No obstante, hizo eco de la nueva concepción del trabajo con la instrumentación de programas de carácter temporales, que con el trascurso de los años se habrían de institucionalizar y comenzar a formar parte de los conceptos de la iniciativa privada: empleo temporal y capacitación laboral. La reforma legal sí llevada a cabo fue la concerniente al sistema de pensiones. Se conformó un sistema de cuentas individuales de ahorro para el retiro que vincula contribuciones con beneficios, que en estricto sentido representa la privatización del sistema, o dígase la remercantilización de la seguridad social que precariza en consecuencia las condiciones del trabajador, sujeta su ahorro para el retiro al mercado, su futuro retiro a la incertidumbre del mercado, determinándose la precarización futura desde ahora. Se apostó al mercado sobre los derechos laborales.

El periodo sexenal de Ernesto Zedillo, pese a reportar una tasa promedio anual de crecimiento de 3.8% del PIB, representó un estancamiento para el sector laboral. Las remuneraciones medias de asalariados a precios del año 1993, solo se incrementaron 1.6%, esto es, 386 pesos a lo largo de seis años. El ritmo de crecimiento de las remuneraciones fue menor al de la producción, lo que indica un crecimiento de la tasa de ganancia superior. Sí durante el salinismo el salario relativo se había incrementado al 35% como proporción del PIB, al concluir el gobierno de Zedillo la proporción había caído al 31%. Durante la crisis de 1995 la proporción se contrajo al 29%

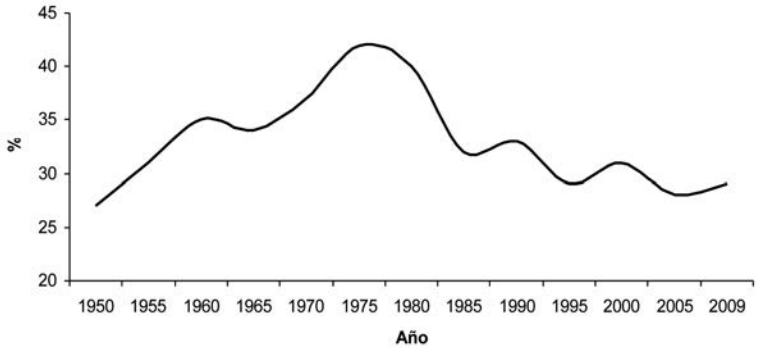
Los siguientes gobiernos, el de Vicente Fox Quezada y el de Felipe Calderón, continuaron instrumentando las mismas políticas neoliberales, reduciendo la intervención del estado y dejando la inversión y conducción del trabajo a las fuerzas internacionales del mercado, lo que acentúa la dependencia internacional a partir de la exportación. También,

estas políticas han acentuado la dependencia alimentaria y llevado a una privatización no solo de empresas públicas sino en sí de lo público, la extranjerización de la banca, y desde luego la precarización del trabajo. De 2000 a 2009, las remuneraciones de asalariados como proporción del PIB han descendido de 31% a 29%.

6.- La precarización laboral de largo plazo

De 1950 a 2010 la proporción de las remuneraciones a asalariados en el PIB o salario relativo ha mostrado fluctuaciones. Se pueden identificar tres periodos. El primero, llega hasta 1976 y en el se observa una tendencia ascendente en la proporción. En 1950 estas alcanzaban apenas el 25% del PIB, pero para 1976 se alcanza el máximo histórico de 40%. Esto representa un incremento real del 60% en la proporción del ingreso de este sector. Se trata del periodo que abarca la estrategia keynesiana, caracterizado por una forma de trabajo estable y seguro, donde el sector obrero obtiene no solo un incremento real en su salario, sino una mayor proporción del ingreso total.

Cuadro 1. Salario relativo en México, 1950 - 2009



Fuente: elaboración propia

Pero como se describió, el agotamiento del modelo que llevó a la inestabilidad económica de la segunda mitad de los años setentas, que era una crisis de capital y de liquidez, habría de modificar la tendencia alcista para continuar la reproducción capitalista de largo plazo. La estrategia de industrialización permitió un aumento del salario relativo, una desmercantilización del trabajo, porque el crecimiento del PIB a una tasa media anual del 6.35% lo favorecía, y porque se requería para lograr

ese crecimiento una demanda creciente a largo plazo de la producción estandarizada. El pacto capital trabajo también se apoyaba en una base técnica que favorecía un aumento de la productividad. Pero una vez agotado el régimen de acumulación, se debía regresar ineludiblemente a la tendencia de precarización de largo plazo. Era insostenible mantener un crecimiento a una tasa del 6.9% de la década de los setentas, a partir de factores externos.

En el segundo periodo, en el de ajuste que va del año 1976 a 1990, se observa un descenso en la proporción de las remuneraciones de asalariados, esta desciende del 40% al 25% del PIB. El abrupto descenso es reflejo del magro crecimiento del PIB a una tasa del 1.8% anual, pero desde luego muestra el agotamiento estructural de la estrategia y la identificación del nuevo régimen neoliberal que se instrumentó bajo programas de austeridad. La desmercantilización del trabajo mediante la distorsión de mercado, no sería sustentable a largo plazo como estrategia de reproducción, aunque en el mediano plazo permitió la formación y acumulación de capital, y construir las bases industriales para la siguiente estrategia. En este periodo la tasa de crecimiento del PIB percapita es del 0%.

En el tercer periodo, la proporción de las remuneraciones de asalariados se mantiene estable. Primero, de forma acelerada en el gobierno de Carlos Salinas la proporción de las remuneraciones de asalariados se incrementó hasta el 35%. Pero nuevamente los programas de austeridad instrumentados para superar la crisis de 1995 afectaron el salario. La proporción de las remuneraciones de asalariados descendió violentamente a la proporción del 29% del PIB. Desde entonces, con ascensos y descensos no significativos la proporción se mantiene constante en el 29%. Si se hace un balance de la precarización del trabajo, a partir del salario relativo o dígase remuneración de asalariados, la situación actual es similar a la de 1950, incluso si se consideran las correcciones de Neira (2010) que incluyen el trabajo autónomo.

En el periodo actual, el ritmo de crecimiento de la riqueza es superior al aumento de los salarios, operando lo que Carlos Marx mencionaba respecto al salario relativo. La regulación neoliberal ha permitido solo un crecimiento del PIB en el periodo 1990 - 2010 a una tasa del 2.6, y del PIB percapita a una tasa del 0.8% En consecuencia, las remuneraciones como proporción del PIB se encuentran impedidas a elevarse aún ligeramente. La precarización del trabajo es natural a la reproducción capitalista, y solo una estrategia de desmercantilización transitoria favorable para la reproducción a largo plazo del capital, posibilita el ascenso del salario relativo. Además, contrario al supuesto de que en la nueva estrategia sería la industria manufacturera el motor del crecimiento económico, y por

ende, el sector que presentara los mayores aumentos de empleo y salario, la proporción de las remuneraciones de este sector en el PIB mantiene una tendencia descendente. Son las remuneraciones de los trabajadores de los sectores de servicios educativos, de salud y de gobierno, las que muestran una mayor participación en el PIB. Es decir, de no ser por la contribución positiva de las remuneraciones de asalariados del sector público, la proporción reflejaría en total aún un mayor descenso.

Debe reiterarse la relevancia del análisis de Neira (2010) para desmitificar la actual corriente que atribuye al trabajo autónomo el fin de la sociedad salarial y, por ende, de la tendencia inherente a la precarización del trabajo. El valor del trabajo es contrariamente más precario con el aumento del trabajo autónomo. Es en el 40% de la población con menor ingreso, de 1992 a 2008, donde el ritmo de crecimiento del ingreso no salarial aumenta mayormente. Es decir, el denominado trabajo autónomo como el informal, familiar o por cuenta propia, no está redituando un mayor ingreso. Así que, considerando este estudio, para el caso de México el descenso es aún más abrupto en la proporción de remuneraciones en el PIB. Por ejemplo, de 1982 a 1990 esta cayó de 65% a 45% del PIB y en 1995 del 58% al 48%.

En conclusión, se ha definido y adoptado en México, desde los ochenta, una nueva organización de la producción y el trabajo que resuelve la crisis del capital, trasladando la crisis al trabajo mediante el descenso del salario relativo. El medio: la política neoliberal, una política actual, aun no en crisis.

7.- ¿Crisis neoliberal o proximidad de la crisis?

La reciente política económica adoptada en Grecia, con apoyos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo, para hacer frente a la "crisis de deuda", indican que el neoliberalismo, éste como política económica que precariza, no está agotado. Similares políticas como las que se imponen a Grecia fueron dictadas para México y la región tres décadas antes. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Central Europeo y el gobierno de Grecia acordaron apenas en 2010 un financiamiento de 100 mil millones de euros bajo los compromisos siguientes: reducción del déficit presupuestal por debajo del 3%, restricción de programas públicos de prestaciones sociales, reducción y congelación por tres años de pensiones y salarios, aumento a los impuestos del valor agregado y sobre artículos suntuarios, privatización de empresas públicas y mejoramiento del clima de negocios (Boletín del FMI, 2 de mayo de 2010). Por otro lado, en este año 2012, en España, el

gobierno conservador de Rajoy, ha realizado una reforma laboral de gran alcance, que facilita el despido y reduce los costos de este.

El neoliberalismo como política no está agotado. Asumirlo así plantearía que el capitalismo se encuentra en una crisis estructural, que ineludiblemente necesita de cambio de regulación. Las recientes políticas adoptadas en Europa, en España como también en Grecia, Italia o Portugal, plantean que contrariamente el neoliberalismo se está profundizando pero ahora en esa zona, ante la necesidad del capital transnacional de obtener mayores ganancias. Esto porque en los países donde estas han sido implementadas desde décadas atrás ya no lo permiten, pues se ha llegado al límite de reproducción de la fuerza de trabajo. Con datos de Neira (2010) sobre América Latina y de la OCDE (2010), se puede determinar que el salario relativo de los países donde tienen origen los grandes capitales, dígase Japón, Estados Unidos, Alemania, Francia, entre otros, no había sido afectado de forma relevante hasta ahora. En tanto en América Latina se había observado una tendencia a la baja, en Estados Unidos y la euro zona se había mantenido una estabilidad próxima al 55%. Incluso, en Grecia, a partir de su inclusión a la zona Euro tuvo un aumento del 37% en 2001 al 42% en 2009. En suma, la política neoliberal que con diferentes intensidades se ha instrumentado por zonas, se profundiza ahora en las más próximas al centro de los grandes capitales.

Esta tesis desde luego parece contradecir las posturas que observan un umbral posneoliberal o una crisis actualmente. Por ejemplo, Modonesi (2008:124) identifica tres momentos de esta: el de las resistencias parciales y locales como el movimiento zapatista de 1994, el de la destitución de gobiernos neoliberales como en Bolivia, Venezuela[12] o Brasil, y el instituyente de políticas posneoliberales como el de Hugo Chávez en Venezuela. Pero, no se debe confundir crisis como transición a un nuevo régimen y a una nueva regulación, con lucha social, pues esta es consustancial a la conformación de aquellos. La crisis refiere los límites estructurales para su propia reproducción. La política puede mostrar oposición e incluso contradicciones en los medios empleados

12 Para Santos (2007:16) “La rebelión zapatista en México y la consolidación, en Colombia, de zonas liberadas por las FARC y otros movimientos como el ELN, han puesto en riesgo los intentos de imponer las políticas económicas desde arriba. Al mismo tiempo, en varios países surgía una oposición militar de cuño nacionalista, que ganó un inesperado apoyo popular en algunos países, como en el caso de Venezuela después del ‘Caracazo’, violento movimiento de protesta contra la política económica neoliberal impuesta por Carlos Andrés Pérez tras haber llegado al poder oponiéndose a ella; ocho años después, este movimiento terminó llevando al poder a Hugo Chávez, quien introdujo profundas reformas institucionales y políticas de cuño opuesto al neoliberalismo”.

en el plano nacional, pero a nivel internacional se ha impuesto y sigue vigente como regulación que garantiza el régimen de remercantilización.

Por otro lado, es innegable frente al neoliberalismo como política que domina en el escenario internacional, que otra parte de la misma regulación muestra ya un desgaste, ésta es en la esfera intelectual. Desde la academia parece claro que tiene limitaciones para generar crecimiento y estabilidad de largo plazo. Las crisis de los noventa en países como México, Brasil, Argentina y Rusia, y ahora en Estados Unidos lo muestran. Por ejemplo, el premio Nobel de Economía en 2001 Joseph Stiglitz, señala que las políticas del Consenso de Washington son incompletas y, que en algunos casos inducen a errores y pobreza. Señala que se ha demostrado, con la experiencia de los llamados "tigres asiáticos" que, sí juega un papel fundamental en el desarrollo económico el gobierno (Stiglitz, 1998). Esta es una tesis opuesta a la que sirvió para instrumentar las reformas estructurales en la región. Por su parte, el monetarista Friedman, fundador de la Sociedad de Mont Pèlerin, cuna de la doctrina, en una entrevista en 2003, concedida a Simon London del *Finantial Times* (8, June, 2003), expresó que "el uso de la cantidad de dinero como objetivo no ha sido un éxito", y que no se encuentra seguro de que esta política haya que empujarla como alguna vez lo hizo.

Sí, hay un ascenso de los movimientos antineoliberales y de la falta de apoyo a esta por parte de la academia. Pero las políticas no carecen de un amplio apoyo en el campo político. Además, para reconocer una crisis del régimen se deben encontrar bases materiales suficientes que limiten la reproducción del capital, y no solo desde la dinámica de la regulación. La crisis de 1929 – 1932 fue una crisis de sobreproducción ante la falta de una demanda agregada suficiente, lo que llevó a definir el modelo intervencionista del estado para garantizarle, a la vez que se procuró un aumento del salario relativo. La crisis de los setentas, encontró su límite directamente en un descenso de la tasa de ganancia. Así que si se atiende este comportamiento, sin proponer que las condiciones de la futura crisis sean similares a la de los treinta, ésta derivará de una insuficiente demanda agregada ante el bajo descenso del salario relativo. Actualmente se ha propuesto que la crisis de 2008 representa esta crisis estructural, pero no hay suficiente sustento para plantearlo así.

La crisis de 2008, se explica, que si bien se ha identificado como financiera esta tiene sustento en el bajo salario relativo, porque el sobreendeudamiento que llevó a la crisis fue producto de mantener la demanda, a costa de complementar los bajos salarios con crédito. Sin embargo, se puede reinterpretar que esta crisis solo es una crisis de un mecanismo de regulación, ante la evidencia de que aun es posible prolongar el modelo haciendo descender el salario en las zonas próximas

al centro de gestión del capital. Es decir, dado el carácter de reproducción a escala trasnacional de capital que profundizó la regulación neoliberal, las variables para observar la crisis deben atender la escala mundial y no los espacios estatales. Si se atiende a los datos de algunas economías se expresa esta crisis de demanda agregada. Pero cuando se atiende el comportamiento de las variables a nivel mundial, si bien, se visualiza la incidencia de aquellos, no es apreciable aun un descenso mayor y prolongado que represente ese límite estructural.

De acuerdo a datos del Fondo Monetario Internacional, se puede observar que en la mayoría de las economías se sostiene actualmente una tasa de formación bruta del capital similar a los años y décadas previas a 2008, con excepción de economías como la de India que muestra un ascenso al 40% respecto al PIB y la de Estados Unidos que muestra un descenso del 20% al 15%. Por otra parte, el comportamiento de otros indicadores macroeconómicos como el de producción industrial tanto para economías emergentes como avanzadas, o de actividad de la construcción y demanda de materias primas, que si bien muestran una variación negativa para el año 2008, la tendencia de los últimos 15 años no se rompe (FMI, 2012).

Será necesario esperar algunos años para poder evaluar si esta crisis financiera refleja en sí una crisis estructural que proponga una nueva regulación, la evidencia no lo soporta aun. Lo que si resulta claro es que, como en la crisis de los setentas, se formó en las economías avanzadas un *shock* que inscribe a sus poblaciones en una perspectiva para abrazar políticas de ajuste, tendientes a una mayor precarización del trabajo. Resulta sorprendente como los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Central Europeo, propusieron un discurso que califica a este evento como "La Gran Recesión".

Esta postura del no agotamiento sino de la proximidad de la crisis, desde luego constituye una hipótesis de trabajo, que rebasa los objetivos de esta tesis. Pero lo que si puede afirmarse es que, la combinatoria del desgaste teórico, el aumento de las luchas antineoliberales, como la contracción del crédito y el descenso del salario relativo que ahora se aplica en las economías avanzadas, coloca al capitalismo en un escenario proclive para una crisis indudablemente próxima. Ello claro, concediendo que la crisis de 2008 no es la crisis estructural esperada.

Si se parte de la postura anterior, no resulta ajeno, por tanto, el planteamiento que realiza Harvey (2007:25), respecto a que el neoliberalismo o es un proyecto utópico o es un proyecto político cuya aplicación geográficamente desigual, no hace más que testificar la vascilación de las soluciones neoliberales. Esto implica que, se realiza una instrumentación

desigual de políticas neoliberales en el plano mundial, según se trate de centros de gestión del capital o no. Como explica Santos (2007) respecto a los años ochentas, los países que impusieron programas de ajuste, en realidad practicaron un intervencionismo en su economía. Por ejemplo, el gobierno conservador de Estados Unidos impuso en la región latinoamericana, una política de ajuste que recortó el gasto, incrementó los impuestos y privatizó las empresas públicas, sin embargo, la política de revaluación del dólar y el diferencial en las tasas de interés permitió que a esta le fuera trasferido el excedente[13]. Esta es la razón de la contradicción a veces encontrada entre la doctrina y el neoliberalismo realmente existente.

Las experiencias demuestran que en los ochentas y noventas, de acuerdo a los requerimientos del capital y las definiciones concretas de regulación, en algunos países fue posible instrumentar una política moderada, o dígase según Habermas (1994), de corte legitimista refiriéndose a Inglaterra, Estados Unidos o Alemania, tratándose en sí de una estrategia para subsumir progresivamente y de manera desigual los espacios a favor del capital. Hoy el neoliberalismo se mantiene vigente prolongándose como política, a pesar de su desgaste teórico, con instrumentación en las zonas más próximas a los centros de los grandes capitales. Toca ahora a Grecia, Italia, España y Portugal.

Es un hecho que las sociedades actualmente se reproducen bajo un régimen y regulación neoliberal que precariza el trabajo, que lo remercantiliza. Esto trató de mostrar este capítulo. Vale en el siguiente preguntarse sobre como esa regulación que define y garantiza el régimen, que hace el mundo, se produce y reproduce por la misma sociedad. Una vez completadas ambas discusiones, será factible retomar en el cuarto capítulo el análisis de las luchas por la municipalización, es decir, proceder al análisis en una escala menor del proceso de reconfiguración de la sociedad, que forma nuevos campos de lucha social.

13 Bourdieu (2001:30) señala que la imposición neoliberal, obedece a presupuestos éticos políticos de la tradición americana, que en tanto le otorga ventajas en el plano internacional trata de universalizar. Es un sentido común enraizado en sus estructuras sociales y cognitivas. La sociedad americana ha llevado a su límite el desarrollo y generalización del "espíritu del capitalismo" del que Max Weber había encontrado una encarnación paradigmática en Benjamín Franklin, y su exaltación del incremento del capital convertido en "deber" [...] La mentalidad calculadora impregna toda la vida y todos los terrenos de la práctica sin excepción y se inscribe en las instituciones [...] y en los intercambios cotidianos. (Bourdieu, 2001:33)

Capítulo tercero

De la vulgata al estado neoliberal

El capítulo segundo discutió como la política neoliberal, como programas de ajuste estructural, reorganizó la producción y el trabajo. Se anotó como en México en medio de la crisis, se configuró esta regulación que mermó los avances en el salario relativo de los trabajadores, que regresó la precarización del trabajo a su tendencia de largo plazo, independientemente de los medios empleados para neoliberalizar.[14] Se trata de una política vigente mundialmente, que representa un proyecto político. Este capítulo trata de responder ahora a la forma en como el neoliberalismo como algo mayor a la política encarnó en los hombres, en sus mentes y sus prácticas, como se incorporó en forma natural de manera que fuera asumido como algo dado y no cuestionable, al grado que la precarización del trabajo –*léase* flexibilización- es deseada y aplaudida por el propio trabajador. Ya en el capítulo anterior se integraron algunos fragmentos de discursos, que dan cuenta del cambio en la visión del mundo, y la búsqueda por argumentar el cambio de política. Ahora se discute sobre la formación de esa visión del mundo, su construcción conceptual y categorial, institucionalización y codificación que asegura la reproducción de las prácticas de la misma regulación.

El capítulo se desarrollo en una dirección que va de la discusión de la vulgata neoliberal que con sus palabras deleitosas se incorpora en el hábitus, a la codificación de esa visión del mundo que asegura hacer ese mundo, refiriendo para el caso de México el discurso, la política, particularmente la social y la reconfiguración espacial del estado

14 Un modo de regulación se reconoce por la orientación de sus filosofías, códigos e instituciones, por el objeto que regula y no por los mecanismos empleados y la intensidad de su instrumentación, llámese privatización, desregulación o flexibilización. Las políticas pueden tener variaciones, en cada espacio concreto.

neoliberal, que se observa mediante la política de descentralización. En ese contexto, la institución municipal aparece como actor clave en la gestión del nuevo régimen posfordista.

Antes, debe advertirse en consonancia con el proyecto regulacionista, aunque se desarrolla en el capítulo, que la vulgata neoliberal como discurso y doctrina, no reproduce por si misma un régimen de acumulación. En cada uno ciertas categorías y visiones del mundo se construyen o reconstruyen para aprender las condiciones objetivas, las cuales sirven para orientar prácticas que garanticen la reproducción; no siendo en sí las condiciones objetivas ni las categorías los que reproducen, sino las prácticas de los sujetos orientadas por ellos, institucionalizadas y codificadas, en el marco de las posibilidades que las mismas condiciones objetivas les ofrecen.

También se advierte, que la configuración de la regulación no es resultado de una llana imposición de clase, sino es producto histórico y dinámico de una lucha de clases, es decir, es una definición conflictiva arrancada de la configuración anterior y estructurada por los sujetos pero, observable por la estabilidad de cierta organización de la producción y el trabajo, de conceptos, códigos, prácticas e instituciones -dígase en este caso de estudio: neoliberalismo. De ahí que su comprensión haga necesaria una referencia a la lucha de clases, a la lucha simbólica de las clases en relación a la institucionalización de la vulgata.

Así, concluida la lectura de éste y los dos capítulos previos, puede analizarse y discutirse la configuración de un campo de lucha municipal, espacio emergente por efecto de la capitalización de la institución local, a partir de la instrumentación de las políticas neoliberales de descentralización. Porque las luchas sociales por la municipalización representan la lucha por un capital revalorado, el municipal, objeto del campo de lucha que define nuevos sujetos sociales, siendo la revalorización del capital y definición del campo producto de una reconfiguración objetiva y subjetiva de la sociedad, es decir, de un régimen de acumulación y regulación concreta, la neoliberal.

1. Las palabras deleitosas, la nueva vulgata planetaria

Considera el británico Harvey (2007:126), que una parte de la genialidad de la teoría neoliberal fue proporcionar una "mascara benévola sembrada de deleitosas palabras", como libertad o capacidad de elección. Desde luego que acierta en su percepción, aunque dicha máscara ya se encontraba desde los textos clásicos decimonónicos hasta *Camino de servidumbre* de Hayek y *Libertad de elegir* de Friedman. Finalmente,

no se puede distinguir entre liberalismo y neoliberalismo. En ellos como en estos se aprecia al éxito como una virtud la cual recae en el trabajo individual, sí y solo sí en el trabajo que se debe poner en competencia en el mercado. Por tanto, partiendo del individuo gozoso de libertad en el mercado, puede entenderse con esto que los derechos son sustituidos por la competencia, pues es el hombre inteligente, el más capaz, el virtuoso, el que en ella puede aprovecha las oportunidades, las que el libre mercado y no el estado ofrece. Para qué derechos si estos inhiben la iniciativa.

Para Pierre Bourdieu (2002b), el neoliberalismo se trata en efecto, de una vulgata celebradora de la responsabilidad individual y del libre mercado, una vulgata que aparenta por sus connotaciones libertarias un rechazo a toda ideología, pero precisamente esta es solo una apariencia pues, su construcción la realiza a partir de opuestos desfavorables al estado y a los derechos que tutela. Bourdieu (2002b:128) presenta nueve pares opuestos de palabras que integran la nueva vulgata planetaria para el mercado y el estado, que abona a favor del primero y de la responsabilidad individual: libertad e imposición, abierto y cerrado, flexible y rígido, dinámico y fijo, individuo y grupo, crecimiento e inmovilismo, diversidad y uniformidad, democrático y autocrático y, finalmente, futuro y pasado. No puede ser mas claro que el contenido libertario se trata de una máscara deleitosa como lo propone David Harvey que no representa la ausencia ideológica.

Desde esta visión, el estado, el que apoyó el pacto capital trabajo, debe solo promover el funcionamiento del libre mercado, reducirse por tanto, al mínimo de Smith para no distorsionarle, con el objeto de liberar el enorme potencial de energía y creatividad individual guardada, lo que garantiza la libertad de elegir. Por ejemplo, respecto a la situación del sistema de seguridad social en Estados Unidos, Friedman (1980) apuntaba que, el contribuyente no tiene en realidad certeza sobre su futura jubilación, pues se deja a la solidaridad de los futuros contribuyentes. En este sentido, se le debe otorgar al trabajador la libertad de organizar su retiro. Se debe pasar del futuro incierto a la responsabilidad individual a través de un sistema de seguro privado, que acabaría con la división de clases, reduciría la burocracia y el gasto público y haría más eficiente el sistema bajo un marco competitivo.

Esta es la orientación de las palabras deleitosas, de la nueva vulgata planetaria que define la visión neoliberal, la de menos estado y más individuo. Indudablemente, la doctrina empleó el liberalismo para argumentar sus vehemencias, y hacerse de fuerza simbólica. Pero, ¿como esa visión del mundo se universalizó e institucionalizó? ¿cómo encarnó en las mentes y prácticas cotidianas de los hombres? Porque una vulgata no resulta suficiente, por más que deleitosas sean sus palabras

para integrar una regulación que reorganice la producción y el trabajo, para reconfigurar un nuevo régimen. Un modo de regulación, además de vulgata o política gubernamental, son prácticas sociales, instituciones, códigos, manera de ver y hacer el mundo.

Retomando los datos del capítulo anterior, entonces debe existe una relación entre el descenso del salario relativo y estas palabras deleitosas, pero donde aquel no es producto llano de la construcción doctrinal o la instrumentación de políticas de ajuste, sino de la práctica cotidiana, del ver y hacer el mundo. ¿Cómo se explica que estas palabras deleitosas encarnen en el hombre y orienten un descenso del salario relativo, que es precarización para sí? Para comprender la relación, las categorías del estructuralismo constructivista como poder y violencia simbólica son útiles, pues el neoliberalismo se impone como visión del mundo. Véanse como operan estas categorías de Bourdieu.

2.- Poder y violencia simbólica

Para Bourdieu (2007a:71), el poder simbólico es "el poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo y, por ello, la acción sobre el mundo". Se puede indicar por tanto, que el neoliberalismo goza de poder simbólico, pues transforma el mundo. El neoliberalismo como regulación se apuesta triunfante en la conformación de un nuevo régimen que restituye la otrora tasa de ganancia del capital, remercantilizando el trabajo. Pero ese poder no reside en sí en propio sistema simbólico, sino en la relación de clases que transforma el mundo, donde la vulgata solo es la máscara benévola de una relación entre el capital y el trabajo, que garantiza esa relación.

Esto es, las categorías sí sirven para orientar las prácticas que garantizan la reproducción de un régimen, pero porque permiten la aprehensión y reproducción de ciertas condiciones objetivas, las favorables para la clase que ejerce el poder. De manera que, no son las condiciones objetivas ni las categorías las que reproducen el régimen, sino las prácticas sociales de los sujetos orientadas por las categorías de aprehensión y las instituciones que le posibilitan, en el marco de las posibilidades que las mismas condiciones objetivas les ofrecen y el poder en la relación de clases, el cual incide sobre la incorporación de un sistema simbólico. El neoliberalismo goza de poder simbólico por su sentido práctico.

En este sentido, se ejerce lo que Bourdieu llama violencia simbólica, que no es sino el ejercicio relacional de ese poder simbólico, es decir, la incorporación de ese sistema simbólico sin conciencia de clase, sin conciencia de dominación. Cuando bajo dominación de clase, el trabajador se adhiere a esa visión del mundo neoliberal, cuando se encarna en él, cuando se ejerce con su complicidad, se ejerce violencia simbólica (Bourdieu y Wacquant, 2008:212). Las prácticas neoliberales pues, y en ello las que precarizan el empleo, no son mas que la expresión conflictiva actual del poder simbólico neoliberal acorde a las condiciones objetivas posfordistas, para reestablecer la ganancia del capital, para reestablecer el poder de clase.

Desde este planteamiento, se puede proponer entonces, que las instituciones y convenciones neoliberales, lo que son códigos, filosofías, normas y doctrinas de la regulación, son medios de violencia simbólica. Regulaciones que se presentan, por ejemplo, desde el espacio escolar, hasta el ámbito del hogar a través de medios de comunicación. En la escuela, a través de la currícula que excluye el pensamiento crítico e incorpora el liberalismo clásico. En el hogar, a través de la televisión cuyo contenido está en poder de grandes capitales, que censura la crítica a las políticas neoliberales, y propone con *reality shows* y noticieros la competencia y el "hágalo usted mismo", como medio para obtener el éxito, el éxito virtuoso en manos del individuo.

La violencia simbólica neoliberal es una violencia que se ejerce de manera tal, que se desprecia la forma anterior del trabajo, el empleo seguro, porque se exalta ahora al emprendedor y se califica de conformista al empleado que en vez de buscar su propio negocio se inconforma por el bajo salario que recibe. Cifras recientes de INEGI (2009), indica que en México el 15% de los fundadores de micronegocios señalan haberlo hecho porque querían ser independientes y un 3% por la flexibilidad del horario. Esta cifra sigue una tendencia positiva. Apreciaciones que puede mostrar esta incorporación son, por ejemplo, las aparecidas en una nota del periódico *El Universal* el enero 16 de 2012, en su portal en internet, como comentarios en relación a la misma y a propósito de quien se queja de falta de trabajo o de tener un bajo salario. Andrés D García responde a otro cibernauta:

> Consejo: pon tu propio negocio (yo lo hice) y así podrás cobrar lo que te mereces [...] Yo se que es más cómodo que cada quincena te den tu dinerito, sin preocuparte de las ventas, los gastos. Esa comodidad tiene su precio. Así como crear una empresa, arriesgarse con una inversión también da sus recompensas. Te entiendo, tu en tu zona de confort, bien podrías ser burócrata [...] Si eres un profesionista calificado entonces tu tienes el problema al no poder demostrárselo a la persona que te entrevista para reclutamiento.

El ejercicio de la violencia simbólica, anota Pierre Bourdieu (1997:173a), alude así a la labor de socialización necesaria para producir agentes sociales dotados de esquemas de percepción, valoración y acción, que les permita percibir conminaciones inscritas en un discurso o una situación y obedecerlas, y con ello producir un mundo. Este ejercicio es la forma de estructuración e incorporación de los esquemas simbólicos de dominación, de una vulgata como regulación. En este sentido, para comprender ese hacer del mundo neoliberal, el que precariza el trabajo remercantilizando, se puede cuestionar, ¿cómo se estructuran e incorporan los esquemas neoliberales?

3. Categorías sociales e incorporación del hábitus

El análisis de la categoría como unidad básica de un sistema simbólico, es esencial para entender la producción de una regulación como lo es la neoliberal, así como de su poder simbólico, pues la categoría hace distinguible y prescribe aquello favorable a la reproducción. Se puede partir de concebir que, la categoría es la unidad formal de lo múltiple estructurada desde lo distinguible; por ella se reúne lo común a partir de las características de lo real, se reúne sí lo idéntico entre lo múltiple. Por lo que sin categoría no hay distinción de lo común, no hay conocimiento, pues solo una parte de lo que es conocible se realiza por los sentidos. La realidad se reconoce en sí por la categoría construida, el conocimiento depende de la categoría. La realidad no se aprehende llanamente, no habla, no se describe y los atributos idénticos que hacen identificable la realidad no se capturan sino por medio de las categorías. El trabajo temporal o parcial no habla y dice "soy precario" o "soy flexible", sino en su reconocimiento median esas categorías existentes de diferenciación. Este anotación es de suma relevancia, pues remite a la aprehensión mental de la realidad, al proceso cognitivo de la conciencia, al conocer, pero también remite a lo conocible inscrito, a lo que está en espera de ser conocido en tanto se construye el concepto.

Es decir, las categorías hacen visible lo distinguible, lo conocible y, por ende, son la unidad básica de la estructuración de una visión del mundo, de una regulación. Pero dicha visión no es una ficción, pues se estructura en relación a las posibilidades de distinción objetiva, a lo distinguible inscrito, dígase según el regulacionismo a los elementos del régimen de acumulación anterior que pueden ser articulados en formas diversas para producir estructuras diferentes, cada una con su propia estabilidad y unidad. De manera que, solo existen objetos definidos de regulación en y a través de modos de regulación definidos, en y a través

de prácticas específicas. Los objetos de la regulación adquieren forma definida solo por su articulación con otros objetos en la medida que son identificados, en lo cual la regulación juega un papel central. Se trata así la categoría de la unidad básica formal de estructuras cognitivas que estructuran lo objetivo, los objetos del régimen de acumulación.

Si se parte de este planteamiento, se puede cuestionar ahora sobre ¿quién construye las categorías?, ¿quién estructura una visión del mundo?, ¿quién construye la visión del mundo neoliberal? Los sujetos no construyen sus propias categorías, sino estas son incorporadas del mundo social, se trata de categorías sociales. Pierre Bourdieu (2002a:479) reconoce en su obra *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* que, esas estructuras cognitivas son estructuras sociales e incorporadas. El andamiaje o esquema cognitivo por el cual se conoce lo exterior a las mentes, por el cual se reúne lo común entre lo múltiple y se identifica cierta realidad, no es una elaboración personal, sino es una incorporación y, en tanto incorporación, es cosa existente externamente al sujeto. Las categorías son sociales e incorporadas, porque el individuo nace dentro de un mundo de "categorías históricamente constituidas", pero además, porque nace dentro de un espacio constituido de posiciones objetivas sobre el cual son significativas las categorías. No toda categoría es significativa.

Puede introducirse, en este sentido, el concepto de hábitus para abordar este problema de incorporación de la vulgata neoliberal, como incorporación limitada a las posibilidades objetivas que le dan significado a las categorías, porque como señala Pierre Bourdieu (2007a:42), el hábitus no es un sistema simbólico en sí, sino un sistema de disposiciones inconscientes producto de la interiorización de las estructuras objetivas. En *Una invitación a la sociología reflexiva*, explica, el hábitus son:

> sistemas perdurables y trasladables de esquemas de percepción, apreciación y acción que resultan de la institución de lo social en el cuerpo (o en los individuos biológicos) y los campos, es decir, los sistemas de relaciones objetivas que son el producto de la institución de lo social en las cosas o en mecanismos que tienen prácticamente la realidad de objetos físicos; y, por supuesto, de todo lo que nace en esta relación, esto es, practicas y representaciones sociales o campos, en la medida que se presentan como realidades percibidas y apreciadas (Bourdieu y Wacquant, 2008:167).

Es decir, el hábitus son esquemas de percepción, apreciación y acción que, mas allá de la incorporación llana en la estructura cognitiva en los sujetos de una doctrina, como la neoliberal, resulta inextricablemente de la incorporación de las relaciones objetivas que a cada sujeto, sí y solo sí, le son significativas a través de la experiencia. Experiencia misma

efectuada mediante las prácticas orientadas por el hábitus, pues siendo este esquema de percepción y apreciación, constituye disposiciones de acción con sentido. Así, las categorías históricamente constituidas, son reproducidas por la significación que para los sujetos producen de las condiciones objetivas y, que a través de su práctica tienden a reproducir por tener sentido. Si el neoliberalismo se incorpora en la clase dominada, en el trabajador que reproduce la precarización, es por el sentido que la vulgata difusa le permite reconocer, no por aquello que no le permite reconocer, lo que queda oculto de sus condiciones objetivas. Siendo así el hábitus una estructura estructurada, a la vez que una estructura estructurante que se actualiza en la experiencia.

Se aclara, en efecto, que por la actualización del hábitus en la experiencia, este no es llano depósito ni reflejo solo de lo exterior que genera prácticas inmediatas acordes a esas categorías constituidas y acordes a lo objetivo. El hábitus ofrece un rango de posibilidades a partir del cual se orientan las prácticas con certidumbre, sin restringir una acción riesgosa generadora de prácticas creativas, o sin consentir un desajuste entre el mismo hábitus y las condiciones objetivas. El sujeto puede tomar el rol de agente de cambio, de movimiento, de lucha, de cuestionamiento, que hace que toda regulación sea conflictiva y, que según el devenir histórico de cada sociedad se defina una regulación concreta. El modo de regulación neoliberal, como todos, no está exento de conflicto y protesta, siendo su estabilidad definida por el ajuste entre el hábitus dominante y las condiciones objetivas.

4. Hábitus de clase

Las categorías que alimentan al hábitus son de carácter social, no así la incorporación que es individual producto de la posición objetiva en el espacio de cada sujeto y su trayectoria, las cuales le dan significado y vigencia a aquellas. Como explica Bourdieu (1987:134), en *Cosas dichas*, las prácticas "expresa la posición social en la cual se ha construido", la posición de cada sujeto. Pero esto introduce una problemática, si la incorporación es individual, ¿cómo se logra la orquestación universal de las prácticas neoliberales? Desde luego que el pensamiento neoliberal respondería que a través del cálculo racional, pero Pierre Bourdieu tiene otra respuesta.

No obstante la multiplicidad de incorporaciones del neoliberalismo, la realidad no se encuentra carente de una estructura. El espacio social, de acuerdo a Pierre Bourdieu (1987:135), se presentan bajo la forma de sujetos con propiedades diferentes propias de su posición, pero ligados

sistemáticamente entre sí. En el artículo *El espacio social y la génesis de las clases*, explica que sobre el conocimiento de las posiciones en el espacio social, se pueden separar clases observables, como el "conjunto de agentes ocupando posiciones similares que, situados en condiciones similares y sometidos a condicionamientos similares, tienen todas las probabilidades de tener disposiciones e intereses similares" (Bourdieu, 1989:30). Se trata de clasificaciones sobre el papel, clases construidas objetivamente y por tal razón, clases probables. Son clasificaciones que permiten prever prácticas y agrupamientos y, por ende, observar una estructura social. Se pueden prever prácticas diferenciadas para empleados y empleadores, para una multiplicidad de grupos, según las categorías pertinentes a cada régimen.

Pero ellas son solo clases probables. Bourdieu (1987:82) explica, en el texto *Cosas Dichas*, que para que una clase objetiva sea clase, debe ser también clase incorporada, ya que la clase no está solo contenida en las cosas, "ella es también representación y voluntad". Así que, la clase se forma en una relación dialéctica entre el hábitus y las condiciones homólogas en el espacio social. La clase lo es, porque se percibe por los miembros de la clase la clase misma inscrita. La clase construida no es clase, solo clase probable. La distinción entre la clase construida y la clase en sí, radica en la incorporación de la clase, radica en el hábitus de clase. Por tanto, el espacio social, a partir de las posiciones objetivas homólogas de los sujetos, contribuye en la estructuración de las clases.

Pierre Bourdieu, en el documento *Las razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (2002b:47), señala que la noción de espacio social contiene el principio de una aprehensión relacional del mundo social, la cual

> solo cabe comprender verdaderamente si se elabora el principio generador que fundamenta estas diferencias en la objetividad. Principio que no es más que la estructura de la distribución de las formas de poder o de las especies de capital eficientes en el universo social considerado —y que por lo tanto varían según los lugares y los momentos.

Es decir, el espacio social es una estructura objetiva de posiciones relativas, donde las posiciones que lo estructuran están determinadas según la desigual distribución de ese algo significante. Y ese algo es significante, porque el hábitus lo percibe, y lo percibe porque es real y distinguible por la desigual distribución en que se presenta, y porque domina la categoría pertinente para su conocimiento. Desde luego que esa significación es diferencial, de acuerdo a la posición que se ocupa, de acuerdo a la clase. En consecuencia, el espacio social es un espacio de lucha social, primeramente por conservar o transformar las condiciones

objetivas que determinan la posición y, también, un espacio de lucha simbólica por preservar o modificar los esquemas de percepción, de distinción, buscando hacer distinguible o indistinguible ese algo que determina las posiciones relativas del espacio social. Y esta es la lucha simbólica de los neoliberales, de esa clase social, por imponer una visión del mundo que haga distinguible solo aquello favorable para su reproducción, para la preservación de su posición en el espacio. Una lucha simbólica que sustituye las categorías arcaicas que hacían reconocible la contradicción entre trabajo y capital. Santos (2007:26) señala a propósito de ello:

> Los liberales dan mil vueltas para tratar de negar esta contradicción [capitalista], y hasta inventan una realidad económica donde el trabajo no es el fundamento del intercambio, o sea, del valor. Atrapados en este afán de ocultarlo, llegan a la notable conclusión de que el libre comercio es el único escalonador correcto de los productos de la acción económica (Santos, 2007:26).

5.- Espacio social y lucha neoliberal

Es necesario para el estudio detenerse ahora en un análisis más detallado del espacio social. Desde la postura de Pierre Bourdieu, como se puede notar el resultado de las luchas simbólicas sin duda es determinante en la estructuración del espacio social, como la estructura de este es significativa en la reproducción del sistema simbólico. Debe entenderse pues, que el espacio es producido. Pero la estructura de este no depende de un solo proceso de lucha. El espacio se estructura con diversos campos de lucha según los principios generadores que fundamentan las diferencias. En él las clases se enfrentan para conservar o transformar no su posición, sino sus posiciones. Bourdieu (1989:29), en *El espacio social y la génesis de las clases*, explica que el espacio es "un espacio multidimensional de posiciones tal que cada posición actual puede ser definida en función de un sistema multidimensional de coordenadas cuyos valores corresponden a los valores de las diferentes variables pertinentes", de esos principios generadores. Así que, cada dimensión de ese espacio social es un campo de lucha que se define por lo que está en juego, y lo que está en juego es un capital o poder, esa variable pertinente al campo, por el que se establece un sistema de posiciones.

En el espacio social, existen tantos campos como cuantos capitales se definen en juego, siendo la condición de su funcionamiento el interés por el juego, es decir, la lucha por esos capitales. Luchar, estar interesado pues, "es estar concernido, tomado por el juego. Estar interesado es aceptar que lo que ocurre en un juego social dado importa, que la

cuestión que se disputa en él es importante [...] y que vale la pena luchar por ella" (Bourdieu y Wacquant, 2008:156). Si el neoliberalismo no permite que algo se reconozca, no se luchara por ello, no constituirá un campo en torno a ese capital. Así pues, un campo es siempre un campo de lucha, donde el interés se opone al desinterés, a la indiferencia, por la cual no se es capaz de diferenciar lo que está en juego. Dígase que el interés se define, por la percepción de lo modificable, por las categorías incorporadas en el hábitus que reconocen el juego, y del propio campo de lucha, de sus reglas y jugadores. Si por efecto de la violencia simbólica, las cosas se consideran como dadas, inmutables, se nulifica la participación en el campo de lucha. De ello trata la lucha neoliberal, de ello las palabras deleitosas que buscan dar como natural las condiciones del trabajo precario, y centrar el interés en la libertad del sujeto, en el individualismo.

Según Pierre Bourdieu (2002b:63), es la posición que ocupan los sujetos en la estructura del campo la que define la toma de posición de estos, que por mediación de su hábitus les impulsa o no ya sea a conservar ya sea a transformar la estructura de esa distribución. Esta toma de interés es la orientación de la acción por la percepción y apreciación de la posición en el campo. Si un sujeto no toma interés, toma las cosas como dadas, no lucha, no reconoce la posición y el juego. Por ello se puede decir que el espacio social es un campo vivo, un campo de posiciones estables sino modificables según las luchas de los campos. El régimen neoliberal así, no es una determinación mecánica solo derivada de las posiciones objetivas.

Es pertinente recordar que, el espacio social es un campo multidimensional de luchas sociales, definido por los diversos capitales que se disputan, donde los sujetos se distribuyen, según el volumen global de capital que poseen. Para los neoliberales, el interés se centra principalmente en el capital económico, ya sea en transformar o conservar las posiciones en el espacio social. No obstante, dado que los campos solo son relativamente autónomos en sus reglas del juego, el neoliberalismo penetra en otros campos, y su juego es penetrado por las reglas de otros. Es decir, no es ajeno a la regulación neoliberal las posiciones de otros campos. Sobre esto señala Bonnewitz (2003:53) que, dado que "la posición de los agentes sociales en un campo depende de la posición de estos en el espacio social [...], hay una homología entre la estructura social y los campos sociales". Así que, las varias condiciones objetivas de los sujetos son inextricables, por lo que el hábitus neoliberal que orienta las prácticas es infragmentable. Un campo no es un espacio social cerrado sino un espacio abierto, traslapado por otros intereses, donde éstos y las reglas del juego propio se imbrican. El neoliberalismo

se imbrica con el interés de otros campos sociales. Esta nota sobre la autonomía del campo permite explicar el sentido coherente de la acción múltiple de los sujeto, sin dejar de ser el campo económico un espacio de lucha de intereses concretos, donde la delimitación analítica de este se extiende hasta donde las causas y efectos para un interés particular se extienden.

Recapitulando, el espacio social se define por coerciones y posibilidades, por disposiciones y tomas de posición, por dis-posiciones no reducibles a relaciones de carácter causal que oponen lo objetivo y lo subjetivo. El espacio social es producido. El espacio se define "por procesos históricos de construcción de ciertas condiciones sociales específicas" de la propia acción social (Zendejas (2003:15). Pues siendo la lucha social reconfigurante de las posiciones, por la redistribución de capital y poder que resulta de esta, los sujetos que participan en la lucha redefinen las condiciones que los condicionan. Y esta es la labor de los sujetos en la definición de la regulación que reconfigura un nuevo régimen, donde el poder neoliberal se encarna en lo objetivo.

El régimen neoliberal es un campo social vivo en redefinición de las relaciones de fuerza entre las clases sociales. Su configuración no es perpetua, es susceptible de reconfiguración, como lo fue el régimen fordista, pues formada por lo identificable que está sujeto a la incertidumbre de la variación, y las categorías de conocimiento construidas, se conserva o transforma en función de las variaciones de los hechos en las cosas y los hechos incorporados en los cuerpos como hábitus.

6.- Institucionalización, codificación y capital estatal

Se ha dicho que una lucha simbólica es una lucha social por imponer una visión del mundo, por imponer una manera de pensar y hacer el mundo, que representa una relación de posiciones y distribución de capitales. Estas luchas simbólicas hacen que el campo sea un campo vivo. Pero como fue apuntado, desde el modelo regulacionista, una regulación es estabilidad, es permanencia. Por ello es relevante agregar ahora al conjunto de categorías que ofrece Bourdieu, el capital estatal, pues sí y solo sí este capital tiene la posibilidad de asegurar un hacer un mundo. La clase que detenta este capital puede asegurar ese mundo. Por tanto, para el neoliberalismo como para cualquier otra visión que busque asegurar hacer un mundo, el aseguramiento representa la conquista del capital estatal.

Como la reproducción de un régimen requiere permanencia y estabilidad, una visión del mundo institucionalizada, el modo de regulación

no solo se integra de la vulgata, dígase de los esquemas incorporados de disposiciones, sino también de las prácticas sociales que estos esquemas orientan, de las normas y las instituciones que le aseguran. Así que la relación de fuerza simbólicas, se concretiza en un sistema de normas e instituciones, que le dan certeza a las acciones de los sujetos en el espacio social para la reproducción de ese espacio, que le dan certeza a las reglas del juego de los diversos campos sociales por las que los jugadores entra al juego.

Esto es, como el hábitus obedece a una lógica práctica, este siempre tiene algo de impreciso y vago. Pero esta indeterminación impide remitirse completamente a él ante situaciones críticas, por ejemplo, la crisis de los setentas, lo que obliga a poner formas, a codificar, a disciplinar, a homologar para asegurar un mundo, siendo esta la parte que le corresponde hacer al estado. Por ello, en la lucha social se disputa el capital estatal, el llamado "metacapital" como poder sobre otros capitales, pues tiene el "poder de mandar por medio de la legislación, regulaciones, medidas administrativas (subsidios, autorizaciones, restricciones, etc.), en suma, todo lo que normalmente ponemos bajo el rubro de las políticas de Estado" (Bourdieu y Wacquant, 2008:150). No hay régimen neoliberal, sin estado neoliberal.

El estado así, es la gran fuente de poder simbólico, es

> el conjunto de los campos en los que tienen lugar las luchas en las cuales lo que está en juego es —para basarnos en la famosa formulación de Max Weber— el monopolio de la violencia simbólica legítima, es decir, el poder de constituir y de imponer como universal y universalmente aplicable dentro de una determinada "nación", mejor dicho dentro de las fronteras de un territorio dado, un conjunto común de normas coercitivas (Bourdieu y Wacquant, 2008:151).

El estado son campos, categoría, prácticas sociales e instituciones, es productor social y producción social. Como campo en él se disputa el poder de otorga el monopolio de prescripción de regulaciones para el espacio social, que incluye la coerción legítima para imponer el cumplimiento de éstas. Como categoría, es un proyecto de clase. Como prácticas e instituciones, es un modo de regulación específico. Y el capital que en él se disputa, es un poder por excelencia para asegurar la reproducción de un régimen, por lo que su control es parte de la lucha de clases.

En este sentido, se explica por qué los estados del régimen neoliberal actúan, como se anotó en el último apartado del capítulo anterior, en contra de la doctrina que defienden, pues se trata su discurso solo de palabras deleitosas que enmascaran el poder de clase; apoyan tanto la concentración, la centralización y el monopolio como la intervención

estatal, por qué son necesarias para la reproducción capitalista. Dice Jamie Peck (2004), que más allá del cliché "mas mercado menos estado", el neoliberalismo abarca un amplio rango de políticas estatales proactivas para modelar nuevas relaciones económicas estatales en torno a una nueva constelación de élite. De ello que Harvey (2007:14) califique a estos estados como "estados neoliberales", porque su misión es facilitar las condiciones para una acumulación de capital, tanto del capital extranjero como del doméstico, cuyas libertades reflejan los intereses de la propiedad privada, de las compañías multinacionales y del capital financiero.

7. La regulación neoliberal realmente existente

En México, las políticas de ajuste estructural que se refirieron en el capítulo segundo, constituyen así, acorde al desarrollo teórico anterior, solo una parte de la regulación explicita y visible que desde el estado se usó para reconfigurar el régimen. Como se lleva a cabo en Grecia, se instrumentaron políticas de contención al aumento salarial, de aumento a los impuestos y tarifas de bienes y servicios públicos, acciones de devaluación, privatización y desregulación, políticas que mermaron el salario relativo de los trabajadores. Pero éstas, queda claro, no son una determinación gubernamental, sino resultado de un proceso conflictivo en la sociedad de definición de un nuevo régimen, en el contexto internacional, y que representan el acceso de una clase al capital estatal por medio del cual se codifica e institucionaliza la nueva visión del mundo neoliberal. Pues como regulación, el neoliberalismo integra tanto filosofías, normas, políticas e instituciones, como prácticas.

Es pertinente, por tanto, para comprender la transformación de la sociedad en la cual se configuran los campos de lucha municipal, anotar los elementos concretos reguladores en México que abarcan desde las llamadas palabras deleitosas hasta la codificación de este pensamiento. Así pues, las siguientes menciones, intentan conjugar la política de ajuste mencionada, con otras políticas, categorías, filosofías y normas, a manera de ejemplo, que en conjunto han definido la nueva regulación, medio para explicar como el neoliberalismo se definió progresivamente e incorporó en el hombre como hábitus, derivando en prácticas productoras de un nuevo mundo, el neoliberal.

A. La democracia como pilar neoliberal

El ascenso de la práctica democrática en México, para algunas posturas está ligado a la necesidad de dar respuesta a nuevos grupos sociales,

como puede ser el caso del sindicalismo independiente. Por ejemplo, para Rebolledo (1993:79) la reforma del estado buscó dar respuesta a una sociedad más plural y demandante, a generar los cauces para expresar otras preferencias. Pero como quedó anotado, dado que el estado neoliberal no es sino la expresión de clase para mantener o reestablecer su poder económico, la reforma del estado está ligada más que atender a una sociedad más plural, a la necesidad de constituir una regulación acorde a la visión neoliberal. La democracia se abre camino para hacer notar las oportunidades de participación que un estado descentralizado y el mercado ofrecen a los individuos libres, como oposición a la planificación monolítica estatal, en congruencia con la visión de hacer el mundo neoliberal.

La democracia, entonces, se hace palabra deleitosa, vulgata neoliberal y queda sujeta a la orientación que el régimen posfordista requiere, sin menoscabo de logros de participación según otros campos de lucha. Este aspecto es obligado anotar, pues en tanto tiene una orientación neoliberal, la reforma democrática sujetada se abrió solo como vía para la consolidación del conservadurismo[15]. Esto se explica porque los neoliberales pugnan no por una democracia de carácter participativa, sino por una de carácter electoral en consonancia con el liberalismo existente, donde se fetichiza como alternancia entre partidos políticos, quedando las demandas sociales separadas del voto y acotadas a la canalización administrativa. De manera que, con el conjunto de la regulación, con independencia del partido político que gane una elección y acceda al gobierno se garantiza la reproducción del mismo régimen. Para muestra basta la continuidad de las políticas neoliberales de los gobiernos panistas, como fueron referidas en el capitulo anterior.

Con la reforma democrática, se abre lo que apunta Modonesi (2008:121), una "la alternancia sin alternativa". Se dice que no hay mayor evidencia de la democracia que la "alternancia". En México, si bien los partidos de oposición vinieron ganando posiciones desde 1946 en el ámbito local y, con la reforma de 1976 en el federal en la cámara de diputados, no se hizo notar esta alternancia sino en el mundo neoliberal cuando en 1989 el partido liberal de Acción Nacional gana la gobernatura

15 Uno de los intelectuales que sirvió entonces, con éxito para apuntalar esta visión de la única vía, fue Francis Fukuyama, cuyo texto de 1992 *El fin de la historia y el último hombre* fue *Best Seller* en países como Estados Unidos, Francia, Japón y Chile. En él, contrario al postulado de Marx, concluía que por el consenso sobre la legitimidad de la liberal democracia y el éxito del libre mercado, el predominio universal de este, se estaba llegando al fin de la historia; los totalitarismos habían ya mostrado su irracionalidad y ningún otro modelo más que el libre mercado demostraba ser viable, ningún otro.

del estado de Baja California. Más aún, la alternancia como democracia se hizo notar cuando en el último quinquenio del siglo XX, el del Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría de la cámara de diputados y la posición del ejecutivo federal.

Modonesi (2008:121) observa que estos sucesos tuvieron reflejo en la parte académica, pues proliferaron entonces los estudios electorales y de partidos políticos. Pero dado que para Bourdieu, existe una complicidad entre poder y pseudociencia, ese reflejo en realidad es parte de la lucha simbólica que sembró las categorías para la aprehensión de un mundo. Por eso hace un llamado, para construir un colectivo capaz de producir instrumentos de defensa contra esa dominación simbólica que se ampara en la autoridad de la ciencia. Es responsabilidad de los científicos develar la violencia, y generar otras categorías de aprehensión y, con ello, con la autoridad del colectivo, dice Bourdieu (2001:40), someter el discurso, sobre todo el léxico, a las evidencias determinantes.

B. Solidaridad, una regulación ejemplar

Durante el salinismo los neoliberales apelaron también a la deleitosa democracia para introducir una conceptualización del hacer mundo desde el gobierno, e incorporar con ello la política social. La participación directa en la definición y realización de obras, y las necesidades sociales apremiantes generadas por el rápido descenso del salario en los ochentas, fue el sustento para incorporar la nueva política a través del Programa Nacional de Solidaridad. Con datos de los sondeos de opinión de la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República (en Beltrán, 1994), se sabe que en 1993, aunque solo el 38% de la población señalaba conocer a alguien que se hubiera beneficiado con el programa de Solidaridad, el 94% sabía de él y el 63% señalaba que le parecía que en verdad ayudaba a los pobres, que con él se había reducido la pobreza y que éste gobierno hacía más por los pobres que los anteriores.

La política social operada a partir del gobierno salinista desde la Secretaría de Programación y Presupuesto, luego denominada de Desarrollo Social[16], bajo la vulgata de la corresponsabilidad y la iniciativa del programa de Solidaridad, generó la imagen de una democracia directa, donde la población misma identifica y atiende de forma eficiente sus

16 La Secretaría de Desarrollo Social se crea en 1992, incorporándose a ella las funciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y las de planeación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. De manera inmediata se hizo cargo de las acciones del Programa Nacional de Solidaridad que conducía la Secretaría de Programación y Presupuesto, con ello asumiendo el manejo de los recursos del ramo XXVI de Solidaridad y Desarrollo Regional y, por ende, de la coordinación de la política social con estados y municipios.

necesidades con la participación del estado. Un hábitus donde el estado solidario es sinónimo de democracia, y el de bienestar de autoritarismo. Y es que los neoliberales alzaron un discurso "malévolo" contra el estado anterior que lo identificó con corrupción, ineficiencia, clientelismo y burocracia. El concepto de la democracia sujeto al neoliberalismo.

Señala Arturo Warman (1994:19), quien fuera director del Instituto Nacional Indigenista y procurador agrario en el salinismo, y secretario de desarrollo social en el gobierno de Ernesto Zedillo, que con el programa de Solidaridad se propone y se cumple "la corresponsabilidad entre las fuerzas populares y la acción institucional, la participación organizada con pleno respeto a la forma, naturaleza y orientación que le den sus sujetos, así como el manejo transparente de los recursos por los propios participantes". Y es que se concibe bajo esa visión que el estado paternalista mermó la iniciativa de los agentes sociales, suplió incluso el aparato productivo, abriéndose con la nueva política social la posibilidad de la iniciativa y la participación social. Por ello, ahora el estado deja de hacer lo que corresponde a los particulares, y se aboca a lo público, a moderar los desequilibrios entre los sectores.

Con esta visión, la política social tomó el eje de la acción pública en vez de la política económica. Bajo este modelo, dice el neoliberal:

> La sociedad de los pobres y excluidos gana presencia y espacios, obtiene poder. La dignidad y su respeto son el signo de una política social que se abre a la participación de sus sujetos: la libertad es su condición y la justicia su objetivo. En este espacio se vinculan estrechamente política social y democracia. Se alimentan mutuamente, se complementan. Se abre un espacio para la democracia directa, la sustentada en la participación, en la comunidad y su asamblea, en la opinión y el compromiso personal donde la voz y la palabra se respaldan necesariamente por la acción comprometida. La democracia directa no conspira ni debilita a la democracia representativa que tiene como sujetos a los partidos políticos y a la competencia entre los mismos (Warman, 1994:20).

En realidad, Solidaridad solo fue un nuevo concepto de la vulgata, que hizo permear los aires de la democracia participativa, porque en realidad hasta 1992 el programa apenas participó con el 7% del gasto social que representa el 0.6% del PIB o el 1% si se consideran las aportaciones estatales y de los beneficiarios. Es decir, su incidencia como regulación neoliberal radicó en la incorporación en los cuerpos de la sensación de participación, a través de los más 150 mil comités de solidaridad constituidos de 1988 a 1993.

Solidaridad fue una introducción ejemplar de la nueva regulación. Aquí una ejemplo de la publicidad del mismo, donde la palabra Solidaridad es arropada de elementos positivos a partir de apelar a la tradición, las sensaciones, los sentimientos, la familia, la tecnología, la

naturaleza, más aun que en la decisión del individuo recae la posibilidad de progreso, solo basta tomar la decisión de obtener y usar el crédito en solidaridad. En él se hace notar la visión del hágalo usted mismo:

- Talla así... con cariño
- Es lo mismo.
- No, siente la madera. Aprieta el "stop".
- Es lo mismo.
- Como tratas la madera te responderá. Así me lo enseñó mi papá, mi abuelo, y así te lo enseño Yo. Con el apoyo de Solidaridad tenemos que hacer más. Nos ayudan para vender mejor, no para hacerlas peor. Compramos maquinaria con créditos de Solidaridad para hacerlo mas rápido, pero el tallado se hace con cariño.
- Así trabajamos ahora los purépechas para el mañana. ¿Así?
- Ándale.
- La madera se siente suave.
- ¿Verdad que la madera se siente?
- Ya la sentí.

C. Política social neoliberal, la focalización del estado

El Programa Nacional de Solidaridad comenzó a operar en diciembre de 1988, como se señaló, su vinculación a cientos de miles de comités sirvió para arropar la política con los aires de la democracia, pero también para introducir una nueva modalidad de este que rompe con el esquema de la universalidad. Con el programa Solidaridad se introdujo la focalización de la política estatal que implica otorgar solo a ciertos grupos sociales apoyos productivos, de consumo de alimentos, de servicios sociales y de infraestructura básica, bajo un esquema de corresponsabilidad.

Carlos Rojas Gutiérrez (1994:377), coordinador de Solidaridad en el salinismo y posterior secretario de desarrollo social hasta el año de 1998 y, por ende, actor clave para entender la política social, justifica que esta política fue una política de carácter focalizada "hacia los grupos más necesitados de la sociedad", porque entonces el ajuste económico por el que se atravesaba así lo obligaba:

> Frente al cúmulo de necesidades, los recursos escasos fueron dirigidos de manera prioritaria hacia las acciones de combate a la pobreza extrema. No solo por la prioridad y gravedad del problema sino, fundamentalmente, porque la restricción financiera impactó el nivel de gasto social, ocasionando el deterioro de los servicios públicos y limitando la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de otros grupos sociales.

En efecto, de 1983 a 1988, producto del ajuste a las finanzas públicas, el gasto social se había reducido en términos reales 12% respecto al sexenio anterior y, en términos de porcentaje del PIB del 7.6 al 6.7, pues a pesar de mantenerse el gasto neto total del gobierno en razón del PIB

en ese periodo en el 40%, el gasto programable se había disminuido del 23.7 al 18.9% derivado del pago de la deuda (Zepeda, 1994). Había entonces que focalizar, atender a los más necesitados. En ese contexto surgió el Programa Nacional de Solidaridad.

Sin embargo, una vez realizado el ajuste financiero y lograda la estabilización, el gasto social como proporción del PIB no sufrió un aumento. Demuestra Zepeda (1994:177) que, durante el periodo salinista, este ramo aumentó dentro del gasto programable solo relativamente por efecto de la contracción de otros renglones del gasto. Señala:

> La importancia creciente del gasto social, que inició en 1989, se ubica dentro de una estrategia de reestructuración drástica del gasto público, identificada con el neoliberalismo social. Ésta consiste en aumentos del gasto social acompañados de reducciones en los rubros restantes del gasto programable.

Por ende, la estrategia de focalización del gasto social no fue de carácter coyuntural sino estructural, formando parte de la regulación que constituye al estado neoliberal. De 1990 a 2007 el gasto social sí aumentó en México como porcentaje del PIB del 6 al 11% (Ruiz del Castillo, 2010:22), pero a costa de la reducción del gasto en otros rubros, como la política regional y de carácter industrial bajo la que se configuró el régimen anterior. En conclusión, por el carácter focalizado del gasto social el cual representa el 70% del gasto programable, se puede decir que política social es la que corresponde al estado neoliberal, la política de pobres.

El argumento que se emplea por los neoliberales para la focalización, desde luego que guarda total congruencia con los discursos clásicos de la privatización, la descentralización y la desregulación de principios de los ochentas. Esta consiste en buscar la eficiencia del gasto público, en la mejor asignación de la asistencia. Así que, el par focalización eficiencia, se convierte en el eje de la política social que restringe la atención pública para la población solo en extrema pobreza, sin que reciba una connotación negativa a pesar de tratarse de un proceso de exclusión. Es necesario sí, que los beneficios sean recibidos por quienes más los necesitan ante una limitante presupuestal. Al respecto, los resultados del estudio de satisfacción de beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de Garrocho y Brambila (2008), anotan que se debe investigar mejor quien necesita más el apoyo, pues no siempre son los más pobres quienes lo reciben. Pero la crítica de fondo de la política que aquí se efectúa no radica en el proceso de selección de los beneficiarios, sino en la propia estrategia de focalización que excluye. El objetivo de la política social con un estado disminuido es atenuar los efectos devastadores de la precarización del régimen bajo el argumento

de la eficiencia, en vez de garantizar mediante políticas universales derechos sociales.

8. Codificación de la regulación neoliberal

Una regulación se garantiza codificando, así que la formación de un nuevo régimen conlleva modificaciones normativas que redefinen los y las condiciones de los sujetos jurídicos del campo estatal. En efecto, en México, la redefinición del estado comenzó en 1983 con las reformas a los artículos 25 y 73 constitucionales, y se consolidó en el salinismo con las reformas a los artículos 27 y 28, y la expedición de la nueva ley de inversión extranjera. Estas reformas representan el aseguramiento de las prácticas mediante la coerción, hacia la visión del mundo neoliberal, pues la otra razón se convierte en delito. De manera que la doctrina neoliberal pasa de ser política como opción, a ser imposición.

A. Se fortalece el sector privado

Una de las primeras reformas normativas llevadas a cabo, consistió en degradar el papel del estado de agente interventor a un agente más en el mercado, apelando para ello al principio democrático y la eficiencia a la que la concurrencia de todos los agentes conduce. En la reforma del 25 constitucional se estableció la concurrencia para el desarrollo, de la participación de los sectores público, privado y social, mas aún "en igualdad de circunstancias". Con la reforma al 25, el estado abandona su carácter interventor y adopta un carácter rector, que bajo el principio de participación se convierte en promotor de los sectores social y privado. Aunque debe advertirse que, las posteriores reformas al 27 y 28, vinieron a fortalecer al sector privado en detrimento del social y público. En el nuevo contenido de 1983, se expresó la concurrencia para el desarrollo económico de los sectores público, social y privado, estableciendo para el último que:

> La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y promoverá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución

Bolivar (1992) opina al respecto:

> Con la sectorización el Estado se identifica con el sector público y éste con el gobierno, en especial con la administración pública, y los otros dos sectores, el privado y el social, son considerados en un plano de igualdad entre sí y con el sector público, sin haber ya instancia decisoria superior o unitaria. Es decir, que

> en el plano de lo formal se replantea la Constitución para equilibrar la relación entre el Estado y la sociedad civil. La sectorización da rango constitucional, en el plano de la igualdad, a la iniciativa privada a costa de la disminución del poder público.
> Con estos cambios, "el sector social" es separado del Estado, quedando en él todo aquello que no corresponde a los intereses de éste o del sector privado.

Con una apreciación distinta, José Francisco Ruiz Massieu (1984), subsecretario de Planeación de la Secretaría de Salud en aquel entonces, señala que esta reforma en sí no hizo más que refrendan el reconocimiento que ya tenía, desde 1917 a través del 27 artículo constitucional, la propiedad en sus tres modalidades (social, estatal y privada). Cierto, ya estaban establecidas esos modalidades, sin embargo, no se debe confundir modalidades de propiedad con responsabilidad del desarrollo económico nacional, que es sobre lo que versó la reforma de 1983.

Con las premisas de la democracia participativa, el neoliberalismo se alzó así para facilitar su penetración en el hábitus y hacer las reformas que institucionalizaran la regulación neoliberal, procurando ensalzar las virtudes de un estado solidario. Y es que la vulgata neoliberal al arremeter contra el estado que atiende actividades de los particulares, que representa la privatización de lo público, se entiende fortalece al estado al permitirle concentrar su energía en lo que sí y solo sí le compete, a la vez que favorece a la sociedad al permitirle que participe en las actividades de las que el estado le privaba. Oscar Espinosa Villarreal (1994:284), director en el salinismo de Nacional Financiera, señala las actividades en las que la "sociedad civil" puede participar:

> Por ejemplo, la construcción y operación de carreteras de cuota, puertos y aeropuertos, generación de energía eléctrica, y comercialización y distribución de agua potable, entre otras.

Siendo coherente con la doctrina neoliberal, prosigue:

> Un aspecto que se debe de subrayar, es que la reforma del Estado no implica un Estado incapaz de dirigir o concertar. Por lo contrario, es un Estado que hoy realiza de mejor manera sus funciones, porque está ya liberado de la atención a actividades no prioritarias o que no le corresponden.

No obstante, es claro que en los hechos la participación social quedó acotada, solo abriendo al sector empresarial la posibilidad de hacerse de lo público, de participar efectivamente. Con datos que el mismo funcionario ofrece, de 1989 a 1993, se puede constatar que el salinismo apoyó con créditos a la "sociedad civil" para facilitar la suplencia de la actividad productiva otrora estatal. En 1993 el 65% de los créditos se

dieron a la micro empresa[17]. Pero cuando se observa el monto se hace patente que solo el 18% se otorga a ésta. La democracia participativa prometida para la mayoría de la población queda acotada[18] y anclada a la política social. Esta es la regulación realmente existente, la del estado neoliberal.

Esta codificación que garantiza la privatización de lo publico, desde la escuela de la regulación, puede interpretarse como la definición de la categoría estatal, que limita su espacio de acción, pues como señala Bob Jessop (1990:62) "La importancia relativa del papel del Estado varía con el objeto de regulación y, sin duda, sus actividades son ellas mismas objeto de luchas con un mayor impacto en diferentes modos de regulación". En resumen, con la reforma de 1983 al 25 constitucional se define el espacio de la intervención pública, promoviendo mayor participación en las actividades económicas por parte de los particulares, aquellas que de acuerdo a la vulgata neoliberal suplió la acción pública mermando la iniciativa y creatividad, las energías sociales que ahora así quedan liberadas.

B. La separación de la política financiera de la política

Durante el salinismo continuó la codificación de lo neoliberal iniciada con Miguel de la Madrid, la del desmantelamiento de lo público. Se realizaron reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales. Por el primero, se abrió la posibilidad de privatizar el sector social, de convertir las tierras parceladas del ejido en propiedad privada, que con la nueva ley de inversión extranjera incluso que el capital extranjero tomara parte de su explotación. Por el segundo, se excluyó del monopolio estatal la banca en 1990, la cual en 1982 había sido nacionalizada, para quedarse el sector público solo con su regulación. De manera que se entregó el sistema financiero al sector privado, y al sector privado extranjero que ya en 2010 controlaba, derivado de las subsecuentes reformas legales, el 80% de la banca, decisión que a decir del ex gobernador del banco central, Guillermo Ortiz, fue un error por la vulnerabilidad que demostró frente a la crisis (*El Economista*, noviembre 11, 2010).

17 En México, en términos generales por la cantidad de empleados, se considera que una micro empresa es aquella que tiene de 0 a 10, la pequeña de 11 a 50, la mediana de 51 a 250 y la grande más de 250.

18 Este acotamiento puede explicar su desencanto. De acuerdo a datos de Latinobarómetro para el año 2008, en México solo el 4% está muy satisfecha con la democracia, y el 20% mas bien satisfecho. El informe de esta agencia 2011, señala que el impacto negativo en el apoyo a la democracia proviene tanto del plano económico como del político. En el año 2010 y 2011 catorce de los diez y ocho países de la región sufrieron una disminución del apoyo a la democracia (Latinobarómetro, 2011:26)

Debe advertirse que esta reforma ha contribuido a la obtención, por parte del capital privado, de las mayores ganancias por cada peso invertido. Es en el sector financiero donde radica actualmente la mayor rentabilidad, trátese de bancos, casas de bolsa, afianzadoras, aseguradoras, afores, casas de empeño o hipotecarias. En 2010, según reporte de la revista *Mundo Ejecutivo* (2011:84), entre las 50 empresas más rentables, se encuentran los bancos originados con la política de privatización: Santander con una rentabilidad del 43%, Banamex del 27%, Banco BBVA Bancomer del 25% y Socotiabank del 19%.

Pero más allá de fortalecer, con las reformas salinistas del 28 constitucional al sector privado en detrimento del social y público, se encuentra con la reforma de 1993 a éste la autonomización de la propia regulación de la banca, pues se desliga del elector, aquel de quien se busca rescatar según la vulgata su energía social, la decisión de la política monetaria, uno de los dos brazos con que se hace la política económica. Dice Pierre Bourdieu (2001:12) que, con decisiones como ésta se le arranca en sí la política al ciudadano, quien pierde todo control democrático sobre el sistema bancario. Además, con la reforma, se da certeza a lo incierto, que como menciona Harvey (2007:74), los neoliberales lo hacen por temor a las mayorías, prefiriendo dejar su control a los "expertos".

En este caso el artículo 28 de la constitución establece como principio rector del Banco central "procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional", es decir, controlar la inflación, con lo que el monetarismo se institucionaliza por encina de cualquier alternativa de política económica, aun con el acceso al poder del ejecutivo federal de un partido opuesto al neoliberalismo. Debe recordarse que en el Banco de México, como la persona que le conduce es un gobernador designado por 7 años y, solo removible por causa grave, ni el presidente de la federación ni el senado en turno, por el carácter autonómico de este puede incidir en la política monetaria. Más aún, en tanto que el carácter de autonomía se trata de una disposición constitucional, se requiere para modificarlo que la oposición cuente con el control de las dos terceras partes del congreso de la federación, y la mayoría de los congresos locales, según versa el artículo 135. Desde el año 1997 en que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría de la Cámara de baja, ningún partido ha obtenido ni siquiera la mayoría relativa.

En 1995, el artículo 28 constitucional sufrió su última reforma, mediante la cual las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles dejaron de ser áreas estratégicas y, por ende, de exclusividad pública, para considerarse prioritarias, lo que implica su apertura al sector privado nacional y extranjero. Actualmente, el 75% del capital en conjunto de

las dos principales líneas ferroviarias del país, Kansas City Southern de México y Ferromex[19], ya es extranjero.

C. La apertura al capital extranjero

Otra reforma de gran envergadura para el desarrollo del régimen, pues implicó dar certeza jurídica al capital extranjero fue la realizada al artículo 73. En 1983 se agregó a este el inciso F en la fracción XXIX, con la cual se le concedió al congreso de la federación facultad explicita para regular la inversión extranjera. Hasta antes de esta reforma se carecía de una base constitucional sólida para regularla. El constituyente de 1917 solo había concedido a la Secretaría de Relaciones en la fracción I del 27, facultad para determinar la conveniencia de que extranjeros adquirieran dominio o concesiones sobre tierras y aguas, por lo que fue a través de decretos presidenciales o reglamentaciones administrativas como se reguló la materia. En 1973, con el fin de subsanar la dispersión se dictó una ley de inversión extranjera, que recogía la política histórica, pero careciendo el congreso de sustento constitucional para emitirla. Se entiende que careciendo de esta facultad, serían las entidades bajo el esquema del 124 que versa sobre distribución de competencias, quienes debían de regular. Pero explica Cruz González (1978:444) que, en 1968

> la extensa y variada regulación de la inversión extranjera presentaba, entre otros, dos problemas: el de la multiplicidad y dispersión de las disposiciones –y la dudosa legalidad de algunas- y el de la penetración del capital extranjero "en actividades industriales... y la tendencia a adquirir empresas mexicanas existentes..." Esto, aunado a la política desarrollada por el Presidente Luis Echeverría (1970-1976) con vistas a recuperar legitimidad del sistema político, perdida con motivo de los conflictos de 1968, y a dar una "nueva imagen" al gobierno, contribuyó sin duda a la expedición de la Ley de inversiones extranjeras en 1973.

La referida ley se expidió con base en las fracciones X y XVI del 73 constitucional, que faculta al congreso de la unión para legislar sobre comercio y condición jurídica de extranjeros. Pero claro está que se cuestionó su constitucionalidad por la carencia de la facultad del congreso según el 124, y por lo que dispone el artículo 1 sobre la igualdad de derechos entre mexicanos y extranjero (Velasco en Ramos, 1974). Así que, para dar certeza de la inversión, es decir, para institucionalizar la

19 Estas dos empresas ferroviarias, Kansas City Southern de México y Ferromex, poseen el 81% del total de locomotoras que transitan en el país, las cuales transportan el 79% de la carga. La primera tiene en concesión la línea Ferrocarril del Noreste y, la segunda, las líneas Ferrocarril Pacifico Norte, Vía corta Ojinaga Topolobanpo y Vía corta Nacozari. Operan en el país, seis empresas más de carga y una de pasajeros (Anuario, 2010).

nueva visión del mundo, se reformó el 73. Con ello, las reformas de 1983 no solo privilegiaron al sector privado sobre los otros sectores, sino que limitaron lo público incluso sobre lo privado extranjero. Estos derechos otorgados al capital extranjero se consolidaron con la expedición de la nueva Ley de Inversión Extranjera salinista.

En suma la codificación del neoliberalismo, que es regulación, viene a asegurar una distribución de capitales que responde a las posiciones de las clases en el campo estatal y en el campo económico, donde es el alto capital el que sale favorecido en detrimento del sector social, es decir, de la clase trabajadora. De esta manera, se garantiza un régimen que precariza el trabajo, condición necesaria para revertir el descenso de la tasa de ganancia, o dígase ahora, para mantener o incrementar la rentabilidad del capital. Las reformas constitucionales al 25, 27, 28 y 73 caminaron en ese sentido, siendo hasta ahora el capital extranjero el más favorecido.

9.- La codificación pendiente o la legalización de la práctica

Como se puede observar, la regulación neoliberal mediante la vulgata, la política y su codificación, ha ido institucionalizando la precarización del trabajo, con un estilo de vida basado en la idea de pequeños empresarios, de hágalo usted mismo. En esto la degradación de la participación del estado en el mercado ha sido determinante. Se trata de una forma de regulación que restringe las posibilidades de mejora del salario relativo, de calidad de calidad en el empleo y de condiciones de vida del trabajador, pues al favorecer la remercantilización del trabajo y la descentralización de lo otrora público al sector privado, deja al individuo a su suerte en el mercado competitivo. Así que el "hágalo usted mismo" suplanta a la sociedad salarial, que no del trabajo, donde tal expresión es construcción social respecto de una manera del ver el mundo que se incorpora en el hábitus, y reflejo a su vez de las condiciones objetivas de la mayoría de la población sobre las que esta es significativa, y le reproduce. En 2009, según una encuesta del periódico *El Universal* sobre el tema de conservación del empleo, el 74% contestó que es más fácil hacer algo por su cuenta que encontrar un empleo.

Pero hay una reforma estructural que se anuncia de pendiente. Las reformas a los artículos 25, 27, 28 y 73 constitucionales aseguraron la descentralización efectiva de lo público a lo privado, y de este al extranjero, pero ninguna de ellas trastocó legalmente la relación directa entre capital y trabajo. Así que la reforma al artículo 123, y a la ley federal del trabajo, que regulan estas relaciones esta pendiente, o al menos en el discurso así se enfatiza. De acuerdo a datos de la Secretaría del Trabajo

en los últimos 12 años se han presentado ante el congreso de la unión 332 iniciativas de reforma laboral, pero ninguna ha prosperado. Esto desde luego hace cuestionar a tres décadas del neoliberalismo presente en México, si se trata realmente de una reforma pendiente o si esta solo implica legalizar la práctica ilegal de lo precario, pues bien es conocido que el ritmo de crecimiento del trabajo informal supera al del empleo estable y seguro.

Lo que las iniciativas de reforma proponen es incorporar en el marco legal principalmente las contrataciones por periodos de prueba o por trabajo temporal, y evitar que se prolonguen las huelgas, permitiendo que sea el patrón unilateralmente quien solicite el arbitraje en el conflicto. Se trata de institucionalizar la precariedad, o dígase según Pierre Bourdieu (2001:51), de hacer de la precariedad una precariedad institucionalizada, la precariedad como "principio de la organización del trabajo y el estilo de vida". En el documento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Iniciativa de reforma laboral. Diagnóstico y propuestas" se anotan las virtudes de la reforma, las cuales se resumen en facilitar el acceso al mercado laboral y fortalecer la productividad y la competitividad. Se parte del diagnostico de que México ocupa en eficiencia del mercado laboral el lugar 120 de 139 países calificados, y que con la reforma al 123 se pasaría al puesto 92. Los mayores avances en el indicador laboral corresponderían a los componentes de flexibilidad en la determinación de los salarios, y de regulación de la contratación y separación del trabajo. Pero no se incluye ninguna proyección de los salarios y de las condiciones de seguridad del trabajo. Por el contrario, se establecen desventajas para los trabajadores ante un certero despido injustificado, pues la propuesta limitaría la generación de salarios vencidos a seis meses. La propuesta de reforma laboral neoliberal abona así, a favor de la precarización bajo el mote de flexibilización, aludiendo bondades para la economía del país.

Tratándose de una vulgata que trata de incorporarse con fuerza en el hábitus, desde luego apela en el proceso a los pares opuestos que descalifican la ingerencia del estado y vitorean la eficiencia del mercado. Por ello, se acusa al retraso en la reforma a legisladores e intelectuales que son calificados de arcaicos[20]. En un artículo del periódico *El Economista*, Joaquín López Dóriga, conductor del noticiero nocturno de mayor audiencia en el país, escribió:

20 Bourdieu (2001:42) señala que combatir la política opuesta a las adquisiciones democráticas en materia de legislación del trabajo, sanidad, protección social o enseñanza, es "exponerse a aparecer como arcaico", cuando paradójicamente la *doxa* que exponen los *think tanks* es una restauración del pasado. Ellos presentan regresiones y retrocesos como reformas o revoluciones.

> De verdad resultan desafortunadas las declaraciones de ciertos legisladores que pretenden con su postura defender las "conquistas laborales, pero lo que en realidad están haciendo es cerrándole la puerta en la cara a millones de personas que no tienen acceso a un empleo formal [...]
> Hablan como si aún viviéramos en la época de la Revolución y la creación de empleo en México todavía estuviera dominada por los grandes y "despiadados" patrones de las grandes empresas transnacionales, las megaempresas locales y el gobierno. Se les olvida o no entienden que las fuentes más grandes de empleo son las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales son orilladas por la rigidez del marco laboral a encontrar mecanismos de contratación alternos que siempre acaban en la informalidad. Estas empresas sencillamente no pueden funcionar con la regulación actual (23 de marzo, 2010)

En este sentido, señala el secretario de Trabajo: reforma laboral o más desempleo, para abatir el desempleo y mejorar la economía urge la reforma laboral, la reforma propiciará más empleo, mejores salarios y mayor justicia social. Efectivamente, como apunta Joaquín López Dóriga, la mayoría del empleo en México no es generado por las grandes empresas, pero la reforma laboral le otorgaría a los grandes capitales el derecho jurídico a precarizar el trabajo. Las micro, pequeñas y medianas empresas legalizarían la práctica, y las 500 empresas más importantes del país, cuyas ventas equivalen el 68% del PIB nacional según el portal *CNNExpansion.com* (2010), podrían hacerlo sin incurrir en costos. En 2009, estas 500 empresas tenían una plantilla de 3 millones 245 mil trabajadores, de los cuales una tercera parte de esta cifra labora en solo quince de ellas[21], el equivalente al empleo formal en conjunto de los estados de Colima, Tlaxcala y Aguascalientes. Capital es capital

.

10. De la vulgata al desencanto de la descentralización

La vulgata, las políticas y las codificaciones referidas del estado neoliberal, pueden mostrar como estas como partes de la regulación delinean, garantizan y reproducen una nueva organización de la producción y del trabajo, la que remercantiliza al trabajador bajo una visión del "hágalo usted mismo". Esta ha sido la orientación de este capítulo y el previo, donde el "hágalo usted mismo", refiere al trabajador que bajo la informalidad, el empleo flexible o el espíritu emprendedor

21 Las quince empresas más empleadoras de México en 2010, excluyendo la empresa pública Petróleos Mexicanos, según *Mundo Ejecutivo* (2011:76), son: América Móvil (150,618), Fomento Económico (108,572), Grupo Bimbo (106,545), Telcel (70,917), Grupo Carso (70,787), Almacenes Coppel (68,959), Coca-Cola FEMSA (68,449), Grupo Alfa (56,332), Pepsico de México (55,000), Grupo Salinas (53,146), Teléfonos de México (52,062), Cemex (46,523), GF Banamex (42,449), Grupo Elektra (39,429), Controladora Comercial Mexicana (38,930) y Grupo Modelo (36,566).

busca mejorar su posición en el campo económico, un campo donde el estado se desdibuja para exponer a los competidores llanamente a las fuerzas del mercado. El resultado: un descenso del salario relativo. Los medios: la violencia simbólica ejercida mediante el empleo de palabras deleitosas como democracia y libertad, la instrumentación de una política social que incluye excluyendo, y la descentralización de lo público a los particulares mediante una codificación favorable solo al capital. Pero aun queda otra descentralización, aún no abordada, que apoya como regulación la reproducción del régimen, en tanto define al estado neoliberal, la trasferencia de lo público a lo público entre distintas escalas territoriales que es la descentralización político administrativa neoliberal.

Esta última parte del capítulo introduce, así, la discusión de la descentralización en dos vertientes, desde la vulgata neoliberal que justifica con palabras deleitosas su instrumentación, y desde la escuela regulacionista que observa la articulación de ésta con la reproducción del nuevo régimen que expone a las fuerzas del mercado los territorios al capital. Será en el siguiente capítulo, donde se profundicen otros alcances del proceso a partir del análisis de valoración de la institución municipal, elemento de disputa en los procesos de municipalización, tema central del estudio. Por ahora, solo se anotan estos dos aspectos, en términos de presentar la contradicción o articulación entre la vulgata y la configuración objetiva que el proceso de descentralización conlleva.

A. Algunas palabras deleitosas de la descentralización

La doctrina neoliberal argumenta que, así como el estado descentraliza parte de lo público a los particulares mediante la privatización, debe transferir también parte de lo público a lo local en el ánimo de alcanzar la eficiencia del aparato público. Dos son los elementos críticos, en este sentido, a partir de los cuales se articuló la doctrina, la provisión eficiente de los servicios públicos, que en el momento inicial redundó en lo urbano, y un nuevo modelo de desarrollo que disminuya las crecientes disparidades. Desde el primer elemento, la vulgata se alzó contra el estado que no puede tener acceso a la información de todos los agentes para el diagnóstico de las necesidades y su correcta atención con la participación de los beneficiarios; y, desde el segundo, contra el estado que al delinear desde el centro una política regional obstaculiza el aprovechamiento del enorme potencial de energía social e innovación. Para entonces, a comienzos de los ochentas en México, era evidente el creciente deterioro de los espacios urbanos, principalmente en las periferias, así como la creciente disparidad de desarrollo entre las zonas de concentración industrial y el resto del país.

Carlos de Mattos (1990:179) aclara, que la descentralización no surgió en el seno del neoliberalismo, pues desde la década de los setenta ya era postulada como política en América Latina como alternativa de desarrollo, pero con los argumentos anteriores en el contexto de crisis se impuso como moda por el apoyo neoliberal, que la colocó como un pilar de la modernización. Desde luego, que habrán que revisarse las diferencias entre una y otra. Pero en los años noventa, la descentralización desde la vulgata recibió un nuevo contenido. Inicialmente, apunta Assies (2003:17), se había centrado el proceso en la trasferencia de recursos fiscales y funciones, pero ante el "evidente" aumento de la pobreza y la desigualdad, se reconoció la necesidad de fortalecer a las instituciones para asegurar la eficiencia en la administración pública de lo transferido e insertar a las economías locales al mercado global. En este contexto, se añadieron como elementos de la vulgata descentralizadora el modelo del desarrollo local y la gestión de la política social desde lo local.

En la vulgata neoliberal las políticas de descentralización estatal y de desarrollo local se conciben así como el medio para eficientar la aplicación de recursos públicos, pues los gobiernos locales, por su proximidad al ciudadano pueden conocer mejor las necesidades; son la fórmula para movilizar y aprovechar las diversas potencialidades territoriales e integrar las capacidades de índole productiva al dinamismo exógeno, es decir, endogeneizar. Desde la política social, como se parte de la comprensión de que un estado centralista es ineficiente al generalizar las acciones, se concibe que con un cambio a la focalización descentralizada y con participación de los beneficiarios se alcanza la eficiencia en el ejercicio y control de los recursos públicos, pues nadie puede conocer, diagnosticar y atender eficazmente las necesidades que aquellos que las padecen.

El discurso de Miguel de la Madrid Hurtado, de mayo de 1982, entonces como candidato a la presidencia del país, es fundamental en el conocimiento de la vulgata en México que justifica la nueva política. En aquel discurso señaló:

> Nuestra práctica política dio al federalismo, por necesidad, una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Hoy sabemos bien que esa tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante [...]
>
> Hoy, la excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía. Por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; por otro, provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración. La centralización y

> sus efectos negativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social, incluyendo las formas de pensamiento y de la cultura. El gigantismo urbano y el abandono de los campos son solo algunas expresiones del centralismo que entorpece e impide el pleno desenvolvimiento de nuestras capacidades regionales.
> Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades como solución obligada, hoy se traduce en muchos ámbitos en mayores costos que beneficios. Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad y hace imposible el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país [...]
> No pensamos en la pulverización del esfuerzo no en la dispersión en el uso de recursos limitados; la descentralización debe conducirnos al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana [...]
> Tenemos que descentralizar la vida nacional; descentralizar en el campo de la política, de la administración pública, de la economía y de la cultura [...]
> La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, de revisión de competencias constitucionales entre Federación, estados y municipios [...]
> La redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por devolver o entregar al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial: el gobierno directo de la comunidad básica [...]

Este mensaje de Miguel de la Madrid reproduce el enfoque estructuralista, que no el puro liberal, de la descentralización, por el cual el proceso no busca resolver solo un problema de racionalidad presupuestal, sino también de legitimidad del estado. Esto lo explica Haldenwang (1990:66):

> En el pasado, estructuras centralizadas se justificaron por la creación de un Estado de bienestar y por el proceso de modernización económica. No obstante, aumentaron la desigualdad regional, crearon el crecimiento incontrolado de las ciudades, crearon sociedades más dependientes de la intervención estatal y dificultaron la participación sociopolítica de las minorías.
> En esta situación, los estructuralistas sugieren, no el desmonte de la regulación estatal, sino su racionalización [...] En este planteamiento, la descentralización asume un papel clave: desde una perspectiva económica, debe contribuir a la superación de los efectos locales de la crisis y de la desigualdad espacial [...] Sin embargo, es más importante el aspecto político: con la ampliación de la participación política se propone solucionar la crisis de legitimación.

Por consiguiente, el municipio se convierte en la entidad clave de la instrumentación de la política. Seguro por ello, en este mismo mensaje, Miguel de la Madrid Hurtado realizaba un diagnóstico de la institución municipal y de las necesidades de reforma para convertirlo en agente de desarrollo. Fue enfático al precisar que la centralización no debía reproducirse a nivel local y que las prácticas de participación social serían los valladares a la concentración del poder local. La reforma municipal fue entonces cuando se puso en marcha.

Se advierte que aquí se anuncia la reforma municipal solo como parte de la descentralización neoliberal, porque siendo el objetivo de este apartado observar la política como regulación, no es pertinente ahondar en su proceso y contenido. Es en el siguiente capítulo donde se caracterizará, pues la discusión de aquel se centra en la revalorización propiamente de la institución municipal que la descentralización indujo.

B. La descentralización neoliberal: una falacia para el desarrollo

Pero fuera de la vulgata neoliberal la descentralización puede interpretarse en otros términos. Se pregunta Coraggio (1988), ¿qué significa realmente la propuesta cuando los neoliberales son sus voceros? Así mismo se cuestiona Mattos (1990:177) de esta, a propósito de los objetivos de democracia, justicia, participación y desarrollo local que persigue: "¿cómo una reforma de tipo político administrativo puede lograr tan profundas transformaciones en la base estructural de un ámbito nacional donde impera un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora han apuntado en otra dirección?". La respuesta que dan diversos autores con acercamientos variables al regulacionismo, gira en el mismo sentido: la política de la descentralización neoliberal no es favorable para la sociedad local, no lo es para su desarrollo.

Explica Jessop (1990:62) que, como existen diferentes objetos emergentes de regulación en una crisis del capital, diferentes espacios podrían ser importantes para el futuro régimen. Así que las fronteras de los campos estatales se pueden redefinir. En este sentido, el escalamiento del estado al espacio local a través de la política de descentralización es parte de la definición del estado neoliberal que, sin detrimento de los posibles beneficios inmediatos, esta orientada estructuralmente a configurar y garantizar una organización de la producción y el trabajo que sea favorable a la reproducción capitalista. Uno de los pioneros regulacionistas, el francés Alain Lipietz (1987), explica al respecto: el régimen posfordista requiere plasticidad, flexibilidad, que se encuentra en una regulación multiescalar, por lo que se hace de lo local el espacio de la gestión social, de la regulación de la sobrevivencia, a la vez que de lo nacional la regulación salarial y monetaria, y de lo mundial de la regulación del capital. De forma que se favorece, continua señalando Alain Lipietz, la separación entre los que conciben y los "cuenta propios".

De esta manera, el proceso de descentralización que define al nuevo estado neoliberal como necesidad del régimen posfordista, aparece como medio de gestión no del desarrollo de los "hágalo usted mismo", sino de su pobreza, de su precariedad. La política de descentralización, en consecuencia, si bien en sus momentos iniciales está marcada por la crisis fiscal ante la cual se busca la eficiencia en la administración

de los recursos, desde los noventas se antepone como elemento crítico la trasferencia de la política social, de la nueva política social, política social que a decir de Darío Restrepo (1987) resulta regresiva en tanto se soporta bajo criterios neoliberales.

El desarrollo local así, que desde la vulgata neoliberal sustituye al desarrollo regional, se desvanece como alternativa desde una óptica de crecimiento económico y distribución equitativa de la riqueza, pues se transita de un modelo de convergencia a uno de competencia, entre agentes y espacios. Explica Remy (2008), sobre este esquema de competencia y exclusión en relación al proceso llevado en Perú:

> La descentralización aparece ahora como el iniciador de una carrera en la cual cada quien corre utilizando (maximizando) lo que ya tiene: lo que la naturaleza puso en el subsuelo o en el mar de aquello que terminó siendo un departamento, o lo que heredó de periodos previos de grandes inversiones públicas (carreteras, irrigaciones, hospitales), o lo que deja el dinamismo que haya llegado a generarse en una provincia o en un departamento (recursos financiero, organizaciones empresariales, organizaciones laborales o de productores, nivel y calidad de sus universidades, etc.). Es decir, importa aquello con lo que se cuenta en términos de capital natural, activos públicos, capital social, capital humano. Y si no cuenta con ellos, por el azar de la naturaleza o el azar de la delimitación de una línea de frontera departamental, por el descuido de los gobiernos anteriores o porque su geografía o su poblamiento no facilitaron dinamismos económicos, sociales y culturales... mala suerte.

Si como Francois Perroux lo observa desde los cincuentas, el crecimiento económico no aparece en todas partes a la vez, entonces se puede concluir que los instrumentos que acompaña la política de descentralización orientados al desarrollo local, o son elementos para ofertar el territorio o son elementos de política social para contener la devastación de la llamada fabrica del diablo. Claro, sin desmedro, como el propio Lipietz (1987:93) lo evalúa, de ser lo local un probable espacio de emergencia de empresas innovadoras.

La reorganización espacial del estado neoliberal, que descentraliza a lo global y a lo local, por ende, resulta favorable al régimen que remercantiliza el trabajo, pues la institución del estado en lo local, llámese en México gobierno municipal o estatal, una vez revalorizada tiene la capacidad de contener la deslegitimación del modelo de desarrollo. Es decir, por efecto de la descentralización se transfiere la impopularidad, ante el evidente desajuste entre lo objetivo que es descenso del salario relativo y el hábitus liberal incorporado. Mattos (1990:181) también es enfático al respecto:

> Lo que una descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado

territorio nacional; por consiguiente, lo que no puede provocar de por sí, es la transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial.

Y es que no se debe confundir descentralización institucional con descentralización económica, que hasta ahora se ha contenido en México a la privatización de activos estatales, sin considerar el traslado de lo otrora público o lo privado a la institución de gobierno en el espacio local, a los agentes locales o con arraigo local[22]. La descentralización que se anuncia a lo local es la institucional. Peor aún, a nivel local se imita el traslado de lo público a los particulares, como la concesión de los servicios de limpia, cementerios, mercados o rastros. En suma, la descentralización neoliberal eso es, un proceso de carácter neoliberal, no siendo la panacea sino la falacia al desarrollo.

Este capítulo pues ha tratado de mostrar que la regulación neoliberal es más que políticas de gobierno -las que se anotaron en el capítulo anterior. La regulación es filosofía, normas, prácticas e instituciones, y en la configuración de ella las luchas simbólicas son determinantes. Así que el estructuralismo constructivista y el proyecto regulacionista pueden conjugarse para explicar como la precarización del trabajo es incorporada en los cuerpos, es inscrita en ellos de manera que es deseada por el propio trabajador que sufre sus efectos, y es hecha ley. En este contexto la descentralización del estado se incorpora como un medio para configurar una nueva forma de gestión del estado, que no contribuye al desarrollo local como se difunde, sino solo a la contención de la impopularidad a través de la política social.

22 José Arocena (1995b) asegura que, la descentralización neoliberal no tiene otro efecto que abrir las puertas al gran capital multinacional. José Luis Coraggio (1988), por su parte, le califica de careta del desmantelamiento del estado benefactor, y señala que plantear a la sociedad local, mediante estas políticas una alternativa al desarrollo, cuando las bases económicas y sociales son ingobernables por los agentes locales, es plantear un proyecto sin sujeto.

Capítulo cuarto

El municipio neoliberal: descentralización centrada

Los dos capítulos antecedentes anotaron el proceso de precarización de la sociedad que sucede desde la instrumentación de las políticas neoliberales en México, y que favorecen la reproducción del capital, proceso en el cual se inscribe la estrategia de descentralización que define un nuevo estado. Dicha estrategia, desde la vulgata que le sostiene, parte de la utopía liberal de con ella lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del estado y, por ende, un mejor desarrollo, pero aquí se propone que ésta en tanto proyecto político, facilita la legitimación del régimen posfordista al cual obedece el proceso de precarización, incorporando para ello la visión del "hágalo usted mismo" en el espacio local, que fragmenta la posible impopularidad. Este capítulo, trata ahora, de los efectos de dicha descentralización en la institución municipal. Ya el capítulo anterior finalizó anotando la divergencia entre los objetivos neoliberales de la política y su falacia para el desarrollo local, la cual pone en entredicho las capacidades de la institución que recibe la trasferencia de lo público. Pero ahora se profundiza el análisis desde las propias capacidades trasferidas.

Antes de comenzar con la discusión debe advertirse, que la descentralización implicó una redistribución de competencias tanto al espacio municipal como a los estados. Conjuntamente con la reforma municipal, se instrumentó el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, que transfirió competencias de los servicios de salud y de educación a estas, pero se excluye su análisis por no contribuir al problema de esta tesis. Los resultados y conclusiones generales que se tienen del proceso son similares a los que aquí se anotan respecto al espacio municipal.

La descentralización neoliberal como regulación, desde la reforma de 1983, ha revalorando el gobierno municipal explicitando competencias, facultades impositivas y trasfiriendo recursos fiscales. Se ha tratado de un proceso político, jurídico y fiscal por el cual se define el nuevo estado y, con él, un municipio robusto que rompe con su otrora condición marginal. Desde la vulgata neoliberal, este fortalecimiento tiene su justificación y sustento, al ser visto como necesario y oportuno para la nueva política de desarrollo, pues para la política del desarrollo local que suple la otrora política de desarrollo regional el ayuntamiento es el agente público que mejor puede aprovechar las potencialidades, la energía social y creatividad locales, ese capital social oprimido bajo el paternalismo del estado intervencionista. Hasta la primera mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, como se refiere en el primer apartado, los gobiernos municipales en México no gozaban, de hecho y de derecho, de capital para incidir en el desarrollo, pero ahora desde la vulgata y con la política de descentralización estos "aparecen" como agentes activos.

Sin embargo, desde la crítica al neoliberalismo que reconoce el engranaje de la política de descentralización como regulación en la reproducción del régimen actual de acumulación del capital, el nuevo municipio carece de capacidades para modificar las relaciones estructurales de producción que precariza el trabajo, para proponer un desarrollo alternativo. Contrariamente a la vulgata neoliberal y al ideal revolucionario del municipio libre que lleva en ciernes cierto grado de autodeterminación, el nuevo municipio se constituye en regulación que precariza, en institución de codificación y sanción, de gestión de una forma dada de desarrollo, y en capital de disputa en el espacio local que traslada la otrora impopularidad del centro.

Este capítulo centra la discusión en la valoración del capital municipal, siendo el siguiente el que profundice sobre las luchas a que da lugar su disputa en el configurado campo municipal. Se adelanta pues, que las luchas sociales por la municipalización son resultado de las políticas de descentralización que revalorizan lo municipal. Si, los sujetos participan en los campos sociales por el interés de lo que se disputa en ellos, por la *illusio* en los capitales en juego, que les permite modificar su posición, entonces, se puede inferir que los sujetos en el periodo anterior del régimen fordista no tomaron interés en la institución municipal como capital económico pues careció de capacidades, de valor, pero ahora, este capital se percibe y aprecia y, por ende, se lucha por él. Dígase que dicha percepción y apreciación es función de la violencia simbólica neoliberal.

1.- Del ideal a la marginación de la municipalidad

Los gobiernos municipales en México, a lo largo de las cuatro décadas previas a la instrumentación de las políticas neoliberales, a la configuración del nuevo régimen, solo fueron diminutos entes administrativos, sin capacidad de gobernar, de regular, subordinados a los gobernadores de los estados, o de las dependencias federales. Construir una escuela, una casa de salud, ampliar la red de agua potable, pavimentar una calle o colocar alumbrado público implicaba que el presidente municipal acudiera al gobernador o ante el titular de una instancia federal, para solicitar se considerara dicho proyecto. El gobierno local no contaba con recursos económicos para efectuar las obras de infraestructura o prestar un servicio público, y en algunos casos ni con responsabilidad o facultad para dotar de estos a sus poblaciones. Luchar entonces por el poder municipal significaba en todo caso luchar por un capital social, de reconocimiento, y no un metacapital.

Esta tesis es la que se interesa resaltar, pues en efecto la institución municipal como demuestra la historiografía siempre ha sido objeto de disputa, de lucha social, pero los capitales que motivan su interés no han sido cualitativa y cuantitativamente los mismos, lo que le concede un carácter distinto a los procesos sociales de lucha. En algunos momentos, sobre la institución había recaído la capacidad de "gobernar". Pero ahora solo significaba una posición social, de prestigio, para el pequeño grupo que le poseía, y que incluso competía con otras instituciones como las Juntas de Mejoramiento Cívico Moral. Lo que en adelante se discute es esa capacidad como metacapital que perdió, y que se traduce en pérdida de capacidad económica, de regulación y de sanción.

El origen de esta condición marginal puede encontrase en los arreglos políticos y jurídicos posrevolucionarios. Los congresistas, haciendo eco de los ideales tanto federalista como municipalista, dejaron inscrito en la constitución de 1917 que, los estados adoptaran como base de su división territorial, y de organización política y administrativa al municipio libre, y que cada uno de ellos fuera gobernado por un ayuntamiento, el cual para garantizar su libertad política debería contar con libertad hacendaria. Era pues competencia de los congresos locales dictar los reglamentos de la institución, en los que se precisarían fuentes de ingresos suficientes y atribuciones. Esta distribución de competencias explica porque en los años inmediatos la institución municipal resultó ampliamente heterogénea, con capacidades y capitales distintos y, por ende, un grado de metacapital diverso.

Por ejemplo, en el caso del gobierno de los municipios en el estado de México, la legislatura local estableció que este estaría a cargo de una

asamblea, un presidente y un juez conciliador, este último con facultad para aplicar normas tanto civiles como penales. Un gobierno con funciones material y formalmente que atendían la división clásica del poder. Incluso, la legislatura estableció en el artículo 11 de la constitución local de 1917, que estos órganos ejercían como cuerpo municipal, en el ámbito del 115 federal, la soberanía del pueblo. Más aún, la constitución del estado de Hidalgo de 1920 consideró al gobierno municipal como uno de los cuatro poderes del estado: ejecutivo, legislativo, judicial y municipal. Ese era ahí el arreglo político y jurídico en la distribución del capital estatal.

En cuanto a la capacidad de carácter económica, en el caso del municipio en el estado de México, la legislatura le otorgó la facultad de cobrar entonces el segundo impuesto en importancia en el estado, el de ventas. En Hidalgo se concedió amplia libertad en la hacienda, solo la ley de ingresos municipal requería aprobación de la legislatura, no así el presupuesto. La libertad municipal parecía, al menos para estos casos, una realidad, en términos de contar con cierto grado de autodeterminación, de contar con cierto metacapital. Desde luego esta libertad, como se refirió, dado que se definía en el espacio estatal, encontraba restricciones en otros estados. Por ejemplo, la constitución local de Nuevo León de 1917 obligaba al ayuntamiento por medio del ejecutivo estatal a informar cada mes al congreso de su gestión administrativa. En Durango, el artículo 41 de su constitución del mismo año, establecía explícitamente que el gobierno del estado era el superior jerárquico del municipio.

Con menor o mayor libertad municipal, sin embargo, ese ideal revolucionario pronto sucumbió en todo el territorio nacional ante las restricciones objetivas. Riguzzi (2001) refiere que, en el caso del impuesto a las ventas asignado al ayuntamiento en el estado de México, en 1921 la legislatura dio marcha atrás y lo reasignó al ejecutivo del estado por la incapacidad que mostró el endeble ayuntamiento para recaudarlo. Se calcula que en los primeros cuatro años, la recaudación había descendido entre el 50% y el 80%. Señala este autor: "El cambio institucional drástico y sin preparación había causado una profunda desorganización a nivel municipal, y la experiencia del municipio libre se había demostrado incapaz de asumir una dimensión fiscal que la respaldara...". Se daba pronto, contra el ideal revolucionario de libertad municipal, un proceso de recentralización.

Puede plantearse en este contexto, que se requería un tiempo de preparación y habilitación del ayuntamiento para hacer en el largo plazo realidad el ideal. Esa sería la tesis que Riguzzi (2001) estaría planteando. Si embargo, cuando se observa que el proceso de recentralización se prolongó y profundizó, hay que encontrar una tesis sino contradictoria

si complementaria a la anterior, que apoye la definición del proceso no en una necesidad coyuntural sino estructural. En Hidalgo, por ejemplo, la centralización se prolongó hasta las reformas constitucionales de 1979, donde incluso el municipio como espacio físico se subordinó a los objetivos de desarrollo delineados por el ejecutivo del estado.

Esta recentralización, si bien se encuentra a partir de la observación de Riguzzi (2001), para el caso del estado de México, en la fragilidad del ayuntamiento, en una escala macro de análisis, desde el proyecto regulacionista, puede anotarse que ésta obedecía a la necesidad de subsumir las capacidades económicas y de regulación de lo local al centro, según los requerimientos del régimen en definición. Contar con un gobierno central débil, sería contradictorio al proceso de industrialización. En efecto, se podría cuestionar si, el favorable aumento para el régimen en la concentración en la ciudad de México del casi 7% de la industria en 1930 al 30% en 1980, dado que este se sustenta en economías de escala, se habría realizado bajo un esquema de fragmentación de la capacidad económica del estado mexicano, que entonces de forma determinante intervenía como agente en la definición del modelo de desarrollo. Ornelas (1993) responde precisamente que fue la centralización y concentración de la inversión pública, mediante diversos programas de desarrollo, desde el centrado en las cuencas hidrológicas hasta los parques industriales, la que promovió la formación del capital nacional y el desarrollo del régimen.

En este mismo sentido, se puede agregar a la tesis que, dada la distribución de la población en el territorio nacional en la época posrevolucionaria, donde el 90% se encontraba en el espacio rural, el ulterior régimen requería para su realización de una constante migración del campo a la ciudad. Si se considera que el flujo migratorio de los años treinta a los ochenta, a las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, principales centros de proletarización, obedeció a dos movimientos, el de atracción y expulsión, un ayuntamiento fuerte con capacidad para incidir en la calidad de vida de la población podría haber afectado, dada la fragmentación de la capacidad económica estatal, la reproducción. Por tanto, sin que estos planteamientos sean opuestos al de Riguzzi (2001), sino complementarios, el proceso de recentralización que llevó a una posición de carácter marginal al ayuntamiento, resultaba una condición estructural necesaria para el nuevo régimen.

Bajo este mismo planteamiento, pero desde la necesidad no industrial sino de organización del espacio rural, Helga Baitenmann (2001), propone para explicar este proceso lo que denomina “paradoja de la conquista revolucionaria”. Observa que en tanto el constituyente buscó la libertad municipal a través del artículo 115, con el 27 creó una instancia paralela

de gestión en el espacio local que le significó un fuerte oponente. Frente a la pregunta ¿a quien le corresponde administrar la tierra?, desde 1919 a través de circulares y reglamentos se fue definiendo la tesis de que era la institución agraria y no el ayuntamiento, pues el territorio municipal aunque fuera propiedad social, solo era el ámbito de validez de aquel no siendo usufructuario del mismo. Así que habiéndose definido la tierra propiedad de la nación, desde el centro se administró mediante un sistema político corporativizado, siendo la instancia de intermediación entre lo local y el centro la Confederación Nacional Campesina. Esta situación, facilitó la valorización de la institución agraria sobre la municipal. Diversos reglamentos del 27 le facultaron a aquella para organizar el espacio local, obligándole a destinar una parte de su producción social a la infraestructura de los centros de población. En contra parte nunca se expidió una ley reglamentaria del artículo 115, por ser una competencia de carácter estatal. Esta es la paradoja revolucionaria.

En el México rural de la época del régimen fordista, fueron en consecuencia las autoridades agrarias y los ejecutivos estatales subordinados al ejecutivo federal y no los ayuntamientos, los encargados de introducir y controlar los servicios públicos, los encargados de regular el espacio local, de gobernar. Este ejecutivo había concentrado la fuerza reguladora del ulterior régimen, en tanto la institución de gobierno en el municipio, el ayuntamiento, quedó desprovisto. Empleando la categoría de capital de Pierre Bourdieu, se puede señalar pues, que el capital agrario y no el municipal fue, en todo caso, el que pesaba más sobre la posición de los sujetos, incluso mostrando una relación de subordinación. Por ejemplo, Fabián Vázquez Franco, excomisariado ejidal de Emiliano Zapata, Hidalgo, en una entrevista realizada en 2007 a propósito de la municipalización de ese ejido en 1942, relata que en una ocasión en los años sesenta el presidente municipal por ordenes del ejecutivo estatal, tuvo que pedirle permiso al comisariado del ejido para colocar un poste de alumbrado público frente a la presidencia, pues esta se encontraba en terreno ejidal.

Se puede concluir, en este apartado, que los procesos de municipalización, en consecuencia, propios de la primera fase observada en el capítulo primero responde al ideal revolucionario, al momento de la discusión de los alcances de la institución municipal, momento de amplia creación de municipios. En la segunda, por su parte, los procesos de municipalización responden a la necesidad estructural del régimen, donde el ayuntamiento aparece bajo condición marginal, condición que perdura hasta los ochentas. Es oportuno aclarar que esta desvalorización municipal de la segunda etapa o recentralización, que marginó a la institución municipal, en algunos casos, comenzó hasta la década de los

años treinta, y no en la de los veinte, por lo que se pueden encontrar algunas luchas sociales por ese capital estatal a principios de la segunda fase. Como muestra Blancas (2008), por ejemplo, en su estudio sobre la creación del municipio Emiliano Zapata, en Hidalgo, el capital municipal se disputada en la década de los treinta. Entonces, en el altiplano Hidalgo, si bien los espacios ejidales gozaban de autonomía y capacidad de gestión de servicios públicos, en los núcleos de población, la retención del impuesto al aguamiel por parte de los ayuntamientos, que representaba el 51% de sus ingresos, fue el motivo para que 4 ejidos en el municipio de Tepeapulco solicitaran su municipalización, la cual lograron en 1942.

2.- La revalorización de la institución municipal

Como se plantea, en el marco de las reformas neoliberales el ayuntamiento sufrió una revalorización, que rompió con la inercia centralizadora del régimen. Con la reforma de 1983 al artículo 115 de la constitución federal, que definió al municipio libre base de descentralización de la vida nacional se inició la tercera fase de las luchas sociales municipalistas, contexto en el cual se inscribe esta investigación.

En la exposición de motivos de esta reforma se retomó el discurso de campaña de Miguel De la Madrid, ya referido, que acorde con la vulgata neoliberal señaló los efectos negativos de la centralización. Desde luego, no se aludió a la necesidad estructural. La dinámica centralizadora –se observó, había permitido multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y social, pero en la actualidad se convertía en una limitante. En el marco de crisis tanto económica como política era imperante, por tanto, aprovechar el potencial de energía local y de creatividad. Ya en 1976, en el contexto de la denominada reforma del estado en los setentas se había realizado una reforma al artículo 115, que introducía el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos con población mayor a los 300 mil habitantes[23]. Pero ahora, esta reforma y las subsecuentes formarían parte de una nueva generación, encaminadas a articular una nueva regulación y no de arreglos de la anterior, no de un desfogue.

La reforma de 1983, se centró en fortalecer a la institución municipal con la incorporación de cuatro elementos en el artículo 115 de la

23 Debe advertirse que en algunos estados como es el caso de Hidalgo, la legislación ya consideraba este principio en el momento de la reforma de 1976. En la reforma de 1948 a la constitución estatal de Hidalgo se señaló que a la planilla o formula no ganadora con una votación de 20% se le asignaría un munícipe en la asamblea.

constitución de la unión: primero, se definió desde el ámbito federal los capitales – capacidades que tendría el ayuntamiento, lo cual garantizaría homogeneidad en el proceso en todo el territorio nacional. En la constitución del diecisiete se había dejado a las legislaturas locales la definición, pero ahora se determinaba por la jerarquía normativa de ésta fueran las nuevas reglas incorporadas en todas las constituciones locales. Este elemento puede interpretarse en dos sentidos, en términos positivos para las sociedades locales que no da margen a los gobiernos estatales de limitar la libertad municipal y, en términos negativos para estas, pues les impone una visión del mundo homogénea. Esta doble interpretación es fundamental para comprender los procesos de municipalización de la fase actual.

Si se parte de la diferenciación entre autonomía y autarquía, puede indicarse que para el caso de México, si bien la reforma fortaleció al ayuntamiento, limitó a las sociedades locales a las cuales gobierna el ayuntamiento, a una forma de gobierno y capacidades que no siempre son las propias para cada una de ellas. En otros países, como Estados Unidos o Argentina, por ejemplo, coexisten en el nivel local diferentes formas de gobierno, con capacidades diversas, ya sea que la propia sociedad opta por alguna de ellas, o según sus condiciones demográficas, sociales y económicas les determina el orden jurídico. En México, con independencia de estas condiciones, o la cultura propia de la sociedad local, el ayuntamiento con iguales capacidades debe ser siempre la institución de gobierno. Algunas iniciativas de reforma, particularmente una del Partido Acción Nacional del año 2001, han buscado subsanar esta debilidad, mediante el otorgamiento de cartas municipales a las sociedades locales, por la cual ellas definirían bajo unas bases jurídicas la forma de gobierno y sus capacidades, pero no han prosperado hasta ahora.

Segundo, el artículo 115 de la constitución federal, definió los servicios públicos que serían responsabilidad del ayuntamiento. El constituyente de 1917 había dejado esta tarea a las legislaturas de los estados, los cuales bajo el ejercicio de su soberanía asignarían parte de la misma al municipio. Pero ahora el constituyente permanente de 1983 definía tres espacios de competencia, el federal, el estatal y el municipal, desde luego con la posibilidad de que los municipios, bajo convenio suscrito con el ejecutivo estatal, otorgaran alguno de estos para su provisión al segundo nivel de gobierno. Los servicios responsabilidad municipal, y que a la postre con la reforma de 1999 se precisaron, son: a) agua potable, drenaje sanitario, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, b) alumbrado público, c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, d) mercados y centrales de

abasto, e) calles, parques, jardines y su equipamiento, f) panteones, g) rastro, h) seguridad pública preventiva, y, i) otras que le trasfiriera la legislatura local.

Sin duda este elemento es de suma importancia, pues define un capital que incide directamente sobre las condiciones inmediatas de vida de los sujetos, sobre su espacio vivido. Dicho elemento, no obstante, recordando la paradoja revolucionaria, permeó en el ámbito rural hasta después de 1992, cuando se expide la nueva ley agraria que inclina la balanza entre capital ejidal y capital municipal a favor de éste último, pues hasta entonces gozaban de iguales competencias la institución municipal que la institución agraria. Con la nueva ley se limitó a la junta de pobladores[24] de los núcleos ejidales solo opinar ante el gobierno municipal de la situación de los servicios urbanos, escuelas, mercados, hospitales, vivienda, sanidad y de todo aquello de interés para el asentamiento humano. El ayuntamiento se estaba haciendo, ahora sí, bajo la discusión previa, de capital estatal.

Tercero, se asignó al ayuntamiento capacidad para regular el uso del suelo y el desarrollo urbano, este elemento que había dado origen a la paradoja revolucionaria. Ahora era el ayuntamiento quien regularía, un factor de la producción, la mercancía tierra. Esta anotación es clave para entender, en el espacio urbano, algunas de las luchas sociales pro municipalización recientes, como en la zona conurbada del municipio de Ecatepec, en el estado de México. Este capital, como metacapital, trasciende por su carácter regulador, el espacio inmediato para traslaparse con la disputa del capital económico, particularmente por parte del sector inmobiliario y especulador.

Y cuarto, se definió libertad hacendaria y garantizó fuentes de ingresos. Los anteriores elementos, desde luego, para llevarlos a la práctica tendría que tener una base material que les hiciera efectivos. Como en las discusiones del constituyente de 1917, en palabras del municipalistas Heriberto Jara, habría que cuestionar cual sería la libertad del municipio libre sin recursos, cual sería la capacidad real del capital para incidir en la posición global, si se carece de recursos o instrumentos para incidir. La política de descentralización del gasto público definida en el 115, en este sentido, es esencial en la revalorización municipal. En dicha reforma, se estipuló que el gobierno municipal además de administrar libremente su hacienda, tendría fuentes propias de ingreso o

24 La ley agraria del 26 de febrero de 1992 mermó el poder de la tradicional autoridad ejidal, del comisariado, al introducir la figura de junta de pobladoras en la que se integran ejidatarios y avecindados. Son avecindados los mayores de edad con residencia por más de un año en el núcleo de población y con reconocimiento como tal por la asamblea.

dígase, ingresos garantizados provenientes del impuesto a la propiedad inmobiliaria, de los derechos por la provisión de servicios públicos, y del 2% del gasto programable federal.

Sobre este cuarto elemento de la reforma, por su relevancia como capital que sustenta la efectividad de los otros elementos, se profundizara en su análisis en el siguiente apartado, junto con la discusión de un fondo descentralizado que no forma parte de la hacienda municipal: las aportaciones federales.

Finalmente, respecto al fortalecimiento municipal en el marco del proceso de descentralización neoliberal, es pertinente hacer una observación sobre la reforma de 1999. Esta resulta trascendente no solo por la precisión, como se ha mencionado, que hizo de diversas capacidades otorgadas desde 1983 al ayuntamiento, sino sobre todo por las modificaciones hechas a la fracción I y II del 115, y que a la postre daría motivo a varias controversias constitucionales. En la fracción I se cambió la expresión "Cada municipio será administrado por un ayuntamiento", por la expresión "Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento". Y la fracción II estipuló que, la facultad reglamentaria se ejercería con sujeción a las bases dictadas por la legislatura local, lo que ahora se interpreta como una norma no limitativa. Ambos elementos, dan visos de un movimiento de fortalecimiento que no solo va del centro a lo local, sino que parte de la propia esfera local. Por ejemplo, en el caso de la controversia constitucional interpuesta en el año 2001 por el ayuntamiento de Tulancingo, en el estado de Hidalgo, contra el ejecutivo estatal y el congreso local, en relación a la nueva ley orgánica municipal, entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió limitar los alcances de la citada ley, considerando que esta se aplicaría como marco supletorio en tanto el ayuntamiento no expidiera para su organización el reglamento respectivo. Esto quiere decir, que las leyes municipales que expiden las legislaturas locales, pueden en el ejercicio de la facultad reglamentaria, limitarse desde lo municipal. Esta es la trascendencia, pues con dicha reforma se otorgó una *cuasi* autonomía reglamentaria.

Bien, esta es la valorización de la institución municipal "de derecho". ¿Cuál es la revalorización de hecho de la institución municipal? ¿cuáles son los alcances reales y límites del ejercicio del capital, según los objetivos de la descentralización? Como cuestionara David Harvey respecto al neoliberalismo, puede ahora cuestionarse respecto a la descentralización y valoración de la institución municipal, ¿es un proyecto utópico o un proyecto político?

3.- Hacienda municipal y trasferencias intergubernamentales

Los gobiernos locales[25] en México, ejercen actualmente un aproximado del 10% del gasto programable, correspondiendo el 36% de este a las trasferencias que se reciben de la federación bajo el concepto de aportaciones y el 40% al concepto de participaciones federales y estatales. En la década de los setentas los ayuntamientos ejercían apenas el 3% del gasto programable. Esta valorización es considerable y, en la disputa por este capital se enmarca el estudio, aunque limitada comparativamente con su valor en otros estados de la región latinoamericana. Según el informe *La descentralización y la democracia local en el mundo* (2009:111), en América Latina los gobiernos locales participan dentro del gasto programable del 3.8% al 17.2%, siendo Ecuador, Colombia, Brasil, Chile, Uruguay y Guatemala los países de mayor descentralización, ubicándose en el otro extremo Nicaragua, Panamá y México. Esta limitación relativa de la valorización municipal en México, desde luego no debe opacar el hecho de la valorización, que en el aspecto fiscal le asigna a la institución local de gobierno dos veces más del presupuesto que antes.

¿Cómo se estructura la hacienda municipal? La hacienda municipal, es decir, los ingresos que administra libremente el municipio, están determinados en principio en el artículo 115 constitucional, los cuales cada una de las legislaturas los precisa y generalmente amplia a través de las leyes de hacienda municipal, de ingresos y de coordinación fiscal. La hacienda se divide en dos categorías de ingresos: propios y participaciones. Son propios los impuestos como el de la propiedad inmobiliaria, los derechos provenientes de la prestación de servicios públicos, los productos derivados de la explotación de sus bienes, los aprovechamientos como multas y contribuciones de mejoras, y los extraordinarios como los provenientes de la contratación de deuda pública. Son participaciones las trasferencias intergubernamentales, es decir, ingresos provenientes de las haciendas federal y estatales. De acuerdo al sistema de *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, para 2008, el 63% de los ingresos provenían de participaciones federales y el 37% de ingresos propios. Esta proporción se mantiene desde 1989, cuando se establecieron

25 Se define como gobierno local, por un proceso de exclusión, aquel que no corresponde al ámbito de gobierno federal o al ámbito de gobierno estatal. Es decir, es el gobierno propio del espacio local ya sea en el nivel municipal o submunicipal. Se hace esta aclaración, porque en la mayoría de los estudios de descentralización y transferencias intergubernamentales, propios de la ciencia de la administración pública, se define al gobierno local en oposición al gobierno federal, lo cual incluye también al de los estados.

las bases actuales de coordinación fiscal.

Sobre los ingresos propios es oportuno mencionar dos aspectos que marcan límites y posibilidades a los objetivos del proceso de descentralización. Primero, las cuotas y tarifas las determinan los ayuntamientos, pero requieren aprobación de las legislaturas locales para su aplicación, lo que limita su capacidad reguladora. Los impuestos no persiguen solo un objetivo recaudatorio, sino también regulador, en el caso municipal en el desarrollo urbano a través del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Esto representa que el gobierno municipal pierde con la aprobación del congreso, capacidad para restringir o promover el crecimiento urbano, el uso del espacio. Este principio aplica igualmente para las otras fuentes de ingresos propios, derechos y aprovechamientos.

Segundo, el monto de lo recaudado localmente depende de la capacidad de cobro, las condiciones socioeconómicas del municipio y su tamaño poblacional. La reforma de 1983 adolece de un modelo de distribución de competencias e ingresos para los espacios rurales. De manera que son los ayuntamientos de las ciudades los que cuentan con capacidad para hacerse de montos relevantes de ingresos propios. Esta situación determina que incluso, algunos ayuntamientos tengan ingresos propios nulos, son los casos para 2008 de San Agustín Loxitla, San Antonio Monte Verde o San Juan Teita en Oaxaca, y de Bokobá, Kopomá u Opichén en Yucatán. Así pues, la descentralización desde este componente no apoya la convergencia en el desarrollo.

A. Las participaciones fiscales a los municipios

Los montos y reglas de distribución de las participaciones, es decir, definir cuanto se transfiere a cada municipio, se establecen desde los ámbitos federal y estatales. En la actualidad, el monto se distribuye en once subramos, y la distribución de cada uno atiende a diferentes criterios. El subramo principal, pues representa el 76.6% del total, es el Fondo General de Participaciones; el 60% de este fondo se distribuye a las entidades en proporción al producto interno bruto y el restante 40% en relación a la recaudación de impuestos y derechos estatales. Los montos de estos se distribuyen a las entidades de acuerdo a las formulas de la Ley de Coordinación Fiscal para cada uno. Cada estado está obligado a transferir de este Fondo una proporción no menor al 20% a los municipios, correspondiendo a cada legislatura determinar la formula de distribución. Solo el subramo Fondo de Fomento Municipal que representa el 4.7% del ramo 28 se entrega en totalidad al municipio, el cual se distribuye a las entidades con base en la recaudación de predial y derechos de agua. En total, se estima que el monto a nivel nacional de participaciones a municipios en 2010 ascendió a 87 mil millones de

pesos, de un total de 441 mil millones de pesos, es decir, el 20%. Los tres municipios con mayor ingreso por este concepto fueron: Guadalajara que recibió 620 millones de pesos, Tijuana con 427 millones y Monterrey con 380 millones.

Este esquema de distribución de las participaciones refiere las proporciones de transferencias de la federación a los estados, quienes son el medio para transferir, según reglas propias de distribución, una parte a los municipios. Para ejemplificar la distribución última a los municipios, se refieren pues los sistemas de los estados de Puebla, Tabasco y Yucatán.

En Puebla, es la Ley de coordinación hacendaria del estado de Puebla y sus municipios, en la que se establecen las formulas de distribución. Se constituyen dos fondos, el Fondo de Desarrollo Municipal que corresponde al 20% del Fondo General de Participaciones más la recaudación de otros impuestos a cargo del estado; y, el Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal que se integra del 100% del Fondo de Fomento Municipal del ramo 28 para el estado. El Fondo de Desarrollo Municipal se distribuye por dos fórmulas, el 50% en forma proporcional a la población de cada municipio, y el otro 50% en base a indicadores de marginación que incluye entre otros componentes: ingreso por persona, rezago educativo, disponibilidad de electricidad y de drenaje. El segundo Fondo municipal, en congruencia con el criterio federal, se distribuye en relación a la recaudación que los municipios efectúan por concepto de impuesto predial y derechos del servicio de agua. Además, se les participa del 20% del Fondo de Fiscalización del ramo 28 que le corresponde al estado y del 20% de los recursos provenientes de las cuotas impuestas a la venta final de gasolinas y diesel. Es preciso señalar que los municipios están obligados a transferir por esta ley de las participaciones que le corresponden, del 5 al 15% a las Juntas Auxiliares, para ejecución de obras, servicios públicos y gasto corriente.

En Tabasco, la Ley de coordinación fiscal y financiera del estado constituye dos fondos, el Fondo Municipal de Participaciones integrado por: el 22% del Fondo General de Participaciones, el 100% del Fondo de Fomento Municipal y el 22% de la recaudación federal participable por el cobro de tenencia vehicular. Este fondo para su distribución se divide en cinco fondos: predial, recaudatorio, básico, equitativo y de desarrollo social. El fondo de predial asigna a cada municipio un monto doble de la recaudación por concepto del impuesto predial, el ramo de recaudación asigna un monto igual al de recaudación municipal exceptuando el correspondiente al impuesto predial. Una vez descontadas estas asignaciones del remanente del Fondo Municipal de Participaciones, se calculan los montos a asignar de los otros fondos. Los fondos básico y

de desarrollo social se distribuyen en un porcentaje igual al asignado los años anteriores, y el fondo equitativo se distribuye en monto igual entre todos los municipios de Tabasco. El segundo fondo constituido en el estado de Tabasco es el Fondo de Compensación y de Combustibles Municipales que se integra por el 22% de los ingresos provenientes de las cuotas impuestas a la venta final de gasolinas y diesel, y el 22% del Fondo de Compensación federal entregado al estado. Este fondo se distribuye entre los municipios en relación directa al número de habitantes.

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

Como se observa, las fuentes y proporciones para la constitución de los fondos de participaciones a los municipios, y los sistemas de distribución son diversos. En Puebla, se distribuyen solo los recursos que la Ley obliga al estado a transferir a los municipios, en Tabasco y Yucatán se agregan a estos parte de los otros fondos que reciben los estados, y en Yucatán, además, el estado agrega una parte de su propia recaudación. Los criterios de distribución atienden el número de habitantes de los municipios, el nivel de marginación y el esfuerzo recaudatorio municipal.

De esta revisión de la hacienda municipal, que busca libertad hacendaria, se pueden hacer las siguientes observaciones previas. Es contundente el hecho de que las reformas de 1983, y subsecuentes, fortalecen a la institución municipal en cuanto a competencias y capacidades. La proporción de la hacienda municipal es hoy en día dos veces mayor que el de los años setentas, lo que tiene como consecuencia una revalorización efectiva. Desde esta postura, la política de descentralización parece cumplir en sus objetivos, transferir capacidades al ayuntamiento para que este desde su ámbito actúe como agente de desarrollo, diagnostique con mayor eficiencia las necesidades y provea de servicios. No obstante, cuando se profundiza en el análisis parece que la política de descentralización se aleja de la vulgata como utopía y resulta congruente como regulación del régimen.

La hacienda municipal en México se encuentra en un estado de

dependencia respecto a los gobiernos federal y estatales, según la baja proporción que guardan los ingresos propios, que impone la reproducción de un modelo de desarrollo, sin que con ello el capital deje ser objeto de interés y disputa. Al definirse los criterios de distribución y necesidades desde el centro y bajo un juego suma cero, los gobiernos municipales compiten en sus indicadores para atenderlos y con ello reproducen la condición de dependencia. Sí, genéricamente la institución municipal cuenta con mayor capital, pero particularmente le tocan más recursos fiscales a los municipios con mayor eficiencia recaudatoria, generación de riqueza y población, en detrimento del indicador de marginación que ocupa una posición menor. Por ejemplo, de los tres casos citados, para 2008 de acuerdo a los datos de *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales,* los municipios de Tabasco reciben el mayor monto de participaciones por persona que es de poco más de 2 mil pesos, derivado del peso en el Fondo General de Participaciones del PIB generado en el estado; en contra parte, cada habitante de los municipios de Puebla recibe casi 500 pesos por este concepto.

En conclusión, la estructura de la hacienda municipal que refleja en su monto las disparidades del desarrollo no apoya, como hipótesis, la convergencia del mismo. Más aun, cuando se observa el destino de las transferencias dentro del gasto, resulta que se anula la posibilidad de impacto de estas en objetivos de la descentralización que impliquen una inversión. En el año 2009, el ramo de gasto público de servicios personales representó en conjunto a nivel municipal en todo el país, el 107% del total de las transferencias por concepto de participaciones a los municipios. ¿Qué queda, entonces, de capacidad económica en la institución municipal?

B. Las aportaciones a los municipios

Las participaciones federales y estatales, no son los únicos recursos no propios que reciben los municipios y ejercen. Los ayuntamientos también reciben transferencias federales denominadas Aportaciones Federales, pero se distinguen de aquellas, en que no integran parte de la hacienda municipal; es decir, no son recursos sobre los cuales puedan definir su destino, ni están señalados en el marco constitucional. El antecedente de las aportaciones fue el ya citado Programa Nacional de Solidaridad y el ramo 26 de Superación de la Pobreza, que operaron en los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo (Quintana, 2003:400). Fue hasta 1998 cuando en el presupuesto de egresos de la federación se fijaron bases legales más firmes para la distribución y aplicación de estos recursos, las cuales quedan precisadas en las leyes de coordinación fiscal. El monto de las aportaciones se determina actualmente en el ramo 33.

Cuadro 1. Ingresos municipales por persona, según estados

Estados	Ingreso municipal por persona		
	Ingreso Total	Participaciones	Aportaciones
Baja California Sur	5424.46	1567.71	501.17
Quintana Roo	4689.86	1261.54	732.34
Campeche	4549.05	2500.41	1268.87
Querétaro	4233.07	1597.78	932.60
Tabasco	3941.22	2004.76	1126.18
Colima	3719.98	1579.07	551.80
Zacatecas	3495.14	1306.12	1448.13
Jalisco	3410.36	1129.06	555.22
Nayarit	3409.59	1274.33	982.32
Nuevo León	3179.23	1037.18	932.02
Durango	3100.13	942.50	850.67
Tamaulipas	3086.40	1442.42	782.04
Aguascalientes	2954.12	1390.90	606.06
Morelos	2878.37	1103.08	865.14
Sonora	2742.27	1201.56	545.45
México	2717.92	895.07	844.56
Baja California	2690.20	1024.07	609.11
Yucatán	2678.97	1057.58	987.02
Chiapas	2586.94	819.95	1274.57
Veracruz de Ignacio de la Llave	2557.22	784.96	1130.65
Coahuila de Zaragoza	2541.25	903.23	589.79
Chihuahua	2507.15	883.56	754.11
Michoacán de Ocampo	2498.10	789.83	1100.18
San Luis Potosí	2497.83	913.60	1041.06
Guanajuato	2415.62	769.22	1013.65
Sinaloa	2379.12	926.64	601.18
Hidalgo	2070.42	907.92	865.38
Oaxaca	1910.87	637.11	951.29
Guerrero	1895.16	474.88	913.15
Tlaxcala	1830.64	864.75	719.85
Puebla	1357.92	489.27	650.35

Fuente: elaboración propia con datos de *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales* (2010)

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

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

Por otra parte, los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales, la ley señala que deberán destinarse prioritariamente al cumplimiento de obligaciones financieras, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de necesidades vinculadas a la seguridad pública. El monto del fondo se distribuye a las entidades en proporción directa al número de habitantes de cada entidad, y éstas con el mismo criterio deben distribuirlo a los municipios. De ambos fondos, con datos de *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, se estima que en 2008, los municipios que mayores recursos recibieron fueron: León en Guanajuato con mil 69 millones de pesos, Ecatepec de Morelos en el estado de México con 980 millones de pesos y Puebla en el estado de Puebla con 959 millones de pesos. Los municipios que menor cantidad de recursos recibieron fueron: Oquitoa con 278 mil pesos, San Javier con 311 mil pesos y Atil con 400 mil pesos, todos ellos municipios de Sonora.

Es pues, la política social al definirse la descentralización desde el centro, la materia que sí y solo sí se transfiere al municipio, y que está contenida a través de las aportaciones federales, aunque el término desconcentración para este rubro de transferencias sea más propio pues el ayuntamiento carece de decisión del destino, cuanto más selecciona a los beneficiarios. Los objetivos de eficiencia en la provisión de servicios y desarrollo local, parecen pues no tener "de hecho" cabida dentro de la política de descentralización. Es la gestión social, como observa Lipietz (1987), la que define la escala local del nuevo estado neoliberal. En este contexto, se explica por qué cerca del 50% de los recursos del programa de Solidaridad, cuando aún no se definían las aportaciones, se ejercieron entonces a nivel municipal. Corresponde al municipio la gestión social.

Las aportaciones federales, en suma, sin representar jurídicamente parte del capital municipal, representan de hecho y, constituyen de hecho, el capital municipal, es decir, el valor realmente existente que puede disputarse.

C. Los programas federales descentralizados

Una trasferencia intergubernamental no propiamente fiscal, sino administrativa es la que corresponde a los programas federales, que se inscriben dentro de la política social citada en el capítulo tercero, con tendencia a su municipalización. Estos son instrumentos orientados a atender problemáticas especificas de competencia y bajo administración directa del propio gobierno federal, y que valorizan el capital municipal bajo tres mecanismos: cuando el gobierno municipal obtiene recursos para ejercerlos directamente según las reglas de operación específicas, cuando gestiona ante las instancias federales los recursos fiscales y sirve de intermediario entre estas y los beneficiarios o cuando actúa como simple soporte logístico en la distribución de los beneficios. Por ejemplo, entre los que pueden ejercerse se encuentra los programas: Hábitat, Microrregiones, Rescate de espacios públicos, 3x1 para migrantes, Empleo temporal, Guarderías y estancias infantiles y Comunidades saludables. Corresponden a la segunda forma los programas de Vivienda rural, Atención a adultos mayores de 70 años, Mujer en el sector agrario, Proyectos productivos en núcleos agrarios y Joven emprendedor rural.

Resulta discutible desde las ópticas jurídica y política si estos programas de carácter federal forman parte del capital municipal, pero desde la óptica económica en términos de cómo contribuyen a su valoración por el control como regulación que sobre su distribución se tenga, es indiscutible. Diversos informes sobre evaluación de los programas sociales del gobierno federal, observan que en la mayoría de los casos los beneficiarios no conocen al enlace entre la instancia federal

y el municipio, no así al servidor público municipal que interviene en el proceso. Se reconoce y, por ende, percibe y aprecia, al programa federal en relación al gobierno municipal, por eso se anota también como parte del capital municipal.

4. Contra los resultados, la descentralización vigente

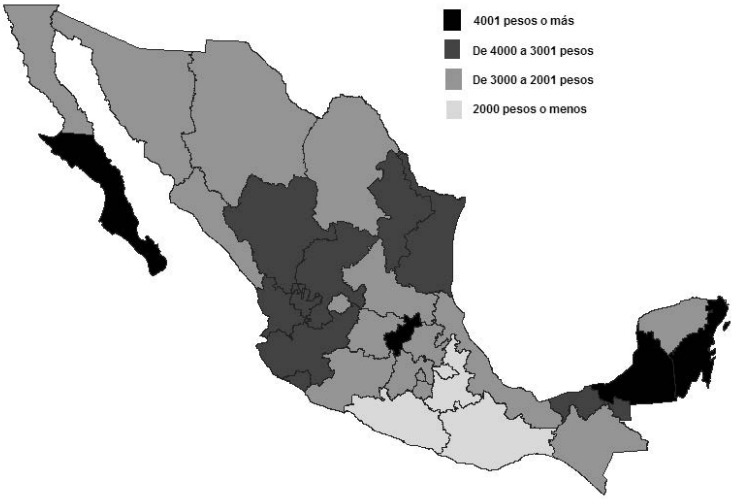
Si bien como de Mattos (1990:179) anota, la descentralización no surgió en el seno del neoliberalismo, pues desde la década de los setenta ya era postulada en América Latina como alternativa para el desarrollo, veinte años después se impuso como moda por el apoyo de las corrientes neoliberales, que la colocan como un pilar de la modernización junto con la privatización. Así pues, siendo la descentralización adoptada por los neoliberales, el proceso no puede entenderse sino como parte de la regulación que integra un nuevo régimen de acumulación. Los objetivos enunciados del desarrollo son un proyecto utópico, así como también lo es la descentralización como regulación. Haldenwang (1990:63) es contundente al respecto, "Descentralizar significa intervenir en la estructura institucional político-administrativo con el fin de modificar la forma y el grado de la regulación...".

Como se señaló anteriormente, el capital municipal es un capital estatal, es un metacapital por su afectación en las posiciones y luchas sociales de otros campos sociales. Por ejemplo, el ayuntamiento derivado del proceso descentralizador ahora en las ciudades incide en el desarrollo inmobiliario del campo económico, a partir de la facultad para establecer el uso del suelo y las autorizaciones de construcción, tiene facultad para reglamentar el comercio, y en todo el territorio nacional en el ámbito de la política social que se viene refiriendo, a través del mantenimiento o la creación de infraestructura básica y gestión de programas del nivel federal. El capital municipal es metacapital, y lo es por efecto de la política neoliberal de descentralización. Ese es el resultado en la institución municipal, que se ha revalorizado. Pero deben acotarse los alcances de la valoración, distinguirse entre las capacidades objetivas y la percepción y apreciación de la misma.

Se ha establecido que una lucha simbólica redefine la visión del mundo y el hacer el mundo, y que en la configuración de un nuevo régimen de acumulación se redefine el mundo. En la práctica, con esta visión del mundo el ayuntamiento parece estar pasando de una posición marginal, a ser el rostro del estado neoliberal, que sin menoscabo de las posibilidades reales de incidencia en el desarrollo, es reconocido con un elevando valor para incidir en la posición global del sujeto, particularmente por

sus capacidades reales entre la población carente de la infraestructura básica en sus espacios o bajo condiciones de pobreza estructural. Si se parte, entonces, del análisis del capital municipal de los tres apartados previos, que se encuentra limitado y sujeto al centro en sus posibilidades de atender los objetivos que se enuncia, puede cuestionarse si sucede un desajuste entre el hábitus neoliberal incorporado y los resultados objetivos del ejercicio de dicho capital, y cuales son las consecuencias de dicho desajuste.

Mapa 1. Ingresos municipales por habitante, 2008



Fuente: elaboración propia con datos de *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales* (2010)

Objetivamente, las divergencias en el capital económico de los ayuntamientos hacen suponer que el desajuste sucede, pues son los municipios con mayor riqueza los que mayormente se hacen de este. Considerando los ingresos propios, los del ramo de participaciones y las aportaciones federales, los municipios de los estados de Querétaro, Campeche, Quintana Roo y Baja California Sur son los de mayor ingreso, en tanto lo de menor ingreso son los de Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala y Puebla. Los primeros doblan y triplican los ingresos totales de los segundos. Esto implica que a pesar de ser la gestión social, capacidad principal del municipio en el marco de la regulación multiescalar del estado, el medio empleado para abatir el rezago social y buscar la convergencia del desarrollo, la aplicación diferencial del gasto tiende a profundizar las desigualdades. Un estudio de Cárdenas (2010) sobre la

eficiencia del gasto público de las aportaciones, muestra que éste impacta favorablemente la marginación pero, el estudio también muestra que este está relacionado al dinamismo poblacional, es decir, sucede una mayor incidencia en las ciudades.

Pese a ello, en el plano nacional e internacional no se modifican las palabras deleitosas que sustentan este tipo de descentralización. Hasta ahora, se presenta a nivel mundial el fortalecimiento de los gobiernos locales como la visión dominante. La Organización de las Naciones Unidas ha adoptado esta visión. En el marco de los objetivos del milenio, los gobiernos locales se conciben como agentes decisivos para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; en el texto *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales* aprobado en 2007 por el consejo de administración del programa ONU – Habitat así se establece. Se señala que, bajo el principio de subsidiariedad, el gobierno local como autoridad más próxima a los ciudadanos debe ser asociado con los otros niveles de gobierno, para contribuir plenamente en los procesos de desarrollo.

Claro está, que esta visión encuentra en su reproducción como sistema simbólica posiciones y discursos contrarios a ella. Por ejemplo, José Luis Furlan, director del Centro Latinoamericano de Estudios Locales, escribió en el número de diciembre de 2010 de la revista *Actualidad Local*, que el municipalismo en ese año estuvo marcado por luces y sombras: en Bolivia, Uruguay, Paraguay, Costa Rica y Ecuador las nuevas leyes de descentralización hicieron ganar a los gobiernos locales protagonismo, pero por otra lado, gobiernos locales de países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Grecia redujeron servicios y plantillas como medida para enfrentar la crisis financiera de 2009.

En México, se discute actualmente en relación al alto endeudamiento de los gobiernos municipales, poner un tope a los montos de los créditos que se pueden obtener. Limitar la libertad hacendaria que concede el 115 constitucional. En relación a la situación de inseguridad pública, se discute la formación de una policía única, por ahora algunos estados han recentralizado el servicio de seguridad pública mediante el modelo de "mando único", que implica desvalorizar el capital municipal en la materia. En el estado de Hidalgo, bajo este modelo, las policías de los municipios de Pachuca y Mineral de la Reforma están ahora subordinados al secretario de seguridad pública estatal, antes bajo el mando de los ayuntamientos.

Estas situaciones resultan pues contradictorias al discurso, pero no en si a la regulación que, en tanto el proceso de descentralización ha sido definido desde el centro se encuentra sujeta al centro.

5.- La otra centralización de la descentralización

La descentralización neoliberal esta permeada por dos centralismos, el de la sujeción del capital municipal al centro, y el de la centralización de este en el propio espacio municipal. La primera centralización, en razón de la definición de lo descentralizable, los montos y reglas de trasferencias, que hacen dependiente al ayuntamiento de los gobiernos estatales y de la federación ya ha sido referida. Corresponde ahora, a este apartado, discutir la otra centralización. Se postula que la primera centralización, es inherente a la descentralización neoliberal como regulación que articula un régimen de acumulación, pero debe ahora cuestionarse si la segunda corresponde al mismo dinamismo neoliberal o expresa en el espacio local otras relaciones de poder, que le apoyan o le matizan.

A. La descentralización hasta la comunidad

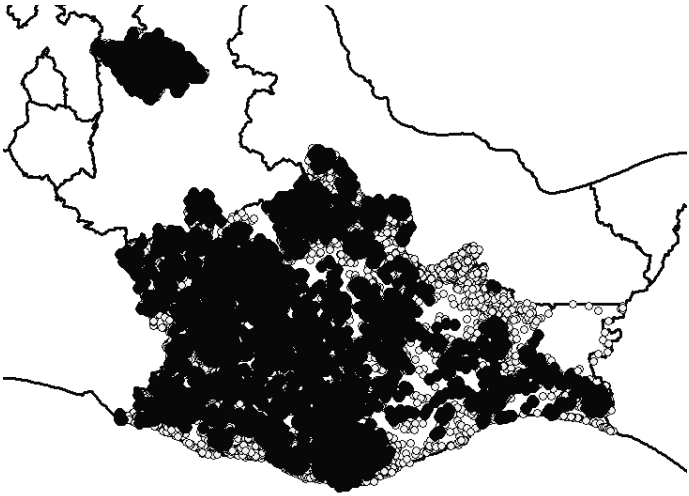
Señaló Miguel de la Madrid Hurtado en el discurso citado sobre la descentralización, que esta llegaría hasta la comunidad de base, es decir, a lo propiamente local. Sin embargo, la definición e instrumentación de la descentralización ha llegado hasta la institución municipal que no representa necesariamente lo local. En un municipio en México, se pueden encontrar varias sociedades locales dentro de él o bien, una sociedad local puede estar contenida en un espacio más amplio al de un municipio, por ejemplo, el de las ciudades conformadas a partir de la conurbación de dos o más municipios. Un municipio no es sinónimo de lo local. El capital municipal pues, es un capital con una ubicación espacial que puede tener su expresión, su ejercicio, circunscrito a todo el espacio municipal o a solo una parte de el, al espacio de la sociedad o el grupo que le detente. Si se parte, que la sede de los ayuntamientos son las cabeceras municipales, se infiere que la descentralización definida desde el centro se garantiza solo hasta estos espacios.

Generalmente cuando se discute el tema del número de municipios en México, se emplea el caso del estado de Oaxaca para señalar la excesiva cantidad, como si la existencia cuantitativa misma en relación al proceso de descentralización implicara una condición suficiente para su impacto en lo realmente local. En el siguiente mapa se muestra el estado de Oaxaca, indicando con pequeños puntos la ubicación de las localidades y con puntos mayores la ubicación de las cabeceras. Resulta evidente, de la observación del mismo, la existencia en el noreste del estado de amplio territorio con asentamiento de sociedades locales, sin cabeceras cercanas. De esta situación se puede cuestionar, entonces, si la descentralización definida y operada desde el centro llega hasta esa

región del estado de Oaxaca, o queda contenida en el espacio de las cabeceras municipales. La realidad es heterogénea.

Se exponen a continuación los casos de los estados Tlaxcala, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas, como experiencias donde el proceso de descentralización cuenta con algunos elementos que trasladan hasta lo local el capital, aunque con limitaciones importantes. En la mayoría del país, no existen "de derecho" condiciones para que este proceso salga de la cabecera municipal, reproduciéndose el otrora centralismo que le otorga una doble centralización a la descentralización neoliberal, la del centro y la municipal.

Mapa 2. Localidades y cabeceras municipales de Oaxaca y Tlaxcala



Fuente: elaboración propia con IRIS versión 3.0

En el estado de Tlaxcala, además de 60 ayuntamientos existen 391 órganos auxiliares de gobierno en lo local denominados presidencias de comunidad. Es la Ley municipal del estado de Tlaxcala la que sienta las bases para la organización de estas a las que comúnmente se les llama presidencias auxiliares. De acuerdo a esta ley, el presidente de comunidad es el representante político de la comunidad, "quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e interviene ante el cabildo como regidor". No se trata de otro gobierno local, sino de una autoridad auxiliar con función descentralizada del gobierno municipal. Es la legislatura local quien establece las presidencias de comunidad, atendiendo a los requisitos de cantidad de población, capacidad para prestar servicios, espacio para edificación de la presidencia o espacio construido y hectárea de terreno para destinarla a cementerio.

El presidente de comunidad es electo cada tres años, en la misma fecha de elección de los ayuntamientos, por voto directo o por usos y costumbres, y se elige por cada presidente de comunidad propietario un suplente. De las 391 presidencias de comunidad, de acuerdo al Instituto Electoral de Tlaxcala, 93 son electas por usos y costumbres. El artículo 120 de la Ley municipal señala sus facultades y obligaciones, siendo distintivas respecto a las de otras autoridades auxiliares municipales en el resto del país las de acudir a las sesiones del ayuntamiento con voz y voto; regular el funcionamiento de los comerciantes dentro de su comunidad; administrar el panteón de la comunidad; realizar el cobro del impuesto predial cuando acredite capacidad administrativa; elaborar el programa de obras; integrar la comisión de agua potable; y, proporcionar los servicios públicos necesarios.

Las presidencias de comunidad, de acuerdo a la constitución del estado y el Código financiero para el estado de Tlaxcala y sus municipios, reciben en conjunto el 10% del Fondo Estatal de Participaciones, del cual el 50% se distribuye en base a la cantidad de habitantes, y el otro 50% según la dinámica de recaudación del impuesto predial y el derecho de agua potable. Dicho Fondo Estatal se integra principalmente por el 100% del Fondo de Fomento Municipal, el 20% del Fondo de Participaciones, el 20% de la recaudación de los impuestos federales sobre automóviles nuevos y uso de vehículos, el 60% de la recaudación del impuesto estatal sobre diversiones, el 50% de la recaudación del impuesto estatal sobre loterías, rifas y sorteos, el 20% de la recaudación del impuesto estatal sobre servicios de hospedaje, y el 10% de la recaudación del los impuestos estatales sobre nóminas y sobre tenencia y uso de vehículos. Para 2008, con datos de *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales,* el Fondo Estatal de Participaciones tuvo un monto de 923 millones de pesos, que trasladado el 10% directo a las presidencias de comunidad se traduce en 236 mil pesos en promedio anuales para cada presidencia auxiliar.

Este monto, que por derecho las presidencias de comunidad tienen de recibir, no es significativo frente al costo de las obras públicas, pero sumado al derecho de voz y voto del presidente auxiliar como regidor del pueblo en el ayuntamiento, provee a las localidades de un doble mecanismo de participación del capital. El regidor del pueblo participa en la asignación de todo el presupuesto de egresos. Este sistema restringe la centralización de lo descentralizado, y al menos en infraestructura básica la reproducción de las disparidades. Tlaxcala es el estado con menor diferencia en cobertura del servicio de agua potable entre las cabeceras y las demás localidades del municipio.

En Puebla, la Ley orgánica municipal establece que para el gobierno

de los pueblos habrá juntas auxiliares, integradas por un presidente y cuatro miembros electos por votación directa para un periodo de tres años, mismos que pueden ser removidos por tres cuartas partes de los vecinos. Las juntas auxiliares elaboran un anteproyecto de presupuesto anual, reciben de los ayuntamientos los recursos de participaciones en los porcentajes y términos según la ley y coadyuvan en materia de recaudación. De acuerdo a la Ley de coordinación hacendaria estas juntas reciben entre el 5% y el 15% de las participaciones municipales, atendiendo el número de juntas existentes en cada municipio. En promedio cada junta auxiliar recibió en 2008, con datos de *Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, un monto estimado de 404 mil pesos en promedio. Existen en la actualidad 651 juntas auxiliares, siendo el rango de juntas por municipio de 1 a 26; Huauchinango es el municipio con el mayor número actual de juntas auxiliares (Directorio, 2010).

En el estado de Quintana Roo, los municipios se dividen para efectos administrativos en cabeceras, alcaldías, delegaciones y subdelegaciones; es el ayuntamiento quien tiene la facultad para crear, fusionar o suprimir las subdivisiones. La alcaldía es un órgano descentralizado del ayuntamiento, a cargo de un alcalde, un tesorero y hasta tres concejales electos por asamblea vecinal por un periodo de tres años; el ayuntamiento puede disolverla por causa grave con el voto de las dos terceras partes. La alcaldía actúa como oficial del registro civil, remite al ayuntamiento un proyecto de presupuesto, recauda el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y administra las asignaciones presupuestarias. En la actualidad hay dentro de los municipios de Otón Blanco, Felipe Carrillo, José María Morelos y Lázaro Cárdenas un total de 12 alcaldías.

De acuerdo al artículo 29 de Ley de los municipios del estado de Quintana Roo, son los ayuntamientos los que deben determinar las asignaciones presupuestales para las alcaldías tomando como base: la recaudación por concepto de impuesto predial, los derechos por los servicios que presten y la parte proporcional de los egresos del año atendiendo la cantidad de población. Este es el fundamento de la participación de las alcaldías en los ingresos municipales, pues la Ley de coordinación fiscal del estado no refiere las alcaldías.

Finalmente, para la organización de los municipios del estado de Zacatecas se establece que estos pueden dividirse en delegaciones y congregaciones. Compete al ayuntamiento la erección, supresión o fusión de las primeras y al congreso local de las segundas, aunque el reglamento para su organización y funcionamiento lo expide el primero. Es requisito para constituir una congregación que el territorio cuente con 50 km^2, tenga al menos 5 mil habitantes, el 70% de ellos respalde la solicitud y

se escuche al ayuntamiento afectado; de acuerdo al artículo 18 de la Ley orgánica del municipio, el gobierno de la congregación tienen facultades análogas a las que la ley le confiere a los ayuntamientos, pero teniendo como superior jerárquico al cabildo. La autoridad de una congregación es un concejo electo por votación directa con duración de tres años; se integra por siete concejales, actuando como presidente el consejero con mayor votación, mismo que participar con voz en las discusiones del cabildo. El concejo presenta al ayuntamiento su anteproyecto de ingresos y egresos, éste quien debe incluir las asignaciones de la congregación en los presupuestos. Como en el caso de Quintana Roo, la respectiva ley local de coordinación fiscal no refiere este órgano auxiliar.

Como se puede observar estas experiencias parecen acercar el capital de los municipios a las sociedades locales, con presidencias auxiliares, juntas o alcaldías. Con ello se matiza la centralización local de la descentralización neoliberal. Pero se trata solo de experiencias no generalizadas en el país. En la mayoría de los estados la centralización municipal que excluye sociedades locales, resulta relevante. No son excepciones municipios de gran extensión territorial distantes sus gobiernos en lo municipal de diversos pueblos.

B. Descentralizando lo central como regulación

El origen de esta última centralización de la descentralización tiene su antecedente en el devenir del municipio mexicano en el siglo XIX, que con las políticas liberales de supresión de las corporaciones indígenas y la actuación de los jefes políticos en un espacio aglutinante de varios municipios, llevó a que diversos pueblos perdieran su institución, hecho que no se subsanó en el periodo posrevolucionario. Así que, con la adopción de una política internacional, en el marco de la vulgata neoliberal, bajo condiciones estructurales municipales distintas entre el espacio donde se produce la política y la realidad mexicana, la política de la descentralización neoliberal no llegó hasta lo local, se acotó al espacio municipal.

Brewer (2006) fundamenta el hecho, de que en América no se arraigaron los principios napoleónicos de un gobierno por cada corporación local, como en Europa. De manera tal, que en tanto allá prolifera la institución municipal entre los pueblos, aquí los municipios están establecidos en amplios territorios, con comunidades muy distantes del centro municipal de poder. La descentralización pues, adoptada pero no ajustada a la realidad latinoamericana, crea una centralización de la política y limita sus endebles mecanismos de intervención local, particularmente la regulación de los conflictos políticos insatisfactorios que desde el enfoque estructuralista la política habría de resolver, desde luego con

la salvedad de las reglas de descentralización hasta la comunidad de los estados citados. En estos casos, el municipio neoliberal es matizado al añadirle un ingrediente de participación social en el ejercicio del capital municipal a las sociedades locales que le integran, no sin ello dejar de afirmarse como regulación propia del régimen posfordista.

Esta situación, que será analizada en el capítulo siguiente a partir de la noción de campos de lucha, para explicar los procesos de lucha por la municipalización, le concede a la descentralización neoliberal mexicana una diferencia que profundiza las limitantes de la descentralización para alcanzar sus objetivos o bien, una vez llevada hasta lo local para aperturar canales más favorables para la legitimación de la propia regulación.

Si se parte de una concepción del desarrollo local como aquel definido por la propia sociedad local, en términos de lo que José Arocena (1995a) señala, de tener el control del proceso con independencia de la intervención de otros agentes, incluso globales, el municipio neoliberal matizado descentra el control del capital municipal posibilitando desde lo realmente local la elaboración de una definición del desarrollo local, desde luego con las limitaciones estructurales de un régimen para realizarle. Así que, este matiz local sin acercar el proceso a los objetivos enunciados con palabras deleitosas sobre la descentralización, porque se encuentra sujeto a recursos públicos del centro, si contribuye a una gestión de la política social mas eficiente que desde los términos de la propia regulación resulta favorable. Es favorable en términos de legitimación del régimen y de gestión de la política social.

En suma, si bien, la descentralización como lo manifestara Vanneph (1986:65) desde los ochenta respecto al proceso en Francia, constituye un simple traslado de la impopularidad, también desde el ejercicio de la violencia simbólica con un municipio neoliberal matizado es un traslado de la popularidad. Con la visión incorporada en el hábitus del pensamiento neoliberal, bajo un esquema matizado del proceso, como el que se ha ejemplificado, el "hágalo usted mismo" desde lo local recibe en el ejercicio del capital municipal participable un sustento material que le reproduce. No siendo, por ende, el estado sino la propia sociedad local responsable de su condición, dígase no siendo responsable de su condición de vida el gobierno municipal como rostro del estado, sino los propios pueblos coparticipes del capital municipal.

Se concluye, en este sentido, considerando las discusiones de los diferentes capítulos, que la valorización del capital municipal desde los procesos neoliberales de descentralización que regulan el régimen posfordista en México, tiene aún mayores alcances como regulación a partir de los procesos de municipalización que matizan el municipio neoliberal, pues revaloriza lo más local. Aunque, desde luego, el conflicto

social generado por el que se dispute el capital entre varias localidades excluidas de su ejercicio en un espacio municipal, dado el carácter extensivo territorialmente del municipio mexicano, resulta por sí mismo regulador al colocar como contrincante al mismo ayuntamiento.

Capítulo quinto

El campo municipal y las luchas sociales

Con restricciones para favorecer el desarrollo local, la convergencia del desarrollo o la eficiencia en la prestación de servicios públicos, objetivos propios del discurso de la descentralización en México, el ayuntamiento como objetivación del capital municipal revalorizado desde finales del siglo XX se percibe y aprecia por las sociedades locales como agente incidente en su entorno, agente que remplaza al otrora ente de gobierno central, incluidas las autoridades agrarias en el espacio rural. Ciertamente, resultado de la instrumentación de las políticas neoliberales, la institución municipal se sitúa hoy dentro de las discusiones políticas y académicas, pero el interés, la *illusio* –usando el concepto Bourdieu, para tomar parte en la discusión se presenta por sobre todo en la sociedad local.

En consecuencia, una vez evaluado en el capítulo anterior la valorización del capital municipal, se analiza en este la formación del campo de lucha municipal, que representa la disputa por ese capital, la toma de interés en él. Como se recordara en otrora este resultaba marginal, siendo superior en peso en la posición global el capital ejidal. Se defiende así la tesis de que los procesos de municipalización de la tercera fase, son luchas por el capital municipal neoliberal, parte de la regulación neoliberal que garantiza la reorganización de la producción y el trabajo, incorporando la visión del mundo y práctica que hace al individuo y a los pueblos responsables de su desarrollo.

El capítulo presenta una discusión teórica del surgimiento del campo municipal neoliberal en México, así como de su estado actual, a partir de una descripción de los procesos sociales de lucha por la municipalización recientes. En el capítulo primero, fueron referidas las tres fases de los resultados de este proceso, anotando los casos de municipalización, que tratándose de la segunda fase imperaron los objetivos de desarrollo

turístico y desconcentración urbana del gobierno central. Ahora se anota el proceso, no el resultado, donde impera la política neoliberal de fortalecimiento de la institución municipal y el interés en el capital, por el cual se configura el campo de lucha.

1.- El campo de lucha municipal

Señala Pierre Bourdieu que jugar en el campo, es tener interés en el capital y, se tiene interés en el capital porque se busca conservar o transformar dentro del campo social la posición que se ocupe según la distribución de ese mismo capital. Por ello, un campo social es un campo de lucha, donde el interés se opone al desinterés, a la indiferencia. Aquí el interés se define, por la percepción de lo modificable, por los conceptos incorporados que permiten reconocer el juego, las reglas del juego y los jugadores. En este sentido, las reformas, el discurso y la práctica descentralizadora neoliberal permiten reconocer y jugar hoy en el campo municipal. En otrora el campo municipal era marginal, se reconocía y jugaba en el campo de lucha ejidal[26] o en el campo sectorial del estado. La indiferencia ante la institución municipal impedía jugar al sujeto y constituir el campo municipal.

La revalorización de la institución municipal, bajo este enfoque y en el contexto de la regulación neoliberal, ha constituido pues un campo de lucha social, el campo de lucha municipal. En el momento fordista cuando los gobiernos federal o estatales y, las autoridades ejidales asumían la gestión de los servicios públicos, la institución municipal marginada de competencias y recursos no era capital estatal. Con mucho representaba un capital simbólico para ciertos grupos económicos o políticos. Pero ahora, con la revalorización de esta, se convierte en un capital como metacapital por el que se tiene interés y se lucha, como un capital cuya posesión asegura como regulación posiciones de otros campos. Es menester aclarar, que el campo queda definido por la lucha social identificable, pues el campo definido objetivamente solo es un campo probable hasta en tanto los sujetos no entren al juego, en tanto no se tenga interés. De ello la relevancia, de referir los procesos concretos de lucha.

26 Señala Sergio Zendejas (2001:220), respecto a la disputa de ejidatarios por el ayuntamiento de Ecuandureo, Michoacán, que uno de los cambios más importantes de las prácticas políticas fue "La puesta en marcha de la reforma agraria y la consecuente constitución de ejidos en el municipio durante la segunda mitad de los años treinta, que drásticamente alteró al mismo municipio como arena y creó jurídicamente a una nueva, el ejido".

El campo municipal se define por la lucha, por la disputas del capital municipal, que parte del interés por el capital a partir del reconocimiento de la situación desigual de posiciones en el campo social según la posesión de ese capital. La revalorización del capital municipal debe abordarse, entonces, en el marco del contenido que se le otorga al concepto, en este sentido dentro del discurso de la descentralización de la regulación neoliberal, que le ubica y le otorga según los objetivos un valor relevante en el posicionamiento social global, así como en el marco de las desigualdades de posesión de ese capital, que en el caso del capital municipal se observa no por la posesión de gobierno municipal (presidente municipal, síndicos y regidores) y de la administración pública municipal (dependencias), sino de los recursos y capacidades para incidir en el posicionamiento social.

En suma, el campo municipal se identifica por los procesos de lucha social en el espacio municipal que reclaman la posesión del capital municipal, ya se trate de luchas entre grupos con intereses económicos que apuestan por la división del capital para de manera permanente poseerle, al margen de la competencia entre partidos políticos, o de grupos principalmente de localidades marginadas de la política social municipal y con una fuerza de trabajo precarizada. Como se ha determinado, es la gestión social, sobre las otras competencias la que tiene mayor peso en el capital municipal.

2.- Lucha sociales por el capital municipal

Estas luchas en el campo municipal, se inscriben en lo que Goma (2004:62) llama la tercera oleada de movimientos sociales, fuera del contenido y formas organizativas de los movimientos clásicos de corte obrerista y post 68 estructurados al nivel de poder supranacional. Son luchas sociales, que desde los planteamientos anteriores, se constituyen por el interés en el capital municipal por parte de diversos grupos locales, a partir de las políticas de descentralización neoliberales, sin que ello le quite el distintivo de clase.

Como luchas por un capital, se identifican por el capital en disputa, que es el municipal, pero además, se distinguen por su componente geográfico. Dado que la distribución y posesión del capital municipal tiene referentes geográficos, la disputa se circunscribe a la toma de interés de sociedades espacialmente ya reconocidas, de las localidades o pueblos en conjunto, donde la de posición superior generalmente la ocupa la cabecera municipal. En este sentido, la lucha por el capital municipal es también lucha socioespacial, pues la obtención del capital

representa la obtención del estatuto con efectos jurisdiccionales.

Para distinguir aún más estas luchas sociales, de otros procesos en el ámbito local, pueden trazarse algunos escenarios de conflicto. Si se parte de las posibilidades de acción de las sociedades locales frente a la desigualdad en la distribución de los beneficios municipales, que no significa tener necesariamente interés en el capital y conformar un campo de lucha, pueden reconocerse cinco escenarios. En un primer escenario los actores no perciben la carencia de bienes o servicios, de beneficios de programas federales o estatales descentralizados, se aprecia que lo que se tiene es algo dado por el que no se tiene interés en jugar; solo los agentes externos son capaces de reconocerla. Como el capital no se reconoce, no se tiene interés en él, no se configura el campo de lucha.

En el segundo escenario, los actores reconocen la carencia o abandono que los sitúa en una posición inferior respecto a otras localidades o pueblos, por lo que se reivindica ante el gobierno municipal la dotación de esos bienes o servicios públicos de los cuales carecen. Se trata de una reivindicación a partir de la carencia relativa, o dígase comparativa entre las localidades de beneficios municipales. Se solicita se dote de agua potable, seguridad pública, se gestionen recursos de un programa federal como empresas en solidaridad o estancias infantiles. La mayoría de las protestas locales ante los ayuntamientos en México pertenecen a este escenario.

En el tercer escenario, los actores locales reconocen que la carencia de bienes o servicios públicos, de beneficios de programas federales, el abandono, marginación o discriminación de su pueblos es consecuencia de prácticas del ayuntamiento que se desvían del canon impuesto, es decir, de la normatividad aceptada e interiorizada por los actores, de la nueva visión o expectativas que la política de descentralización y reforma municipal han creado. Se trata de una lucha socioespacial porque la práctica de la descentralización termina en la cabecera municipal sin hacer eco el gobierno de ser un gobierno de base. En este escenario, se reconoce en el ayuntamiento a un enemigo, a un ente que discrecionalmente pese a las reivindicaciones de la localidad marginada en un segundo escenario de lucha no modifica la posición en el juego, por lo que debe disputarse ya no el bien o servicio público sino la capacidad y recursos para por sí mismos proveerse de estos. No se solicita un cambio de las reglas del juego municipal, solo se exige ser un jugador competente del mismo. Se respecta la institucionalidad. Es en este escenario donde se juega el capital municipal, el revalorado por las políticas de descentralización.

Para Schmitt, los antagonismos de cualquier campo, económico, cultural, religioso, etcétera, se transforman en oposición política cuando ganan suficiente fuerza como para agrupar de un modo efectivo a los

hombres en amigos y enemigos; lo político no se acota a un campo de la realidad sino solo a "un cierto grado de intensidad de la asociación o disociación de hombres" (2006:68). Señala el autor, que si desapareciera la eventualidad de distinción entre amigos y enemigos solo habría una visión del mundo y, por tanto, no habría política; la universalidad implicaría una total despolitización. En este sentido, tomando el concepto de violencia simbólica de Bourdieu, ésta en el campo de los servicios públicos se presenta cuando la distribución se torna natural, no conflictiva; cuando la distribución está despolitizada, neutralizada, aceptada sin dialogo como en el primer escenario. Pero cuando la percepción de la desigualdad permite distinguir entre amigos y enemigos, entonces la distribución se constituye en un asunto político; esto es, los servicios públicos y programas federales descentralizados pasan del campo de lo económico, de los beneficios como en el segundo escenario al campo político (municipal); pasan de la discusión de la satisfacción de la necesidad a la discusión de la distribución desigual del capital.

En el cuarto escenario se rompen las reglas del juego. Los pueblos de posición inferior en el espacio social reconocen por sus esquemas discrepantes con la visión del mundo dominante (neoliberal), que las reglas del juego favorecen a grupos. La reivindicación de los bienes o servicios públicos es un asunto menor, como también lo es la solicitud del estatuto municipal. No así la exigencia de la autonomía municipal, es decir, la actuación pública de acuerdo a normas propias, el control de la condición de su espacio inmediato, aunque no hay un rompimiento respecto a otros asuntos. Una vez resuelta la exigencia normativa específica la localidad deja de movilizarse. Es el caso de la movilización zapatista de 1994.[27]

El último escenario representa la ruptura con la visión del mundo dominante; su acción traspasa el asunto de los bienes o servicios públicos, de las carencias, de la posición en un campo municipal a partir de la posesión del capital e incluso el estado pierde el carácter de enemigo, pues la oposición está dada no en función de prácticas o instituciones, sino de valores.

En consecuencia, la lucha por el capital municipal es la práctica política de las poblaciones y grupos que integran un municipio, por

27 De acuerdo al comunicado del 19 de diciembre de 1994 del EZLN, los municipios rebeldes deben obedecer la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, las leyes revolucionarias zapatistas de 1993 y las leyes locales del comité municipal que la voluntad de la población civil determine. Su gobierno, de acuerdo a la III Declaración de la Selva Lacandona, es de transición a la democracia, cuya autonomía no es separación, sino integración de las minorías que reconoce las características propias de su organización social, cultural y política.

obtener el reconocimiento como municipio, es decir, por obtener la categoría política o estatuto municipal y con ello la garantía de poseer el capital municipal. La lucha social por la municipalización surge del interés en el capital municipal, que es configurar un campo de lucha social no en términos reivindicativos de bienes o servicios de carácter municipal que es una lucha por los beneficios de ejercer el capital, sino de posesión definitiva del capital que elimina la temporalidad o discrecionalidad en su distribución.

Precisando un poco, las luchas por la municipalización son luchas de pueblos situados en una posición desigual dentro del campo municipal, pueblos situados en una posición inferior, son luchas emergentes a partir de la revalorización del capital municipal en el contexto de la regulación neoliberal actual, cuya posición desigual es resultado de prácticas centralistas de descentralización y los límites del propio capital para los objetivos de la política.

Para cerrar el apartado se resumen los factores que intervienen en el juego, y que ya han sido tratados en su mayoría en éste y en capítulos precedentes: a) el valor del capital municipal que constituye el campo de lucha, un capital revalorizado con las políticas de descentralización; b) la desigual distribución de los beneficios, que remite a un análisis espacial de la aplicación de los recursos, y de la distribución en el espacio municipal de las poblaciones; c) la distribución del capital municipal entre los pueblos y localidades, en términos del acceso a la toma de decisiones sobre él; d) el peso de la nueva conceptualización o visión que determina el interés en el juego; y, e) las posiciones de los integrantes de los pueblos en los otros campos que permean la lucha por el capital municipal.

3.- Luchas sociales en el campo municipal

El campo municipal es un campo estatal y en él se disputa un capital estatal. Este campo municipal tiene la peculiaridad, de ser un espacio con referentes geográficos y jurisdiccionales y, por tanto, atravesado por y que atraviesa otros campos y luchas. Pueden identificarse tres luchas sociales en el campo municipal. Primero, una lucha *a priori* que le define en cada régimen a partir de sus objetos de regulación. Estas luchas referidas en el capítulo tercero, se orienta por menor o mayor centralización y son las que valorizan el capital tratado en el cuarto capítulo. Segundo, una lucha por la que se disputa propiamente el capital municipal entre los jugadores, que son las que se tratan en este capítulo. Y, tercero, las luchas que se disputan sobre el, las de los capitales de los otros campos

regulados municipalmente, las cuales serán de forma breve referidas en el séptimo capítulo. Esto significa que, el campo municipal se sujeta en su definición a una lucha simbólica y, después, una vez reificado, a una lucha de carácter estatal entre los sujetos que en él participan por la obtención del capital municipal, que se traduce en el poder de establecer u otorgar regulaciones, concesiones, permisos, bienes y servicios que afectan los otros campos.

El segundo y tercer tipo de luchas en el campo municipal puede traducirse, por la especificidad territorial del campo y el capital que se disputa, en luchas de carácter socioespacial entre pueblos posicionados relacionalmente en ese espacio, según el volumen de capital municipal que detentan, donde las posiciones son homólogas a las de la estructura del espacio social. Estos pueblos o localidades son los jugadores del campo, cuya lucha demanda no solo el capital municipal, sino también las posiciones sociales de otros campos en tanto metacapital que impone regulaciones a otros capitales. Y, en estas luchas sociales por las que atraviesa el campo municipal se definen sujetos territoriales, como la clase de pueblos que sufren de abandono o marginación de los beneficios del capital, pueblos excluidos de la participación de ese poder municipal.

La luchas por la municipalización, en este contexto, se traducen en luchas posfordistas o neoliberales de pueblos por obtener el estatuto municipal, como medio para asegurar un capital estatal que se percibe y aprecia permea otros campos de lucha para conservar o transformar la estructura de posiciones del espacio social, aunque aquel objetivamente este limitado para incidir. Este capital estatal en otrora era sujeto de disputa en una escala no municipal, que dada la visión neoliberal del mundo se descentraliza a la escala municipal, modificándose el escenario de lucha. Este proceso en el contexto de la precarización y de la exclusión de espacios de los beneficios del capital característicos del neoliberalismo que amplia las desigualdades espaciales, hace reconocible como sujeto antagónico de los pueblos a la cabecera municipal que centraliza el capital municipal.

4. Los procesos de lucha por el capital municipal en México

Conceptualizado la municipalización como el proceso de creación de municipios en un territorio por efecto de la segregación de uno o más pueblos de los municipios existentes en él, la municipalización en México ha sido una constante durante todo el siglo XX. Sin embargo, en las últimas tres décadas se ha acelerado la creación de municipios, y la lógica de creación está centrada en la noción de lo municipal, en la lógica

de la participación política y el control de los recursos públicos por parte de los pueblos, en la lucha por el capital municipal como metacapital. Con anterioridad los procesos eran guiados principalmente por políticas centrales de fomento al turismo o de planeación urbana.

Cuadro 1. Percepciones de comunidades en México para exigir la municipalización

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

Fuente: Elaboración propia
Nota: * No se encontraron percepciones

En este periodo de la regulación neoliberal, los procesos de municipalización se han presentado bajo dos modalidades, como procesos instrumentados desde arriba, y como procesos elaborados desde abajo. Los primeros, como es el de Tlaxcala de 1995, pueden observarse como respuestas de los gobiernos estatales a la estrategia de descentralización, es decir, se trata de procesos más diseñados e instrumentados desde los gobiernos de los estados que desde las propias disputas por un capital. Con ello se busca responder a la visión neoliberal recién incorporada de participación popular, desarrollo local, convergencia del desarrollo y eficiencia en la provisión de servicios.

Los segundos, nacen de la lucha social de pueblos que reconocen frente a otros pueblos su condición de abandono por parte del ayuntamiento, marginación política y presupuestal, falta de obras y servicios municipales en sus comunidades, no retorno de los impuestos y actos de racismo o violación a los derechos humanos. Se trata de luchas sociales que cuestionan el centralismo y en una evaluación de sus capacidades demandan se les conceda la categoría municipal. Se trata de juegos en el campo municipal por la apropiación del capital municipal revalorado.

Según información encontrada principalmente a través de internet, trátese de portales de la prensa escrita o digital, blogs y diarios de debates de las sesiones de congresos locales, se ha encontrado que en los últimos doce años habitantes de diversos pueblos de 20 estados están reclamando, o solicitaron la creación de 58 municipios. El cuadro anterior presenta de manera cuantitativa los casos por estado y la principal percepción para entrar en el juego del campo municipal.

A.- Los procesos de lucha en México

Las siguientes líneas anotan brevemente los procesos, puntualizando la percepción que motiva el interés en la lucha por el capital municipal. Nótese que en la mayoría de los casos se identifica más de una problemática, y que no en todos los procesos se trata de pueblos en condiciones precarias los que luchan por el capital. En las luchas se observan también grupos que le están disputando por considerar la creación de un nuevo municipio les permitirá ascender en el campo económico, es el caso de Capilla de Guadalupe, en Jalisco.

AGUASCALIENTES

En junio de 2008 habitantes de la comunidad de Ojocaliente, en el municipio de Calvillo, demandaron ante el congreso de Aguascalientes su conversión en municipio. Señalan que además de cumplir con los requisitos de población para ser municipio, se encuentran olvidados y

abandonados por la administración municipal. Los servicios públicos han dejado se ser atendidos por las autoridades, por lo que ahora pagan por trabajos de limpia y de jardinería en las calles. Los demandantes declararon que el abandono obedece a una revancha del presidente municipal actual quien perdió las elecciones en Ojocaliente (CalvilloWeb.com, 20 de junio de 2008)

Baja California Sur

La demanda de creación de un municipio en la zona norte de Baja California data de 1982, según expresa Antonio Ceseña, delegado de Guerrero Negro (Milenio, 16 de marzo de 2010). Sin embargo, no fue sino hasta octubre de 2009 cuando el Partido Revolucionario Institucional atendió la demanda presentando al congreso local un proyecto de decreto para la creación del municipio. Pero es a partir del proyecto de decreto de marzo de 2010 del gobernador del estado, que la demanda comienza a ser atendida. Este proyecto de decreto del ejecutivo reforma diversos artículos de la constitución, la ley electoral, la ley orgánica del gobierno municipal y el decreto 1732, con el propósito de crear un municipio en la zona norte con el territorio que ocupan las delegaciones de Bahía Asunción, Vizcaíno, Bahía Tortugas y Guerrero Negro del municipio de Mulegé (Actualidades, 3 de marzo de 2010).

El último proyecto citado se acompaña del estudio de factibilidad realizado por la Universidad Autónoma de Baja California Sur, que concluye la existencia de las condiciones económicas, poblacionales y políticas para que la zona norte del estado se convierta en municipio, así como más de 13 mil firmas de ciudadanos que avalan la creación (Milenio, 16 de marzo de 2010). Dos semanas después de entregado este proyecto, el congreso instruyó al Instituto Electoral del Estado, efectuar el plebiscito que marca la ley en el municipio de Mulegé. Como principal argumento para la creación se expresa la amplia extensión de Mulegé de 33 mil kilómetros cuadrados; es el segundo municipio de mayor tamaño territorial en el país, lo que "dificulta la aplicación de programas y la prestación de los servicios públicos (Noticias BCS, 19 de marzo de 2010).

Chiapas

Las demandas de creación de municipios en Chiapas no cesaron con el proceso de remunicipalización de 1999. La lucha por nuevos municipios continua. Es el caso de 20 comunidades del municipio de Villacorzo. Según José Hernández, coordinador del Movimiento Ciudadano Pro Municipio Libre, "por lógica ya se necesita formar uno nuevo en esta región, para que la atención de la ciudadanía pueda ser mejor", pues es uno de los municipios más grandes del estado. Con ello las demandas

serían atendidas de forma más inmediata (Villaflores Times, 21 de julio de 2008)

Por otra parte, en abril de 2009 indígenas de la etnia *man* de Tapachula preparaban una consulta popular a efectuarse el 1 de mayo, a efecto de cumplir con los requisitos de ley que les permita separase y conformar un nuevo municipio. El presidente del Comité Pro Creación del Municipio de Pavencul, señaló como causas que tomaron en consideración para pedir la municipalización "la financiera, ya que la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), tiene fondos especiales para activar los municipios indígenas" (CDI, 24 de abril de 2009).

Colima

Habitantes de varias comunidades y colonias de la Bahía de Santiago en el municipio de Manzanillo, formaron la asociación Comunidades Unidas por un Nuevo Municipio, con la finalidad de municipalizarse, pero también la de participar en actividades de planeación del desarrollo e infraestructura que este requiera para constituirse. No quieren un municipio por capricho; para el poblador Félix Ramos se quiere, "porque durante mucho tiempo hemos estado relegados" (Correo de Manzanillo, 6 de marzo de 2010). La solicitud formal se presentó en 2002 al congreso local, con estudios que demuestran su vocación de desarrollo y factibilidad para que se delimite como nuevo municipio. Los solicitantes se quejan de marginación política y presupuestaria (Diario de debates, 8 de enero de 2002). En sesión del 16 de abril de ese año, el diputado Padilla Peña hizo notar las dificultades que ésta localidad y otras tendrían para municipalizarse, pues es uno de los requisitos contar con dictamen del municipio al que pertenece. Pero se reclama que la autoridad municipal no puede ser juez y parte (Diario de debates, 16 de abril de 2002).

Durango

Por falta de atención de las autoridades municipales, y por destinar los impuestos a otras regiones, habitantes del sur del municipio de Cuencamé demandan la creación del municipio 40, el cual tendría cabecera en el pueblo de Cuauhtemoc. El municipio se integraría por 26 comunidades, además de algunos ranchos ganaderos con una población cercana de 12 mil habitantes. Para Clemente Solís, presidente del Comité Central de Cuauhtemoc, esa parte sur del municipio de Cuencamé es la que aporta más en materia de impuestos, lo que se destina a otras regiones, por lo que "la gente se pregunta donde está el dinero". La solicitud, señala, se presentó desde hace cinco años, pero "los legisladores no saben que curso darle a la petición" (El Siglo de Durango, 13 de enero de 2010).

Guerrero

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

También en la zona de la Montaña, campesinos mixtecos del núcleo agrario de Zitlaltepec, gestionan ante el congreso local desde agosto de 1996 la creación de un municipio por la lejanía de la cabecera municipal de Metlatónoc. El nuevo municipio tendría cabecera en la localidad de Chilixtlahuaca, y daría servicios a 21 comunidades anexas del núcleo. El cabildo de Metlatónoc ya se pronunció a favor de la creación en 2007 (La Jornada Guerrero, 14 de septiembre de 2007). En el mismo sentido, habitantes de El Paraíso, buscan segregarse del municipio de Atoyac desde hace diez años, pues consideran ésta es un centro económico de la zona de la sierra de la Costa Grande, es "un lugar geográfico muy céntrico, donde convergen comunidades de otros municipios". El regidor Adolfo Godoy consideró que el "principal beneficio sería contar con autoridades más cercanas a la población" (La Jornada Guerrero, 16 de junio de 2009).

Finalmente, comunidades del municipio de Malinaltepec gestionan desde 1964 la creación de un nuevo municipio con cabecera en la comunidad de Santa Cruz del Rincón. Los peticionarios, señalan ser 13 mil, pues aglutinan a los de las comunidades de Tierra Colorada, Rancho Viejo, Santa Cruz del Rincón y El Potrerillo; consideran no han tenido respuesta favorable porque les falta un padrino: "No tenemos a ningún diputado o algún funcionario que abandere este asunto" (Diario21, 17 de febrero de 2008).

Hidalgo

En el marco de la formación de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, el 14 de mayo de 1998 la Organización Independiente de Pueblos Unidos de la Huasteca, plateó la necesidad de crear un municipio con autonomía pero dentro de la legalidad, con el objetivo de "frenar las constantes violaciones a sus derechos humanos, la imposición de autoridades 'corruptas' y defender su autonomía indígena". Ramiro Díaz Baltasar, dirigente de la organización argumentó que "el gobierno no atiende sus demandas y sí en cambio da programas, recursos y apoyos a quienes no protestan". Son grupos indígenas de Huautla, Atlapexco

y Xochiatipan quienes se pronuncian a favor de un nuevo municipio autónomo (La Jornada, 15 de mayo de 1998).

En otro caso, la comunidad de Xochitlán, en el municipio de Progreso de Obregón, junto con 13 barrios, solicita desde 2002 la municipalización, misma que fue rechazada por el congreso local en 2005 por no tener los requisitos que marca la ley. El delegado de Xochitlán Donato Escamilla justifica la demanda señalando que con este hecho se lograría una descentralización política y una "mejor distribución de los impuestos que se transformarán en un avance tangible en beneficio de nuestra sociedad" (Expediente 103, 2005).

Jalisco

En Jalisco, la comunidad de Capilla de Guadalupe espera la reposición del proceso de creación del municipio por parte del Congreso local, ante la invalidación en 2008 por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del decreto que lo creó en 2006. La exigencia de los habitantes de Capilla de Guadalupe se basa en no depender de la voluntad política del ayuntamiento del municipio de Tepatitlán de Morelos, respecto a la provisión de los servicios públicos y para quedar en sus manos las facilidades para realizar negocios. La solicitud fue presentada en abril de 2002 al congreso local (La Gaceta, 17 de septiembre de 2007), aunque su reclamo inició en 1905. Pero ahora, las sucesivas prorrogas que ha decretado el congreso local desde septiembre de 2009 para oír a los municipios afectados mantiene en suspenso la reposición (Proceso, s/f).

En otro caso, pobladores de Santa María del Valle, en el municipio de Arandas, solicitaron en el año 2007 al congreso del estado independizarse, pues no les hace caso para satisfacer sus necesidades. Los demandantes se habían opuesto en 2005, durante la creación del municipio de San Ignacio Cerro Gordo, a que este obtuviera 40 kilómetros de territorio que les pertenecía (Síntesis Informativa Local, 29 de abril de 2007).

México

Existen una veitena de propuestas[28] para la creación de municipios en el

28 Entre las propuestas están con el año de solicitud: Aragón (2000), Luis Donaldo Colosio (2003) y Ciudad Lago (2005) en Nezahualcóyotl; San Juan Zitlaltepec (2003), en Zumpango; San Andrés Nicolas Bravo (1999) y San Ambrosio (2001), en Chalma; San Juan Ixhuatepec, en Tlalnepantla; Iztla, en Tultitlán; San Juan Bautista Teacalco, en Temascalapa; San Juan Acatitlán (2000), en Tejupilco; Xalostoc (2007), en Ecatepec; San Francisco Chimalpa, en Naucalpan; San Jerónimo Acazulco (1997), en Ocoyoacac; San Isabel Ixtapan (2002), en Atenco; Ayotla, en Ixtapaluca; el área otomí de Toluca (2002); Ayotzingo, en Chalco; la zona esmeralda de Atizapán; el pueblo mazahua de Villa Victoria (2002); Colorines (2004) en Valle de Bravo (La Crónica de Hoy, 1 de julio de 2008; Poder Edomex, 12 de junio de 2008)

estado de México, las cuales se encuentran actualmente en suspenso, ante la iniciativa en 2010 del gobernador de derogar la Ley para la creación de municipios y expedir en su lugar una ley reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la constitución local, que deja intactas las disposiciones sobre viabilidad de creación de municipios (El Sol de Toluca, 8 de agosto de 2010).

La petición de municipalización de la localidad de San Nicolas Coatepec en Santiago Tianguistengo, es la que tiene el mayor tiempo de haber sido presentada al congreso local. Fue en 1998 cuando, junto con la solicitud de Luvianos, entregó la documentación exigida por la ley, con el objetivo de que con los nuevos municipios "las comunidades sean atendidas de manera justa y expedita", pues no tienen la debida atención por estar alejadas de la cabecera (El Universal, 27 de enero de 2000). Una de las problemáticas recientes que orientan la demanda, además de la situación de marginación, es la decisión del presidente municipal de no respetar las elecciones de delegados del año 2009. Una comisión de la comunidad manifestó en diciembre su inconformidad, señalando que el pueblo eligió a Antonio Fernández, y no a Rómulo Hernández. De no respetar la decisión del pueblo, los habitantes insistirán en buscar la creación del municipio 126 en el estado de México (Portal, 7 de diciembre de 2009).

El caso mas discutido es el de creación del municipio de Aragón promovido por varias asociaciones de vecinos del norte del municipio de Nezahualcóyotl y sur de Ecatepec que buscan independizarse "porque se han sentido marginados en apoyos sociales y obras" (El Universal, 15 de septiembre de 2009). Entre las asociaciones se encuentran Vamos por el 126, Frentes Unidos por Aragón, y Frente Político Pro Municipio de Aragón. Antonio Cabezas, presidente del Frente Político, expresó que la decisión de constituirse en municipio desde el año 2000 "surgió por servicios básicos de los cuales la población adolece, tales como agua de buena calidad, seguridad en las calles y la repavimentación". Los habitantes "no se sienten identificados con el municipio de Nezahualcóyotl" (La Crónica de Hoy, 1 de julio de 2008).

Finalmente, como la más reciente demanda, la comunidad San Pablo de las Salinas instituyó el 18 de agosto de 2010 gobierno local provisional, como paso previo a la constitución de un nuevo municipio, que debe inscribirse dentro de la legalidad. El presidente provisional Andrés Juárez señaló que actualmente San Pablo "es un pueblo sin ley, y que las autoridades responsables de proporcionar obras y servicios brillan por su ausencia" (Diario de Ecatepec, 20 de agosto de 2010).

Mapa 1. Estados con demandas de municipalización

Fuente: elaboración propia con IRIS versión 3.0

Michoacán

En abril de 2007, el gobernador Lázaro Cárdenas envió al congreso una iniciativa de creación del municipio de Pamatácuaro, el cual se integraría por las localidades de Tapan, San Benito, San Antonio, San Luis, San Marcos, San Isidro, Uringüitiro, Jesús Díaz Tzirio, Tata Lázaro, Los Pozos, La Zarzamora, La Tinaja y Queréndaro. Al respecto, los habitantes perciben que para los legisladores, "es muy temprano para que Pamatácuaro sea municipio", pero consideran necesaria su creación pues como parte de Los Reyes no han crecido. Para el gobernador, "la calidad del desarrollo económico y social de esa comunidad depende en buena medida de la existencia de autoridades municipales autónomas" (Cambio de Michoacán, 18 de abril de 2007).

Son 14 comunidades anexas a la encargatura de bienes de Pamatácuaro las que en asambleas comunales avalan la separación de Los Reyes, "porque los recursos nunca llegan a las comunidades e incluso se justifican obras 'fantasma' en nombre de los indígenas", señala el encargado Alonso Domínguez. Los recursos se quedan en la cabecera, "de la cantidad económica que le mandan de la federación y el estado de los impuestos que recauda nunca nos ha llegado nada a las comunidades" (La Jornada Michoacán, 21 de abril de 2007). La iniciativa, sin embargo, no prosperó.

Recientemente, en marzo de 2010 el congreso aprobó un decreto de reforma a los artículos 15 y 44 de la constitución, por el que se adicionan los nombres de los municipios que conforman el territorio del estado de Michoacán, y se establecen nuevos requisitos para erigir municipios. En las consideraciones del proyecto se señala que la creación de más municipios divide el presupuesto, lo cual provoca un aumento de gasto corriente en desmedro del gasto de inversión. Por tanto, las localidades que pretendan erigirse como municipio deberán presentar la solicitud respaldada por el 50% de los vecinos de la nueva demarcación, tener una cantidad de habitantes de 40 mil en total, y 20 mil en la cabecera, y garantizar mediante un diagnóstico técnico su viabilidad económica y administrativa (Gaceta, 2010). Anterior a la reforma, solo se exigía una población en total de 10 mil habitantes.

Morelos

El 30 de septiembre de 2009 fue presentado en el congreso del estado de Morelos, por parte de pobladores de la localidad de Tres Marías, una solicitud de creación de municipio en su comunidad, perteneciente a Huitzilac. El 4 de diciembre del mismo año, en sesión del congreso local se presentaron datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la población de la comunidad, que es de 5 mil 426 habitantes, cantidad menor a los 30 mil que exige la ley para crear un nuevo municipio, razón por la cual en sesión posterior se "determinó la imposibilidad de continuar con el estudio de la solicitud de los pobladores" (La Jornada Morelos, 1 de abril de 2010).

Nayarit

Campesinos, empresarios del transporte, hoteleros y habitantes de la localidad de Bahía de Jaltemba, perteneciente al municipio de Compostela, se manifestaron ante el palacio de gobierno y la cámara de diputados local en noviembre de 2008, para demandar la creación del municipio 21 en Nayarit; la solicitud se respaldó con 43 mil firmas. Los manifestantes argumentan que son "afectados por la aplicación de obras públicas, seguridad, drenaje y alumbrado en ocho comunidades, entre las que destacan las zonas turísticas de Guayabitos, Los Ayala, Chacala, Peñita de Jaltemba", ellos no han recibido apoyo en 30 años, requieren de un gobierno comprometido con el desarrollo del lugar (Milenio, 16 de noviembre de 2008). Esta solicitud ya la habían efectuado un año antes en el congreso 300 personas de 18 pueblos, manifestando que "Quienes participamos en este movimiento somos miles y estamos cansados del desgano y la apatía con que el ayuntamiento trata a nuestros pueblos" (La Jornada, 19 de octubre de 2007).

Otro caso en Nayarit de exigencia de municipalización es el de 14 comunidades del municipio de Santiago Ixcuintla, entre ellas villa Hidalgo. Esta petición fue desechada en el congreso después de efectuado el plebiscito del 22 de mayo de 2005, para conocer la aceptación del nuevo municipio por parte de la ciudadanía. De acuerdo a los resultados más del 50% voto por el no. La Unidad Cívica Pro Municipio 21, señaló que hubo irregularidades en la organización de la votación (La Jornada, 31 de mayo de 2005).

Oaxaca

Veinte comunidades indígenas triquis de Oaxaca pertenecientes a los municipios de Santiago Juxtlahuaca, Putla de Guerrero y Tlaxiaco, constituyeron el 1 de enero de 2007 el municipio libre y autónomo de San Juan Copala. Jorge Albino Ortíz del Movimiento Unificado de Lucha Triqui Independiente declaró: "Sabemos que el gobierno no va a reconocer pero nosotros lo vamos a reconocer como nuestro propio gobierno y lo vamos a impulsar. Ya nos vamos a gobernar nosotros porque ellos (los gobiernos municipales) no son indígenas, no son triquis y no saben como gobernar" (Milenio, noviembre 16 de 2008).

Puebla

Habitantes del asentamiento irregular de Álamos Vista Hermosa, en el municipio de Puebla, se declaró en septiembre de 2005 municipio autónomo, y solicitó en 2006 su reconocimiento como tal por parte del congreso. Para el asesor jurídico del lugar, René Guillén, "la decisión de proclamarse municipio autónomo forma parte de una medida política sustentada en el reclamo de terminar con la pobreza, el olvido y el abandono en que está toda la zona" (La Jornada de Oriente, 24 de mayo de 2006). El origen de la demanda de municipalización se remonta a 1998 cuando pobladores del lugar decidieron hacerse cargo del pozo de agua potable, ante anomalías del comité encargado; desde entonces los colonos pagaron el mantenimiento del pozo. En 2005, eligieron a sus autoridades con un presidente, un asesor jurídico y cinco regidores. "Municipio libre Vista Hermosa, territorio federal indígena' es la frase que adorna las oficinas de la colonia ejidal".

En otro caso, habitantes de la junta auxiliar de Huaxcaleca, perteneciente al municipio de Chiquila, protestaron en 2003 por la carencia de servicios elementales que les ha negado el ayuntamiento, entre otros asuntos, y demandaron la creación de un municipio. Entonces, el secretario de gobernación del estado de Puebla, Carlos Arredondo, expresó que esta última petición corresponde al congreso del estado, y que las demandas de obras son "inadmisibles" pues no solo pretenden

que se hagan obras por 100 millones de pesos, "sino porque quieren manejar los recursos ellos mismos" (La Jornada de Oriente, 7 de marzo de 2003).

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

Gaby Merló, participante de *Facebook* en un foro de discusión sobre la solicitud de demanda de municipalización de Chipilo expresa:

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

Una causa distinta de pronunciamiento por la creación de un municipio por parte de una comunidad es el no respeto al voto electoral de los habitantes. En el municipio de Tepexco, en 2008 el Partido del Trabajo ganó las elecciones de noviembre con 163 votos por encima del PRI. Sin embargo, a decir de Jorge Méndez, portavoz de los demandantes, el triunfo derivó de la anulación de un acta solo "porque se pasaba una rayita del cuadro que correspondía", situación por la cual la población de Calmeca, una de las más grandes del municipio solicitará independizarse, e instituirse como nuevo municipio (Prensa Diaria, 6 de febrero de 2008).

Quintana Roo

Se agrega a la reciente creación de los municipios de Tulum, Othón Blanco y Bacalar, la solicitud de habitantes de comunidades de X-Pujil, La Moza, Las Delicias, Icaiche, Hermenegildo Galeana, entre otras, en la franja limítrofe con el estado de Campeche, que ante el conflicto territorial entre ambos estados por esa franja que tiene una extensión de entre 4 y 5 mil kilómetros cuadrado, consideran no cuentan con la seguridad de provisión de servicios. Ni Quintana Roo ni Campeche los atiende. La cabecera estaría en el pueblo de Nicolas Bravo (Enroque Radio, 14 de marzo, 2012).

Sinaloa

Eldorado y Juan José Ríos son dos comunidades del estado de Sinaloa que buscan la obtención del estatuto municipal. Eldorado pertenece al municipio de Culiacán, y la exigencia de la municipalización data de 1995; en estos 15 años se han presentado cinco iniciativas ante el congreso para su creación, y un estudio de la Universidad de Guadalajara avala su factibilidad técnica. Entre los argumentos que se manifiestan para solicitar la creación se encuentra la carencia de calles pavimentadas, servicios de salud y escuelas de educación superior. Se busca "autonomía para actuar y trabajar", pues de el Eldorado el municipio de Culiacán obtiene dinero, pero no lo regresa. Expresa un habitante del lugar: "Si se quiere raspar una calle, hay que ir a pedir permiso a Culiacán" (El Sol de Sinaloa, 11 de junio de 2007).

En julio de 2006, se dio lectura en el congreso, a una iniciativa que solicita la municipalización de la localidad de Juan José Ríos, perteneciente al municipio de Guasave (Congreso de Sinaloa, 18 de julio). Dicha solicitud recibió seguimiento, y en enero de 2010 la Universidad Autónoma de Sinaloa entregó al congreso el estudio de factibilidad, el cual demuestra que con su creación se obtendrían 17 millones de pesos más por concepto de participaciones. Para el diputado Vicente Galaz, hay que brindar la oportunidad a Juan José Ríos "de conformar esa estructura de gobierno municipal, que habrá de marcar precisamente la no respuesta a su alta demanda de servicios" (sinaloanoticias.com).

Tabasco

La reforma de febrero de 2010 al artículo 36 de la constitución de Tabasco, que de manera explicita faculta al congreso local para crear nuevos municipios, modificar o suprimir los existentes, revivió la discusión de solicitudes efectuadas en legislaturas anteriores de las villas Vicente Guerrero, Parrilla, Ocuitzapotlán, Tecolutilla y La Venta que buscan separarse de los municipios de Centla, Centro, Comalcalco y Huimanguillo a que pertenecen (TabascoHoy.com, 17 de febrero de 2010; El Independiente del Sureste, 29 de marzo de 2010). La demanda presentada más recientemente es del Comité Pro Municipalización de El Triunfo, en Balancán. Los habitantes esperan que con la creación de este nuevo municipio "estén más cerca de sus autoridades, que éstas les brinden la atención pronta a sus demandas" (Balancan.com, 1 de marzo de 2010).

Sin embargo, para el diputado local Fernando Valenzuela Pernas del PRI, la creación de un municipio en Tabasco es muy complicada por la vaguedad de la ley, porque requiere la aprobación del ayuntamiento del municipio que será afectado, quien defenderá no le quiten la parte

proporcional del presupuesto, y porque se requiere certificar por notario público cada una de las firmas de la solicitud con las respectivas credenciales de elector. Para el diputado Valenzuela Pernas, la actitud independentista de las villas deriva de la desatención de los gobiernos municipales o por ambición de quienes quieren ejercer el poder,

> probablemente se estén activando no solo en Balancán sino que varias villas más de otros municipios incluido el Centro, quizá por alguna desatención, por falta de algún servicio o la prestación deficiente del mismo y en ese caso, el mismo ayuntamiento al que pertenece cada villa, tiene que ver la forma en que se subsana esas cuestiones (Milenio, 5 de abril de 2010)

Tlaxcala

El presidente de la comunidad de Santa Cruz Tetela, Oliverio Pérez, perteneciente al municipio de Santa Ana Chiautempan, se pronunció en agosto de 2010 a favor de la conformación de esta comunidad como nuevo municipio, luego de que el gobierno de Chiautempan se negara apoyar al Mercado Carlos Salinas de Gortari, que el congreso local determinó en 2005 se encuentra dentro del territorio de Chiautempan, y no en el de La Magdalena Tlatelulco. El mercado está dentro de la comunidad de Santa Cruz Tetela. La propuesta de municipalización, señaló el presidente de comunidad se dará a conocer también en un cabildo para que las comunidades de Tepetlapa o El Alto se unan para conformar el municipio, pues en 2009 el expresidente de Tepetlapa hizo la propuesta de fusionar su comunidad con el municipio de Panzacola (ABC Tlaxcala, 24 de agosto de 2010).

Veracruz

En marzo de 2001 el pueblo de Temapache en el municipio del mismo nombre, reiteró su petición efectuada en 1999, de su formación como municipio pues cuenta con los 10 mil habitantes que requiere la ley, un edificio donde instalar las oficinas del ayuntamiento y la voluntad expresa de 32 comunidades. Se solicita se devuelvan los poderes municipales de Temapache que se encuentran en Álamo, y esa ciudad se convierta en otro municipio. La solicitud fue leída en sesión del congreso y turnada a las comisiones permanentes de Gobernación y Límites Territoriales Intermunicipales para su estudio y dictamen (Diario de los debates, 8 de marzo de 2001).

Un segundo caso es la petición de la villa de Allende en Coatzacoalcos. La agencia municipal inició en 2006 la integración del expediente, para solicitar un nuevo municipio con las 15 colonias y los 30 mil habitantes que la integran. Con el municipio se busca "contar con los beneficios que ello representa, como lo es un presupuesto propio que les permita

realizar sus propias obras públicas". Los habitantes consideran que "están olvidados" y que los apenas 8 mil pesos que recibe la agencia al mes son insuficientes, por ello piden "cobrar los impuestos generados por los tres complejos que tiene Petroleos Mexicanos (PEMEX) en la congregación: Pajaritos, Cangrejera y Morelos" (Diario de Xalapa, 30 de octubre de 2006). El resultado fue el cambio de categoría política de congregación a villa que realizó el congreso local en enero de 2007. En mayo de 2010, Alejandro Gutiérrez, candidato a diputado del PRD, PT y Convergencia retomó el asunto y se pronunció a favor de la creación del municipio, pues denunció que de cada 10 pesos que PEMEX le paga a Coatzacoalcos solo 1 peso le toca a villa Allende (Verzacruzanos.info, 24 de mayo de 2010).

Zacatecas

En 2009 ciudadanos del pueblo de Pedregoso del municipio de Pinos en Zacatecas, hicieron la petición de creación de un nuevo municipio ante el congreso. El diputado Elías Barajas, presidente de la Comisión legislativa jurisdiccional mencionó que serán las cuestiones técnicas y los requisitos que establece la constitución del estado, los que decidan (El Sol de Zacatecas, 19 de junio de 2009).

B.- Escenarios, factores y actores en el juego municipal

Como se observó en el apartado anterior, son variados los elementos que inciden en los procesos de lucha por el capital municipal, que implica la exigencia de la creación de nuevos municipios. Corresponde abordar ahora, esos procesos pero a partir de los cinco factores que están en juego, los escenarios en los que se configuran, así como los actores que participan.

Como se infiere, en todos los casos se está disputando el capital municipal, la posesión del ayuntamiento por parte de los pueblos de manera definitiva a partir de la creación de nuevos municipios. Los procesos de lucha en el espacio municipal se ubican en el tercer escenario. No obstante, también cinco procesos están atravesados por los escenarios cuatro y cinco. En el caso de pueblos de la huasteca en el estado de Hidalgo, de San Juan Copala en Oaxaca y de Álamos Vista Hermosa en Puebla, se buscó la autonomía que implica un rompimiento con las reglas establecidas. En los casos de Temalacatzingo en Guerrero y de comunidades triquis en Oaxaca, en relación al escenario cinco, se apela a valores distintos por lo cual un gobierno que no sea nahuatls o triqui no sabrá gobernar.

Debe referirse que en estas luchas municipales, se descarta su desarrollo en el escenario dos correspondiente a la reivindicación de

obras y servicios públicos. En ellas no se solicita la satisfacción de las demandas, sino el control del capital, aunque desde luego se parte del reconocimiento de la insatisfacción, del abandono, pobreza o marginación. No se discute, si en los casos presentados la pronta satisfacción por parte de los ayuntamientos o los gobiernos de los estados de las carencias, merme el proceso de lucha por el capital.

Respecto a los cinco factores enunciados que participan en el juego municipal, claramente estos se logran identificar. Como ya se refería en el párrafo anterior, se percibe y aprecia la desigual distribución de los beneficios del ejercicio del capital, que se ejemplifica con el uso de palabras como abandono, relegados, discriminados, insignificantes, a lo cual se puede contraponer palabras como atención, desarrollo, autonomía o devolución del poder. Un segundo factor lo constituye el reconocimiento del valor del capital a partir del nombramiento de componentes como impuestos, programas federales, servicios públicos, apoyos, obras públicas, presupuesto, ley y licencias de construcción. Todos componentes citables ahora por la definición en la norma de las capacidades municipales, y que se han incorporado en el hábitus de los demandantes.

Se encuentra relacionado al segundo factor las posiciones reconocibles de los otros pueblos en el campo municipal, pues no solo se percibe y aprecia el valor del capital por la conceptualización normativa que del mismo se haga, sino aquella se actualiza con la experiencia en la confrontación con el ambiente objetivo. De ahí que se exprese la discriminación de los nahuatls en Temalacatzingo, porque los que no son nahuatls si reciben apoyos. En la huasteca de Hidalgo se manifiesta que los que no protestan son los que reciben recursos. Los de la comunidad de Pamatácuaro, en Michoacán, observan que los recursos se quedan en la cabecera. El caso de Bahía de Jaltemba, en Nayarit, se anotan los pueblos que si son beneficiados: Guayabitos, Los Ayala, Chacala, Peñita de Jaltemba. Además, en villa Hidalgo, Tabasco, se expresa la confrontación entre los pueblos a partir de las posiciones que ocupan en el espacio, a través de la negativa de los pobladores del municipio del que forma parte, Santiago Ixcuintla, mediante plebiscito.

Como cuarto factor, se encuentra la percepción de la distribución del capital municipal mismo, que las comunidades anotan carecen de él. Por ello se apela a la autonomía como en Eldorado, Sinaloa, para no tener que pedir permiso para raspar la calle. Si se obtiene el poder del cual son marginados, ya no se dependerán de la voluntad política de los otros y se tendrán atención pronta de sus demandas. Desde este factor, pero desde la distinción de las diversas luchas en el espacio municipal, puede anotarse los campos que son atravesados. En el caso de Capilla de

Guadalupe se expresa con claridad que la posesión del capital municipal dará facilidades para realizar negocios. En el caso de Pamatácuaro, Michoacán, se establece que la calidad del desarrollo económico depende de la existencia de ayuntamiento. Finalmente, en Chipilo se anota que si esta comunidad ha llegando donde esta, "imagínese lo que será". Así que en el proceso de lucha por el capital municipal, donde se reconoce la posición desigual de él, no solo se reconocen los beneficios directos de su ejercicio, sino también como su posesión impacta la posición de otros campos, en estos casos el económico.

Todas estas percepciones están cruzadas por el fetichismo institucional que se encuentra en la concepción neoliberal de la descentralización. Si la lucha social procede del interés en el capital, lo es porque se parte de un pensamiento que relaciona de forma mecánica la existencia de un ayuntamiento a la eficiencia en la prestación de los servicios o el desarrollo. Este es el quinto factor que se refiere, el de la visión del mundo que se incorpora desde la que se toma interés. En Xochitlán se atribuye una mejor distribución de los impuestos, si son separados del municipio de Progreso de Obregón al que pertenece. En Pamatácuaro, Michoacán, se señala que la calidad del desarrollo depende de la existencia de autoridades municipales. Y, en Villacorzo, Chiapas y Mulegé, Baja California, se parte del supuesto que la extensión territorial del municipio afecta la aplicación de programas. La vulgata neoliberal se incorporó. Expresa el delegado de Xochitlán, Hidalgo: con la descentralización política se logrará una mejor distribución de los impuestos. Existe un reconocimiento explicito de cómo el proceso de descentralización se relaciona a procesos del desarrollo.

No se puede cerrar este apartado sin citar el conjunto de grupos y actores participantes en los procesos de lucha. Desde el estado se identifican las acciones de los gobernadores mediante iniciativas de proyectos de creación, de diputados que avalan los proyectos, o argumentan desde una visión técnica la desventaja de dividir un presupuesto. Las universidades toman un lugar en el juego mediante la evaluación de los proyectos, determinando su factibilidad técnica y financiera. Pero desde luego, los actores principales son las propias comunidades que confrontan, articuladas en varios casos con comités pro municipalización que le dan permanencia y definición al proceso de lucha. Entre estos se citan Vamos por el 126, Frentes Unidos por Aragón, Frente Político Pro Municipio de Aragón, Comité Central de Cuauhtemoc, Comité Pro Creación del Municipio de Pavencul, Comunidades Unidas por un Nuevo Municipio, Movimiento Ciudadano Pro Municipio Libre, Unidad Cívica Pro Municipio 21, y Comité Pro Municipalización de El Triunfo.

Dos organizaciones merecen citación aparte: Organización Indepen-

diente de Pueblos Unidos de la Huasteca, en Hidalgo, y Movimiento Unificado de Lucha Triqui Independiente, en Oaxaca. Estas agrupaciones no se han constituido con el objetivo de disputar el capital municipal, en tanto juegan en los escenarios cuatro y cinco en relación a búsqueda de autonomía indígena y valores, pero en el proceso hacen suya la lucha por el capital. Estos dos movimientos integran otros factores al proceso que no definen propiamente el campo, como historia e identidad, pero participan en él, por lo que la obtención del capital no cierra el proceso de lucha que a ellos les define. En el caso de los comités que luchan por la creación de un municipio, se espera se diluyan al triunfo del proceso.

En suma, en los procesos de lucha por la municipalización, a partir de casos concretos, se articulan las discusiones de este y los cuatro capítulos previos: el marco capitalista como reproducción objetiva definida desde la regulación neoliberal, visión que nutre las políticas de descentralización que revalorizan el capital municipal, y la configuración propia del campo municipal, cuyo posible resultado de lucha sean los procesos de municipalización, como los citados en el capítulo primero.

Mapa 2. Pueblos en lucha por el capital municipal, 2012

Fuente: elaboración propia con el software IRIS versión 3.0

5.- Caracterización de los pueblos en lucha social

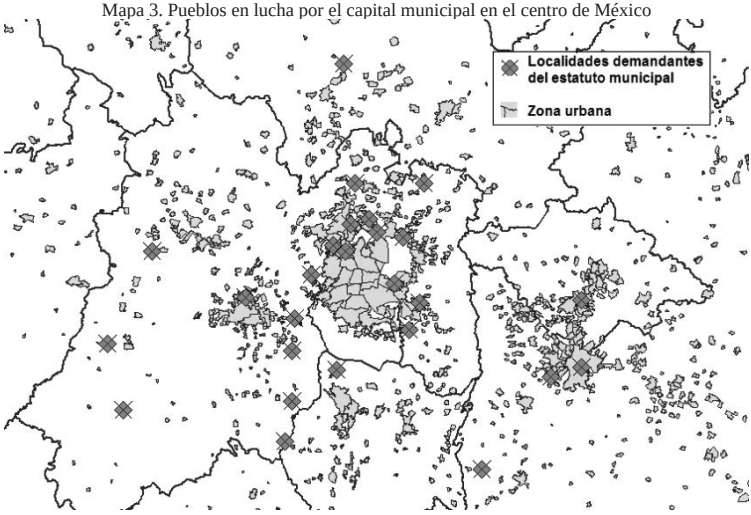
Para cerrar el capítulo, es pertinente, con el objetivo de mostrar que las luchas parten del interés por el capital, producto de la incorporación en el hábitus de la visión de la descentralización neoliberal, pero actualizada con la experiencia en el campo objetivo, indagar sobre las generalidades

objetivas de los pueblos demandantes del estatuto municipal, que de darse solo definen campos probables de lucha. Se busca distinguir el modelo de poblaciones sensibles para detonar la acción de demanda y lucha. Los datos empleados provienen predominantemente de fuentes oficiales, entre ellos del INEGI, RAN, CONAPO e IFE

A.- Distribución territorial

El siguiente mapa muestra la localización de las poblaciones en lucha actualmente por el capital municipal. Es en el altiplano del centro del país donde se concentra la mayoría de los procesos. En conjunto, en los estados de México, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala se concentran 30 casos, correspondiendo los otros 28 al resto del país. La segunda zona de concentración está en el estado de Tabasco con 6 casos.

Mapa 3. Pueblos en lucha por el capital municipal en el centro de México



Fuente: elaboración propia con el software IRIS versión 3.0

Con el objetivo de conocer si la distribución espacial intramunicipal de los pueblos dispara un proceso de lucha, se procedió a medir la distancia lineal de estos respecto a la cabecera municipal. Y se agruparon según su tamaño por población y ubicación en espacios predominantemente rurales o urbanos. Para este efecto, los cuadros 2 y 3 muestran los nombres oficiales de las poblaciones que encabezan los procesos de lucha municipal, o bien, son propuestas para actuar como cabecera de los municipios que se solicitan sean creados. Se indica las claves asignadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, así como la distancia referida. La última columna los tipifica. Son seis categorías. Se asignó la clave RRR para las localidades

consideradas rurales por tener menos de 2500 habitantes, cuya cabecera también es rural, al igual que el resto de las demás localidades en ese espacio municipal. Se asignó la clave RUR a las localidades rurales, cuya cabecera municipal es urbana pues tiene más de 2500 habitantes, y donde el resto de las localidades son rurales. Se asignó UUR a las localidades urbanas con cabecera urbana en espacios rurales. Se asignó UUU a las localidades urbanas, con cabeceras urbanas, pero donde al menos una localidad más del espacio rural es urbana. Estos cuatro grupos son los presentados en el cuadro 2. Por otra parte, se agruparon los pueblos que están en espacio predominantemente urbanos. Se asignó la clave IU a las localidades urbanas en espacios intensamente urbanos, y la clave ZC a localidades conurbadas, es decir, que poblacionalmente forman una continuidad con otras localidades.

Cuadro 2. Situación de los pueblos en espacios predominantemente rurales

Entidad	Nombre del Municipio	Nombre Localidad	Distancia Km L – C	
Guerrero	Metlatónoc	Chilixtlahuaca	20.2	RRR
Chiapas	Tapachula	Pavencul	33.7	RUR
Guerrero	Malinaltepec	Santa Cruz del Rincón	28.5	RUR
Hidalgo	Huautla	Tohuaco Amatzintla	9.5	RUR
Hidalgo	Progreso de Obregón	Xochitlán	5.8	RUR
México	Malinalco	San Ambrosio Chalma	6.7	RUR
México	Malinalco	San Andrés Nicolas Bravo	20.3	RUR
México	Villa Victoria	Pueblo mazahua	7.1	RUR
Oaxaca	Juxtlahuaca	20 comunidades triquis	17.2	RUR
Puebla	Chichiquila	Huaxcaleca	4.0	RUR
Zacatecas	Pinos	Pedregoso	19.4	RUR
Aguascalientes	Calvillo	Ojo Caliente	5.5	UUR
Guerrero	Olinalá	Temalacatzingo	12.7	UUR
México	Tianguistengo	San Nicolas Coatepec	6.3	UUR
México	Valle de Bravo	Colorines	9.2	UUR
Michoacán	Los Reyes	Pamatácuaro	17.4	UUR
Morelos	Huitzilac	Tres Marías	3.9	UUR
Puebla	Tepexco	Calmeca	5.9	UUR

(sigue...)

Cuadro 2. Situación de los pueblos en espacios predominantemente rurales (continua)

Entidad	Nombre del Municipio	Nombre Localidad	Distancia Km L – C	
Tabasco	Balancán	El Triunfo	40.6	UUR
Baja Cal. Sur	Mulegé	Guerrero Negro	189	UUU
Chiapas	Villacorzo	Revolución Mexicana	20.9	UUU
Durango	Cuencamé	Cuauhtemoc	65.5	UUU
Guerrero	Atoyac	El Paraíso	26.4	UUU
Jalisco	Arandas	Santa María del Valle	19.3	UUU
Jalisco	Tepatitlán	Capilla de Guadalupe	17.6	UUU
México	Ocoyoacac	San Jerónimo Acazulco	4.8	UUU
México	Temascalapa	San Juan Bautista Teacalco	5.6	UUU
Nayarit	Compostela	Bahía de Jaltemba	42.5	UUU
Nayarit	Santiago Ixcuintla	Villa Hidalgo	8.2	UUU
Quintana Roo	Othón Blanco	Nicolas Bravo	21.2	UUU
Sinaloa	Culiacán	Eldorado	52.7	UUU
Sinaloa	Guasave	Juan José Ríos	40.6	UUU
Tabasco	Centla	Vicente Guerrero	30.5	UUU
Tabasco	Centro	Ocuiltzapotlán	17.3	UUU
Tabasco	Centro	Parrilla	8.71	UUU
Tabasco	Comalcalco	Tecolutilla	11.2	UUU
Tabasco	Huimanguillo	La Venta	75.4	UUU
Veracruz	Temapache	Temapache	16.8	UUU

Fuente: elaboración propia con datos de IRIS 3.0
Nota: RRR Localidades con menos de 2500 habitantes donde la cabecera también tiene menos de esa población. RU Localidades de menos de 2500 habitantes pero donde la cabecera tiene más de 2500 habitantes. UU Localidades donde tanto ésta como la cabecera tienes más de 2500 habitantes. UA Localidades donde además de esta y la cabecera, se encuentran otras localidades con más de 2500 habitantes.

Del análisis espacial se concluye, que la distribución espacial de las localidades no aparece como un factor que detone un proceso de lucha, igual resultado que se obtiene de la categorización y análisis de la distancia. El promedio de distancia para las localidades RUC es de 14

km, para las UUR es de 12 km, y para las UUU es de 27 km eliminando el sesgo de Guerrero Negro. No obstante, es relevante señalar que 3 de los 5 casos, en los cuales se sostiene como una de las causas de la demanda la lejanía de la cabecera municipal, sí corresponden a pueblos situados a una distancia superior al promedio general de 24 km, son los casos de Guerrero Negro, Revolución Mexicana y el Paraíso.

Cuadro 3. Situación espacial de los pueblos en espacios predominantemente urbanos

Entidad	Nombre del Municipio	Nombre Localidad	Distancia Km C – L	
México	Atenco	Santa Isabel Ixtapan	4.6	IU
México	Chalco	Ayotzingo	6.9	IU
México	Naucalpan	San Francisco Chimalpa	11.5	IU
México	Tultitlán	San Pablo de las Salinas	8.4	IU
México	Zumpango	San Juan Zitlaltepec	5.2	IU
Puebla	San Gregorio Atzompa	Chipilo	2.7	IU
Veracruz	Coatzacoalcos	Allende	3.4	IU
Colima	Manzanillo	Salagua		ZC
México	Atizapán	Zona Esmeralda		ZC
México	Ecatepec	Xalostoc		ZC
México	Ixtapaluca	Ayotla		ZC
México	Nezahualcóyotl	Aragón		ZC
México	Nezahualcóyotl	Luis Donaldo Colosio		ZC
México	Nezahualcóyotl	Ciudad Lago		ZC
México	Tejupilco	San Juan Acatitlán		ZC
México	Tlalnepantla	San Juan Ixhuatepec		ZC
México	Toluca	San Andrés Cuexcontitlán	7.5	ZC
México	Tultitlán	Iztla		ZC
Puebla	Puebla	Álamos Vista Hermosa		ZC
Tlaxcala	Chiautempan	Santa Cruz Tetela		ZC

Fuente: elaboración propia con datos de IRIS 3.0

Nota: IU Localidades ubicadas en zonas intensamente urbanas. ZC Localidades que mantiene una continuidad urbana con otras.

B.- Situación demográfica

En esta caracterización de las poblaciones, también se indagó si existe un patrón demográfico. La disponibilidad de información en esta materia es abundante, pues la unidad censal del INEGI que le corresponde es la localidad. Sin embargo, para las poblaciones ZC los datos son escasos e indeterminados, pues se requiere acudir a la información de AGEBs; además no se cuenta con información precisa de los límites territoriales de las propuestas de los nuevos municipios que permitan ese análisis. En este sentido, para éste grupo, respecto a tasas de crecimiento y proyecciones de población, así como de estructura sectorial, se tomaron como una aproximación los datos del propio municipio al que pertenecen, pues forman parte de esa continuidad urbana. Es importante aclarar, así mismo, que en los casos donde la lucha aglutina a varias localidades, solo se consideraron los datos de una localidad, siendo aquella la que actuaría como cabecera del nuevo municipio o es la mayor en población.

Cuadro 4. Estructura demográfica de las localidades de estudio

Localidades		Crecimiento poblacional (%)		Población ocupada por sector económico (%)		
		Tasa media anual	Proyección hacia 2030	Primario	Secundario	Terciario
Pobla-ciones periféricas	RRR, RUR, UUR	1.38	- 10.98	43	11	46
	UUU	3.18	- 4.37	29	10	61
Fracciones de poblaciones urbanas	IU	4.32	42.15	12	34	54
	ZC	1.20	0.48	4	31	65

Fuente: elaboración propia con datos de SNIM, CONAPO e INEGI

Se realizó un análisis histórico de registro de las localidades y su cantidad de habitantes. Se encontró que en 1900, de las 58 localidades solo 29 tienen registro, con un promedio de habitantes de 1 mil 128. Treinta años después, en 1940, son 44 las localidades con registro, con un promedio similar de habitantes, 1 mil 140. Es en 1970 cuando se tiene la mayor cantidad de localidades con registro, sumando 50, y una media de población de 3 mil 331 habitantes. En lo sucesivo, algunas localidades fueron dadas de baja e integradas censalmente su población a otras por efecto de la conurbación, como el caso de San Juan Ixhuatepec, Xalostoc, Ayotla y San Juan Acatitlán en el estado de México, o Salagua en Manzanillo, Colima. Se deduce, por tanto, que la mayoría de los

pueblos demandantes tienen un historial de pueblo que se remonta al menos a la década los cuarenta y, que en el menor de los casos, como en Parrilla y Ocuiltzapotlán se trata de poblaciones constituidas posterior al año 1970. Este elemento es relevante pues implica que, al menos tres generaciones han habitado los lugares, y por ende, las percepciones y apreciaciones que se elaboran refieren la historia de cambios de esos espacios.

Se analizaron también, las tasas de crecimiento poblacional. El comportamiento de estas de 1970 a 2005, y las proyecciones de crecimiento al año 2030, permiten reafirmar la separación de los casos en dos grupos. Por un lado, las poblaciones periféricas o en espacios predominantemente rurales con tasas de crecimiento media anual de 2.26% similar a la media nacional, y las fracciones de poblaciones urbanas o en espacios predominantemente urbanos con una tasa promedio de 4.20% superior a la nacional, aunque deben hacerse algunas precisiones. Se procede en los siguientes párrafos a estudiar los grupos por separado.

a) Demografía de las localidades periféricas

El promedio de población para las localidades periféricas en el censo del año 2000, es de 5 mil 671 habitantes, siendo la localidad con menor habitantes Tohuaco en el municipio de Huautla, Hidalgo, tiene 140 habitantes. Por su parte, el pueblo de mayor población es Juan José Ríos en Guasave, Sinaloa, con 23 mil habitantes. En conjunto, las poblaciones periféricas suman 217 mil habitantes, cantidad que representa el 7% de la población de los municipios a los que pertenecen. El total de habitantes de éstos es de 4 millones 263 mil.

Las localidades RRR, RUR y UUR presentan en el periodo 1970 –2005 una tasa media anual de crecimiento de 1.38%, y las UUU una de 3.18%. Las primeras, tienen una proyección de población decreciente al año 2030. Por ejemplo, para la localidad de Ojo Caliente en Calvillo, Aguascalientes, pese a la tasa de crecimiento anual de 3% que mantuvo en las décadas anteriores, se proyecta reduzca su población de 6 mil 515 habitantes en 2005 a 4 mil 068 en 2030; en tanto, la localidad de El Triunfo en Balancán, Tabasco, con una tasa de 1.93% anual, se espera reduzca su población de 5 mil 117 habitantes en 2005 a 4 mil 089 en 2030. Este comportamiento de la población en las localidades solo exceptúa a San Nicolas Coatepec en el estado de México, y Tres Marías en el estado de Morelos. En conjunto éste grupo de localidades decrecerá 10.98%.

Estos datos demográficos son relevantes, pues de ellos se

puede inferir que algunas poblaciones, como las descritas, tengan la percepción de abandono y falta de aplicación de recursos públicos, no por una deficiente gestión de los ayuntamientos sino por una falla de carácter estructural ligada a su dinámica. Es decir, la baja tasa de crecimiento de la población y el decrecimiento, puede ser un indicador del dominio de actividades poco productivas que determinen procesos continuos de migración, y por ende carencia de desarrollo. Y, en efecto, el 43% de la población ocupada (PO) de estas, desempeñan actividades del sector primario, y solo el 11% se inserta en el sector secundario. En el terciario está el resto, realizando actividades seguramente ligadas no a los servicios productivos, sino al comercio, es decir, son poblaciones con procesos de terciarización espuria. Se trata de poblaciones cuya PO tiene condiciones laborales precarias.

En un estudio realizado por Blancas (2011), sobre la dinámica de inserción de las mujeres a la actividad laboral, a nivel de agregado municipal, se concluyó, que en espacios como los que se describen en el párrafo anterior, se tienden a mantener una proporción de PO en el sector primario a base del trabajo femenino. Es la migración de los hombres, lo que obliga a las mujeres a insertarse en ese sector. Además, del análisis por subsectores de la inserción al terciario, queda en evidencia que esta es de carácter espuria, es decir, no esta relacionada a ramas productivas como los servicios financieros y las comunicaciones. Priva en estos espacios, el comercio al menudeo, en la mayoría de los casos informal. Así pues, esta caracterización, al menos en este grupo que incluye a 19 localidades, indica que se trata de poblaciones con procesos de precarización laboral, como se discutió en el capítulo segundo.

Con una dinámica similar al grupo anterior, aunque moderada, por lo que se obtienen las mismas conclusiones, se encuentra el grupo de localidades UUU, cuya tasa de crecimiento es superior a la media nacional y el promedio de habitantes es dos veces superior al del primer grupo: en las primeras es de 2 mil 761 habitantes, pero en éstos es de 8 mil 693. La estructura económica no dista de la anterior, el 29% de la PO se inserta en el sector primario, el 10% en el sector secundario y el resto en el terciario. También, en cuanto a la proyección de población hacia el año 2030, si bien solo en la mitad de localidades se espera el número de habitantes descienda, en conjunto el descenso será del 4% de la población actual.

b) Demografía de las fracciones de poblaciones urbanas

La población de los 20 municipios que pertenecen al grupo de localidades en espacios predominantemente urbano o que son fracciones urbanas, es de 11 millones 428 mil habitantes, y corresponde principalmente a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Respecto a las localidades IU, el promedio de población en el 2005 es de 29 mil habitantes, con una tasa de crecimiento en el periodo 1970 – 2005 del 4.32%. Se proyecta para el año 2030 estas incrementen su población en conjunto un 42%. Como se observa, estas localidades rompen con el patrón de las localidades periféricas. En efecto lo son, solo el 12% de la población ocupada realiza actividades económicas de carácter primario, el 34% labora dentro del sector secundario, pero el resto que es la mayoría en el terciario. Este dado indica, por la relación proporcional que existe entre la PO del sector secundario y primario (46%), y la PO del terciario (54%), que la terciarización es espuria, cuya condición que le distingue es la precarización laboral.

La diferencia entre los primeros grupos y, este último, si bien tienen en común la terciarización espuria, es que aquellos disminuirán en cantidad de habitantes hacia el año 2030, y estos la incrementarán de manera acelerada. Así que, en tanto los primeros pierden dinamismo el cual afecta, según los indicadores para la asignación de aportaciones federales, los recursos disponibles para mantener la infraestructura, los últimos experimentan un rezago de los recursos fiscales asignados respecto a las demandas por efecto del rápido crecimiento poblacional. Es la información censal que se obtiene cada cinco años, la que se considera como base para la asignación de los recursos.

Las localidades ZC presentan un patrón inverso al de las IU, son fracciones de la zona urbana que transitan por una fase de desconcentración. Con información de los municipios a los cuales pertenecen, se observa que de 1980 a 2005 éstas poblaciones tuvieron una tasa de crecimiento anual en promedio de tan solo 1.2%, y que para el 2030 solo crecerán 0.48%. Municipios como Nezahualcóyotl y Tlalnepantla presentan incluso en el periodo tasas negativas anuales de crecimiento, tendencia que habrá de continuar en las próximas décadas. En el rubro económico, marginalmente el 4% de la población ocupada se desempeña en el sector primario, el 31% en el secundario y el 65% en el terciario.

Este grupo, aunque se ubica en espacios totalmente urbanos, tiene similitud con el primero a partir de la existencia de una terciarización espuria y procesos de migración que permiten proyectar un descenso en su cantidad de habitantes. Lo que distingue a ambos, como se trata en el apartado de Servicios Básicos, son los objetos de deterioro. En los primeros el rezago en infraestructura básica, y en los segundo, servicios de carácter urbano y seguridad pública. Por lo que, el argumento empleado en cada lucha se corresponde con un patrón que refiere a esos objetos. En unos la falta de servicios públicos y, en otros, el abandono, este como apreciación motivada por el deterioro de aquellos.

c) Migración, escolaridad y población indígena

En la caracterización de los pueblos, también se observó el grado escolar y la población migrante e indígena. El comportamiento de estas variables corresponde con la estructura sectorial descrita, y el crecimiento poblacional de los grupos de localidades. En este sentido, se nota la asociación entre el desarrollo de los espacios urbanos y la construcción de la percepción del estado de la localidad. Resalta ahora, que las poblaciones indígenas las cuales se ubican en los grupos periféricos, como Tohuaco o San Juan Copala, le otorgan a la demanda un contenido ligado a su identidad, es decir, del ser los otros y por tanto solicitar la autonomía. Congruente con el párrafo anterior, se observa, que el discurso de abandono priva en los pueblos de mayor desarrollo determinado por el indicador de grado de escolaridad, es decir, en las fracciones de poblaciones urbanas; en tanto, el de falta de recursos públicos predomina en las poblaciones periféricas.

Cuadro 5. Escolaridad, migración y población indígena

Localidades		Grado promedio de escolaridad	Población nacida fuera de la entidad (%)	Población de 5 años y más que habla lengua indígena (%)
Poblaciones periféricas	RRR, RUR, UUR	5.05	5.36	27.15
	UUU	6.90	10.78	2.57
Fracciones de poblaciones urbanas	IU	7.64	31.57	0.00
	ZC	8.39	40.23	4.15

Fuente: elaboración propia con datos de SNIM

C.- Servicios básicos e Índice de marginación

La cobertura de servicios públicos en la vivienda de agua potable entubada y drenaje sanitario es indicador relevante para caracterizar a las localidades de estudio, en relación a la acción de los gobiernos municipales, pues constituye la competencia prioritaria de estos en el conjunto de bienes colectivos públicos que se deben satisfacer. Las poblaciones periféricas tienen una baja cobertura en estos servicios, particularmente las RRR, RUR y UUR. En el indicador de cobertura de drenaje sanitario están tienen una amplia diferencia con la que se tiene en las cabeceras municipales que alcanza el 27.49%. En las UUU la brecha es menor, específicamente en el servicio de drenaje que no alcanza el 12%. Este conjunto de localidades son las que utilizan predominantemente en el discurso la falta de servicios o de aplicación de recursos en su localidad, para motivar el interés en la lucha por el capital municipal.

El discurso de abandono corresponde a las fracciones de poblaciones urbanas, que presentan una cobertura elevada en los servicios y similar a la de las cabeceras de los municipios a los cuales pertenecen. Las coberturas son superiores al 80% en las IU y al 90% en las ZC. Nótese que en el caso de las ZC son considerados los valores correspondientes a la cabecera municipal a la cual se encuentran conurbadas las fracciones. Esta es una caracterización de servicios públicos municipales cerrado a la información disponible, pero habrá que explorar servicios como la seguridad pública o de limpia seguramente más ligados a la percepción de abandono que a la falta de aplicación de recursos públicos. Servicios públicos éstos en una jerarquía superior a las necesidades básicas.

Cuadro 6. Servicios en la vivienda y marginación municipal

Localidades		Viviendas en localidades de estudio		Viviendas en la cabecera municipal		Índice de marginación municipal, 2005
		Con agua entubada (%)	Con drenaje (%)	Con agua entubada (%)	Con drenaje (%)	
Poblaciones periféricas	RRR, RUR, UUR	61.84	45.42	79.21	73.21	0.272
	UUU	70.68	81.52	89.00	92.89	-0.711
Fracciones de poblaciones urbanas	IU	80.87	87.71	82.85	90.85	-1.261
	ZC	91.23	93.15	91.23	93.15	-1.532

Fuente: elaboración propia con datos de SNIM

El índice de marginación es un indicador que contribuye a caracterizar los pueblos. El índice integra los componentes de porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje, sin energía eléctrica, sin agua entubada, con hacinamiento y con piso de tierra, el porcentaje de población analfabeta y sin primaria completa de 15 años y más, el porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes, y el porcentaje de PO con ingreso de hasta 2 salarios mínimos. Los valores positivos del índice señalan un nivel elevado de marginación, los valores negativos señalan un nivel bajo de marginación.

En concordancia con los datos anteriores de cobertura de servicios de agua potable entubada y drenaje sanitario, y las estructuras económicas sectoriales de las localidades, son las poblaciones periféricas las que presentan los mayores niveles de marginación. Contrariamente, las fracciones de poblaciones urbanas forman parte de municipios con bajo nivel de marginación, incluso de aquellos que ocupan posiciones inferiores a nivel nacional: Atizapán ocupa el lugar 2409, Tlalnepantla el 2406, Tultitlán el 2402 y Nezahualcóyotl el 2390. En el otro extremo, se encuentran entre los primeros lugares de marginación a nivel nacional: Metlatónoc en el lugar 6, Malinaltepec en el 50, Olinalá en el 136 y Chichiquila en el 215.

En resumen, las percepciones y apreciaciones que se pueden observar en los variados discursos de las luchas sociales por el capital municipal, tiene una amplia congruencia con las condiciones objetivas de vida. Si bien, no se determina un único modelo de pueblos, sí la caracterización permite ver las diferentes dinámicas por grupos. Como se ha referido, la falta de recursos fiscales, que puede implicar las aportaciones y los programas sociales federales, es utilizada como argumento en las poblaciones periféricas y la percepción de abandono en las fracciones de poblaciones urbanas. De esta manera, la toma de interés por el capital municipal, que deriva del hábitus neoliberal, deja concluir que efectivamente se actualiza con la experiencia en relación a lo objetivo.

D.- Tenencia de la tierra y organización

Explorar la tenencia de la tierra resultó determinante en la caracterización. La mayoría de los pueblos están constituidos como núcleos agrarios, en modalidad de comunidad agraria o ejido. El Cuadro 7, indica el nombre del núcleo agrario del cual forma parte la localidad, y el año de la primera dotación de tierra. Como se muestra, de las 37 poblaciones con propiedad social, 32 fueron constituidas antes del año 1950, por lo que se puede afirmar con certeza que el 55% del total de las localidades tienen una antigüedad al menos de 6 décadas de organización política. Si se

consideran las 37 poblaciones, se puede afirmar que el 64% del total tienen una antigüedad al menos de 4 décadas de organización política.

Cuadro 7. Núcleos agrarios de las poblaciones demandantes

Estado	Municipio	Población demandante	Nombre del núcleo agrario	Año de primera dotación
Veracruz	Coatzacoalcos	Allende	Gavilán de Allende	1920
México	Atenco	Santa Isabel Ixtapan	Santa Isabel Ixtapan	1921
Puebla	Tepexco	Calmeca	San Juan Calmeca	1925
México	Zumpango	San Juan Zitlaltepec	San Juan Zitlatepec	1925
México	Ixtapaluca	Ayotla	Ayotla	1925
México	Tlalnepantla	San Juan Ixhuatepec	San Juan Ixhuatepec	1926
Durango	Cuencamé	Cuauhtemoc	Cuauhtemoc	1927
Chiapas	Tapachula	Pavencul	Toquian Grande y Pavencul	1929
México	Ocoyoacac	San Jerónimo Acazulco	San Jerónimo Acazulco	1929
México	Ecatepec	Xalostoc	San Pedro Xalostoc	1929
México	Toluca	San Andrés Cuexcontitlán	San Andrés Cuexcontitlán	1929
México	Malinalco	San Andrés Nicolas Bravo	San Andrés Nicolas Bravo	1930
México	Naucalpan	San Francisco Chimalpa	San Francisco Chimalpa	1930
Guerrero	Metlatónoc	Chilixtlahuaca	Zitlaltepec	1934
México	Temascalapa	San Juan Bautista Teacalco	San Juan Teacalco	1934
Nayarit	Ixcuintla	Villa Hidalgo	Villa Hidalgo	1934
México	Chalco	Ayotzingo	Ayotzingo	1935
Colima	Manzanillo	Salagua	Salagua	1935
México	Malinalco	San Ambrosio Chalma	Chalma	1936
Chiapas	Villacorzo	Revolución Mexicana	Revolución Mexicana	1936
Tabasco	Comalcalco	Tecolutilla	Tecolutilla	1936
Sinaloa	Culiacán	Eldorado	El Dorado	1937
Nayarit	Compostela	Bahía de Jaltemba	Peñita de Jaltemba	1938
México	Tultitlán	San Pablo de las Salinas	San Pablo de las Salinas	1938

(sigue...)

Cuadro 7. Núcleos agrarios de las poblaciones demandantes (continúa)

Estado	Municipio	Población demandante	Nombre del núcleo agrario	Año de primera dotación
Sinaloa	Guasave	Juan José Ríos	Las Vacas	1939
Tabasco	Centla	Vicente Guerrero	Vicente Guerrero	1939
Guerrero	Atoyac	El Paraíso	El Paraíso	1940
Tabasco	Centro	Parrilla	Parrilla	1940
Tabasco	Centro	Ocuiltzapotlán	Villa Unión	1940
Quintana Roo	Othón Blanco	Nicolas Bravo	Laguna Om	1941
México	Villa Victoria	Pueblo mazahua	Santiago del Monte	1947
Zacatecas	Pinos	Pedregoso	Pedregoso	1948
Guerrero	Olinalá	Temalacatzingo	CA Temalacatzingo	1954
Veracruz	Temapache	Temapache	Buenavista Temapache	1960
Hidalgo	Huautla	Tohuaco Amatzintla	Tohuaco	1966
Tabasco	Huimanguillo	La Venta	Aquiles Serdán	1969
Guerrero	Malinaltepec	Santa Cruz del Rincón	Santa Cruz del Rincón	1971

Fuente: elaboración propia con datos de PHINA

Esta característica es relevante pues muestra para la mayoría de los casos, que los pueblos al momento de tomar interés en el capital cuentan con un antecedente de organización, centrada en la asamblea de ejidatarios y la autoridad del comisariado ejidal. Así que, el interés por ciertos capitales otrora del campo ejidal, se puede estar trasladando bajo estos procesos de lucha al campo municipal. En estos espacios, la percepción y apreciación está incidida por el despojo de un capital otrora ejidal, para concedérselo al ayuntamiento. Como se anotó, con la nueva ley agraria de 1992, estas autoridades agrarias solo pueden opinar sobre el desarrollo del asentamiento, más no definirle.

E.- Inclinación política

La rivalidad o rechazo de las poblaciones de estudio para con el ayuntamiento del municipio al cual pertenecen, podría expresarse a través de una emisión del voto por un partido político distinto al gobernante, o viceversa, la lucha podría ser expresión de una filiación política de la población distinta a la del ayuntamiento gobernante. Sin embargo,

no se encontró relación alguna en uno u otro sentido. Se analizaron los resultados de las elecciones para diputados federales de 1997 a 2009 por sección, para una muestra del 25% de las poblaciones de estudio, encontrado solo en cinco casos un partido ganador en el conjunto de las secciones integrantes de las poblaciones distinto al ganador a nivel municipal, pero en ningún caso la cantidad de votos que marca la diferencia resulta significativa para afirmar cierta filiación partidista de la población o inclinación por un partido distinto. Además, los casos corresponden a un solo evento, es decir, a un solo proceso electoral. No se observa una tendencia histórica de oposición política.

Cuadro 8. Partidos políticos ganadores en elecciones federales o locales en diversos años, en poblaciones seleccionadas

Municipio	Población	Partido político ganador en el municipio	Partido político ganador en la población	Año de la elección
Huautla	Tohuaco Amatzintla	PRD	PRD	2006
Progreso de Obregón	Xochitlán	PRI	PRI	2003
Mulegé	Guerrero Negro	PRD	PRD	2006
Tepatitlán	Capilla de Guadalupe	PAN	PAN	2000
Manzanillo	Salagua	PAN	PAN	2006
Calvillo	Ojo Caliente	PAN	PAN	2009
Balancán	El Triunfo	PAN	PAN	2009
Cuencamé	Cuauhtemoc	PAN	PRI	2006
Villacorzo	Revolución Mexicana	PRD	PAN	2009
Tapachula	Pavencul	PRI	PAN	2000
Centla	Vicente Guerrero	PRI	PRI	2009
Centro	Parrilla	PRI	PRI	2009
Centro	Ocuiltzapotlán	PRI	PRD	2009
Comalcalco	Tecolutilla	PRI	PRD	2009
Huimanguillo	La Venta	PRI	PRD	2009

Fuente: elaboración propia con datos de IFE y IEPCT

Para corroborar los resultados anteriores, se efectuó una revisión similar en las elecciones para ayuntamiento de 2009 en el estado de Tabasco. No se obtuvo un resultado distinto. Trátese de elecciones federales o locales, el voto que emiten las poblaciones de estudio, es independiente de la lucha. La población emitió su voto indistintamente por el Partido Revolucionario Institucional (Alianza por México), el Partido de la Revolución Democrática (Por el Bien de Todos) o el Partido Acción Nacional (AC).

F. Caracterización en conjunto

El resultado de la caracterización permite concluir que la mayoría de los casos tienen una historia de organización sentada en el ejido, que les permite en un proceso de evaluación de sus capacidades emprender la acción de demanda. Son en su mayoría poblaciones con un historial de pueblo, que se remontan al menos a la década de 1940 y se concentran en los territorios de los estados de México, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala. Se trata de poblaciones que excluyendo los casos de localidades conurbadas a la ciudad de México, tienen un promedio poblacional de 7 mil habitantes, con una característica de precarización laboral y sin identificación con algún partido político.

Se observa, asimismo, que la distancia existente entre las poblaciones y la cabecera es usada más como argumento para justificar la demanda, que como factor directamente incidente en la percepción de abandono. Y, que esa percepción, si bien se construye en torno al ayuntamiento, responde mayormente a fallas de carácter estructural demográfico económico de los espacios de los cuales forman parte las localidades, por ejemplo, baja o nula tasa de crecimiento poblacional, emigración y actividades económicas poco productivas. No obstante, no se concluye que exista una relación directa entre demografía y procesos de lucha.

Capítulo sexto

Configuración de un campo de lucha: San Juan Teacalco

Para observar un campo de lucha municipal concreto desde la regulación neoliberal y las políticas de descentralización, se debe, en palabras de Pierre Bourdieu, acudir a la historia objetivada en las cosas y la historia encarnada en los sujetos. La primera, remite a la posición de los pueblos en el espacio de acuerdo a indicadores de carácter económico, social y demográfico, al cambio de estos en el marco de las políticas de descentralización neoliberal derivado de la incidencia del capital revalorizado y al conocimiento de ese proceso de revalorización. La segunda, remite a las vivencias, experiencias y discursos, al mundo de las mentes desde el que se percibe y aprecia el mundo de las cosas y por el cual mediante la experiencia se actualiza, y que en la reproducción de ambos mundos se dispara el interés en el capital municipal, en la lucha por la municipalización.

En este sentido, este capítulo tiene como objetivo mostrar la configuración de un campo de lucha en particular, una vez que se ha discutido en términos generales diversos procesos de lucha. La riqueza de este análisis radica en la incorporación de datos puntuales de la historia objetivada, pero sobre todo, de percepciones concretas sobre la posición del pueblo en lucha, elemento detonante de esa acción, pues como se refiere, la configuración del campo parte del interés en el capital. Se seleccionó para este efecto el proceso de cinco pueblos encabezados por el de San Juan Bautista Teacalco, en el municipio de Temascalapa, estado de México.

Para la primera historia, la objetivada en las cosas, se parte de la tipología de Haldenwang (1990) respecto de los procesos de descentralización que revaloriza el capital de estudio: a) la administrativa relacionada a la asignación y apropiación de recursos fiscales por parte

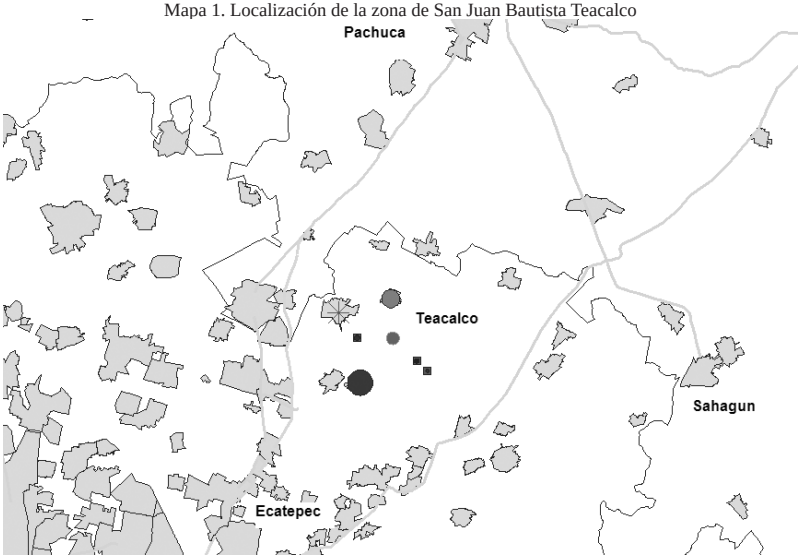
de las administraciones, b) la política relacionada a la representación del pueblo en el gobierno y en el poder decisional de éste, y c) la económica sobre la limitación de las funciones estatales de regulación económica ante las fuerzas del mercado. Si se asume esta tipología, se puede analizar y evaluar la revalorización del capital, determinando su peso y alcances en la población. Para la segunda historia, la encarnada en los sujetos, se toma una radiografía del proceso a partir de diversos discursos de los pobladores. Se da cuenta de fragmentos varios de entrevistas realizadas en los pueblos de San Juan Bautista, San Luis Tecuahutitlán y San Bartolomé Actopan, a lo largo del año 2011.

El capítulo cierra con una breve evaluación de ambas historias, concluyendo que la violencia simbólica neoliberal permeó en los pueblos, mas no así la anunciada revalorización municipal que, ante las condiciones de vida y del trabajo precarias se dispara el interés y lucha social por el capital municipal como mecanismo de control de lo local, aunque signifique por el efecto de la misma violencia solo un traslado de la impopularidad del régimen de acumulación centrada en la popularidad de lo local. Sin descentralización económica que haga a lo local escapar de la remercantilización posfordista, cualquier proceso de municipalización, al igual que la descentralización administrativa y fiscal, caen solo en el fetichismo institucional.

1.- Localización de San Juan Bautista Teacalco

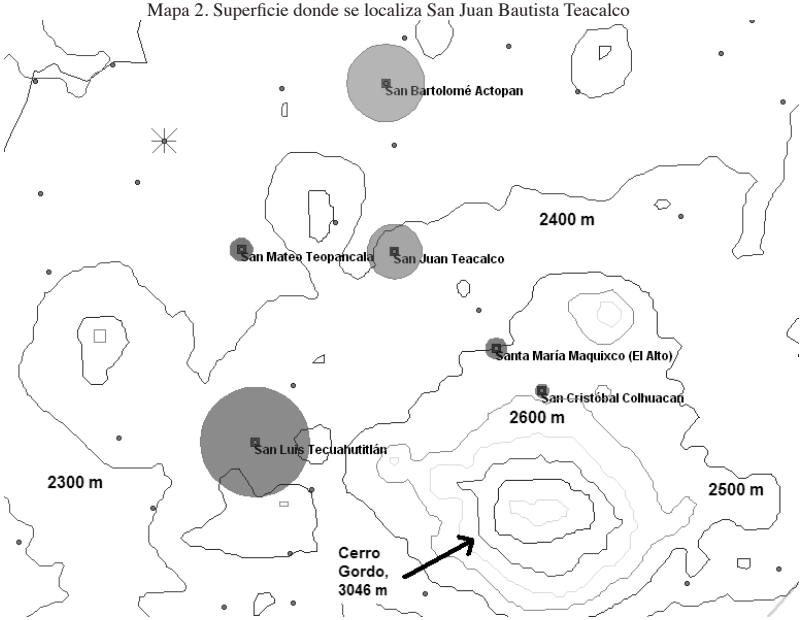
San Juan Bautista Teacalco es el nombre oficial de la localidad número 150840013 del municipio de Temascalapa, en el estado de México, que se pretende segregar desde 1993 junto con los pueblos de San Mateo Teopancala, San Luis Tecuautitlán, San Cristóbal Colhuacan, San Bartolomé Actopan y Maquixco el Alto. En conjunto estos seis pueblos tienen una población de 15 mil 236 habitantes en el 2010, que representa el 42% de la población del municipio al que pertenecen. La localidad de mayor población no es San Juan Teacalco, sino San Luis con 5 mil 694 habitantes seguida por San Bartolomé con 3 mil 889. San Juan Bautista Teacalco alcanza apenas los 2 mil 970 habitantes. En los últimos 10 años estas localidades mostraron un crecimiento medio anual de 1.66%, con un aumento de 2 mil 321 habitantes. La localidad de mayor crecimiento fue San Luis, con una tasa media anual de 1.9%. Contrariamente, Teopancala mostró un descenso de población de mil 32 habitantes a 973. La cabecera municipal fue la localidad de mayor crecimiento pasando de 5 mil 153 a 6 mil 314 habitantes, a una tasa de 2.05% anual.

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



Fuente: elaboración propia con IRIS 3.0

Mapa 2. Superficie donde se localiza San Juan Bautista Teacalco



Fuente: elaboración propia con IRIS 3.0

Las localidades segregacionistas forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, ubicándose San Juan Teacalco a 12

kilómetros del municipio de Tizayuca, 22 de Ecatepec y 27 de Pachuca. Se accede a las localidades por la carretera federal 85 atravesando la cabecera municipal de Temascalapa, o por la carretera federal 132. Los municipios circundantes a la zona son Tizayuca y Tezontepec pertenecientes al estado de Hidalgo, Tecámac, Teotihuacan, San Martín de las Pirámides y Axapusco del estado de México. Además de la interacción tanto política como económica con la cabecera de Temascalapa, los pueblos mantienen una intensa interacción económica con Tizayuca y Tecámac.

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

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

2.- El contexto jurídico del proceso de lucha

Por decreto número 89, del 9 de septiembre de 1873 se creó el municipio de San Juan Bautista Teacalco, en la municipalidad de Temascalapa, en el estado de México. Dos décadas y media después, por medio del decreto del 16 de junio de 1899 éste se suprimió, integrándose sus pueblos de Teacalco, Teopancala, Actopan, Colhuacan, Tecuautitlán y Maquixco al municipio del cual se habían segregado. Por este último decreto,

además de Teacalco también se suprimieron otros ocho municipios: Melchor Ocampo, Reforma u Ozumbilla, Apasco, Tonanitla, Juchitepec, Cocotitlán, Ayapango y San Mateo Atenco. Pero en la actualidad, de estos nueve municipios suprimidos en aquella fecha, 7 han recuperado su categoría de municipio. Juchitepec, Cocotitlán, Ayapango y San Mateo Atenco fueron reconstituidos pocos días después, el 29 de agosto de 1899 mediante derogación del artículo que los suprimía, Melchor Ocampo fue restituido el 28 de noviembre de 1917, Apasco el 15 de diciembre de 1923 y Tonanitla el 29 de julio de 2003. Solo San Juan Bautista Teacalco perteneciente al municipio de Temascalapa, y Ozumbilla perteneciente a Tecámac, no han recobrado la categoría. En este contexto jurídico, de reconocimiento se encuentra la lucha y el proyecto de creación del municipio de San Juan Bautista Teacalco.

De acuerdo a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, del Congreso local del estado de México, se tiene registro de dos solicitudes de creación del municipio de San Juan Bautista Teacalco, una del 4 de diciembre de 2003 y otra del 29 de junio de 2006. Los solicitantes son vecinos de las localidades de San Juan Bautista Teacalco, San Luis Tecuahutitlán, San Bartolomé Actopan, San Cristóbal Colhuacan, San María Maquixco el Alto y San Mateo Teopancala. Estas poblaciones son las mismas que conformaron el municipio de 1873 a 1899.

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

3.- Revalorización administrativa del capital de Temascalapa

Como se anotó en la introducción de este capítulo, para conocer la historia objetivada en las cosas se usa la tipología que propone Haldenwang (1990), respecto al proceso de descentralización, permitiendo un análisis detallado de la valorización del capital para el caso concreto del municipio al cual se le disputa: Temascalapa. Se comienza con la valorización administrativa, para seguir con la política y económica, y se parte de un análisis macro que se va moviendo a la escala local. Una vez efectuada esta evaluación, se analiza la posición en el espacio social de los pueblos, en un objetivo de conocer la historia objetivada posterior al proceso de valorización.

A.- Revalorización administrativa nacional y estatal

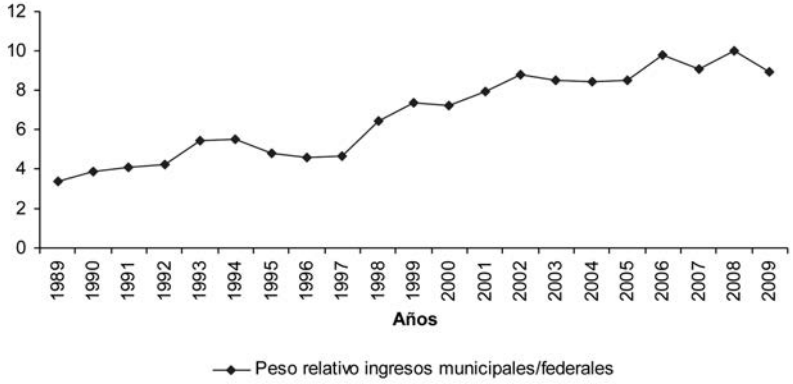
En el umbral de la década de los noventa (1989), a nivel nacional el peso del capital municipal en términos fiscales era menor al 4% de los ingresos públicos federales, representando las participaciones el 50% de esto. Si se recuerda, el concepto de las participaciones fue introducido en el marco constitucional federal en 1983, por lo que con la evolución de 1983 a 1989 el capital se había valorizado aproximadamente del 2% al 4%. Si se evalúa la descentralización fiscal administrativa en estos años, el avance es positivo aunque marginal, situación que se prolonga hasta el año 1997. Pero en 1998 el capital municipal recibe una segunda revalorización que resulta determinante a partir de la introducción de las aportaciones, cuyo monto trasferido lleva a que este capital tenga un peso actual cercano al 10% respecto a los ingresos federales. Es decir, de 1998 a 2010, el peso de los ingresos pasa del 4% al 10%, un avance tres veces superior al del primer momento.

La política de descentralización en estos términos atraviesa por dos etapas. La primera que va de 1983 a 1997 y se caracteriza por el efecto de la reforma de 1983 al 115 por el cual se le otorga participaciones federales al municipio. Y, la segunda etapa que comienza en el año de 1998 y continua hasta ahora, caracterizándose por una valorización que le asigna recursos federales al municipio orientados a la política social, monto incluso superior al de las participaciones cuya objetivo es incidir en el ideal del municipio libre, auque su destino como se anotó en el capítulo anterior es el gasto corriente, principalmente pago de sueldos y salarios. Así que, en tanto en la primera se recurre al idealismo convertido en soluciones pragmáticas, en la segunda se hace del ente municipal de gobierno el rostro de la acción del gobierno federal, que es una acción de gestión social donde el primero solo tiene capacidades para decidir sobre los beneficiarios. El cuadro 1 distingue estas dos etapas.

La segunda etapa, se caracteriza además, por resultar contraria a la primera. En el cuadro 2, puede notarse como la revalorización del capital municipal desde la política de descentralización fiscal, en la serie histórica que se presenta 1989-2009, sujeta a una condición de dependencia del gobierno municipal al federal pues esta aumenta hasta niveles superiores al 60%. Con la trasferencia de las aportaciones los municipios adquieren mayor dependencia del gobierno federal. Antes de la asignación de aportaciones, los gobiernos municipales tenían una dependencia de sus ingresos cercana al 40%, incluso en el estado de México del 30%, pero ahora es mayor al 60%. Los ingresos propios municipales en términos absolutos no descienden, pero en términos relativos si la presentan del 70% al 40%, por efecto del mayor peso de las transferencias. Esta condición fiscal de dependencia evidencia

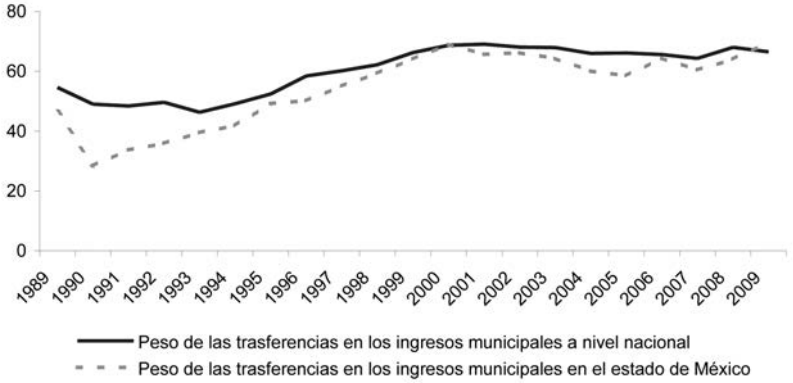
la descentralización centralizada, pues además el ejercicio de las aportaciones propias de la segunda etapa esta normada y definida desde el centro, sin aportar a favor del municipio libre de la vulgata neoliberal.

Cuadro 1. Peso de los ingresos municipales en relación a los ingresos públicos federales, 1989-2009



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, 2011

Cuadro 2. Peso de los transferencias a los municipios en relación a los ingresos públicos federales, 1989-2009



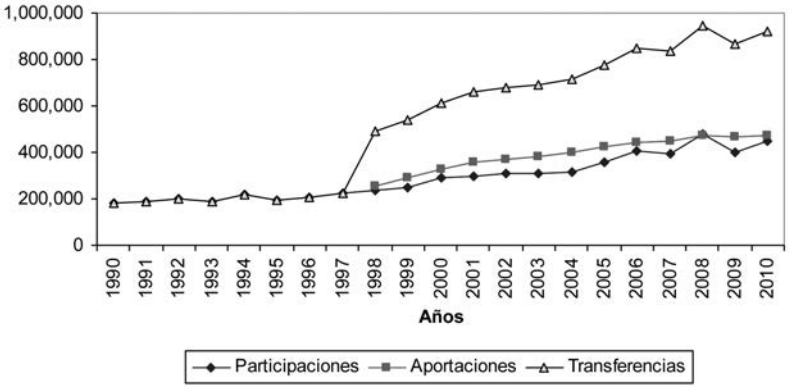
Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, 2011

En capítulos anteriores, se ha señalado que esa descentralización es afectada por la legislación local, situación que desde una observación en escala local podría matizar la conclusión inmediata anterior. Recuérdese por ejemplo, los casos citados de las legislaciones de Puebla, Tlaxcala y Zacatecas. Sin embargo, en el caso del estado de México, si así fuere que la legislación local matizara al municipio de corte neoliberal, podría observarse una menor dependencia respecto a los otros niveles de gobierno, según la representación de la curva nacional. Pero como se

muestra en el mismo cuadro 2, no existe una afectación significativa, la trayectoria de la curva es similar a la nacional.

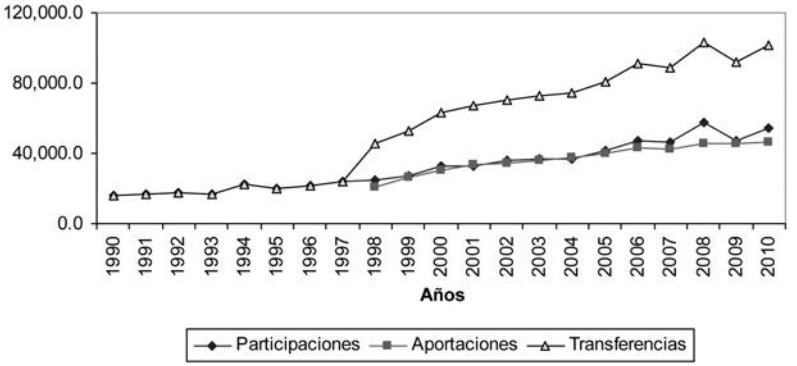
Por su parte, los cuadros 3 y 4, contribuyen a visualizar como a partir del año 1998, tanto a nivel nacional como de manera particular en el estado de México, se duplicó el monto de las transferencias, sumándose al concepto de participaciones el concepto de las aportaciones. Obsérvese como de 1997 en el estado de México, se pasa de 22 mil millones de pesos en el monto de las trasferencias que solo son en ese entonces por concepto de participaciones, a 45 mil millones pesos al incluir ahora aportaciones, superando solo de manera significativa las primeras a las segundas en los años 2008 y 2010.

Cuadro 3. Transferencias a entidades federativas, 1990-2010
(millones de pesos reales)



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, 2011.

Cuadro 4. Transferencias pagadas al estado de México, 1990-2010
(millones de pesos reales)

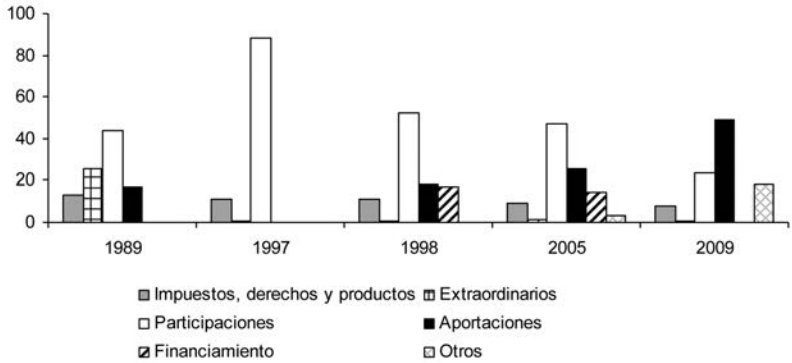


Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, 2011.

B. Revalorización administrativa del capital municipal de Temascalapa

La descentralización fiscal administrativa presenta una condición en el municipio de Temascalapa similar a la nacional y estatal, aunque como se refleja en el cuadro 5 con niveles generales de dependencia de las transferencias federales superior, siendo del 90%. Este mismo cuadro muestra la importancia que las participaciones han tenido en las últimas dos décadas, así como el peso que ahora asume el concepto de aportaciones. Pero también, en este se observa el cambio del peso de los recursos otorgados discrecionalmente bajo el rubro de extraordinarios, que culminan en 1995, así como el cambio de la política de descentralización del gasto que prefiere desde la segunda mitad de la década de los noventa transferir recursos etiquetados bajo una política nacional en vez de aumentar la potestad de libertad hacendaria como marca el 115 constitucional. Si se observan el año de 1997, casi el 100% del gasto lo ejercía el municipio libremente por provenir los ingresos municipales de recaudación propia y de participaciones, pero desde la trasferencia de aportaciones federales en 1998 esta se reduce, presentando una tendencia descendente. Desde entonces, el gasto que se ejerce atendiendo a la política federal de desarrollo social va en aumento.

Cuadro 5. Composición de los ingresos municipales de Temascalapa, años seleccionados



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, 2011.

Nota: Para el 2011, el 79% de las participaciones federales que recibe Temascalapa provienen del Fondo General de Participaciones, seguido con un 8% del Fondo de Fomento Municipal; el 13% restante corresponde a otros fondos participables como los de Tenencia vehicular y de Gasolina y diesel (INAFED, 2011)

Estas notas, resultado del análisis de datos relativos y reales, refrendan la tesis de una revalorización del capital municipal a escala nacional, estatal y local en el caso del municipio de Temascalapa, a partir de las políticas de descentralización neoliberal con un contenido de amplia centralización desde 1998, pero no permiten conocer si la

valorización del capital del municipio de estudio tiene en el contexto estatal y nacional un comportamiento superior o inferior a las medias. Es decir, si la valorización tiene un comportamiento homogéneo o desigual. Por ello, para completar el análisis se recurrió a los datos per cápita. Si los ingresos municipales sumando ingresos propios y las transferencias, participaciones y aportaciones, en pesos reales se dividen entre la población, se obtiene el peso del capital municipal por persona. El cuadro 6, con datos disponibles de 1995 a 2010, permite concluir que en efecto el capital municipal si se ha incrementando. En 1995 en la escala nacional los ingresos municipales por persona eran de 4 mil pesos, siendo en la actualidad casi tres veces ese monto. En el estado de México se presenta una evolución semejante en la cual se observa con claridad el aumento del ingreso público per cápita por efecto de las aportaciones, aunque dado que estas son distribuidas en función de varios indicadores sociales su monto es menor al del promedio nacional. En el caso del municipio de Temascalapa la evolución del ingreso también presenta una evolución similar, pero contrasta en relación a los montos pues son significativamente menores. Esta situación es relevante de anotar pues si bien se presenta una revalorización del capital municipal de Temascalapa importante, su condición es desigual.

Cuadro 6. Ingreso municipal percapita, en pesos reales, 1995-2010

	Nivel nacional	Estado de México	Temascalapa
1995	4,037	3,474	902
2000	9,177	6,599	1,585
2005	11,386	9,868	2,092
2010	11,631	8,706	3,164

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED 2011, y censos y conteos de población 1995, 2000, 2005 y 2010

Con la descentralización fiscal administrativa el capital del municipio de Temascalapa se ha revalorizado, pero el grado de dicha valorización dista de tener el alcance como en la escala nacional y estatal. El valor del capital de Temascalapa actualmente (3 mil 164 pesos) es 25% inferior al nacional de 1995 (4 mil 37 pesos) y 10% inferior al estatal de 1995. La media del capital municipal en la escala nacional es 3.6 veces el de municipio de Temascalapa, y en la escala estatal 2.6 veces del de este municipio. La valorización del capital municipal es heterogénea en el espacio, y en el municipio de Temascalapa donde se localiza el pueblo de Teacalco, los efectos de dicho proceso no le han sido favorables.

4.- Revalorización política del capital de Temascalapa

La descentralización política y la revalorización del capital municipal en este rubro, pueden analizarse a partir de las reformas normativas en la materia. En el contexto nacional ya se anotaron las reformas constitucionales al 115 de 1983, 1987 y 1999. Como reformas de alcance general Temascalapa fue afectado para asumir aquellas competencias y derechos, pero es necesario revisar las de carácter local en la materia municipal para determinar si la descentralización política es mayor a la general ahora, y si en algún momento las reformas generales pudieron incidir en una reforma local que al ajustarse a aquellas mermara la visión del "municipio libre". Este podría ser el caso de que las competencias municipales en el estado de México, antes de las reformas generales al 115 fueran mayores a éstas.

A.- El capital municipal en el orden constitucional

Antes de la reforma de 1983, la constitución de la unión federal, en el artículo 115 solo normaba lo concerniente a la integración del ayuntamiento como un ente de carácter administrativo, con reconocimiento de su personalidad jurídica y de derecho para administrar libremente su hacienda, según las contribuciones que las legislaturas locales le otorgasen. Se interpreta, en este sentido, según la teoría constitucional, que las competencias del ayuntamiento estarían reguladas y precisadas en las leyes locales. Pero la reforma de 1983 dio pauta a conceder competencias y recursos a los ayuntamientos en forma general para todo el territorio, en el considerando que los estados ya no se reservarían toda la materia municipal. La reforma le otorgó ocho servicios públicos, fuentes de ingresos propias, derecho a recibir participaciones y facultad reglamentaria.

La reforma, pretendía homogeneizar las capacidades dadas a la institución de gobierno municipal en la escala nacional, e incluso, subsanar, para algunos estados, la carencia en el plano constitucional local de dicha asignación. En efecto, en el estado de México, la constitución de 1917 con una reforma de gran alcance en 1955, para el año de 1973 no establecía aún competencias y derechos mayores a los de la reforma de 1983, es decir, para efectos de obligaciones y derechos se limitaba a expresar en el artículo 15, entonces, que el municipio:

> es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de derechos y obligaciones de acuerdo con la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal.

Por su parte, el artículo 115 de la constitución federal, en su fracción III referente a la materia municipal solo establecía:

> III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para los efectos legales.
> El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Quiere decir esto, que constitucionalmente la reforma de 1983 para el caso de los municipios del estado de México afectó positivamente el capital político municipal, pues de *jure* otorgó derechos y obligaciones que en la constitución estatal hasta antes de esta no le eran reconocidas. En 1984 el congreso local, para atender la reforma de 1983 modificó el artículo 15 para reconocer todo lo que en las otras fracciones del 115 se había incorporado para el ente municipal como derechos u obligaciones. El artículo quedó de la siguiente manera: el municipio

> es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto de derechos y obligaciones de acuerdo con el Artículo 115 de la Constitución Federal.

En materia de fuentes de ingresos, la constitución del estado de México solo señalaba en los artículos 147 y 183, que serían las que la legislatura estableciera en la ley de ingresos. La constitución federal señalaba en la fracción II del 115:

> Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

Con la reforma de 1983 el ayuntamiento recibió capacidad para cobrar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, percibir participaciones federales y derechos por la prestación de servicios públicos. La reforma a la constitución local de 1984, en este sentido agregó una fracción II en el artículo 183 para expresar que la hacienda municipal se formaría "De otros ingresos que perciba conforme a la ley", para dar cabida a las fuentes de ingresos establecidas en el 115.

La reforma federal de 1983 también agregó en la fracción II del 115 la facultad del ayuntamiento para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como también reglamentos. No obstante, la constitución mexiquense ya establecía en la fracción I del artículo 143, la obligación de éste para dictar en enero de cada año, el bando de policía y buen gobierno, el cual debería contener "todas las disposiciones que requieran el régimen, el gobierno y la administración del Municipio". En 1984

dentro de las adecuaciones a la constitución local, el 143 fue modificado para incluir otras normas que pudiera dictar el ayuntamiento. Hasta aquí resulta que la descentralización de 1983, vista desde las reformas constitucionales locales, en el rubro político, sí afectó positivamente el capital municipal mexiquense, auque dichas reformas no repusieron la inmediata desvalorización local.

Anterior a la reforma de 1984 en el estado de México, en el año de 1981 el capital municipal se desvaloró al derogarse los artículo 157, 158, 159, 160, 161 y 162 referentes a la administración de justicia en los municipios, entonces materia bajo responsabilidad de los jueces menores municipales electos popularmente, en el mismo tiempo que los ayuntamientos y con igual duración de tres años y, de jueces populares nombrados por el ayuntamiento. Todos ellos autoridades auxiliares de los tribunales del estado en las cabeceras municipales y otras localidades, tanto en materia civil como penal. Con la reforma local de 1981 desaparecieron ambas figuras, y se sustituyó por la de Juez Menor Municipal dependiente del tribunal estatal. Es decir, se quedo el capital municipal sin valor judicial.

Otras reformas ha tenido la constitución local, pero ninguna de trascendencia para la valorización del capital municipal. En 1995 fue reformada integralmente, dejando la materia municipal dentro de los artículos del 112 al 128. El artículo 122 sustituyó al 15 de la estructura constitucional anterior, quedando para efectos de los derechos y obligaciones municipales, en estos términos:

> Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.
> Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
> Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.

La materia municipal después de 1995, no ha sufrido reformas en el ámbito estatal que cambie el capital político municipal, de manera directa por la constitución, salvo el derecho conferido en esa reforma para que los gobiernos municipales formen parte del constituyente permanente.

En conclusión, el capital municipal constitucionalmente del estado de México se revaloró positivamente en términos generales con la reforma de 1983 del orden federal, y en 1984 en el estatal. No obstante, también perdió valor en el año 1981 en materia judicial, particularmente el capital

poseído por los pueblos con derecho a tener juez popular. En este tenor, como se referirá en apartados siguientes, la perdida del juez popular será un motivo temporal de lucha municipal en el pueblo de Teacalco, cuando el ayuntamiento de Temascalapa decide suprimirlo en él, aunque desde luego forma parte de un proceso a la fase dos de municipalización.

B.- El capital municipal en el orden normativo local

En el apartado inmediato anterior se refirió solo la revalorización del capital municipal desde el ámbito constitucional, toca ahora hacer una breve referencia a la legislación local en la materia, pues la ausencia de precisiones en ese orden no es limitativa para que en la ley secundaria se especifique.

La ley orgánica municipal del estado de México data de 1973, es anterior a la reforma municipalista, que coincidiendo con la postura centralista de la época, ésta a decir de Ovalle Fabela (1978:799) "acentúa la intervención de los órganos estatales en la esfera municipal". Pero una revisión cuidadosa de esta ley orgánica permite conocer que el ayuntamiento mexiquense, pese a la desvalorización centralista, ya contada antes de la reforma de 1984 con derechos y obligaciones en la materia tanto de prestación de servicios públicos como en el de reglamentación, aunque se asume con una limitada capacidad para ejercerlos ante la falta de definición de fuentes de ingresos. Así que, la reforma federal de 1983 solo refrendó potestades ya atribuidas en la legislación local. Si bien, en materia constitucional puede notarse un aumento del valor del capital del municipio mexiquense por efecto de la descentralización de carácter político normativa, en los hechos, dado el contenido de la norma secundaria, esta valorización se matiza.

En 1993 se expidió una nueva ley orgánica municipal, que en la materia de competencias de servicios públicos conservó el mismo número, los cambios van en el sentido acorde a la posición neoliberal de reducir las limitaciones a la concesión de ellos y facilitar la creación de organismos descentralizados. Haciendo una evaluación de la nueva ley local, Lizárraga (1994:91) señala:

> Es importante señalar que en la LOM de 1973 aparecía primero el capítulo concerniente a la municipalización de los servicios públicos municipales y después el articulado sobre su concesión. Veinte años después se hace sentir en la Ley promulgada el cambio que ha sufrido la sociedad en todos los ámbitos de gobierno y en 1993 aparece primero el capítulo de la concesión y posteriormente el relativo a la municipalización.

La contribución sin duda de la reforma de 1983, una vez revisada la normatividad local, es el aseguramiento de fuentes de ingresos para

cumplir con las obligaciones en materia de servicios públicos, y no la precisión de los servicios que debía prestar. Así que, la revalorización del capital municipal proviene de la facultad de cobrar impuestos, derechos, productos y recibir participaciones sin facultad de las legislaturas locales para reducirlas. La ley orgánica de 1973 ya daba cabida a las participaciones del orden federal, pero sin precisar fondos, quedando estos sujetos a la discreción del ejecutivo federal.

Por último, es menester señalar, que tratándose de leyes, la revalorización política que deriva de esta legislación local es aplicable a todos los municipios, entre ellos Temascalapa.

5.- Revalorización económica del capital de Temascalapa

La forma de la descentralización económica que distingue Haldenwang (1990) implica una limitación a la función estatal central, a favor de otros entes ya se públicos o privados. En México, dicha descentralización se ha inclinado a la trasferencia tanto de competencias como de bienes y servicios a favor de los particulares. En ese sentido, como ya se discutió, la descentralización neoliberal es contraria a una revalorización económica del capital municipal, es decir, contraria a medios de intervención en el mercado, que le impide incidir directamente sobre el desarrollo, sobre el divulgado desarrollo local. Mas aún, como se puede ejemplificar con la ley orgánica municipal de 1993 del estado de México, dicha política prioriza sobre la municipalización de los servicios municipales la concesión de los mismos a los particulares. En el marco del proyecto político neoliberal, una descentralización económica no tiene cabida dentro de las soluciones para las necesidades de la reconfiguración del la producción y del trabajo.

En el contexto neoliberal, como Carlos de Mattos (1990:181) considera, la política de descentralización *de facto* apenas modifica la "administración territorial de la administración de poder en el ámbito de un determinado territorio nacional", sin provocar por sí "la transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas de poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial". Como se señaló la fetichización institucional de la política de descentralización, que relaciona cambio institucional con desarrollo, carece de los medios para incidir, pues no incluye una política de descentralización económica hacia los actores y gobiernos locales.

El gobierno municipal de Temascalapa, por tanto, carece de un valor por efecto de una descentralización económica. El desarrollo

circunscrito en su jurisdicción debe buscarse fuera de él. Por mucho, contiene elementos para una gestión social en su espacio, producto de la descentralización fiscal.

6.- Desarrollo social desigual, centralismo local y trabajo precario

¿Cómo se modificaron las condiciones objetivas de vida de la población a partir de la política de descentralización neoliberal? ¿cómo afectó el capital municipal revalorado los indicadores de desarrollo de los pueblos de Temascalapa? Por la apreciación de los pobladores de los pueblos que luchan por la municipalización, la respuesta es que la descentralización no les favorece, o al menos, no es suficiente para contrarrestar los efectos negativos o de exclusión neoliberal, para contrarrestar la precarización de su ámbito laboral.

En términos generales, el *Histórico de mediciones sobre desarrollo humano y marginación*, de la Secretaría de Desarrollo Social, muestra que para el municipio de Temascalapa, el índice de marginación se conserva en un nivel bajo desde 1990, descendiendo en su posición a nivel nacional del lugar 1640 al 2008. Dentro de los 125 municipios del estado de México ocupa en marginación el lugar 64. El índice de rezago social construido por el *Consejo Nacional de Evaluación*, también muestra de 2000 a 2010 que Temascalapa se mantiene dentro de parámetros bajos, pasando de la posición 1822 a la 1757. Asimismo, el índice de desarrollo humano, del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, reitera que las condiciones objetivas de vida de la población han evolucionado favorablemente, pues pasó del lugar nacional 744 al 630 en el periodo 2005-2010.

Si las competencias del gobierno municipal están orientadas, en el marco del artículo 115 constitucional y los programas federales trasferidos, a aumentar el desarrollo social y humano, donde variables determinantes en la evaluación son entre otros algunos servicios municipales, se puede evaluar que la revalorización municipal ha tenido un efecto positivo, pese a ser Temascalapa un municipio con un monto de ingreso per capita menor a la media nacional. El cuadro 7 muestra esta evolución favorable en las variables de cobertura de agua potable, piso diferente a tierra en la vivienda y grado de escolaridad. No obstante, dicha condición y evolución es desigual en el espacio local.

En un análisis espacial, se observa que dicha condición es desigual entre la cabecera municipal y los pueblos de San Juan Teacalco, San Mateo Teopancala, San Luis Tecuautitlán, San Cristóbal Colhuacan, San Bartolomé Actopan y Maquixco. En el aspecto educativo, el municipio

tiene un grado promedio de escolaridad de 6.75 en el año 2000, grado menor en los pueblos de estudio, pero moderadamente superior en la cabecera, el cual era de 7.58. Para 2010, el nivel promedio se aumentó en un grado manteniéndose la diferencia entre las localidades y la cabecera. En ésta es ahora de 8.63 y en San Juan Teacalco de 7.76. Las condiciones que presentan las viviendas no son características de espacios marginados pues, el 89% de ellas tienen un piso de material diferente a la tierra, el 72% cuenta con agua entubada y el 97% cuenta con energía eléctrica. Pero estas condiciones son superadas en las viviendas de la cabecera.

Cuadro 7. Desigualdad intermunicipal para variables seleccionadas

Variables	Cabecera municipal	Teacalco y sus pueblos
Población 1990	3703 (19.3%)	8883 (46.5%)
Población 2000	5153 (17.5%)	12915 (44.0%)
Población 2010	6314 (17.5%)	15236 (42.3%)
Viviendas con cobertura de agua potable 1990	94.1%	87.8%
Viviendas con cobertura de agua potable 2000	93.8%	72.5%
Viviendas con cobertura de agua potable 2010	92.1%	89.5%
Viviendas con piso diferente a tierra 1990	91.0%	78.4%
Viviendas con piso diferente a tierra 2000	98.1%	89.8%
Viviendas con piso diferente a tierra 2010	98.1%	94.4%
Grado de escolaridad 2000	8	6
Grado de escolaridad 2010	8.63	7.56

Fuente: elaboración propia con datos censales SNIM 2012 e INEGI 2012

El resultado de la revalorización, que se reduce a la gestión social, es favorable en Temascalapa pero presenta una desigualdad entre los pueblos y la cabecera, en el periodo 1990-2010. Esta situación es explicable por la segunda centralización de la descentralización correspondiente al espacio local. Como se discutió, en la mayoría de los estados se carece de una normatividad que asegure la descentralización hasta lo local, quedando limitada a la institución municipal. Para asegurar ello, ante la falta de la norma, la política de descentralización debe considerar en el plano local que a) existe una correlación entre número de habitantes y niveles de desarrollo humano, social y cobertura de servicios públicos, b) las participaciones federales se distribuyen atendiendo a criterios de recaudación y número de habitantes, c) las aportaciones federales para inversión, se distribuyen de acuerdo al índice global de pobreza y, por

tanto, que d) el gasto de inversión en los pueblos y la cabecera debe ser proporcional al número de habitantes y niveles de marginación. Pero en Temascalapa, se aplica una descentralización neoliberal que replica las desigualdades, se aplica un gasto que no atiende los criterios de distribución de las otras escalas.

Con datos disponibles de la *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000*, se conoce que en Temascalapa en el año de 1999 el 20% del Fondo de Infraestructura Social Municipal dentro del rubro de aportaciones, se aplicó a la cabecera municipal y el 80% al resto del municipio, lo que es concordante con el objetivo que persigue este fondo. Pero, los datos para 2001, sobre este mismo fondo, de la *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002*, indican que en Temascalapa el 49% se aplicó a la cabecera y el 51% al resto del municipio. Esta situación es incongruente. Es decir, la aplicación de los recursos públicos no siempre atiende los criterios de una política de descentralización intramunicipal orientada al desarrollo social y humano. Este es el ejemplo de la otra centralización de la descentralización, la centralización local. En 2003 esta última situación se repite. De acuerdo a la *Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004*, el 40% del fondo se aplicó en la cabecera municipal y el 60% en el resto del municipio.

Por ultimo, se refiere la situación del trabajo para el año 2000, pues solo para ese año censal se encuentran datos disponibles por localidad. Con datos del Censo de Población y Vivienda 2000, se puede señalar que la PO en estos seis pueblos realiza actividades principalmente del sector secundario con una participación que se observa de homogénea del 45%, seguido del sector terciario con un 37%. En el primario trabaja apenas el 16% de la población ocupada. La estructura sectorial de Temascalapa al que pertenecen es similar a la de ellos, siendo la rama de mayor peso la industria manufacturera, aunque en la cabecera municipal la PO en el sector terciario es del 45%.

En el rubro del ingreso, se observa que, pese a que la PO de los seis pueblos demandantes labora mayor cantidad de horas que, la PO de la cabecera municipal, el salario es inferior en ellos. En conjunto en los seis pueblos el 37% de la PO labora más de 40 horas a la semana y el 59% percibe hasta dos salarios mínimos, pero en la cabecera municipal solo el 33% labora más de 40 horas y el 53% percibe hasta dos salarios mínimos. Es decir, el peso de los bajos ingresos en la cabecera es 13% menor al de los pueblos. En el nivel estatal la PO con un ingreso hasta dos salarios mínimos es del 45% y con una actividad laboral superior a 40 horas el 49%. Por otra parte, el desempleo en los pueblos es de 2.0% y en la cabecera de 1.3%.

En el capítulo anterior, se mostró que los pueblos de estudio

generalmente presentan una tendencia a la terciarización, donde la PO en el terciario asume una proporción mayor del 50%, pero en este caso de Teacalco y los cinco pueblos que le acompañan, solo es del 37% por lo que puede cuestionarse la situación precaria del trabajo característica. Como se observa, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática hasta este momento no ha presentado todos los resultados a nivel de localidad del Censo de Población y Vivienda 2010, por lo que no es posible conocer en la última década la evolución de algunos indicadores como este. Pero con los datos disponibles del mismo censo, sí se puede indicar que el 49% de la población de la cabecera de Temascalapa no cuenta con servicios de salud en ninguna institución pública o privada, siendo la proporción del 54% en las localidades de estudio. De manera, que atendiendo la categorización del último apartado del capítulo anterior, se trata de localidades cuya mayoría de población sí está en condiciones laborales precarias pese a insertarse mayoritariamente en el sector secundario. En el plano estatal, el 40% no cuenta con estos servicios, en el plano nacional es del 34%. Estos datos distan por mucho del 54% de Teacalco.

En resumen, la valorización del capital de Temascalapa, el que será disputado por los pueblos encabezados por San Juan Teacalco, no es significativa, ya sea observada desde la dimensión fiscal administrativa o la político normativa, desde luego nula en la económica. Y, en el ejercicio del capital se evidencia la doble cara centralizadora de la descentralización municipal, su dependencia al centro federal y su aplicación centralizada que reproduce las desigualdades en el espacio, quedando sin efecto, por ende, los objetivos neoliberales de la política. Esta es la historia de la descentralización objetivada en las cosas, queda ahora conocer las percepciones y apreciaciones de aquella y del capital que valoriza, para mostrar como se opera el traslado de la impopularidad en medio de la popularidad, la popularidad de lo local, del municipio neoliberal.

7.- Del interés por el capital municipal documentado

Jugar en el campo social municipal requiere tener interés en el capital municipal, reconocerle y desearle, pero sobre todo luchar por él, pues el campo se constituye por las luchas que en el se efectúan. Los siguientes dos apartados anotan los dos momentos de interés en el capital, que en Teacalco se documenta, el interés por el capital municipal judicial que corresponde a la fase dos de municipalización, y el interés en el capital municipal neoliberal de la fase actual.

A.- El interés por el capital municipal judicial

En el pueblo de Teacalco que ya fuera municipio entre 1873 y 1899, se observa en 1958 un temprano interés por jugar, por recuperar la categoría municipal. En aquel año se solicitó al gobernador del estado Gustavo Baz "la reintegración de su pérdida autonomía municipal", la reconstitución del municipio de San Juan Bautista Teacalco, fundando su petición en los siguientes elementos: a) haber alcanzado la categoría municipal en 1873, b) señalar el decreto de supresión de 1899 que los municipios que se suprimían podrían recuperar su categoría cuando tuvieran los elementos para su existencia, c) que 6 de los 9 municipios suprimidos ya habían recuperado la categoría, d) la distancia que separa a los pueblos solicitantes de la cabecera de Temascalapa, e) la concentración de las actividades políticas y económicas en la cabecera, f) el divorcio de la autoridad en la cabecera con las necesidades de los pueblos, y g) la pérdida del juzgado conciliador.

Entonces, este último punto parece haber sido el detonante para tener interés en el capital municipal a mitad del siglo XX, cuando las capacidades del ayuntamiento estaban limitadas al ámbito judicial. Una lucha social permeada por el interés en un capital distinto al que se aprecia ahora. Desde 1955 el pueblo de Teacalco y los circunvecinos venían protestando por la supresión en 1954 del Juzgado Conciliador. En un escrito al gobernador Salvador Sánchez Colín, signado por los delegados del pueblo de San Bartolo, perteneciente a la jurisdicción de Teacalco se expone:

> hemos venido notando que es perjuicio de nuestros intereses sacrificando mayor tiempo para que seamos atendidos en nuestra demandas por el funcionario actual que por el mucho volumen de asuntos que tramita no son atendidas nuestras quejas, aún para hacer rectificaciones de Contratos privados. La distancia que nos separa en mayor que la del Juzgado Conciliador de Teacalco, pues por la situación topográfica de ese pueblo se sitúa a la mitad de la jurisdicción que le correspondía.

En aquel momento la única respuesta que se tuvo por escrito por parte del ejecutivo local, la respuesta en el juego del campo, tanto de la petición para autorizar el funcionamiento del juzgado como respecto al de municipalización, fue que se debía "precisar, fundar y motivar con exactitud la solicitud de referencia". La respuesta es de marzo de 1959, dirigida al delegado de San Juan Bautista Teacalco, Genaro Mirando, por parte de Jorge Jiménez Cantú, de la Dirección de Gobernación. Debe precisarse, que en el inventario de muebles e inmuebles de Teacalco del año de 1958, se observaban condiciones propicias para el funcionamiento de éste como municipio. Se anotan diversos edificios para oficinas,

cárcel para hombres, cárcel para mujer, comandancia de policía, corral de consejo, sanitarios, jardín, casa del maestro en construcción y campo deportivo, con un valor estimado de $ 77,000.

En las siguientes cuatro décadas, no se tiene registro de algún documento que refrende la solicitud de municipalización de finales de la década de los cincuenta, pese al dicho de delegado municipal actual de Teacalco, Marcos Sánchez, de que siempre existió la inquietud por recobrar la categoría de municipio. Existe evidencia sí, del trabajo que el pueblo mantuvo para mejorar su infraestructura básica y en educación, a través de la Junta de Mejoramiento Cívico y Moral.

B. Del interés por el capital municipal neoliberal

Es hasta 1993, en el contexto de regulación neoliberal, de cuando se tiene evidencia escrita nuevamente del interés por el capital municipal por parte del pueblo de San Juan Teacalco, cuando se integra el Comité Pro Municipio, cuyos trabajos consistieron en recaudación de fondos para la gestión, recuperación en imágenes y documentos de antecedentes de la lucha, integración de expediente y elaboración de mapa con límites. Desde ese momento, hasta ahora el interés y lucha social ha sido constante.

Es relevante anotar que la evidencia documental señala que la lucha oscila según el calendario electoral, pues las solicitudes por escrito se cruzan con fechas previas y posteriores a las elecciones locales. Es decir, el ciclo electoral incide en el reconocimiento de nuevos jugadores. Por ejemplo, en 1997, a través de un escrito al diputado local Rubén Martínez se le reitera entre otros asuntos de la petición hecha en campaña. De esta solicitud, que no tiene registro el congreso local por haberse hecho solo al ejecutivo local, se encuentra como respuesta un escrito de la Secretaría General de Gobierno, dirigido al delegado Miguel Martínez, de fecha diciembre del mismo año. En el documento se rechaza la solicitud por no reunir los requisitos de la normatividad, entre ellos una población no menor a 40 mil habitantes.

Es en 2003 y 2006 cuando formalmente se entrega solicitud al congreso del estado, quien tiene la facultad para crear y suprimir municipios, para recobrar por parte de Teacalco y sus otros cinco pueblos la categoría municipal. En la primera solicitud se hace el señalamiento, del contexto en el que se inscribe esta de estar los vecinos enterados de las peticiones de creación de otros municipios, en particular de los trabajos del pueblo de Tonanitla con una población y extensión territorial menor que la de sus pueblos. Dicha solicitud está firmada por representantes de diversos grupos como Campesinos Revolucionarios Unidos, autoridades de la

Delegación municipal, Comisariado ejidal, Consejo de participación ciudadana y Comité Pro municipio de Teacalco, enviándose copia a 11 instancias distintas.

La segunda solicitud se presentó en junio de 2006, una vez en funciones el nuevo gobernador del estado, Enrique Peña Nieto, y la LVI legislatura local. Así que esta lucha social, como se mostrará enseguida, y que se puede datar de 1993 a 2012, tiene un contenido propio que le diferencia de la de los años cincuenta, según relatan sus pobladores, y que no es el capital judicial.

¿Cómo se percibe y aprecia el capital municipal por los pobladores de San Juan Bautista Teacalco, cuya valorización no es objetivamente significativa con la descentralización de corte neoliberal?

8.- Hábitus, interés y lucha en Teacalco

Desde luego que la percepción y apreciación del capital municipal de Temascalapa por parte de los pobladores de San Juan Teacalco y, los otros cinco pueblos que pretenden segregarse de aquel, resultan significativas a partir de la historia encarnada en los sujetos. La evidencia determinante es el interés para tomar parte en el juego, que se visualiza en el proceso de lucha por el capital. Un proceso de lucha social, que si bien cuenta con una serie de antecedentes desde finales del siglo XIX, se reconfigura a partir del contenido neoliberal del capital. Por lo que, los siguientes párrafos, además de referir el contenido de ese hábitus neoliberal, plasman la estructuración del juego, y la representación del ejercicio de la violencia simbólica del "hágalo usted mismo". Una violencia que desdibuja las causas estructurales de las condiciones de vida y laborales precarias de los pobladores, trasladando la otrora responsabilidad en manos del estado nación de orientar el desarrollo, a las manos del individuo y del gobierno local.

Para dar cuenta de esta percepción y apreciación de los pueblos demandantes de la categoría municipal, historia encarnada en los sujetos de la descentralización de corte neoliberal que "supone" un proceso de valorización del capital municipal, se exponen y analizan fragmentos de entrevistas realizadas en los pueblos de San Juan Bautista, San Luis Tecuahutitlán y San Bartolomé Actopan en el año 2011.

A.- Situarse, representar y reproducir la clase

Odilón García, es un habitante del centro del pueblo de San Juan Bautista Teacalco y se desempeña como Director de Seguridad Pública, en el ayuntamiento del municipio Temascalapa que gobierna de 2009 a 2012.

Dicen los vecinos que es una persona que puede dar cuenta del proceso de lucha por la municipalización, pues sus padres, los señores García fueron líderes locales y Él una persona "curiosa". En efecto, Odilón García resulta ser una persona con conocimiento de este proceso, a quien a decir de Él la lectura es la que le ha permitido salir adelante e ir escalonando espacios en la administración u otros lugares.

Odilón García tomó interés del capital municipal cuando asumió el cargo de delegado del pueblo de Teacalco en 1994, hace 18 años. Pero se dio cuenta que para solicitar la categoría de municipio, para jugar en el campo, primero era necesario que el pueblo contara con una adecuada infraestructura urbana. Por ello trabajó primero con algunos comités para mejorar la educación, la salud y el centro urbano. Teacalco, así, "comenzó a sufrir una transformación", contando ya para finales de la década de los noventa con los niveles básicos de educación y centro de salud. Hoy Teacalco –dice Odilón, ya es otro. Además, en este trabajo se procuró beneficiar a los otros cinco pueblos que entraría en lucha social por el municipio. Por ejemplo, se gestionó el arregló de los caminos de Teacalco a San Luis, de Teacalco a San Bartolomé, así como la introducción de las líneas de teléfono en Teacalco, Maquixco, San Cristóbal y Teopancala.

Odilón García, en este sentido, evaluó que primero debía trabajarse por hacer visible a los pueblos, antes que luchar en el campo municipal. ¿Por qué? Señala Pierre Bourdieu (1987:141), que los sistemas de enclasamiento, es decir, de formar clases, es un poder por excelencia para manipular la estructura objetiva de la sociedad. De manera tal, que en la percepción y apreciación de Odilón, a partir de la codificación local, habría que situarse en la clase determinada para jugar en el campo, en la de pueblos con infraestructura suficiente para prestar servicios públicos, y cuyos centros de población están debidamente comunicados. Esto lo marca el artículo 3 de la Ley para la creación de municipios en el estado de México. Tratar de jugar fuera de la clase determinada, implicaba fracasar en el objetivo de transformar la distribución del capital municipal. El juego en este campo tiene sus reglas.

Con similar orientación de situarse en la clase pertinente para jugar, pero con distinta interpretación, se encuentra el discurso de Marcos Sánchez Vizcarra, actual delegado municipal en San Juan Bautista Teacalco. Para ÉL no se podía jugar porque había que crecer. Explica respecto al decreto de supresión de 1899: "Yo lo interpreto así: como es, cuando seas grande ya te puedes separar de mi, hijo, porque ya eres apto para mantener tu propia familia. Hoy nuestra comunidad ya creció, actualmente nuestros pueblos también ya crecieron". Además, ya se tiene en cada pueblo "gente preparada, entonces ya hay gente apta para

ocupar el cargo de presidente". Con el analfabetismo de antes, expresa, "de donde iban a salir líderes".

Teacalco ahora se encuentra situado en la clase pertinente para jugar en el campo municipal, para luchar por el capital municipal, pues de acuerdo al sistema de enclasamiento codificado cumple con los requisitos para obtener la categoría política de municipio. Véase como el proceso se ubica en el escenario tres de luchas por el capital municipal, y no en el cuarto o quinto de las luchas en el espacio local tratados en el capítulo anterior. En Teacalco no se cuestiona el sistema de enclasamiento, no se cuestionan las reglas del juego. No se trata de una lucha simbólica por redefinir las reglas de enclasamiento o del juego, por redefinir la visión del mundo. Aunque, no por ello, en las acciones de situarse en la clase, dado que el espacio social es un espacio simbólico, se busque representar simbólicamente la nueva posición en ese espacio como jugador.

Una de las acciones, en estos términos, que se observa en Teacalco al igual que en otros procesos de lucha por el capital municipal, es la edificación de la futura presidencia municipal, que a decir de Marcos, ni Tonanitla tiene pues su inmueble es rentado. Así que simbólicamente, se aprecia el pueblo de Teacalco posicionado por encima de Tonanitla quien recupero su categoría de municipio en 2003. Se trata de un inmueble de dos plantas que además de albergar la oficina de la delegación, sirve para la gestión de diversos programas. Con ello se representa la posición, más que una acción para situarse objetivamente en la clase, pues la distancia en el espacio, anota Bourdieu, es una distancia simbólica. Señala el delegado en su actitud de lucha: "y nosotros que tenemos edificio propio no solamente uno, sino tres, uno, dos y tres el que está allá abajo y no tenemos esa oportunidad". Por ahora, el inmueble sigue en construcción, pese al impasse jurídico del proceso, "para cuando se nos de el si", expresa Marcos.

Situarse en la clase y representar la clase coloca a Teacalco como jugador en el campo municipal, pero tanto representación como ubicación objetiva es resultado de la práctica social de la clase, por lo que la clase lejos de ser clase en el papel, dado que se trata de un proceso de lucha, lo es por el reconocimiento de si misma. Por encima de ese simbolismo de la casa para cuando se de el sí, es la capacidad de gestión la que sustenta, a decir, de los entrevistados una posición pertinente para disputar y ejercer el capital municipal. Marcos señala que Teacalco tiene capacidad para gobernar e incluso superar a muchos municipios, pues lo que se tiene, aquello que permite ubicarse objetivamente, "no esta porque el municipio nos lo trajo, esta porque lo hemos peleado a capa y espada, esta porque hemos sido perseverantes, tercos, necios". Lo que se logró es con el esfuerzo de los vecinos, no porque el municipio lo haya dado,

> Teacalco gestionó su propia escuela, gestiona su propia agua, Teacalco gestiona a capa y espada su centro de salud, ha peleado, los beneficios que han caído aquí es porque los ha peleado no es porque el municipio los haya traído, es porque la comunidad ha hecho sus gestiones para que vengan escuelas.

Igualmente Odilón García señala esta competitividad de los pueblos para jugar en el campo municipal a partir de los logros. Así que, a partir de ellos,

> voltearon los ojos hacia nosotros. Ahora gracias a Dios tenemos hasta un nivel medio superior en educación. Ahora ya los gobiernos tanto municipal como estatal, al menos, ya nos toman en cuenta. También por la participación política, porque a partir de ahí también Teacalco se notó en cuestión de participación política, y el gobierno pues lógico nos dio un poquito de mejor atención. Entonces, si así todavía no se complementa el carácter de recuperar el municipio, ya tenemos algunos beneficios, Yo quiero pensar que cuando ya lo tengamos esto va a crecer mucho más, en fin.

Teacalco se reconoce así mismo y es reconocido como un jugador que disputa el capital municipal, y en ese interés se configura el campo municipal y se reproduce la clase, la del oponente de quien detenta el capital: Temascalapa.

B.- Fetichismo institucional incorporado, hábitus y acción

Odilón García aprecia que a pesar de estar el pueblo por ahora en un receso de lucha social por falta de recursos para la gestión, el ánimo no ha caído, pues se tiene la seguridad de que la municipalización es el único camino para lograr el desarrollo de sus pueblos. Odilón García es contundente en su discurso respecto a la relación entre municipalización y desarrollo:

> No considero ni creo, mas bien afirmo... la única manera de que los pueblos prosperemos es de que el recurso nos llegue directo, porque de esa forma sabemos como repartirlo en cuanto a las necesidades mas urgentes que tengamos, y no tener que estar esperando que nos lo liberen, o a que en su momento la persona que esté al frente del municipio o los regidores decidan proporcionarlo. Lo que sucede es que llega el recurso y no nos lo dan de manera directa, sino lo van dando por pausas, hay veces lo desvían para otras situaciones que ellos creen que son necesarias sin pensar que las comunidades también lo necesita. No creo, si no lo afirmo, es la única manera de que los pueblos alcancen un desarrollo sustentable y de acuerdo a sus reales necesidades.

Odilón García es contundente, y en su discurso se puede observar un hábitus cargado de esquemas de percepción y apreciación de la descentralización neoliberal que lleva al fetichismo institucional, pero actualizado con el contexto local relacionado al centralismo de

la descentralización, que permiten explicar por qué con la supuesta revalorización del capital municipal se toma interés. En el se aprecia que el proceso de municipalización es necesario como medio para hacer efectiva la descentralización hasta la comunidad de base y que ésta incida en el desarrollo. Obsérvese como en el discurso se presenta aquella visión neoliberal, donde la comunidad puede con mayor eficiencia y eficacia, que el gobierno central, anotar y actuar en las necesidades más urgentes. Señala refiriéndose al recurso fiscal: "lo desvían para otras situaciones que ellos creen que son necesarias".

Se concibe que, no es en la cabecera municipal donde se debe decidir sobre la orientación del recurso público, si no en la propia comunidad que conoce y puede atender las necesidades. Así que, con la descentralización hasta la comunidad a través del proceso de municipalización, los pueblos pueden prosperar. Este parecer ser el significado que Odilón García le da al proceso de municipalización, el de medio para que el recurso fiscal llegue a ellos y se logre el desarrollo de Teacalco, y el de los otros pueblos cercanos. Marcos Sánchez coincide con esta visión. Para Marcos el proyecto de creación de Teacalco como municipio tiene el objetivo de mejorar el desarrollo de los pueblos y lograr gobernabilidad, anota: no se logrará el desarrollo sin el municipio.

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

Posiblemente Marcos Sánchez, en esa relación que establece, entre capital municipal y pobreza y delincuencia tenga presente, por una parte, las aportaciones en el marco de la política social, que motiva el interés por el capital municipal neoliberal, pero por otra parte, remita su interés al otrora capital judicial, a la capacidad municipal de impartir justicia en tanto en materia civil como penal. Finalmente, siendo el hábitus historia encarnada en los sujetos, no puede estar incidido de procesos anteriores. Pero interesa por ahora, resaltar el fetichismo institucional incorporado de la vulgata neoliberal. Esta relación entre capital municipal y desarrollo parte de la comprensión de que es el ejercicio del capital el que afecta el desarrollo de los pueblos, al margen de las condiciones estructurales del régimen de acumulación que impone el modelo propiamente de desarrollo, por lo que el problema se resuelve modificando al agente que le administra o la forma de administración misma.

De ahí el interés y el proceso de lucha para poseer el capital municipal, forma de hacer efectiva la descentralización orientada al desarrollo. Una visión que rompe con el esquema anterior del estado mexicano responsable, planificador, interventor, cual a través del andamiaje político del partido oficial canalizaban tanto demandas como respuestas, siendo en lo local la autoridad agraria la correa de transmisión anclada a dicho sistema. Pero con la reforma municipal y agraria, consecuencia del ascenso de la nueva visión, que quebró ese andamiaje, se dejó de reproducir ese hábitus al no poder seguirse actualizando con la experiencia, constituyéndose en su lugar una nueva institucionalidad reproductora de la nueva visión neoliberal, esto es la regulación neoliberal. Claro, aunque su funcionamiento diste de los objetivos deleitosos.

¿Cómo se incorporó esa visión neoliberal del desarrollo y la descentralización? Desde luego que los medios de violencia simbólica son diversos, pero Odilón García tiene conciencia de dos vías por cuyo medio se hizo de esta visión del mundo. Anota Odilón:

> A mi me gusta leer mucho y me impactó demasiado ver que en Francia... donde si no me equivoco la forma de gobernarse, de organizarse es a través de municipios, en donde les dio y les ha dado muy buenos resultados el que sus pueblos vayan prosperando precisamente porque el recurso les llega directo. Esa fue una parte fundamental. La otra es que vive uno en carne propia las carencias. La necesidad de buscar un medio de comunicación, un teléfono, un médico, escuelas para que los hijos no tengan que salir...

Se presenta en este discurso la apreciación de dos fuentes del hábitus. Una lectura atravesada por el municipalismo europeo y la actualización del hábitus a través de la experiencia. Una actualización sin la cual no se dispararía el interés, ante la falta de una base objetiva de producción y reproducción de la visión del mundo incorporada. Es el trabajo de gestión, por el cual se sitúa Teacalco en la clase pertinente para el juego, la experiencia por el cual se actualiza el hábitus neoliberal del "hágalo usted mismo", ese hábitus que queda incorporado y se reproduce resolviendo algunas necesidades. Las cuales, por cierto, ya no resuelven bajo el andamiaje corporativo anterior. Así que la lectura municipalista en este entorno de actualización pasa de ser esquema de percepción y apreciación, a ser acción.

El mismo Odilón García, en un discurso ya citado al respecto expresó: "si así [que] todavía no se complementa el carácter de recuperar el municipio, ya tenemos algunos beneficios, Yo quiero pensar que cuando ya lo tengamos esto va a crecer mucho más". Claro que esa visión esta escindida por el fetichismo institucional, al no reconocer las causas estructurales del desarrollo. Esta regulación tiene los límites de

reproducción del propio régimen, reduciéndose en el largo plazo una vez conseguido el capital municipal al traslado de la impopularidad en medio de la popularidad de lo local.

C.- El tiempo neoliberal, ni la suerte de Odilón ni la educación de Marcos
Con las interpretaciones anteriores se conoce el hábitus del pueblo de Teacalco. Pero ¿cómo se articuló la lucha? Odilón García, entre la violencia neoliberal que no le permite reconocer la causa estructural de la lucha, y las carencias que le incitan a no mantenerse inmóvil y reproducir esa visión, explica con la frase "un golpe de suerte" el como encontró "su interés individual" eco entre la población:

> Más bien creo que corrí con suerte, Yo creo que las cosas no son ni antes ni después sino en su momento. Efectivamente, mi inquietud es muy grande, gracias a Dios me favoreció con ese liderazgo, la gente siempre me ha seguido. Me encontré con un grupo de gentes que si al menos si no pensaran igual que Yo, al menos me escucharon y después decidieron apoyar porque vieron que realmente era lo mejor. Por otro lado, mas adelante me encuentro con un grupo de jóvenes que al comentarles les entra la inquietud, ven que es lo mejor para nuestro pueblo, retoman la causa, y hacemos equipo. Entonces, creo que las cosas fueron un golpe de suerte en donde sin querer las ideas se encontraron, se conjuntaron y dio pié a que nos organizáramos para iniciar esa lucha...

¿Suerte? Indudablemente este fragmento de discurso también remite a la violencia simbólica neoliberal. No se reconoce en él que estas luchas sociales forman parte de la regulación actual, y no es la suerte, sino la reconfiguración capitalista la que sitúa objetivamente y, por el hábitus neoliberal permite a diferentes sujetos tomar interés en el juego municipal al mismo tiempo. En el interés de Odilón García y de los otros jóvenes se traslapa el tiempo de la política de descentralización, y el liderazgo, no siendo la suerte como Él le califica al vincular a otros pobladores a su interés. En la expresión "vieron que realmente era lo mejor" se observa sin dudar la incorporación del hábitus neoliberal en los otros, situados objetivamente en el mismo espacio que Odilón: San Juan Bautista Teacalco.

Recurriendo a Bourdieu, quien distingue entre clase probable y clase, la lucha se articula – dígase, se toma interés colectivo en el capital, cuando el hábitus de Odilón es hábitus de clase. Es decir, cuando las gentes y jóvenes que refiere Odilón situadas en las mismas condiciones objetivas de vida y trabajo, perciben y aprecian las posiciones homólogas, constituyéndose en clase, pues la clase probable lo es hasta que se incorpora el hábitus de clase. De manera tal, que el golpe de suerte se reinterpreta como el tiempo de la regulación neoliberal, historia objetivada en las cosas e historia encarnada en los sujetos.

Marcos Sánchez tiene otra interpretación. Para Él no es la suerte, no es el encontrar una base de apoyo lo que explica el por qué ahora de la lucha: lo que pasa es que no hubo registro de la lucha desde sus antepasados. Esta es la situación según su interpretación: El proyecto de municipalización, si bien se formalizó en 2003 y 2006, la aspiración es anterior al Comité Pro Municipio. Los "antepasados", es decir, las generaciones anteriores, tenían aspiración de recuperar la categoría política de municipio, pero lo pedían al gobernador como un favor sin dejar algún registro. En aquel entonces, lo que existía era la palabra: "tu me lo dices creo en tu palabra, antes era la palabra, de un tiempo acá papelito habla, por escrito". La gestión del municipio difería de cómo ahora se realiza. Por una parte, el acudir a Toluca era difícil por la distancia y la falta de carreteras, "se tenia que ir a Toluca a caballo". Además, se le veía al gobernador con mucho respeto, se le llamaba "tata" y las cosas debían pedirse como favor. Ahora

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

La humildad, ignorancia y baja escolaridad de los antepasados, considera Marcos, impidió que se dejara registro. Desde luego esta interpretación difiere respecto al contenido de la de Odilón García, pero no dista de concebirse como resultado de la incorporación de un hábitus y condiciones objetivas homólogas. Si en Odilón el "golpe de suerte" se observa como el momento de la incorporación en los jóvenes de su concepción, en Marcos dicha incorporación representa la anulación de la ignorancia que permite no ver al gobernador como "tata" sino como servidor público que está para ayudar. Así que, la incorporación neoliberal en el hábitus actualizada con la experiencia, ya sea de carencias y gestión en Odilón o de educación en Marcos que permite una relación distinta con el ejecutivo estatal, representa el tiempo neoliberal para tomar interés en el capital municipal y luchar por él.

En el discurso Odilón García como Marcos Sánchez se agregan otro elemento que aparentemente detonó y favoreció el interés en la lucha municipal. El proyecto, dice el delegado, se inicia "a raíz de que a otras comunidades les estaban dando la jerarquía política de municipio, y a unas que ya habían sido municipio y que ya habían recuperado su municipio". Se refiere aquí específicamente a Tonanitla, quien recuperó su categoría

en 2003. Pero no se trata de un evento más, sino del conocimiento del mismo proceso en otros espacios. Se trata del conocimiento de un juego en otro campo municipal con condiciones objetivas y subjetivas más pertinentes que en Teacalco, dentro del tiempo neoliberal, para tomar interés y luchar por el capital municipal.

Como se ha expresado, el estudio de Teacalco busca enriquecer el estudio al referir una historia objetivada y otra historia incorporada particulares, sin modificar por ello la tesis que se propone. Los 58 procesos de lucha social citados en el capítulo anterior, convergen en las condiciones objetivas de los pueblos involucrados, los cuales están expuestos a la misma visión neoliberal, y que actualizada con aquellas mediante la experiencia define un hábitus de clase. El conocimiento de la experiencia de Tonanitla pues, es el reconocimiento de quien guarda una posición homóloga.

D.- No reivindicación, si lucha por el capital municipal

Marcos Sánchez Vizcarra en la explicación que da de la causas de la lucha municipal hace evidente la vulgata neoliberal, al relacionar eficiencia estatal con desarrollo. De forma que, de la evaluación negativa del ayuntamiento de Temascalapa proceden las condiciones precarias de vida y de trabajo de Teacalco y de los otros pueblos, por lo cual no se reduce la lucha a un proceso reivindicativo.

Explica Marcos primero esta relación entre capital municipal y condiciones de vida, en el contexto histórico. Para ÉL cuando se suprimió el municipio de Teacalco en 1899, se les negó a los pueblos integrantes un mejor nivel de vida. Después de la supresión las condiciones de sus comunidades se afectaron negativamente, pues la supresión los sujetó a la cabecera de Temascalapa. Para mantener el control político sobre los pueblos –señalan, el gobierno no les proveyó de servicios como escuela, no había interés en que los habitantes de los pueblos aprendieran a leer y escribir, entre más analfabetas mejor. Así, explican el bajo desarrollo de Teacalco y sus pueblos. La supresión de 1899 representó para ellos la negación del desarrollo, pues quedaron desprotegidos.

Dicha desigualdad que, entonces, se reprodujo entre los pueblos a lo largo del siglo XX, se plasmó en un dicho que en varias ocasiones Marcos Sánchez refirió, se expresaba en Temascalapa: en Teacalco lo que hacen falta son avíos porque burros sobran. Pero la gente –continua, no se daba cuenta que era el municipio quien tenía "la obligación de proporcionarnos educación, cosa que no lo hacía, no gestionaba, no hacía nada de eso", pues con esa desigualdad podría posicionarse sobre Teacalco y consolidarse como municipio. Vale mencionar en este punto, que si bien algunos de los pobladores son ejidatarios, en el territorio de

Teacalco no existe propiedad ejidal, por lo que el asentamiento humano quedo fuera de la jurisdicción de la autoridad agraria, por consecuencia sujeto, sí y solo sí, a la jurisdicción de los gobiernos municipal y estatal.

En 1954, narra Marcos Sánchez, se sumó otro hecho que trastocó la marcha de Teacalco como un pueblo, que hasta entonces, contaba con cierta superioridad política sobre los otros pueblos. Hasta ese año, existió una autoridad municipal, un conciliador, pero luego ya sin él pasó "a ser un pueblo ya sin nada". Un pueblo como los otros. De acuerdo a la ley orgánica municipal de entonces, un juez conciliador como autoridad de varios pueblos, tenía la representación política municipal y la facultad de arreglar las controversias vecinales. Pero después, con la designación por parte del ayuntamiento de un delegado sin otra facultad que la de gestión, como en el resto de los pueblos, el pueblo pierde toda categoría política, y con ello queda afectado el desarrollo de Teacalco y los pueblos circunvecinos. Así que, estando los pueblos sujetos al gobierno municipal de Temascalapa, su desarrollo depende de la actuación de aquel.

En este contexto histórico, se evalúa de forma negativa a "los gobiernos de Temascalapa". Expresa Catarino Sosa, integrante del Comité Pro Municipio, respecto a una problemática reciente: "le decimos al municipio que nos mande una Buldózer para arreglar los terrenos y, que no, pues que la va a componer, que quien sabe que y, nada mas nada". No obstante, cuando se efectúa la gestión directa ante gobierno del estado la situación es distinta. Dice Marcos: "y cuando el gobierno [estatal] nos lo ha dado es porque hemos hecho la gestión nosotros, por nuestra cuenta"; hemos hecho la solicitud al municipio "para nuestros campesinos para, para caminos, para las cosechas, maquinas Buldózer, y esta es la hora que no nos han mandado nada". Ejemplifica Marcos Sánchez la actuación del gobierno, con otra materia:

> Vemos el municipio de Ajapuxco que está creciendo en empresas, se está abriendo a, vaya, a dar empleo a su gente, nosotros no, nosotros estamos, este, aquí parados y no hay nada, y lo poco que hemos conseguido lo hemos estado consiguiendo a cada y espada, hemos pedido apoyo a Temascalapa y hasta ahorita no hay nada.

En la misma materia, un ejemplo lo expresa Luis González, miembro del COPACI[29] de San Luis Tecuautitlán e invitado en aquel entonces por los integrantes del Comité Pro municipio de Teacalco, para sumarse al

29 Comité de Participación Ciudadana. El ex delegado Gelacio Martínez señala que el COPACI se encarga de la administración del auditorio, de los jagüeyes, de permisos de baile, el es que define el destino de los recursos, el que define la prioridad de las obras. El delegado se ocupa de otorgar constancias de domicilio, de problemas de lo familiar, de canalizar a gente al MP, de canalizar al municipio.

proyecto de municipalización. Para Él, el presidente de Temascalapa no hace mucho por San Luis.

> Por ejemplo, un presidente municipal que dijera pues voy a tratar de conseguir una empresa para que el rumbo de San Luis tenga, entre Santa Ana, San Luis, San Miguel, una empresa que ocupe 100 o 200 trabajadores. Como allá por Tizayuca, acá por la entrada de Tepojaco hay varias empresas, esas son muy buenas, ¿por que? Porque hay mucha infraestructura, hay lana no, esta la Boing, hay una de mezclilla, esta otra de pega azulejos que están ocupando mucha gente... Aquí la gente tiene que salir a trabajar, aquí solo la temporada de tuna, es la que se espera... La gente va a Tizayuca, a San Martín los albañiles, Tecámac, está el Distrito, algunos van hasta Pachuca, todos buscamos una forma de vida, siempre hay que buscar para comer.

Como en el tiempo de la crisis de los ochentas en México, cuando el neoliberalismo acusó al estado paternalista de la situación, en Teacalco se alza el hábitus neoliberal en contra del ejercicio del capital municipal por parte del gobierno de Temascalapa, cuya actuación merma o no favorece las condiciones de desarrollo. Una cita más de fetichismo institucional, pero que no reduce la lucha local a un proceso reivindicativo de bienes y servicios públicos, escenario dos de los procesos descritos en el capítulo anterior. En este escenario la satisfacción de las demandas, vía la provisión de los servicios o vía el cambio de los actores y procesos de administración del capital, haría cesar la lucha local. Pero tratándose ésta de una lucha por el capital, escenario tres, una vez actualizado el hábitus con la experiencia de la gestión, el gobierno municipal adquiere la dimensión de oponente en el campo municipal a quien hay que disputarle el capital que ejerce.

Por tanto, recuperando la historia encarnada en Marcos, cuando se afectó el desarrollo de Teacalco con la supresión del municipio y el despojo del juez municipal, no es la satisfacción de las demandas sino la obtención del capital municipal lo que detona el proceso de lucha. Este es el escenario por el que se toma interés en la posesión del capital, un capital apreciado no solo por otorgar beneficios de servicios públicos, de infraestructura, sino como se observa en las dos últimas citas por incidir en el empleo, materia no municipal. En este marco puede cuestionarse, ¿cuál es el valor apreciado del capital municipal por los entrevistados? ¿qué es aquello por lo cual se lucha?

E. El valor percibido del capital municipal

Tres son los contenidos que en los discursos se identifican del capital municipal, por el cual se lucha y se configura el proceso en el escenario tres. Estos contenidos se corresponden con dos de las formas de descentralización analizadas al comienzo de este capítulo: la

descentralización fiscal administrativa y la descentralización política. Respecto a la primera, Marcos Sánchez tiene la percepción de que cuando se logre el reconocimiento del municipio, se aspirará a un mejor nivel de vida porque se podrán manejar los propios recursos. Es la manera en como se saldrá del bajo desarrollo. Explica:

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

Luis también reconoce este capital. Para él es claro que los presidentes municipales actuales cuentan con recursos, no así antes. Señala que ahora se reparten recursos entre todos los municipios del estado de México. Antes el municipio de Temascalapa estaba marginado pues se encuentra hasta la orilla, al otro lado de Toluca. Pero los presidentes "Ahora ya tienen más". Esto se nota en las obras –señala.

Ambos discursos, el de Marcos como el de Luis, resultan congruentes con el proceso neoliberal de descentralización fiscal. Efectivamente como se ha observado, desde 1983 y particularmente, desde 1998, los gobiernos municipales cuentan con recursos no solamente propios, sino derivados de trasferencias por concepto de participaciones y aportaciones. Sin embargo, como se analizó derivado de la baja proporción de los ingresos propios y el destino de las participaciones a gasto corriente, para gasto de inversión en infraestructura solo queda el recurso de las aportaciones cuyo destino es definido desde el ámbito federal. De manera tal que, el valor percibido por Marcos y Luis puede resultar superior al realmente existente, y en el ejercicio del mismo una vez conseguida la categoría resultar insuficiente a las expectativas construidas en el hábitus neoliberal.

Un segundo contenido del capital municipal identificado es el concerniente a la descentralización administrativa. Luis considera que si Teacalco fuera municipio las condiciones de San Luis serían mejores, ellos ya no tendrían que desplazarse hasta Temascalapa. Vale decir que San Luis tiene un camino en buenas condiciones que lo comunica a Teacalco, más adolece de uno que lo comunique a la cabecera municipal. Reconoce, en la relación funcional que tienen con la zona metropolitana de la ciudad de México, por la cual económicamente están más en contacto con Tecámac, que van a Temascalapa solo para las cuestiones civiles,

> todo lo civil es lo que nos pertenece a Temascalapa, porque pues igual no tiene una infraestructura chingona, como en Tecámac que ya tiene... plazas y acá en Temascalapa es lo que le hace falta para que tuviera... que dices voy a Temascalapa a sacar un acta de nacimiento y de paso voy y compro algo, no, no tiene mucha inversión de tiendas, sin embargo Tecámac tiene...

Así que la creación del municipio de Teacalco les facilitaría en lo civil, pues ya no tendrían que ir a Temascalapa, al que solo están conectados por terracería. Gelacio Rodríguez Martínez, delegado de San Luis de 2006 a 2009, quien participó como comisionado del Comité Pro municipio para ir hasta Toluca con Odilón García, a hablar con el gobernado, refiere que las inquietudes de ellos, refiriéndose a los de Teacalco, es que no se da "abasto el municipio para estas comunidades que la tiene marginadas, más las de este lado". Cuando fue delegado le hizo el señalamiento al presidente Joaquín Islas, de que no era posible que solo se asignara una patrulla para tres pueblos, San Luis, Santa Ana y San Miguel.

Gelacio como Luis, en este reconocimiento del capital administrativo se están refiriendo en estricto sentido a una desconcentración territorial, pues tratándose de una trasferencia de municipio a nuevo municipio, el traslado es horizontal y no de forma vertical como en un proceso de descentralización entre niveles de gobierno. En este caso, la valoración corresponde a los servicios administrativos de la materia civil, y al control administrativo de servicios públicos ya existentes en sus propios espacios, como agua potable, drenaje, alcantarillado, mercados, panteones, alumbrado público y, en su caso, seguridad pública.

Finalmente, el tercer contenido del capital refiere la descentralización política. Se evalúa que con la creación del municipio se facilitará la gobernabilidad. Se explica, que al tener un ayuntamiento propio cada pueblo tendrá la oportunidad de tener no solo un regidor, sino más de uno pues son seis pueblos. Señala el delegado Marcos, "le va a tocar a cada comunidad ya de ley, no se va a estar peleando porque no le toca o que se yo, sino va a ser de ley ya". Se trata pues de la capacidad municipal para definir, en el marco de los recursos restringidos, el destino y prioridad de los mismos, así como para reglamentar administrativamente el espacio local, que entre otras materias incluye el desarrollo urbano y la actividad comercial.

Por su parte, Luis González refiere que antes se tenía la oportunidad con el Partido Revolucionario Institucional de tener de este lado –refiriéndose a San Luis Tecuautitlán, representantes allá, pero desde que gobierna el Partido Acción Nacional ya no tienen la oportunidad. Luis observa ahora el andamiaje político corporativo que con la regulación neoliberal se desarticulo. Y en ese sentido, la municipalización se constituye en

un medio de participación en sustitución del anclaje anterior. Continua señalando Luis, además, si Teacalco es municipio, San Luis puede tener un candidato a presidente municipal. Como comunidad más grande[30] pueden sacar un candidato de aquí. Lo cual, puede interpretarse como un mecanismo, incluso, superior al otrora andamiaje para la definición de la regulación local. Gelacio, reconoce el valor de este capital con la siguiente expresión: desde hace cinco administraciones solo se reparten el pastel, los pueblos de Temascalapa, Ixtlahuaca y San Bartolo, "y de ahí no pasan los presidentes, o sea, Santa Ana, San Luis y San Miguel, y todos estos de acá, o sea, olvidados".

F.- Desde la posesión del capital

Minerva Sánchez es actualmente Directora de la Casa de la Cultura y autora de la monografía oficial del municipio de Temascalapa. Ella es socióloga de profesión y tiene una comprensión distinta del proceso, una historia encarnada diferente, aunque no por ello no neoliberal. Defendiendo su posición asegura que en momentos de la supresión de Teacalco en 1899, este pueblo era municipalidad pues así aparece en las gacetas del gobierno y, no municipio, por tanto, dependiente del segundo. Explica las causas de creación y de supresión de San Juan Bautista Teacalco. Su creación obedeció a la importancia que tomó como puente para el correo entre el distrito de Otumba y el municipio de Temascalapa, y a que contaba entonces con parroquia de la que carecía la cabecera. En tanto, su supresión obedeció a la división que se tuvo que hacer de los recursos entre varios pueblos. Se suprimió, refiere con mucha seguridad, "para hacer una administración, una verdadera administración, porque tú sabes, a veces entre más fracciones pues obviamente te alcanza para menos obra, para menos proyección..."

Llama la atención que este discurso es el que suele usarse por parte de los congresos locales, cuando dictaminan la factibilidad de la creación de un municipio. Se considera que la municipalización incrementa el gasto corriente y merma el gasto de inversión, al dividir el presupuesto en dos o más burocracias. Se trata de una apreciación centrada en la eficiencia, paradójicamente en el marco del proceso de descentralización fiscal, que olvida los objetivos originales de llevar los recursos hasta la comunidad de base o que no reconoce la discrepancia espacial entre el municipio mexicano y el europeo. Por ello, el discurso de Minerva no rompe con el hábitus neoliberal, pero toma otra tonalidad pues se reproduce desde el ejercicio del capital, desde Temascalapa.

30 La población de San Luis representa el 37% de los habitantes de los seis pueblos que estarían integrando el municipio de Teacalco. El pueblo de Teacalco cuenta con el 19% y San Bartolomé con el 25%

Dice Minerva que su abuelo siempre le mencionó que San Juan Teacalco fue municipio, a lo que ella preguntaba "y ¿por qué se lo llevaron? Su abuelo respondía con una historia que a continuación se relata y, que ella trata ahora de refutar desde su hábitus neoliberal. Esta confrontación resulta importante pues permite mostrar discursivamente el juego del campo, en tanto unos justifican la municipalización en un interés por ganar capital en el marco de la vulgata de la descentralización, otros la inhiben usando de la misma vulgata el poder de la norma y la eficiencia.

El abuelo de Minerva, a decir de ella, contaba de la supresión del pueblo de Teacalco: "es que los de Temascalapa nos lo robaron porque eran más inteligentes, había gente ilustrada, había familias poderosas..." David Sánchez, de 94 años, cuya voz no es clara y a veces inaudible, refiere esta historia y otras de San Juan Bautista[31] y de Teacalco. Dice:

> Como nadie sabia leer, ni para llevar las cosas del registro, de la presidencia, Dolores Miranda prestó la presidencia, pero allá la agarraron, en Temascalapa... se pusieron listos y ya no la soltaron. Dolores Miranda la prestó, no la vendió... dijeron que la había vendido... Hubo muerte... pero ya no la regresaron, hasta la fecha.... Ni de chiste la van a regresar... Ni modo, se hizo la lucha pero ya no se puede...

Así que la presidencia, desde esta visión fue prestada, pero los de Temascalapa tomaron ventaja y no la regresaron. Señala Odilón García que con la decisión de "ellos", refiriéndose al cabildo de Temascalapa que se otorgó la categoría política de municipio, y con la ausencia en el pueblo de Teacalco para "presentar gobierno aquí", se favoreció que el gobierno se quedara allá. Además, de que esta situación se sumó la presencia de franceses allá que permitió un mayor auge económico, logrando que con el tiempo fuera reconocido como municipio.

Pero para Minerva Sánchez simplemente la municipalidad de Teacalco se suprimió legalmente, y por falta de capacidad del pueblo para gobernarse, no porque se lo hayan robado. Minerva Sánchez no está de acuerdo con esas historias.

Por ello, para ella el proyecto y lucha de municipalización de Teacalco carece de bases. Insegura y dispersa, Minerva señala nunca tuvo claro los objetivos de la lucha; cuestionó a Marcos Sánchez sobre el objetivo de la

31 David Sánchez contó una larga historia de "el santito" Juan Bautista, un niño que jugaba en el arenal, en el peñasco, y al que se querían llevar los arriegos a Tulancingo por verlo solo, pero Él no se dejo llevar porque se enoja su mama, Él se quiso quedar en Teacalco, por eso son San Juan Bautista Teacalco. Por eso en Tulancingo se venera a San Juan Bautista, y allá tienen la banderita con la que jugaba "el santito", lo único que se pudieron llevar.

lucha, haciéndole saber que para que el gobierno confiera una categoría de municipio, se requiere reunir los requisitos legales como número de habitantes e infraestructura, "si cuentas con eso te lo otorga", requisitos que no se reúnen. No es cuestión de historia, la historia es pasado, se queda allá. Por ello, evalúa que "el municipio no es factible". Además, creé que detrás del movimiento hay intereses personales, refiriéndose a los líderes de la lucha, cree que ellos no buscan otra cosa mas, "ahora como los veo, o sea donde andan cada uno, era más por interés personal". Incluso los cargos de mayordomo, de los COPACI, de delegado son un escalón, un trampolín político para ascender.

> Yo si te digo si llegas a tener entrevista con estos personajes, pues obviamente hacerles ver cual es el verdadero interés, cual fue el interés de ellos, Yo ahorita la verdad desconozco... El lenguaje de ellos no me permite, o la poca capacidad, porque Yo no critico que tienen poca capacidad, o sea porque si tuvieran la suficiente capacidad sería otro rollo, totalmente diverso, pero te digo Yo si lo vi con otro tipo de interés, no como lo que realmente se quería.

También asegura que Teacalco no está abandonado como señala Marcos Sánchez, para ella es la apatía de la gente que lo tiene así, pues no participa ni paga sus impuestos. "Yo creo que no es tanto el abandono sino la falta de participación, o sea, por qué no cambiárselo". Dice: "Yo a Marcos le cuestioné, tu andas peleando esto que el otro y que no se cuando, a ver que has hecho". Desde luego que Minerva no entiende la posición de Marcos y Odilón, pues su interés en el capital municipal es contrario al de ellos, es retenerlo, conservarle, la lucha por la municipalización no solo no tiene objetivos claros y firmes, sino aquello que se usa como discurso de justicia histórica y abandono, según su hábitus también neoliberal, es erróneo. Dice que su manera de expresarse le duele a la gente pero, "tu tienes que hacerlos reaccionar", un buen ciudadano tiene que pagar sus impuestos, la gente en Teacalco esta colgada de la luz, "ahora imagínate siendo municipio, Yo creo que no".

9.- Teacalco, historia objetivada e historia encarnada

El pueblo de San Juan Teacalco, y los otros cinco pueblos vecinos que le acompañan en el proceso de lucha por el capital municipal de Temascalapa, están funcionalmente relacionados con la zona metropolitana de la ciudad de México. La población de estos interactúa principalmente con los municipios de Tecámac y Tizayuca, a donde se llega a trabajar, ya sea en la industria manufacturera, en el sector de la construcción o en el comercio. Las condiciones del trabajo de la PO

pueden calificarse de precarias en términos relativos, pues las jornadas de trabajo son mayores a las del promedio del municipio de Temascalapa y del estado de México. Situación semejante se presenta respecto al desempleo. Además, los salarios son inferiores y una proporción mayor de la PO a la media estatal y nacional, carece de servicios de salud. Desde luego que San Juan Bautista Teacalco es un pueblo que esta sujeto al proceso de remercantilización del régimen de acumulación posfordista, y cuya proyección de población al año 2030, permite inferir que perderá dinamismo en su espacio local.

Esta caracterización, semejante a la de la mayoría de los pueblos en lucha por el capital en México, puede explicar, por una parte, la percepción y apreciación de falta de atención que tiene la población, por parte de los gobiernos del municipio, ello a pesar de mantener condiciones de marginación y rezago social bajas en los últimos años. La situación se entiende, en primer lugar, porque en tanto se percibe que las demandas no atendidas es el empleo y la instalación de empresas, el gobierno del municipio solo cuenta con recursos orientados el desarrollo social. En segundo lugar, porque el ayuntamiento carece en sí de capacidades económicas y regulatorias para incidir en la situación del trabajo en el espacio local. Pero, por encima de estos dos elementos, se entiende porque el neoliberalismo como proyecto político, mediante la violencia simbólica incorpora en los cuerpos una relación entre descentralización y desarrollo, sin efectuarse una revalorización del capital municipal en ese sentido.

Los municipios en México en general y, Temascalapa en particular, solamente actúan como órganos desconcentrados territorialmente de la política social federal, representando estos recursos trasferidos el 50% de sus ingresos. El resto, se aplica al gasto corriente. De manera tal, que la política de descentralización de corte neoliberal populariza el "hágalo usted mismo local" a la vez que traslada la impopularidad del régimen posfordista, que se busca contener con la política social. En Teacalco esta visión se refleja en las apreciaciones que se elaboran, de que con el municipio se logrará el desarrollo que Temascalapa les niega. Una visión neoliberal encarnada en los cuerpos y, que se reproduce a través del trabajo de gestión local. Desde luego que este hábitus incorporado cae en el fetichismo institucional.

Por otra parte, la percepción y apreciación de falta de atención que tienen los pueblos procede de la concentración de los servicios administrativos y de la aplicación de recursos públicos en la cabecera de Temascalapa, así como del centralismo en la toma de decisiones. La población aprecia, haciendo uso de la vulgata neoliberal, que los del centro usan los recursos para lo que ellos creen que es necesario, pero que

los pueblos pueden decidir mejor en que usarlos, además de que ellos, los del dentro, tiende a repartirse el pastel sin dar oportunidad a tener representantes en el cabildo. Así que, la política de descentralización neoliberal llevada en México, además de trasladar la impopularidad del régimen en medio de la popularidad de lo local, al desconocer la desigualdad espacial municipal respecto al municipio europeo, induce la configuración de un campo de lucha donde la posesión del capital municipal resulta ampliamente desigual. La población no solamente observa una valoración del capital, sino también su centralización.

Por tanto, en el pueblo de San Juan Bautista Teacalco se toma el interés por disputar el capital municipal, pues al tomar ese capital *falsamente* valorizado, se mejorará su desarrollo. Un desarrollo visto retrospectivamente por los pobladores, que se les negó desde 1899 con la supresión de su municipio y en 1954 con el despojo de su juez municipal. Hacerse ahora del capital municipal representa mejorar sus condiciones laborales y de vida, tener servicios administrativos más accesibles como en el caso de San Luis que cuenta con mejor comunicación terrestre a Teacalco que a la cabecera municipal, y contar con canales seguros de participación política. Se puede interpretar, sobre este último aspecto, que con el cambio de institucionalidad se quebró el tradicional andamiaje corporativo de canalización de demandas y respuestas. Si bien, el proceso de lucha no tiene una relación con algún partido político, si es claro que con el ascenso del Partido Acción Nacional se cristalizó la ruptura del andamiaje.

Pero como se ha discutido, el proceso de descentralización neoliberal carece de una significativa trasferencia de capacidades al municipio y la comunidad de base, por lo que se trata en el contexto del régimen, de un elemento más de regulación que le garantice y legitime. Un proceso que constituye al municipio en el rostro del estado neoliberal. En ninguna de las entrevistas en los pueblos en lucha aglutinados por Teacalco, se acusó al gobierno estatal o federal de la falta de empleo, de la falta de empresas o del no desarrollo. En todos los discursos se mencionó a los "gobiernos de Temascalapa", en un sentido amplio.

Teacalco, en este contexto, tomó interés en el capital municipal desde 1993, emprendiendo dos acciones. Primero, la formación de un Comité Pro Municipio que encabezara la lucha, en el cual vinculó a los demás pueblos y, segundo, la gestión de diversas obras para situarse en la clase de pueblo así codificado para ser competitivo en el campo municipal. Desde la oposición en el campo, actualmente, se evalúa que Teacalco no cumple con los requisitos legales para obtener la categoría municipal, pero desde los seis pueblos en lucha desde luego se aprecia se cuenta con todas las condiciones para ser municipio, incluso contar con condiciones

superiores a las de otros pueblos que ya son municipio como Tonanitla. En esta lucha social por tomar una posición superior en el espacio, siendo este también un espacio simbólico, el pueblo de Teacalco no solo busca reunir los requisitos codificados para situarse, sino emprende una lucha simbólica que le sitúe, la cual es representada en la construcción de un inmueble que será la casa del ayuntamiento.

Legalmente fue en los años 2003 y 2006 cuando el Comité Pro Municipio hizo entrega al gobierno estatal de las solicitudes de la categoría municipal, aunque como se mencionó se tomó interés desde comienzo de la década de los noventa. Varias son las personas que han tomado el liderazgo del proceso, principalmente Odilón García y Marcos Sánchez Vizcarra, sin que deba interpretarse sea ese liderazgo el conducto de la lucha. Si se parte del concepto de hábitus de clase, se puede decir que desde 1993 con la creación del comité, dadas las posiciones objetivamente homólogas de los pobladores y la incorporación del hábitus neoliberal, se reconoció la clase de Teacalco como un pueblo marginado del capital municipal, siendo el tiempo de la regulación neoliberal y no condiciones o procesos individuales los determinantes en la toma de interés.

San Juan Bautista Teacalco pues, ejemplifica los procesos de lucha social por el capital municipal como un proceso propio de la regulación neoliberal, que garantiza la reproducción de del régimen posfordista que precariza el trabajo.

Capítulo séptimo

Reconfiguración y elementos de variación de la lucha municipal

El capitulo anterior buscó presentar la configuración de un campo de lucha municipal a partir de la historia objetivada en las cosas y la historia encarnada en los cuerpos del pueblo de San Juan Bautista Teacalco. Se concluyó que en Teacalco, como en otros pueblos, el proceso de lucha por la obtención de la categoría municipal se da en el marco de valorización del capital municipal y de popularidad de lo local, por lo que la lucha social misma como práctica constituye parte de la regulación neoliberal que traslada la impopularidad del centro a lo municipal. Se sostuvo que la descentralización, sin desmedro de los resultados favorables para la población en materia de política social, es una estrategia neoliberal para gestionar la precarización necesaria.

Este capítulo final pretende continuar ahora el análisis de los campos de lucha municipal, pero no profundizando en la del campo en donde las clases en lucha están definidas territorialmente, sino en la reconfiguración que este pueda tener por la municipalización de los pueblos. Es decir, el capítulo cuestiona sobre el devenir del campo municipalizado, sobre el mundo de las cosas y el mundo de las mentes, que sustentaron el proceso de lucha. ¿Se disuelve la lucha por el capital municipal? La respuesta parece afirmativa en principio, pues los recursos y jurisdicciones están garantizadas y delimitadas entre los pueblos. No obstante, como se ha dicho, el capital municipal que se obtiene carece, por la doble centralización de la descentralización, capacidad para modificar las estructuras productivas y del trabajo en el espacio local, por lo que el proceso de municipalización, como también se ha sostenido, al actuar como regulación, más que disolver un antagonismo recluye las luchas sociales a un espacio menor, pues ante la falta de capacidad para revertir

la tendencia a la precarización se esperaría que la lucha se profundice pero donde las clases ya no son los pueblos sino grupos internos que se disputan el capital municipal obtenido.

Para sostener esta tesis, se analiza el caso de municipalización de Tonanitla en de 2003, mismo que sirvió para los pobladores de San Juan Bautista Teacalco como un incentivó para su lucha. Esta es una experiencia de éxito, pues los pobladores de Santa María Tonanitla sí lograron hacerse del capital municipal. Sin embargo, a nueve años de la municipalización, si bien por el grado de inversión en política social, se percibe y aprecia favorable el proceso, la población expresa su desencanto en lo político pues, el pueblo otrora unido en una clase en la lucha contra la cabecera del municipio al cual pertenecía, ahora se encuentra dividido disputándose entre si el capital obtenido a través del sistema de partidos.

En la última parte, para pensar la conclusión del caso de Tonanitla en otros procesos, se agrega un breve análisis de los pueblos municipalizados de los estados de Chiapas, Tlaxcala y Guerrero. El objetivo no es replicar la conclusión, sino plantear posibilidades de reconfiguración de los campos según distintos contextos, en el marco de la tesis de municipalización como regulación. Según las dinámicas poblacionales y económicas, los montos de las transferencias y los juegos de las clases en lo local, la reconfiguración puede cubrir un amplio abanico de variaciones.

1.- La experiencia de municipalización de Tonanitla

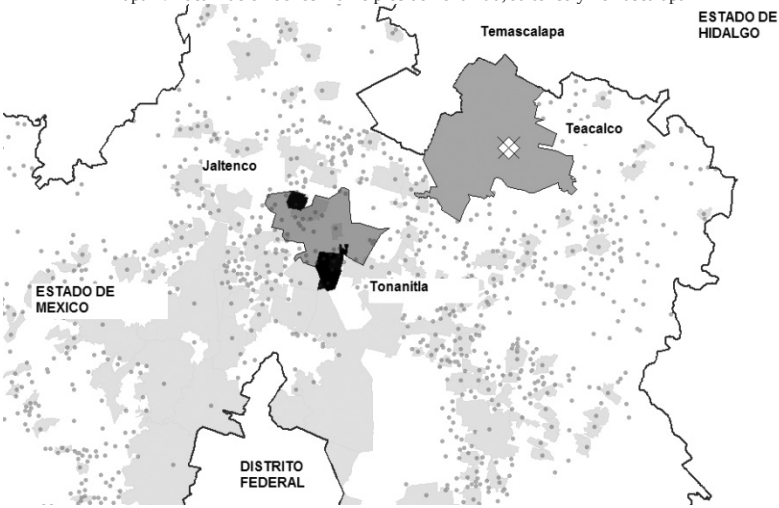
El municipio de Tonanitla se localiza en el oriente del estado de México, entre los municipios de Nextlalpan al norte, Tecámac al oriente, Coacalco y Tecámac al sur, y Tultitlán y Nextlalpan al poniente; ocupa una superficie de 8.5 kilómetros cuadrados, en lo que otrora fue la isla y lago de Tonanitla, y cuenta con una población en el 2010 de 10 mil 216 habitantes. Tonanitla es el municipio 125 del estado de México, segregado de Jaltenco en 2003.

A. Territorio, dinámica demográfica y económica

El municipio de Tonanitla, de igual manera que el municipio de Temascalapa donde se ubica el pueblo de Teacalco, forma parte de la Zona Metropolitana de la ciudad de México, pero se diferencia de aquel en que este se encuentra conurbado. Es decir, el asentamiento humano a través de vivienda y la infraestructura urbana de Tonanitla, conforma una continuidad con la ciudad de México a través del pueblo de Ojo de Agua del municipio de Tecámac, mismo que se integra urbanamente

con la porción oriente de Ecatepec y así sucesivamente hasta el Distrito Federal. Prácticamente la mitad del espacio territorial de Tonanitla esta inmerso en la mancha urbana. Llegar a él es sencillo, basta tomar la carretera federal 85, libre o de cuota que va de México a Pachuca, y tomar la desviación a Ojo de Agua, misma avenida que conecta hasta Tonanitla.

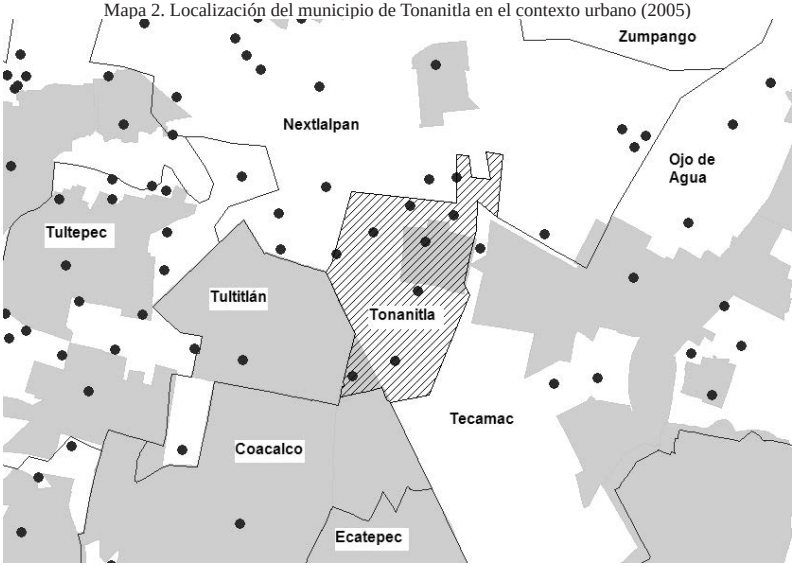
Mapa 1. Localización de los municipios de Tonanitla, Jaltenco y Temascalapa



Fuente: elaboración propia con IRIS 3.0

Tonanitla se integra de 6 localidades, siendo la de mayor población la cabecera con 6 mil 774 habitantes, seguida de la colonia la Asunción con 2 mil 881 habitantes. De acuerdo a la clasificación del capítulo quinto, se trata del grupo de "Fracciones de poblaciones urbanas", específicamente del tipo IU por su intensa interacción urbana, elevado crecimiento medio anual de la población y terciarización económica. Es decir, tiene condiciones similares a la de los pueblos de Santa Isabel Ixtapan, Ayotzingo, San Francisco Chimalpa, San Pablo de las Salinas y San Juan Zitlaltepec, también del estado de México, que participan en las luchas de los campos municipales. De 2000 a 2010 la población tan solo de las dos principales localidades creció de 5 mil 821 habitantes a 9 mil 665, que representa un crecimiento medio anual de 4.9%. Según datos del CONAPO continuará esta dinámica en las siguientes décadas, para albergar el municipio en 2030 una población de 16 mil 500 habitantes. Aunque debe advertirse que el comportamiento, de acuerdo a los datos censales de 2010 ha sido de mayor crecimiento al de las proyecciones elaboradas en 2005.

Mapa 2. Localización del municipio de Tonanitla en el contexto urbano (2005)



Fuente: elaboración propia con IRIS 3.0

Respecto a la composición sectorial de la población ocupada, Tonanitla sigue el patrón de las localidades IU. El 16% de la PO labora en el sector primario, 28% en el secundario y 52% en el terciario, con una tendencia a la terciarización. La tasa de desocupación es de apenas el 3.9%, aunque se infiere por la cifras de población con derecho a la seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, que el 42% de la PO trabaja en el sector informal. De esta manera, la terciarización resulta de carácter espuria y, por ende, las condiciones laborales son ampliamente precarias. El dato es superior al 32% de la PO del estado de México sin seguridad social relacionada a un trabajo formal, pero inferior al 60% a nivel nacional y al 54% que presenta Teacalco. En el rubro de ingresos, la PO de Tonanitla también presenta condiciones precarias, aunque menores a las de Teacalco. La PO que percibe hasta dos salarios mínimos es de 40%, en tanto en Teacalco es de 59% y la media estatal de 45%. Pero respecto a la cantidad de horas laboradas a la semana, el 56% de la PO labora más de 40, una cifra por encima del 37% de la PO de Teacalco y del 49% estatal.

Otros datos sociodemográficos que pueden complementar la comprensión de su dinámica son: a) Tonanitla no es un municipio que pueda ser identificado como indígena, pues esta población representa apenas el 0.5%. b) Se trata de un lugar de alta recepción de migrantes. En 2000 el 20% de la población de la cabecera y el 50% de la segunda

localidad según su tamaño poblacional, había nacido fuera de la entidad y, en 2010 en total en todo el municipio el 37% de los habitantes habían nacido fuera de la entidad. Las familias proceden principalmente del Distrito Federal (PMD, 2009). c) El grado promedio de escolaridad es de 7.8 semejante al promedio de las localidades IU de 7.64. d) En el contexto nacional tiene una baja marginación, ocupando la posición 2138 de entre 2445 municipios. En una escala del 0 al 100 su marginación es de 14.

B. Las municipalizaciones de Tonanitla

El pueblo de Santa María Tonanitla, cabecera del municipio que lleva su nombre, ha presentado tres momentos de municipalización. Primero, en el siglo XIX, el pueblo formaba parte del municipio de Nextlalpan, pero por decreto número 41 del 15 de octubre de 1891 se segregó para constituir, a petición de los vecinos, el municipio de Plutarco González. Es decir, a finales del XIX al igual que Teacalco este pueblo ya gozaba de tener un ayuntamiento. Los pobladores habían solicitado la separación de Nextlalpan, señalando que en las inundaciones de 1864 este no les prestó ayuda, además de disputarles el *charco* que les pertenecía. Hasta antes de la constitución de Nextlalpan en 1828 Tonanitla había estado sujeto a la doctrina de Jaltenco junto con el pueblo de Nextlalpan (Flores, 2009:100-105).

Sin embargo, por decreto del 16 de junio de 1899 se suprimió el municipio de Tonanitla, por el mismo decreto que extinguía a San Juan Bautista Teacalco junto con otros 7 municipios, por no contar según se expuso con las condiciones suficientes para su existencia. Su trayecto había apenas perdurado ocho años. Para entonces, el lago, una fuente de riqueza para la población predominantemente silvícola, se estaba desecando y la tierra no era propicia para la agricultura. Este fue el primer momento de municipalización.

El segundo momento inició ese día del 16 de junio de 1899 con un carácter negativo pues, Tonanitla en vez de ser reintegrado al municipio de Nextlalpan del cual había formado parte desde 1828, se integró al de Jaltenco. Esta es una situación no común no por el proceso de supresión en sí, sino porque el municipio al cual se integraba no formaba una continuidad territorial con él. Refiere el historiador Felipe Flores[32] en entrevista realizada en 2012 que, a Nextlalpan no podía reintegrarse el pueblo por los problemas que habían conducido a su separación. Por tanto, se integró a Jaltenco con quien históricamente estaba relacionado

32 Felipe Flores Rodríguez es cronista del municipio de Tonanitla y actual administrador del museo comunitario, fungió como delegado municipal entre 1983 y 1985. Actualmente es maestrante en historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, especializado en historia de Xaltocan del siglo XVI.

desde tiempos precoloniales como pueblo tributario y, después sujeto a su doctrina. El problema es que ahora se anteponía territorialmente otro municipio, no un pueblo, con un ámbito jurisdiccional propio. Como se muestra en el mapa 1, entre Tonanitla y Jaltenco está Nextlalpan. La supresión de Tonanitla como municipio en 1899 implicó convertirse en un apéndice territorial de Jaltenco, con una separación espacial de 7 kilómetros.

Desde este momento, desde luego la relación de Tonanitla con Jaltenco no fue sencilla, e incluso se reportan acontecimientos que tensaron la relación. Por ejemplo, en 1911 el ayuntamiento de Jaltenco intentó embargar 67 hectáreas del pueblo por un adeudo de impuestos; y luego, dar posesión de parte de sus tierras a un particular. Estas tierras aun se encuentran en controversia. Por ello, en 1953, con anuencia del gobierno del estado, Tonanitla se separó de él sin convertirse en municipio, lo cual implicó la conformación de una estructura de gobierno *sui generis*. La gestión de servicios públicos y la seguridad del núcleo de población quedaron sujetas a la delegación municipal, el registro civil a cargo de Nextlalpan, los asuntos agrarios los condujo el comisariado ejidal y, como los otros pueblos continuó con su propio juez conciliador hasta los años sesentas. Refiere Flores de esta organización (2009:35),

> la realización de asambleas públicas es la forma en que acostumbró decidir sobre los problemas de los servicios o asuntos de carácter político.
> La autoridad máxima de la comunidad era la Delegación Municipal que se integra por tres ciudadanos en el carácter de delegados y tres con el nombramiento de comandante, su función fue el de procurar el bienestar de los habitantes a través de la búsqueda de soluciones a los problemas que surgían entre las personas o en general que afectaban la armonía del pueblo.

El tercer momento corresponde al de creación del municipio de Tonanitla por decreto 152 del 29 de julio de 2003. La creación fue resultado de un largo proceso de lucha encabezado por la Comisión de Integración de la Comunidad, un proceso no siempre continuo, a veces intermitente con varios años de interrupción de la comisión pero intensificado y definitivo a partir de 1991. En este año fue electa por la asamblea, en una votación dividida, una delegación municipal que promulgó "la independencia y autonomía de la comunidad" (Flores, 2009:36). Su objetivo era buscar la restitución del municipio, pues ya resultaba inviable la reintegración a Jaltenco o Nextlalpan. Dos argumentos son los principales que sustentan la solicitud, como causa el olvido del que era parte Tonanitla. De igual manera que se relató de Teacalco, los tonanitecatl[33] indican que era inadmisible para entonces

33 La exposición de motivos del decreto 152, por el cual se crea el municipio de

que ni telefonía tuvieran en sus hogares. Los datos censales de 2000, muestran además, que solo el 12% de las viviendas contaban con agua potable entubada, en tanto en la cabecera el 96% de estas. Como proyecto, se infiere que la posesión del capital municipal, además de responder al anhelo de carácter histórico, favorecería el desarrollo del pueblo. En la exposición de motivos se menciona que, nadie más que los tonanitecatl "para servir con mayor interés a sus conciudadanos".

Este 2012 se cumplen 9 años de la creación del municipio de Tonanitla. Parece pertinente evaluar el cumplimiento de los objetivos. ¿Cuál es el desarrollo alcanzado como municipio? En los capítulos tercero y cuarto se plantearon algunas limitantes de la municipalización. Por la doble centralización de la descentralización esta aparece como una falacia para el desarrollo, pues en tanto se trata de un proceso de la regulación neoliberal está constreñido a garantizar un régimen de acumulación que busca el descenso del salario relativo. ¿Cuál es el efecto de la municipalización en el campo municipal de Tonanitla? Previo a responder a este cuestionamiento, se anotan algunas aclaratorias de la configuración del campo municipal en cuestión.

C. Capital social, capital político y capital económico

La creación del municipio de Tonanitla debe observarse tomando en consideración tres procesos que inciden en la lucha social del campo municipal. Primero, el pueblo de Tonanitla tiene un historial de organización sentada en el ejido y la asamblea. En 1929 los pobladores recibieron una dotación de tierra de la hacienda Ojo de Agua, que se amplió en 1938. La cantidad de hectáreas otorgadas suman poco más de 700. Este elemento, como en la mayoría de los pueblos demandantes está presente, e indica que esta capacidad podría ser evaluada en el momento de la lucha. Se trata de un capital social, que de acuerdo a la teoría de los campos de Bourdieu, resulta intercambiable por otro capital para mantener o mejorar la posición social en un campo, en este caso el campo municipal. Desde luego que en el campo de Tonanitla se entrecruzan en el capital social además de la intervención de los ejidatarios y los avecindados, la de los pequeños propietarios en la asamblea municipal y sus comisiones. De manera distinta a otros campos ejidales, aquí se transpone a éste un campo sui generis para los asuntos locales, que potencia el capital social.

En este aspecto es menester anotar que, como se mencionó en los capítulos cuarto y quinto, el interés por ciertos capitales, otrora en juego

---

Tonanitla, refiere a los pobladores como tonanitlenses, pero el cronista del pueblo Felipe Flores Rodríguez prefiere referirse a ellos en su texto *La identidad de Tonanitla* (2009), como los *tonanitecatl*, gentilicio que se adopta en este capítulo.

en el campo local ejidal, ya para los noventas con el desmantelamiento de esta institución comienza a trasladarse al campo municipal. En esa década el capital ejidal pierde importancia ante el capital municipal. Debe recordarse que en otrora en estos espacios, era la autoridad ejidal quien gestionaba o realizaba en gran medida a través del sistema de faenas y de cooperación los trabajos de introducción de servicios públicos. Santa María Tonanitla, cabecera del municipio es el núcleo de población del ejido. Así pues, este proceso parece marcar no solo la posesión de un capital social intercambiable, sino la pérdida del interés en el capital ejidal y el del campo sui generis, que no pueden atraer el capital municipal en revalorización, por la codificación que le hace poseedor de éste sí y solo sí al ayuntamiento.

Segundo, si bien como se mencionó los procesos sociales de municipalización no están relacionados a una filiación de partido político alguno, en el caso de Tonanitla cuyo municipio del cual formaba parte hasta antes de su creación siempre estuvo bajo un gobierno del Partido Revolucionario Institucional, en los procesos electorales para elegir al ayuntamiento los electores tonanitecatl omitían su participación. En una nota del periódico *El Universal*, del 5 de junio de 2001, Lauro Ortíz Ramírez expresaba "no podemos elegir a un alcalde de un municipio al que no pertenecemos". En la misma nota se indica:

> Por ello realizan sus propias elecciones independientes y autónomas, la última de ellas, en diciembre del año 2000, cuando participaron "750 ciudadanos con credencial de elector y 250 sin credencial", para elegir la Comisión de Integración de Tonanitla, afirmó su presidente Lauro Ortíz.

Es decir, la ausencia del sistema de partidos en lo concerniente a los asuntos locales y su sistema de gobierno en el que se traslapan diversas instituciones desde la ejidal y la delegacional hasta la mayordomía, favoreció una cohesión social en juego en el campo municipal de Jaltenco, cuyo resultado fue la creación del campo municipal de Tonanitla. Claro esta que este sistema fue trastocado con la incorporación del sistema de partidos. En 2003, la primera autoridad civil municipal de Tonanitla fue designada por el congreso del estado. En 2006 se efectuó el primer proceso electoral logrando el triunfo el Partido Convergencia, en 2009 refrendó este partido su triunfo, pero en 2012 obtuvo la mayoría de la votación el Partido Revolucionario Institucional. En los procesos la participación fue del 66, 70 y 72% respectivamente, unos porcentajes con más de 15 puntos por encima de la participación estatal.

Tercero, el proceso de la municipalización tiene un contenido coyuntural. En 2001 los ejidatarios de Tonanitla fueron informados por parte de la Comisión Nacional del Agua del proyecto de construcción

de una de cuatro plantas de tratamiento de aguas residuales del valle de México. Este proyecto requeriría de 164 hectáreas de 113 de los ejidatarios del centro de población, es decir el 20% de su ejido. Ante ello los ejidatarios antepusieron a la venta de sus tierras el que se reconociera a Tonanitla como municipio (*El Universal*, 8 de junio de 2001).

Aunque la planta hasta ahora no es una realidad, refleja la negociación que los tonanitecatl realizan de un capital económico para obtener el capital municipal. El cronista Felipe Flores Rodríguez interpreta que, en la negociación de 2003 que llevó al reconocimiento, medio el desistimiento de los tonanitecatl de solicitar también se integraran al municipio las tierras ejidales que les pertenecen pero que se encuentran en el municipio colindante de Tecámac. Un mecanismo de obtener formalmente, las autoridades de Tecámac, el control de este espacio para el desarrollo inmobiliario cuando se vendan y fraccionen aquellas.

2.- El valor del capital de Tonanitla

Como se estableció en los capítulos cuarto y sexto, la valorización del capital municipal, de acuerdo a Haldenwang (1990), puede encuadrarse en tres rubros: el administrativo, el político y el económico. Sobre este último, vale recordar que no esta considerado en los procesos de descentralización en México, más aun se ha dado cuenta que los territorios quedan bajo la regulación neoliberal más expuestos al capital de carácter trasnacional, quedando las poblaciones locales sin posibilidad general de incidir en el control de la organización de la producción y el trabajo. Claro, sin desmedro de algunas experiencias exitosas. Sin embargo, en el caso de Tonanitla la obtención del capital municipal, dado el acelerado proceso de crecimiento urbano, le otorga a los 498 actuales ejidatarios el poder administrar el fraccionamiento y urbanización de sus tierras ejidales dentro de su jurisdicción, y con ello acrecentar el valor de su tierra. Así el capital sirve en el campo económico para regular por sí una acumulación de capital, otrora sujeta al ayuntamiento de Jaltenco o Tecámac.

Como quedó anotado en párrafos anteriores, en la negociación de la creación del municipio de Tonanitla estuvo presente el desistimiento para integrar el ejido en el territorio de Tecámac al de Tonanitla. Pero dicha negociación implicaba así mismo quitarle el control, y tomarlo para sí, de la administración para el desarrollo urbano de las tierras ejidales y de propiedad privada dentro de Jaltenco para el ayuntamiento de Tonanitla. Si bien, en el Plan Municipal de Desarrollo 2009 – 2012 del municipio no se contempla la autorización de nuevos fraccionamientos, el actual

comisariado ejidal Efrén Bennetts Rodríguez expresa que la venta de las parcelas se está dando, y el cronista Felipe Flores menciona que la mitad del ejido ya esta vendido, expresa: "las inmobiliarias están al acecho".

En el rubro de valorización política, desde luego que el capital municipal que se obtiene, tiene las mismas condiciones que el capital en disputa de Temascalapa. Se trata de un capital que da certeza, desde el constitucional federal, de la competencia en la provisión de ciertos servicios públicos, de la regulación del desarrollo urbano y de la libre administración de la hacienda, con el consecuente aseguramiento de fuentes de ingresos, este último el valor mas relevante. Pero hay otro ingrediente. Como con la reforma de 1992 a la norma agraria que establece que la autoridad ejidal solo puede opinar ante el gobierno municipal del desarrollo del asentamiento humano, ya no mas gestionar, el pueblo de Tonanitla perdía el administrar por si los servicios, que implicaba la sujeción de estos a Jaltenco, e manera que la obtención del capital viene a representar el mantener la independencia de gestión. El sistema de agua potable, el drenaje, la electrificación, las escuelas habían sido producto de la gestión del pueblo, no del ayuntamiento de Jaltenco o Nextlalpan.

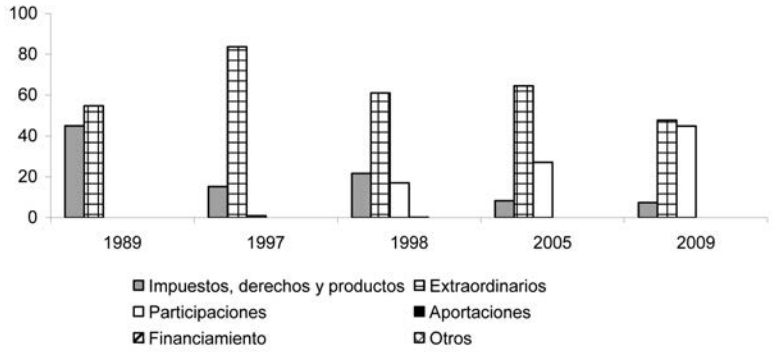
Es decir, el proceso de descentralización neoliberal que con las reformas de 1983 y 1987 precisó las competencias municipales, representó de manera inmediata para Santa María Tonanitla la perdida normativa de toda posibilidad de continuar gestionando de manera independiente sus servicios. Es así que se entiende, en este contexto la discusión en la asamblea municipal de 1991 de elegir entre restitución de Tonanitla como municipio o reintegración, pues continuar como pueblo independiente representaba perder todo capital político. La restitución o la reintegración eran las únicas vías sino para ganar, sí para mantener el capital que ya se poseía. Véase como el análisis de este valor político del capital municipal conduce a un juego distinto al de Teacalco, pues allá se lucha por poseer, por ganar, pero aquí representa una lucha social por conservar o no perder el capital que ya se posee. En este sentido refiere el cronista de Tonanitla Felipe Flores el pensamiento de los pobladores antes de la restitución: "por la vía del hecho tenemos nuestro municipio, por derecho no lo tenemos, pero de hecho lo estamos teniendo".

No es la misma situación respecto al rubro administrativo, pues con la reforma de 1983, con la estructura hacendaria de entonces y ahora, el capital municipal sí representa para todo pueblo que le posea una ganancia. Si se observa el cuadro 2 del capítulo sexto, en el cual se observa que hasta el 70% de los ingresos municipales provienen de trasferencias, se entiende que mantenerse un pueblo al margen de éstas es perder la posibilidad de tres tantos de ingresos a la propia recaudación.

Este es el valor fiscal administrativo del capital para Tonanitla.

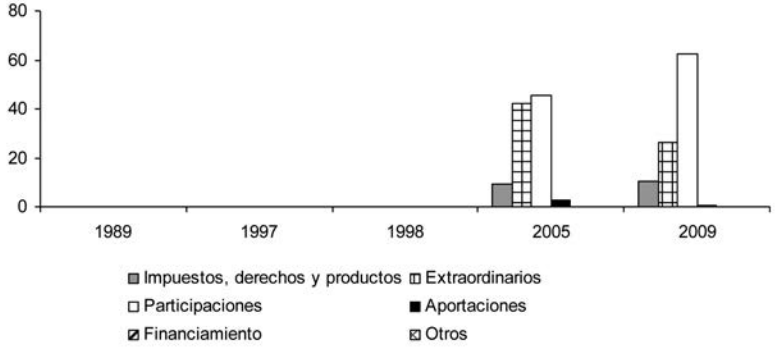
En el cuadro 1 se muestra que, para el caso del municipio de Jaltenco al cual pertenecía Tonanitla, el peso de la recaudación propia venía descendiendo por efecto del aumento continuo de las transferencias, primero de las aportaciones federales y, a partir de 1997, de las aportaciones. Por lo que, su restitución como municipio bajo este contexto implicaría un considerable aumento de los ingresos públicos. En el cuadro 2 se nota, para el caso de los ingresos públicos ya del municipio de Santa María Tonanitla como la recaudación propia solo representa un 10%. El restante 90% de ingresos es el valor fiscal administrativo que Tonanitla recibe al municipalizarse. La exposición de motivos del citado decreto estimaba que estas trasferencias representarían el 83.95% de los ingresos totales.

Cuadro 1. Composición de los ingresos municipales de Jaltenco, años seleccionados



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, 2011.
Nota: Los ingresos extraordinarios incluyen aprovechamientos y contribución de mejoras.

Cuadro 2. Composición de los ingresos municipales de Tonanitla, años seleccionados



Fuente: elaboración propia con datos de INAFED, 2011.
Nota: Los ingresos extraordinarios incluyen aprovechamientos y contribución de mejoras.

Debe advertirse que el decreto 152 por el cual se crea el municipio de Santa María Tonanitla se anuncia que los ingresos de Jaltenco no serían afectados, debido a la disminución del número habitantes de éste, siendo un indicador al cual están relacionadas las transferencias. En el cuadro 3 se observan dos situaciones referentes al ingreso per capita municipal en el periodo 1995 – 2010. Primero, en el caso de Jaltenco se nota el continuo aumento del valor del capital municipal de 216 pesos por habitante en 1995 a 2 mil 402 en 2010. El valor aumentó poco más de mil por ciento. En el ámbito nacional fue de 150% y en el estatal de 188%. Indudablemente, Jaltenco es uno de los municipios cuyo capital se ha revalorado relativamente en mayor cuantía.

Segundo, en el caso de Tonanitla, que a partir de 2003 comenzó a recibir por medio de transferencias ingresos públicos, se nota que estos en términos per cápita son mayores a los de Jaltenco y, que pese a su incremento poblacional, su tendencia es ascendente. Para 2010 son 40% superiores. Claro que el monto de 2 mil 402 y 3 mil 373 pesos por concepto de ingresos públicos per cápita para Jaltenco y Tonanitla aún dista de la media nacional y estatal; al igual que los ingresos de Temascalapa estos son inferiores.

En la ley de ingresos del 2012 se estima un presupuesto de 70.8 millones de pesos, integrado por un 25% de recaudación propia, 30% por concepto de participaciones y 45% de aportaciones. Con este presupuesto, el ingreso público per capita municipal estaría alcanzando el monto aproximado de 6 mil pesos.

Cuadro 3. Ingreso municipal percapita, en pesos reales, 1995-2010

	Nivel nacional	Estado de México	Jaltenco	Tonanitla
1995	4,037	3,474	216	-
2000	9,177	6,599	350	-
2005	11,386	9,868	1,405	1,744
2010	11,631	8,706	2,402	3,373

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED 2011, y censos y conteos de población 1995, 2000, 2005 y 2010

3.- El juego después de la municipalización

Dos son las esferas principales y dos los medios, desde los cuales se puede analizar el efecto de la municipalización en el juego del campo municipal de Tonanitla. Por un lado, la esfera concerniente al desarrollo, objetivo de la descentralización neoliberal, y la esfera de la gestión local como estrategia para lograr el objetivo. Por el otro lado, el medio de análisis de la historia objetivada en las cosas y el medio de la historia encarnada en los cuerpos. En este marco analítico, se procede enseguida a exponer la situación del campo después de la municipalización.

A. Municipalización, falacia del desarrollo

Expresa el cronista Felipe Flores: "... carecíamos de muchas cosas y de momento viene como el *boom* no, que tenemos ya escuelas, ésta administración las enriquece, enriquece muchas cosas, se hace un boulevard [...]. En la parte material hay un encanto ...". En efecto, cuando se llega al municipio de Tonanitla proveniente de Ojo de Agua, la primera imagen que se recibe es la del boulevard 20 de Noviembre, obra recién ejecutada de cuatro carriles y con alumbrado público, enseguida se accede al centro histórico cuyas calles también han sido recientemente pavimentadas, sino es que en el momento se encuentran en construcción, las cuales cuentan con banquetas estampadas. Por la avenida que le llaman los tonanitecatl "el circuito" se accede a una manzana que alberga un inmueble de dos pisos, con plaza cívica. Se trata del inmueble inaugurado en 2011 que alberga a la presidencia municipal, con disposición de diversas oficinas y mobiliario de nueva adquisición. En la manzana oriente de ésta sorprende la unidad deportiva, que integra espacios con gradas para la práctica de diversos deportes. Estas dos últimas obras ejecutadas directamente por el gobierno del estado.

En general, cuando se platica con los tonanitecatl de la creación del municipio se dan referencias con orgullo de las varias acciones en materia de infraestructura pública, así como de apoyos que se otorgan. Cuando se accede al portal en internet del ayuntamiento y se consultan los informes de gobierno y los reportes de avance de obras, se corrobora el mundo de las cosas que se percibe y el mundo de las mentes que se escucha. Desde el 2003 se pueden citar, además de la realización de las obras anteriores, el nuevo alumbrado público, la nueva red de agua y de alcantarillado, la adecuación del centro de salud y la creación de la unidad médica especializada para la mujer. De acuerdo al padrón de beneficiarios del año 2012, el programa 70 y más apoya a 273 personas, que representan el 40% del total de adultos de más 60 años en el municipio.

Cuadro 4. Variables seleccionadas de desarrollo de Tonanitla, 2000 - 2010

Variables	Jaltenco	Tonanitla
Población 2000	25459	6170
Población 2010	26328	10216
Viviendas con cobertura de agua potable 2000	96.2%	12.1%
Viviendas con cobertura de agua potable 2010	99.8%	92.6%
Grado promedio escolar 2000	7.8	7.8
Grado promedio escolar 2010	8.9	8.7
PO con ingresos de hasta 2 S. M. 2005	32.7%	32.7%
PO con ingresos de hasta 2 S. M. 2010	29.2%	40.9%
Lugar a nivel nacional en Marginación 2005	2433	2242
Lugar a nivel nacional en Marginación 2010	2426	2138
Lugar a nivel estatal en Marginación 2005	122	92
Lugar a nivel estatal en Marginación 2010	121	79

Fuente: elaboración propia con datos censales SNIM 2012 e INEGI 2012
Nota: Con excepción de la población, solo se tomaron los datos de las cabeceras de ambos municipios.

Efrén Bennetts, actual comisariado ejidal, participante activo desde los años sesentas en las comisiones de la delegación, evalúa de la siguiente manera la creación del municipio de Tonanitla en 2003:

> ha beneficiado en la cosa material porque ya se dio por pavimentar nuestra avenida principal, nuestras calles del centro del pueblo, la cosa de la vivienda ya no estamos como antes [...], por el mismo municipio que es el arquitecto de obras públicas ya le hicieron la barda a nuestro panteón para proteger las tumbas de nuestros difuntos, han pavimentado las calles, hay luz pública, los servicios de día en día son mejor, sí ha dado beneficio la creación del municipio. [...] del 2003 para acá las mejoras se están viendo, porque la mayor parte de las calles ya están pavimentas, hacia las colonias del lado sur, del lado poniente, del lado oriente, del lado norte. Yo no puedo decir que no ha habido mejoría. Sí la hay.

Sin duda alguna, la percepción y apreciación de los Tonanitecatl sobre las acciones del gobierno municipal son positivas. Las obras se pueden corroborar físicamente, y para cualquier visitante son notarias por su reciente ejecución. Sin embargo, cuando se revisan algunas variables de condiciones de vida del lugar, según datos censales, no se puede dar cuenta de un cambio positivo. Más aún, la evolución del índice de marginación muestra que el municipio de Tonanitla desciende de 2005

a 2010 en su posición nacional y estatal. Esta aparente contradicción se resuelve dando cuenta de la evolución de uno de los componentes del índice, este es el porcentaje de la PO que percibe hasta dos salarios mínimos. Como se muestra en el cuadro 3, esta PO en el municipio de Tonanitla aumenta de 32.7% en 2005 a 40.9 en 2010. Esto implica que, el ingreso de la PO esta descendiendo, de ello el descenso en la posición nacional del índice de marginación.

Por tanto, el efecto en el desarrollo de los Tonanitecatl de la municipalización en el contexto de la descentralización neoliberal, debe dividirse entre el análisis de la política social y las acciones que inciden en la organización del trabajo. Se revisaron para este efecto las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del municipio, de los ejercicios fiscales 2009, 2010 y 2012, así como los informes de gobierno 2010 y 2011. El análisis de estos documentos demuestra que, las acciones municipales se acotan a ejecutar la política social delineada a nivel federal. El 62% del gasto es de carácter social y proviene de las transferencias por concepto de aportaciones. El resto de los ingresos se destina a gasto corriente. No se ubica ninguna acción orientada a gestar algún proyecto productivo local, o que impacte relaciones productivas locales o de organización del trabajo.

En suma, si se cruzan las condiciones del trabajo precarias en ascenso, con la orientación y monto del gasto público y la apreciación de los tonanitecatl sobre las acciones del gobierno municipal, su hábitus, se refrenda la conclusión del capítulo tercero: la descentralización neoliberal no es la panacea sino la falacia al desarrollo, y en este sentido, la municipalización de Tonanitla actúa como estrategia en medio de la popularidad de lo local solo para gestionar la política social del estado y contener la posible impopularidad del régimen. Es decir, si como plantea Haldenwang (1990:63), "Descentralizar significa intervenir en la estructura institucional político-administrativo con el fin de modificar la forma y el grado de la regulación...", con el descenso del ingreso por una parte, y la apreciación positiva del municipio a través de las acciones de política social descentralizada por la otra, se muestra que en Tonanitla el proceso de municipalización ha resultado favorable al régimen como regulación. Es ahora el ayuntamiento de Tonanitla, y no el de Jaltenco o Nextlalpan, responsable del devenir del desarrollo del pueblo.

En otrora, el pueblo gestionaba como colectividad ante gobierno del estado las obras públicas y servicios. Dice Felipe Flores y Efrén Bennetts, había faenas y se daba cooperación. Pero ahora, para quien no resulta favorable la creación del municipio es porque espera todo del gobierno municipal. Esto se explica con la siguiente expresión de Efrén, ahora la faena le toca al municipio, "al presidente municipal, al

síndico municipal, a toda su comitiva, a todos los que son presidente, síndico, secretario, y ya son regidores". Es decir, la municipalización neoliberal le asigna la responsabilidad del desarrollo al ayuntamiento. Al respecto ya se había discutido en el capítulo cuarto las debilidades de la descentralización, la doble centralización, pero en este caso se agrega la que va del pueblo al ayuntamiento. Si, en el contexto del "hágalo usted mismo" de la vulgata neoliberal el responsable de sí es el individuo, el pueblo, pero en el pueblo municipalizado el ayuntamiento es la instancia que se evalúa. ¿Con el proceso de municipalización en Tonanitla se desarrolló algún conflicto que confronte al ayuntamiento?

B. De pueblo a municipio, de la clase-pueblo a la clase-partido

El antropólogo Ricardo Romano (2011) en el texto *Autonomía o integración municipal en dos municipios de Tlaxcala rural*, discute la paradoja a que conduce la búsqueda de autonomía de los pueblos. Señala que, primero, cuando estos transitan de barrio a pueblo logran consolidar su sistema tradicional de cargos que los diferencia de la comunidad de origen. Pero después, cuando en la búsqueda de mayor autonomía se consolidan como municipios para acceder a recursos públicos, son atrapados en la institucionalidad del estado que les resta autonomía, rompe su estructura de gobierno tradicional y con ello se fragmenta la cohesión social. El autor a partir de los estudios de los pueblos de Contla de Juan Coamatzi y San Francisco Tetlanohcan, concluye que, la municipalización:

> crea divisiones en las prácticas tradicionales del poder político, pues la comunidad asume el juego marcado por el Estado, en el sentido de establecer elecciones populares a través de los partidos políticos, lo que genera una ruptura con el ejercicio local del sistema de cargos. La situación de divisionismo puede considerarse como el costo social al que están sujetos los pueblos de Tlaxcala cuando adquieren el reconocimiento municipal.

En relación al planteamiento de Romano (2011), para el caso de municipalización de Tonanitla, puede inferirse que el sistema de partidos políticos al cual se integra el pueblo para la elección de su autoridad municipal ha quebrado la cohesión social que alimentó la propia lucha para obtener el reconocimiento de municipio. La anterior forma de organización política de Tonanitla residía, como se apuntó, en un complejo sistema de instituciones: la mayordomía, la delegación, el juez, el comisariado, y el servicio de registro civil dado por Nextlalpan, autoridades electas mediante asamblea pública. Narra Felipe Flores respecto a esta organización antes de que Tonanitla fuera municipio,

> había una democracia plena, por democracia entendemos la participación directa de toda la gente, o sea, no hay votación por urnas o votación por papeles, sino la votación [es] levante la mano, quien esta por este señor, quien esta por el otro y así nos vamos. Entonces en aquel tiempo si hubo representación comunal [...] había familias que influían como en todas partes, influían en el poder político, aquí también había familias que influían en el poder político.

En este sistema complejo, el poder socioreligioso incluso se transponía a los asuntos civiles. El cronista Felipe Flores (2009) en su texto *La identidad de Tonanitla: una historia por contar*, da una referencia: la distribución de manzanas del sistema de cargos que son San Juan, Candelaria, Los Remedios y Asunción, también se utilizaba "en las cooperaciones para las obras públicas, estas tuvieron vigencia hasta antes del decreto en el que Tonanitla obtiene su categoría de municipio". Pero, el proceso de municipalización que ancla la elección de la autoridad al sistema de partidos políticos, y a la gestión local a un sistema centralizado, siguiendo la tesis de Romano Garrido, quebranta el sistema tradicional de gobierno autonomizando las diferentes esferas y confrontando al pueblo.

Sin embargo, desde el marco analítico de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu, se puede dar una interpretación distinta. Si se parte, del supuesto de que el capital municipal es un metacapital, y se lucha por el como medio para modificar las posiciones de otros campos, se puede sostener que esas luchas ahora expresadas a través de los partidos políticos, eran luchas sociales preexistentes a la lucha municipal. La diferencia radica en que estas son ahora trasladadas al espacio del municipio, donde se pierde la confrontación entre la cabecera y los demás pueblos. No se trata ya de una lucha entre los pueblos por ganar el capital municipal, sino de élites locales por controlar el capital obtenido. Elites preexistentes que como expresan Mattos (1990), Arocena (1995) y Coraggio (1987), con el nuevo capital se renuevan y, por ende, se ahonda la conflictividad en lo local.

Felipe Flores, cronista, describe este juego en Tonanitla partiendo de la tesis de Romano:

> estamos cayendo en una crisis social, los partidos vienen a dividir, cada quien forma sus grupos, entonces como que se va perdiendo la identidad cultural, la social, y en aquella lucha que se decía todos jalamos parejos, por lo menos un 70 o un 80%, después un 50 pero bueno no, pero había una cohesión social, había más alegría, había mas comunidad, ahora no, ahora yo creo que desencanto por parte de nosotros mismos de la parte tradicional, es que se esta perdiendo la parte colectiva. Es decir, el municipio viene y nos impone, nos da, es como el papá nos esta dando, y estamos recibiendo sin hacer nada, antes si barríamos nuestra calle ahora pedimos que nos la barran. Esas cosas pequeñas no, que este, que el municipio viene así como hacer un hábito diferente y no sabemos

a donde nos va a llevar.
Yo le hecho la culpa un poco a los partidos políticos, los partidos políticos sea PAN, PRD o los demás vienen y dividen a las comunidades, no es caso de nosotros nada mas, en los demás pueblos lo vemos, entonces vienen y nos dividen, sacan provecho sacan sus regidurías, sus diputados y se van, y dejan a un pueblo peleado.

Desde luego que este reconocimiento que se hace del conflicto local a través de la categoría de los partidos políticos, si bien representa un conflicto social por el capital municipal que es lo que le define, también refleja la introducción del nuevo sistema categorial anclado al municipio. Sucede que las luchas preexistentes se arropan bajo la nueva categoría de diferenciación, perdiendo pertinencia la territorial. Las clases confrontadas ya no son los pueblos, sino los grupos que se reconocen a partir de una nueva categorización, la de los partidos que diferencian con su discurso, prácticas y proyectos. El mismo cronista Felipe Flores ha reconocido que antes había familias que influían, claro que con el cambio categorial anclado a las regulaciones se pasó de la pertinencia de esta categoría a la de pueblos antes de la municipalización y, ahora con ella a la de partidos políticos.

Otra postura que contribuye al análisis del conflicto posterior a los procesos de municipalización, es el del fetichismo institucional de Haldenwang (1990:50). Este autor plantea que el enfoque de la descentralización tiene dos problemas principales, que hacen caer en el fetichismo institucional, pues se concibe que el estado se puede ajustar mecánicamente a las demandas y problemáticas. Por un lado, se parte del supuesto de que el proceso apoya la regulación de los conflictos políticos al abrir canales de participación, a través del cual se llega a acuerdos entre los diferentes actores. Es decir, más descentralización y municipalización representa menor conflicto local. Pero resulta más pertinente suponer, que siendo las élites las que divulgan e instrumentan esta visión del mundo, se favorezcan esos intereses sobre los de otros grupos, por lo que el conflicto social no desaparece.

Por otro lado, el enfoque parte de una idea romántica de lo local. Se concibe que el traslado de determinados recursos y capacidades favorecerán, por la eficiencia en el uso de los recursos, automáticamente procesos de desarrollo local. Pero en este supuesto, la invitación es a considerar además, de los intereses económicos regionales, nacionales e internacionales, los de carácter local. En el espacio local se contraponen también, en el ejercicio del capital municipal, como metacapital, intereses económicos que confrontan a diversos grupos locales. Como observa Zendejas (2001:234), la limitante presupuestal hace que los ayuntamientos tiendan a privilegiar la distribución de los beneficios del

capital en el asentamiento de la élite y sus aliados.

Mattos (1990), observa

> que los grupos sociales dominantes en el ámbito local, en muchos casos han tendido a utilizar su ahora incrementado poder en función de sus intereses estructurales y coyunturales, lo que ha redundado en resultados bastante alejados de las buscadas "transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria" [...]
>
> El problema del caudillismo de tipo personalista, donde la corrupción y la arbitrariedad son rasgos frecuentes en algunas áreas del interior de muchos de nuestros países, al ser estimulado y fortalecido por nuevas competencias y atribuciones, puede llegar a generar males peores que aquellos que se intentó enfrentar con las políticas de descentralización.

El conflicto político que se reconoce pues, son los conflictos preexistentes pero ahora expresados en el campo municipal, parece cuestionable la existencia de una cohesión social plena anterior a la descentralización y municipalización. El capital municipal es un metacapital y, como tal, se lucha por él por el poder sobre otros campos sociales. Sí la organización tradicional sentada en el sistema de cargos es observada como estable, es porque se parte de una mirada romántica de ésta excluida de los procesos de otros campos a la que está ligada, o porque se parte de un fetichismo institucional de la descentralización, esperando que esta favorezca mayor participación. Sucede en realidad que, las instituciones por las que se expresan los intereses diversos no son ahistóricas, son producto histórico. Desde luego, esta tesis se postula sin obviar la diferenciación que efectivamente se produce entre el campo social de lo político y el religioso, en relación al sistema de cargos.

En suma, la obtención del ayuntamiento por parte de Tonanitla, en el contexto de la descentralización y el debilitamiento de la autoridad ejidal, que representa el juego del campo municipal analizado en los capítulos previos, implicó: a) la ruptura del sistema de organización tradicional, que no de la cohesión social, donde ahora los mayordomos solo se ocupan de los festejos religiosos en honor a la Virgen de los Remedios y otros santos y, la autoridad civil se elige por el sistema de partidos; b) el traslado de la responsabilidad de los servicios públicos y las obras a la autoridad civil, ya no efectuándose faenas, pues el municipio está para hacerlas. Dice Efrén que ahora la gente que no esta contenta con el municipio, porque la hay, espera que el presidente vaya a decirle "oye sabes que vente, tráelo de la mano acá para que te apoyemos para que te arreglen tu calle"; y, c) la configuración de un campo de lucha donde el mismo capital municipal se juega con reglas del sistema de partidos que, en conjunto recluyen la impopularidad del régimen a la lucha por el ayuntamiento.

Los datos de resultados electorales permiten ahondar respecto a la expresión del conflicto a través de los partidos políticos. Con anterioridad a la obtención del municipio, los tonanitecatl elegían a su autoridad municipal fuera del sistema de partidos políticos y al margen de las reglas codificadas por el estado. No obstante, los tonanitecatl sí participaban en los procesos de elección para otros cargos estatales y federales. El cuadro 5 refleja que, en los procesos previos a la municipalización de 2003 para la elección de diputados federales por el principio de mayoría, eran dos los partidos políticos que disputaban a los electores, el PRI y el PRD. Si se considera que la participación promedio es del 60% en esos procesos, se infiere que se repetía el patrón nacional.

Cuadro 5. Resultados electorales de Tonanitla, para diputados de mayoría, 1994 - 2003

Proceso	PAN	PRI	PRD	Votos
1994	20%	37%	33%	1808
1997	6%	36%	52%	1618
2000	22%	39%	34%	2155
2003	15%	20%	49%	1102

Fuente: elaboración propia con datos de *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991 - 2009*.
Nota: En el proceso electoral 2000 el PAN participó en la coalición Alianza por el Cambio con el PVEM, y el PRD en la coalición Alianza por México con el PT, CV, Partido Alianza Social y Partido de la Sociedad Nacionalista. En el proceso electoral 2003 el PRI participó en la coalición Alianza para Todos con el PVEM.

Cuadro 6. Resultados electorales de Tonanitla, para ayuntamiento, 2006 - 2012

Proceso	PAN	PRI	PRD	PT	Convergencia	Votos
2006	23%	26%	12%	-	31%	2848
2009	23%	25%	11%	-	33%	3826
2012	13%	39%	18%	14%	13%	4591

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral del Estado de México.

Pero a partir del proceso electoral del año 2003 el comportamiento de los electores tonanitecatl comenzó a ser distinto. Primero, en el proceso nacional de ese año solo acudió la mitad de los electores a las urnas respecto al proceso inmediato anterior, la participación solo alcanzó el 29%. Segundo, como se observa en el cuadro 6, a partir de los procesos electorales para elegir el propio ayuntamiento, el electorado divide sus preferencias entre tres y hasta cinco partidos, alcanzando una alta

votación una fuerza no dominante en el contexto nacional. Tercero, en los procesos de 2006 y 2009 obtiene el triunfo el Partido Convergencia, fuerza política sin antecedentes de preferencia del electorado. Cuarto, en el proceso de 2012 obtiene la mayoría el PRI pero en un contexto de amplia división de la oposición. Quinto, en los tres procesos la participación ha sido superior a la media nacional y estatal, 66, 70 y 72%.

Claro está que en la modificación del comportamiento electoral de Tonanitla ha incidido el aumento poblacional, que implica la llegada de electores provenientes de otros espacios con posibles preferencias que afectan la totalidad. Sin embargo, el análisis anterior por sección, separando la correspondiente a la cabecera, no muestra un sesgo por este efecto. Se puede afirmar entonces que, los tonanitecatl con la municipalización constituyeron un campo de lucha que los confronta por un capital por el que habían luchado históricamente por más de un siglo, pero además a tono con el proyecto regulacionista neoliberal, recluyen la impopularidad del régimen a su esfera local, garantizando la legitimidad de éste del cual no se es conciente. Ahora en este se recluyen a través del sistema de partidos las luchas de otros campos. Los tonanitecatl dicen, en lo material la municipalización es positiva, en lo político hay un desencanto, pese a los indicadores de precariedad de la población. En todo caso, lo que viene a cuestionarse es el funcionamiento de la propia institución que representa al estado, quien es su rostro: el ayuntamiento

4.- De la variación de la municipalización como regulación

En el capítulo primero se integró una breve descripción de los procesos de lucha y municipalización reciente de los estados de Chiapas, Tlaxcala y Guerrero. El objetivo fue ofrecer un panorama contextual para el análisis de los procesos de lucha social que configuran los campos municipales, en particular para el de San Juan Bautista Teacalco. Pero ahora, se regresa a estas experiencias, una vez que se ha discutido la configuración del campo municipal bajo el marco analítico de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu y el regulacionismo de Bob Jessop, para plantear posibilidades de variación de reconfiguración según distintos contextos. No se trata de proponer tesis alternativas, sino de aportar elementos que expliquen las variaciones concretas del supuesto analítico.

Una de las críticas al regulacionismo, es la elaborada a partir del análisis de regulaciones concretas que éste cobija con la categoría fordista, las cuales resultan ampliamente variables. La respuesta es que la regulación no es un todo monolítico que pese sobre los espacios sociales locales, sino resultado de los propios procesos locales imbricados con

los de otras escalas, de manera que este se define desde lo local hasta lo supranacional, en un agregado socialmente conflictual de escalas. Esto permite explicar por qué ante una regulación definida caben variaciones concretas, pues aquella es una categoría para el análisis construida en base a abstracciones de la realidad concreta, cuyo propósito es hacer identificable sí y solo sí lo que pretende identificar: la regulación.

La tesis de la municipalización, en este sentido, no pierde valor frente a las variaciones concretas, sino solo recuerda su construcción socialmente conflictiva, en relaciones antagónicas de campos y escalas cruzadas. En Tonanitla el proceso de lucha social por el capital municipal posterior a la municipalización se reconfiguró en un proceso de clases definidas por el sistema de partidos, donde las percepciones y apreciaciones del valor del capital se reproducen con las acciones de la política social transferida. Pero como dicha reconfiguración neoliberal es atravesada por situaciones particulares en otros espacios, es pertinente pues, indicar esas situaciones a la cual queda expuesto el campo, para pensar posibles variaciones en otras experiencias de municipalización.

A. Variación de las dinámicas estructurales en lo local

Se anotó en el capítulo quinto que por las dinámicas demográficas y económicas, las poblaciones en lucha por la municipalización se agrupan en seis categorías que van de las periféricas, a las fracciones de poblaciones urbanas. La importancia de estas radica en que conducen a diferentes procesos de precarización, pero también a una apreciación distinta de ellos. Independientemente de las acciones de política social, para una población IU, por su dinámica de configuración acelerada del espacio ante un alto crecimiento poblacional e inserción de la población en actividades del sector secundario y terciario, la percepción del desarrollo puede ser positiva. Pero para las poblaciones periféricas, por el decrecimiento poblacional que se experimenta y la no reconversión productiva, las dinámicas pueden provocar como en el pueblo de San Juan Bautista Teacalco, una percepción y apreciación de no desarrollo, así que para estas, la apreciación de la municipalización puede ser negativa.

En los 29 procesos que se retoman, en este apartado, de Chiapas, Tlaxcala y Guerrero, se puede observar una variación de dinámicas demográficas y económicas respecto de Tonanitla. Esta es una población periférica IU, de intensa relación funcional con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, de acelerado crecimiento de población y cambio productivo, que no favorece una apreciación negativa de la forma de inserción laboral; pese al aumento de la PO con un ingreso de hasta 2 S. M., no se encontró es este espacio una apreciación negativa de

estas condiciones estructurales que pueden afectar la apreciación de la municipalidad. Como se puede recordar de Teacalco, la población tiende a vincular las condiciones de precarización con el actuar del ayuntamiento, una percepción inscrita en el discurso del "no trae empresas", "no genera empleo", "la población se tiene que ir a trabajar a otras partes". Pero de estos casos tan solo 9 corresponden a esta categoría.

Cuadro 7. Categorización de municipios por dinámicas demográfica y económica

Categorías		Municipios según dinámica demográfica	Municipios según dinámica económica
Poblaciones periféricas	RRR, RUR, UUR	San Damián Texoloc, San Jerónimo Zacualpan, San Lucas Tecopilco, Santa Apolonia Teacalco y Santa Catarina Ayometla.	Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal, Santiago del Pinar, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, San José Teacalco, San Lucas Tecopilco, Santa Apolonia Teacalco, Acatepec, Cochoapa el Grande, José Joaquín Herrera e Iliatenco
	UUU	San Lorenzo Axocomanitla y Santa Ana Nopalucan.	Benito Juárez, San Damián Texoloc, San Jerónimo Zacualpan y Santa Ana Nopalucan
Fracciones de poblaciones urbanas	IU	Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal, Santiago del Pinar, Benito Juárez, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, La Magdalena Tlatelulco, San Juan Huactzinco, Santa Isabel Xiloxoxtla, Acatepec, Marquelia, Cochoapa el Grande, José Joaquín Herrera, Juchitán e Iliatenco.	La Magdalena Tlatelulco, San Francisco Tetlanohcan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilehtla, Santa Isabel Xiloxoxtla, Marquelia y Juchitán
	ZC	San Francisco Tetlanohcan, San José Teacalco y Santa Cruz Quilehtla.	-

Fuente: elaboración propia con datos de SNIM y CONAPO 2012.

En el cuadro 8 se muestra un acercamiento a la diversidad de procesos a partir de dos variables, la PO con un ingreso de hasta 2 S. M. y la población con acceso a servicios públicos de salud, con excepción del Seguro Popular, como un indicador de la formalidad del trabajo. El primero de los cuadrantes incluye a los municipios donde las condiciones laborales tienden a ser positivas, en tanto, el último donde el proceso de precarización es más intenso. En estos últimos municipios la PO percibe de 2000 a 2010 un salario menor y, un porcentaje menor

de población cuenta con servicios de salud. Por tanto, en municipios como Montecristo de Guerrero, del último cuadrante, la apreciación del proceso de municipalización será proclive a ser negativa, en tanto positiva como en Santa Apolonia Teacalco. El municipio de Tonanitla se sitúa en el segundo cuadrante, junto con Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, San Andrés Duraznal y Cochoapa el Grande, donde si bien la PO con menores ingresos aumentó en el periodo, las condiciones laborales tendieron a la formalidad.

Cuadro 8. Categorización de municipios según proceso de precarización

Población con derecho a servicios de salud, relacionados a un trabajo formal	Población ocupada con un ingreso de hasta 2 S. M.	
	Decrementó	Aumentó
Aumentó	Aldama, Benemérito de las Américas, Santiago del Pinar, Santa Apolonia Teacalco, Santa Isabel Xiloxoxtla, San Francisco Tetlanohcan, La Magdalena Tlatelulco, San Lucas Tecopilco, Marquelia, Juchitán e Iliatenco.	Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, San Andrés Duraznal y Cochoapa el Grande.
Decrementó	San Damián Texoloc, San Juan Huactzinco, San José Teacalco, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, Santa Ana Nopalucan y Benito Juárez.	Montecristo de Guerrero, Santa Catarina Ayometla, San Lorenzo Axocomanitla, Acatepec y José Joaquín Herrera.

Fuente: elaboración propia con datos censales de 2000, 2005 y 2010.

B. Variación del valor de lo descentralizado en lo local

Los ingresos públicos municipales, a los que se ancla la política social, aquella que se descentraliza funcionando como contenedora de los efectos adversos del proceso de precarización necesaria, y que por ende, afecta la apreciación de los procesos de municipalización, también son ampliamente variables. Son dos las situaciones en que se presenta, por una parte, la variabilidad en el tiempo que va de menos a mayores ingresos y, por la otra, la cuantía de los mismos para un mismo momento variable según las condiciones de marginación y eficiencia recaudatoria de cada uno de los municipios.

Por la primera situación, en el pueblo de Acatepec municipalizado en 1993, o en los 16 de Tlaxcala de 1995, el efecto de las acciones de política social debió ser de menor impacto por la baja cuantía de las transferencias de entonces. Para el caso de Acatepec, en el estado de Guerrero, los ingresos públicos municipales en el año de 1995 ascendieron apenas a 231 pesos; para el año 2000 estos ya eran de mil 705. En otro ejemplo, en el municipio de San Francisco Tetlanohcan, en el estado de Tlaxcala, en 1996 sus ingresos en términos per capita apenas eran de 554

pesos, ya para el 2000 estos ascendían a la cantidad de mil 846 pesos. No obstante el aumento en el periodo de cinco años, los montos son por mucho inferiores a los ingresos actuales. En el caso del municipio del estado de Guerrero más recientemente creado, que es el de Iliatenco, en 2006 el ingreso público fue de 5 mil 357 pesos por persona. Como puede inferirse de esta situación de divergencia en ingreso público, los municipios creados recientemente tienen la posibilidad de ser valorados más positivamente que los creados en la década de los noventa. De 1995 a 2010 el ingreso público en el nivel municipal incluyendo transferencias se ha incrementado en un 188%.

Cuadro 9. Categorización municipal según ingreso público y marginación

Ingreso público municipal per capita, 2010	Lugar nacional en marginación, 2000 - 2010		
	Descenso	Ascenso hasta 100 posiciones	Ascenso de mas de 100 posiciones
Menor a 2500	Santa Cruz Quilehtla, San Juan Huactzinco, Santa Catarina Ayometla y Santa Ana Nopalucan.	San Francisco Tetlanohcan y La Magdalena Tlatelulco.	-
De 2501 a 4000	Santa Apolonia Teacalco, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal, Cochoapa el Grande y José Joaquín Herrera.	Santa Isabel Xiloxoxtla, San Jerónimo Zacualpan, Acatepec, Juchitán e Iliatenco.	San José Teacalco, San Damian Texoloc, San Lorenzo Axocomanitla, Benito Juárez, Aldama y Marquelia.
Mayor de 4000	-	Lázaro Cárdenas, San Lucas Tecopilco y Maravilla Tenejapa.	Emiliano Zapata, Benemérito de las Américas y Marqués de Comillas.

Fuente: elaboración propia con datos INAFED 2011, CONAPO 2012 e censos de población 2000 y 2010

Nota: Santiago el Pinar no presenta datos de ingreso públicos

Por la segunda situación, aunque la totalidad de los procesos de municipalización se llevaran acabo en el mismo momento, también los efectos serían variables, pues los ingresos públicos per capita no son homogéneos, estos varían según la marginación cuantificada de cada espacio y la eficiencia recaudatoria municipal, entre otros tantos indicadores para la distribución nacional, además de los aportes estatales. Como se nota en el cuadro 9, los montos oscilan en más de un 100%. El municipio de menor ingreso es San Francisco Tetlahnocan con mil 903 pesos y el de mayor ingreso es Emiliano Zapata con 5 mil 588 pesos, entre estos 29 casos. De esta manera, en los municipios de alta marginación

y de alto ingreso público per capita, como Benemérito de las Américas, se recibirá una positiva valoración del proceso de municipalización. La incidencia de la política social será elevada materialmente, y así será apreciada. Pero en el caso opuesto, de municipios de baja o muy baja marginación como Santa Catarina Ayometla o Santa Ana Nopalucan, por el bajo ingreso público, la percepción y apreciación puede ser ampliamente negativa.

En el caso de Santa Ana Nopalucan el ingreso en 2010 fue de 2 mil 184 pesos y el lugar que ocupó en el año 2000 en marginación, en el contexto nacional, fue el 2181, descendiendo 100 posiciones para el 2010. Este descenso relativo se interpreta en términos del bajo ingreso comparativamente. Pero en el caso de Santa Catarina Ayometla se agrega a la interpretación del descenso, de la posición 2130 a la 2013, un aumento de la PO que recibe hasta 2 S. M., pues este indicador también es un componente del índice de marginación. Es decir, incluso dentro del mismo cuadrante se presentan diferencias que pueden profundizar la apreciación negativa del efecto de un proceso de municipalización.

De acuerdo a la matriz elaborada, los nuevos ayuntamientos con potencial de alta confrontación en el proceso de reconfiguración del campo municipal, son los situados en los cuadrantes cercanos a la parte superior izquierda del cuadro 9, y los ayuntamientos con un bajo potencial de ser confrontados por la población son los situados en el extremo inferior derecho. Tonanitla se ubica en el cuarto cuadrante, posición cercana al área de confrontación elevada.

C. Variación en las otras luchas locales

La complejidad de las luchas locales de los campos económico, cultural, simbólico y social, y el peso de los capitales en el juego, es la tercera situación que incide en los procesos de reconfiguración de un campo municipal, incluyendo el propio juego del campo político que conduce a la municipalización. Esto se explica porque siendo el capital municipal obtenido un subcapital estatal, es decir, un metacapital, se disputa en las luchas de los otros campos, las cuales son trascendentes al propio proceso de municipalización. Las luchas por la municipalización representan las luchas de otros campos sociales, las cuales no se diluye, sino se trasladan al espacio municipalizado según las tomas de interés de las distintas clases, en su capital en juego.

No debe extrañar, en este sentido, lo anotado por Ricardo Romano (2011), del divisionismo que observa en los pueblos municipalizados de Tlaxcala con la entrada de los partidos en la asignación de las autoridades locales, aunque la interpretación desde la teoría de los campos de Bourdieu es distinta. Si la organización tradicional y la cohesión social

fue erosionada, no lo fue en sí por el sistema de partidos, sino por las luchas locales preexistentes cuya resolución anterior estaba sujeta a un juego de poder que, según el hábitus tradicional sí garantizaba la cohesión social. Así pues, la reconfiguración es solo un traslado bajo otras reglas de las disputas del capital estatal como metacapital otrora en otra escala, que resulta más funcional como regulación al régimen neoliberal.

Son cinco las luchas que pueden producir variaciones en la reconfiguración del campo municipal, según los capitales genéricos enunciados por Bourdieu: el social, el económico, el cultural, el simbólico y el político. Realizar un estudio que muestre esta diversidad para los 29 casos de Guerrero, Chiapas y Tlaxcala, como los dos ejercicios anteriores, es un trabajo de gran envergadura, que trasciende los objetivos de esta investigación, pues solo se busca señalar elementos que repercutan en una variación respecto de Tonanitla. Por ello, solo a manera de ejemplo, se refieren tres juegos locales que reconfiguran el campo municipal: a) de las organizaciones clientelares de Maravilla Tenejapa, b) de la clase de profesionistas indígenas de Santiago El Pinar, y c) de la organización tradicional de gobierno de los municipios de Tlaxcala.

La creación del municipio de Maravilla Tenejapa, en los Altos de Chiapas, se inscribe dentro de un largo proceso de clientelismo político, cuyo juego trasciende la municipalización de 1999, con luchas por recursos de política social. Es en los años setentas cuando se inició la conformación de esta red de clientelismo que configuraría el campo municipal, pues entonces la gestión para la dotación de tierras ejidales en la región tzeltal, quedó ligada al partido mediante la filiación de los demandantes a la Confederación Nacional Campesina. La provisión de servicios públicos en los centros de población así, estuvo relacionada a un intercambio de lealtades con esta central, a través de diversas organizaciones, como la Union de Ejidos de Maravilla Tenejapa y la Sociedad Magisterial Campesina.

Desde luego, que se conformaron también fuera de esta red clientelar algunas organizaciones como la TojTzoTze Li Maya, orientada a la promoción de la salud y de proyectos productivos, la cual si bien no gozó por su corte independiente de amplios beneficios públicos, sí contó con presencia al aglutinar en la región tanto a pueblos tojolab'ales como tzotziles y tzeltales, presencia que tomó aun mayor relevancia al constituirse en opositor a la propuesta gubernamental de municipalización, pues para entonces había incorporado a su lucha principios autonómicos. Otras organizaciones con este carácter fueron la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinas y el Frente Independiente de Pueblos Indios.

Es claro que estas organizaciones independientes como las filiales

al PRI, tanto antes como durante el proceso municipalizador jugaban en los campos económico y social, siendo las mayormente beneficiadas las que a través de lealtades ocupaban mejores posiciones en el campo estatal. Esos eran los juegos. Pero en 1999, con la municipalización, estos trascendieron a un subcampo estatal, al campo municipal, pues parte del capital del estado se trasladó a esta escala local. Así que en 2000 es clara la confrontación en este campo entre el Consejo Municipal y las organizaciones con mayor presencia, que reclaman la falta de asignación de recursos públicos municipales: la Sociedad Magisterial Campesina, la TojTzoTze y el Consejo Productivo Indígena y Campesino de la Selva. Esta última organización constituida en 1997, como una filial a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

Explica Leyva y Rodríguez (2007:206), respecto a esta confrontación:

> Dado que en la cultura local la forma de distribución de los recursos de esos fondos está marcada por la filiación partidista, la constante ha sido la existencia de conflicto entre las diversas organizaciones productivas y sociales. En otras palabras, se puede decir que la gestión de recursos económicos gubernamentales se ha convertido en la principal arena política de la vida municipal...

No obstante, en 2001 la confrontación abandonó las reglas tradicionales, y adoptó las del campo municipal, pues se realizó el primer proceso electoral para el ayuntamiento de Maravilla Tenejapa. Por el Partido Revolucionario Institucional se designó a un miembro de la Confederación Nacional Campesina, situación que motivó a Maldonado a abandonar estas filas y postularse como candidato por el Partido Alianza Social. Un sector de la Sociedad Magisterial Campesina postuló por el Partido Acción Nacional al integrante Gálvez, y el Consejo Productivo Indígena y Campesino de la Selva, por su parte, apoyó al candidato del Partido de la Revolución Democrática, el candidato de la sociedad civil también apoyado por la TojTzoTze. De manera que, con el proceso municipalizador las otroras luchas, de los campos económico y social, trascendieron al campo municipal, siendo las reglas del juego en lo local las del sistema de partidos, y ya no las del tradicional sistema clientelar.

En otro caso, el campo cultural parece también permear las luchas del campo municipal. Durante el siglo XX, las poblaciones tzotziles en los Altos de Chiapas, se gobernaron por el sistema de *kawilto*, un sistema de gobernador, alcaldes y regidores nombrados de manera tradicional pero enrolados en el municipio constitucional. Pero explica Burguete y Torres (2007) que, en el caso de Santiago El Pinar, la población en su objetivo de restituir al municipio y alcanzar autonomía fue ajustando la institución. Primero, el *kawilto* estaba sujeto a un secretario ladino nombrado por el estado, pero se logró que después este quedara sujeto a un agente de la

localidad, y más tarde a un presidente indígena regional. De esta manera, en el momento de la municipalización la organización tradicional gozaba de fuerza, se había empoderado. Es menester resaltar que, no por ello, el pueblo fue ajeno al sistema de partidos, al contrario, este le significó una oportunidad de mayor empoderamiento. La coyuntura zapatista que hacía a San Andrés Larrainzar municipio autónomo, municipio al cual pertenecían El Pinar, le permitió a la población negociar sus votos a favor del PRI, este otorgando presupuesto para el pago de salarios al *kawilto*, y ellos debilitando la influencia del movimiento.

Sin embargo, una vez obtenido el municipio, se definió una disputa interna por el capital municipal, a partir de la distribución preexistente del capital cultural: son los profesionales indígenas quienes controlan el capital municipal, y no la autoridad del *kawilto*. Se trata de una lucha social que si bien se disputa a través del sistema de partidos, se define por las posiciones en el campo cultural. Anota Burguete y Torres (2007:138), que en general para los municipios alteños, entre ellos Santiago El Pinar,

> los ayuntamientos han sido ocupados por profesionales bilingües, o por técnicos de programas gubernamentales, quienes han tenido un papel relevante al ser agentes activos en la instauración de un tipo de relación con el poder, al que acertadamente Jan Rus (1995) ha llamado la "Comunidad Revolucionaria Institucional".
>
> Por este tipo de relaciones, en la mayoría de los casos, los ayuntamientos en manos de profesionales y técnicos bilingües han conducido al debilitamiento (y en algunos casos nulificación) de la institucionalidad indígena que precedió a la estatal, entre ellos a las autoridades que integraban el kawilto; proceso que en muchos casos se ha realizado en abierta competencia, en contra de ellos.

De igual manera a como Romano (2011) lo señaló para Tlaxcala, para los del pueblo de Santiago El Pinar, la búsqueda de la autonomía que los condujo a ser municipio, paradójicamente los subsumió al estado, y reconfiguró en el campo municipal luchas locales, en este caso, definidas por el capital de los profesionales frente al endeble de los indígenas del *kawilto*.

Por último, sobre el campo político, con Ricardo Romano (2011) se anotó, para los casos de los municipios de Tlaxcala, que la municipalización fracturó la cohesión social relacionada a la organización tradicional que, además de dividir a la población electoralmente, la desligó de la toma de decisiones en otrora colectiva, separando al elector del ayuntamiento en la gestión. No solo las asambleas habían desaparecido, sino también la faena. Pero no es que la municipalización erosionara por sí a la organización tradicional, sino que el otrora capital del campo político local ya resultaba endeble. Desde 1983 los pueblos venían incorporándose a las reglas estatales con la figura de regidor del

pueblo y de presidencia auxiliar. Incluso no serán las clases estructuradas en torno al sistema tradicional de gobierno, sino las redefinidas las que participaron en la municipalización. Del municipio de San Francisco Tetlanohcan señala Romano (2011):

> en 1994 líderes de la comunidad afiliados al Partido Demócrata Mexicano y al Partido de la Revolución Democrática se encargaron de realizar trámites de la separación del pueblo para conformarse como municipio independiente. La independencia de la comunidad del pueblo cabecera de Santa Ana se debió, afirman los informantes, a que los regidores de la cabecera tenían olvidada a la comunidad y el presupuesto que les destinaban como presidencia auxiliar no era el suficiente para cubrir la demanda de los servicios públicos que exigían los habitantes de la misma.

Ricardo Macip Bazán (2002:272-294) también da referencias, de cómo en los juegos de la municipalización, el enclasamiento local ya respondía al sistema de partidos. En Santa Apolonia Teacalco una razón para la municipalización había sido el "Respetar la pertenencia a partidos políticos", expresión de la marginación del presupuesto al que el pueblo estaba sujeto por una cabecera de filiación política distinta. Por su parte, en el municipio de La Magdalena Tlatelulco, una razón de la lucha municipalista había sido el "Respecto a la actividad de los partidos políticos secularizando los procesos de nombramiento de autoridades". Desde luego, no en todos los pueblos la orientación del juego había ido en el mismo sentido. En Santa Ana Zacualpan, la razón fue tener la posibilidad de "Reivindicar la rotación de cargos públicos por comunidades". Pero en cualquier caso, se observa en el momento de la municipalización la presencia de reglas – enclasamiento que no confrontarán al del campo municipal, pues las de éste son aquellas que ya habían debilitado al sistema tradicional.

Como se puede analizar, en este último caso, no es una lucha local intensa de otros campos la que reconfigure el campo municipal, sino la reconfiguración de este está incidida por la debilidad del juego también político precedente. No se afirma la inexistencia de luchas sociales por otros capitales que incidan, pues solo se retoma lo concerniente al campo político, se está haciendo notar éste en una reconfiguración como elemento de variación. Si el sistema tradicional de gobierno como en Aldama, nuevo municipio de Chiapas, gozara de valor, las luchas de ese sistema se habrían trasladado al campo municipal. Ahí, la institución del *kawilto* se viene incorporando de *facto* al gobierno municipal, y por el valor simbólico de aquel, las autoridades constitucionales ahora usan ropas tradicionales y bastón de mando.

Se puede concluir, que las luchas locales de los otros campos, las luchas del campo político local precedente, el valor del capital

municipal, y las dinámicas, tanto demográficas y económicas, inciden en la reconfiguración del campo municipal, en sus luchas a través del sistema de partidos. Por lo que, si bien como regulación de carácter neoliberal se reconoce al proceso de municipalización, y como tal, como un contenedor de la impopularidad del régimen centrado en la visión del "hágalo usted mismo", es decir, en la popularidad de lo local, en la realidad concreta la regulación está sujeta a variaciones. Tonanitla solo ejemplifica un resultado del proceso, que por las circunstancias particulares de ser una población IU, y el alto valor del capital, se aprecia de favorable, aunque se reconoce una incidencia negativa en lo político.

Conclusiones

En el 2008 formulé la siguiente pregunta: ¿la creación de más municipios conducen a un mayor desarrollo? La respuesta inicial que entonces elaboré es afirmativa. La creación de más municipios sí favorece el desarrollo, este visto no desde la óptica del crecimiento económico, sino del acceso y la equidad en la distribución de recursos públicos. La lógica es que un pueblo al convertirse en municipio tiene por ese solo hecho la garantía de acceder a recursos, condición que no se presenta cuando solo se es pueblo. Esto se explica porque los ayuntamientos al no tener la obligación jurídica de distribuir los recursos que administra de forma equitativa entre todos los pueblos que alberga su jurisdicción, no todos ellos son beneficiados. Los datos muestran la existencia de una gran disparidad espacial en la distribución de servicios públicos y de beneficios de programas sociales dentro de los mismos municipios. Al margen de las correlaciones entre la distribución y el tamaño de las poblaciones o las características geográficas, se muestra que pueblos son excluidos de ellos por decisión discrecional de las autoridades. Y es que el proceso de descentralización que se puso en marcha desde los ochenta en México, por el cual actualmente se transfiere cerca del 10% del presupuesto federal programable a los municipios, no garantiza que estos recursos se trasladen con equidad a todos los espacios dentro del municipio. La descentralización va en estricto sentido hacia los ayuntamientos, no hacia los pueblos. De manera que, una estrategia para que estos pueblos excluidos accedan a los recursos es convertirse en municipios, es dejar de estar sujetos a un municipio que los excluye.

Esta estrategia desde luego es cuestionada. Por un lado, se anota la viabilidad que puedan tener los pequeños pueblos para sustentarse como municipios, pues si los grandes tienen problemas en la operación

de programas y recursos públicos, cuanto más aquellos. Por otro lado, se menciona que son las reglas de descentralización las que deben modificarse para garantizar a todos los pueblos el acceso de los recursos públicos transferidos, pues la municipalización contrario al objetivo de desarrollo que le orienta merma la inversión al conllevar un aumento del aparato burocrático. Como ejemplo de la medida de modificación de reglas, pueden citarse las experiencias de los estados de Puebla y Tlaxcala donde los gobiernos municipales, según las leyes de coordinación fiscal, distribuyen obligatoriamente una parte de las transferencias a las presidencias auxiliares o las juntas municipales, estos como órganos de carácter subgubernamental municipal de diversos pueblos. En el estado de Tlaxcala, además de los 60 municipios en que se divide el territorio, existen 391 presidencias auxiliares.

Indudablemente que la relación entre creación de municipios y desarrollo debe atender estos y otros cuestionamientos similares. Pero existe una advertencia mayor que resulta prioritaria. Haldenwang (1990) señala que, guiar una investigación solo por el camino de la revisión institucional puede conducir a caer en lo que denomina el fetichismo institucional de la descentralización. Esto es, como si los problemas de desarrollo y desigualdad se solucionaran con un ajuste del estado. Los problemas del desarrollo sobrepasan la esfera institucional de los procesos de descentralización y de municipalización. Para salir de este peligro se debe partir de inscribir la propuesta en su relación con otros procesos sociales y en diversas escalas.

La propuesta de estudio, de la cual en este documento se informa, en consecuencia, parte de postular que los procesos sociales de municipalización no se traducen en desarrollo de forma lineal, pues estos se inscriben dentro de un conjunto de normas, discursos, instituciones y prácticas neoliberales orientadas a garantizar la acumulación de capital. Los procesos encubren bajo el discurso del desarrollo, una transferencia más que de recursos suficientes para ese objetivo, de responsabilidades aparentes a los ayuntamientos respecto de las condiciones materiales de vida. Los procesos de lucha social por la municipalización deben reinterpretarse no como producto de una valorización objetiva derivada de un cálculo racional, sino como práctica social del neoliberalismo. De esta forma, desde el marco de interpretación adoptado, que es el regulacionismo de Bob Jessop y el estructuralismo constructivista de Pierre Bourdieu, se explica que la descentralización como las luchas sociales por la municipalización son parte de la regulación neoliberal, y que como tales contribuyen a la producción de una forma de organización de la producción y el trabajo, donde esta se distingue por conducir a la precarización del trabajo.

En estos términos, todo proceso relacionado al neoliberalismo no puede comprenderse si solo se acude para explicarlo a los procesos comúnmente discutidos de desregulación, privatización y apertura externa al comercio, se debe recurrir a la par al análisis de las políticas de remercantilización del trabajo y de descentralización del estado. Estos constituyen una unidad. Además, se debe partir de concebir que dicha regulación es expresión a su vez de luchas simbólicas como de luchas de otros campos, donde las luchas por la municipalización, si bien expresan la disputa por el capital estatal transferido, representan también disputas de otros capitales, pues este como metacapital ejerce poder sobre los otros. Por tanto, se debe considerar que la municipalización a la par que representa la popularidad de lo local también lo hace de la impopularidad del régimen, con efectos legitimadores si los procesos estructurales son favorables o de intensificación de los conflictos locales si no lo son, porque lo trasladado dado que el objetivo real no es el desarrollo solo sirve para paliar las carencias inmediatas a que lleva la precariedad laboral. Lo que se traslada con la descentralización a los espacios municipales tan solo es la política social, aquella que identifica al estado neoliberal. Los municipios carecen en sí de recursos públicos para dar respuesta a los problemas del desarrollo. En realidad los pueblos bajo la creencia de que lo transferido y la responsabilidad municipal les solucionarán sus problemas, reclaman al ayuntamiento antes que a otras esferas su exclusión social y material, conteniéndose en estos espacios la lucha, que no lo es contra el mercado, el gran capital o el otrora gobierno central.

Claro esta que ésta explicación puede inducir de manera inmediata a desechar la postura de más municipios, más desarrollo, pero no es así. La municipalización tampoco puede perder por lo endeble del capital transferido todas las potencialidades que la misma lleva. Debe distinguirse entre descentralización como proceso deseable que transfiera responsabilidades, recursos públicos y capacidades suficientes a los ayuntamientos para orientar el propio desarrollo de las sociedades que alberga el espacio municipio, y descentralización neoliberal acotada a la transferencia de la política social. Debe distinguirse entre municipalización como producto de las propias exigencias de las sociedades locales, y municipalización como estrategia del centro, una municipalización impuesta. Más municipios más desarrollo no es más municipios neoliberales más desarrollo, ni más descentralización neoliberal más desarrollo. El desarrollo y la regulación neoliberal son incompatibles en tanto la descentralización y la municipalización estén ancladas a una reproducción del capital que inherentemente lleva a la desigualdad.

En este contexto pareciera utópico pensar pues, en la municipalización como un proceso favorable a las comunidades, más bien se pensaría que se contribuye a sustentar una reproducción capitalista que precariza, que encubre las responsabilidades reales de las magras condiciones de vida. Sin embargo, no se puede quedar inmóvil ante una regulación, esta es definida conflictivamente y son las luchas quienes la redefinen. La propuesta de municipalización no puede quedar desechada, pues ello implica claudicar, a pesar de los efectos negativos del capitalismo, en el intento de analizar sus potencialidades y de proponer acciones de mejora de las condiciones de desarrollo de los pueblos, en este caso, de acceso a recursos públicos.

Ahora bien, en e plano de la descentralización neoliberal realmente existente, la municipalización, independientemente de estos efectos perversos, contribuye en dos sentidos al desarrollo. Primero, conteniendo la profundización de la desigualdad de las condiciones de vida por efecto de la precarización del trabajo, al garantizar el acceso a los recursos de la política social. Y, segundo, al abrir espacios más inmediatos de discusión de las problemáticas locales, al favorecer por esa cercanía la participación y organización social de los pueblos, que potencian la generación de alternativas de solución. La institución municipal, si bien carece por la cuantía y orientación de los recursos públicos y por la ausencia de una descentralización económica, de capacidades suficientes para incidir determinantemente en el desarrollo, si dispone de un margen de acción. Por ejemplo, como se anotó en el capítulo séptimo, para regular el crecimiento urbano en su territorio.

Con esta advertencia, se procede a anotar las principales tesis y resultados de la investigación, que inscriben los procesos de municipalización en diversas escalas, a la vez que los pone en relación con otros campos sociales:

Primera.- Los procesos de municipalización responden a procesos de lucha de distintos campos, pues en tanto lo que se disputa constituye un metacapital, la lucha municipal es un medio para modificar o mantener las posiciones de aquellos. En la mayoría de los procesos los habitantes de los pueblos apelan a la condición de carencia de servicios públicos, a su deficiencia o, incluso como en Teacalco, a la falta de empresas y empleo. Son las posiciones de los pueblos en el campo económico lo que motiva su interés para disputar el subcapital municipal.

Segunda.- La municipalización, no disuelve la lucha social municipal, pues en tanto el capital municipal mantiene la capacidad de modificar las reglas de juego de los otros campos de lucha social, su disputa permanece. La diferencia radica que, en el

primer momento, las clases en juego son los pueblos que ocupan posiciones distantes en el campo económico de los servicios o el empleo, por ejemplo, Teacalco y la cabecera de Temascalapa y, en el segundo, las clases son grupos diferenciados, identificados y reconocidos a partir de la categorización que se efectúa por las reglas del sistema de partidos políticos. Es el caso notable de Tonanitla después de la municipalización. Dos aclaraciones valen apuntar al respecto. Primero, son las categorías empleadas para y en el reconocimiento lo que se modifica, no las elites o actores en disputa. Segundo, ese no reconocimiento de los grupos en lucha en el primer momento según las reglas del sistema de partidos políticos, no implica que estos no estén presentes, pero en todo caso es la diferencia socioespacial la que se impone. En Teacalco, las entrevistas evidenciaron que sí se ancla la posición social del pueblo en el campo a un partido según la actuación del gobernante respecto a la distribución de recursos, pero en la disputa se antepone la diferenciación no a partir de partidos, sino de pueblos.

Tercera.- La lucha social por la municipalización tiene como principio el interés que toman los pueblos en el capital municipal, es decir, el valor que a este se atribuye, el cual tiene doble sustento actualizado en la experiencia. Primero, la descentralización como política de transferencia de capacidades centrales a lo municipal, materialmente se concretiza con un aumento de recursos fiscales a los municipios, responsabilidades en la prestación de diversos servicios públicos, y facultades de reglamentación sobre desarrollo urbano y actividades económicas. Si bien, como se mostró para el caso los municipios del estado de México, las dos últimas capacidades ya estaban contenidas en la norma secundaria antes de la reforma constitucional al artículo 115 en 1983, al definirse con estas fuentes de ingresos vía participaciones e impuestos propios a los municipios, se hizo factible la concreción de aquellas. El valor económico del capital medido en ingresos públicos municipales per cápita, tan solo de 1995 a 2010 se ha incrementado en promedio de 4 mil pesos a poco más de 11 mil pesos. Esto es, la capacidad de incidencia de los gobiernos municipales es dos veces mayor que hace quince años. Segundo, la descentralización como discurso dispone de esquemas para su incorporación como hábitus con consignas que hacen tomar el interés en el capital, pues al relacionar el proceso con el desarrollo donde el municipio se indica juega un papel determinante, así como al difundir las reformas y las políticas que transfieren, se

hace percibir y apreciar con cierta independencia a la valorización material, a los ayuntamientos como realmente partícipes del desarrollo, de las condiciones materiales de existencia y, por ende, con responsabilidad en ello. Sobre ello se hizo notar, en el capítulo cuarto las palabras deleitosas del discurso y, en el sexto la relación entre ayuntamiento y desarrollo a partir de un hábitus incorporado en Odilón y Marcos en Teacalco, ese fetichismo institucional por el cual se concibe que, con el solo ajuste del estado, la situación de desarrollo cambiará. No debe, por ello, suponerse que el poder del hábitus producto de una violencia simbólica resulta estructurante por sí solo del proceso, pues la vigencia del hábitus reside en su actualización con la experiencia. El programa de Solidaridad, por ejemplo, permitió tal a través de los comités de obra. Estos comités le actualizaron con la concreción de obras y servicios públicos y de participación social, la validación en sí del "hágalo usted mismo". En la actualidad esa experiencia está inscrita en las reglas de operación de la principal fuente de ingresos para inversión de los municipios que son las aportaciones federales.

Cuarta.- El proceso de descentralización, como política y discurso, que favorece el desarrollo de las luchas sociales por la municipalización al valorizar el capital municipal, es un ajuste del aparato del estado en sus diversas escalas, inmerso en una redefinición amplia de una nueva regulación, que incluye a su vez procesos de remercantilización del trabajo y de lo público. Es decir, la descentralización no se concibe y lleva a cabo aisladamente, sino como parte de una estrategia que reorganizar la producción y el trabajo de una forma pertinente para la acumulación del capital. La descentralización se fecha así, en los procesos de reformas para salir de la crisis capitalista de los setentas, donde desde el pensamiento neoclásico se acusa al estado intervencionista de distorsionar el mercado generando procesos ineficientes de producción y gestión estatal. Se puede sostener así, que la crisis interpretada desde el regulacionismo, como consecuencia de un aumento insostenible del salario relativo en el régimen fordista, que se explica por el mayor peso de los derechos que por las fuerzas del mercado, aquellos garantizados por el estado, que es distorsión de aquel, implicó que se definiera esta estrategia para remercantilizar. De manera que, el estado debe reconfigurarse de acuerdo a las políticas a instrumentar para sostener dicha estrategia y responder a los costos sociales de tal que es precarización laboral, precarización de las

condiciones de vida. Como sostiene el regulacionista Lipietz, la descentralización implica que se rompa la centralización anterior para dar paso a que el gobierno federal se quede solo con la regulación salarial y monetaria y lo local con la gestión social. Esta redefinición, por tanto, rompe con las responsabilidades entre los productores de la precarización, y los contenedores de su costo, aparentando en estos la responsabilidad de aquello. Con el discurso de descentralización se hace sostener en los municipios una sobre-responsabilidad sobre lo inmediato, del cual no se es responsable pues la política de la descentralización no incluye la regulación del trabajo, a la vez que la política social que se lleva a lo municipal favorece la actualización de ese hábitus.

Quinta.- La principal capacidad transferida con el proceso de descentralización de corte neoliberal, es la política social la cual sus alcances son delineadas sí y solo sí, desde el ámbito federal, por lo que el proceso más que orientarse a contribuir a una autonomía de la institución municipal con capacidad para definir una estrategia propia de desarrollo, se orienta a hacer un ente desconcentrado de aquel, aunque en el discurso se permean otros esquemas. Del 100% de los ingresos municipales, solo del 64% de ellos se tiene libertad hacendaria en términos jurídicos para decidir su destino, pero si se parte que el restante 36% bajo el rubro de aportaciones no incluye gasto corriente, el ejercicio de este 66% se traduce en ese gasto para operar los servicios públicos como la gestión de aquel. El monto de las aportaciones, que constituye el único gasto de inversión, puede destinarse según las normas de coordinación fiscal y el presupuesto de egresos de la federación, solo a la realización de obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, mejoramiento de vivienda, infraestructura de salud, infraestructura educativa, caminos rurales e infraestructura productiva rural, así como, para el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua potable y a la atención de necesidades vinculadas a la seguridad pública. Debe sumarse a estas transferencias, aunque no constituye en estricto sentido un traslado material y jurídico de los mismos, diversos programas de política social en los que interviene el gobierno municipal ya sea como gestor, intermediario o coadyuvante en la operación del mismo, por ejemplo, Rescate de espacios públicos, 3x1 para migrantes, Empleo temporal, Comunidades saludables, Vivienda rural, Guarderías y estancias infantiles , Atención a adultos mayores de 70 años, Mujer en el sector agrario, Proyectos

productivos en núcleos agrarios y Joven emprendedor rural. La actualización del hábitus, en este sentido, a través de la experiencia refrenda que es el ayuntamiento responsable de las condiciones inmediatas y materiales de vida en el espacio local, aunque dicha política social se dicta desde el centro.

Sexta.- Como desde los ochentas refirió Vanneph respecto al caso de Francia, la descentralización en México también representa un traslado de la impopularidad del estado. Claro que aquí se aborda desde el regulacionismo, haciendo notar que dicho proceso como estrategia sirve para trasladar la impopularidad del régimen a lo local en un contexto de popularidad de lo local, pues a la vez que motiva una apreciación de potencialidades y responsabilidades de la institución municipal, las otras partes de la regulación precarizan el trabajo. En México, desde las reformas iniciales de los años setentas, cuando tomó la batuta del gobierno federal la corriente monetarista, el salario relativo ha descendido del 40% al 29%. Esto representa un descenso del 27% del mismo. Por consiguiente, la política social, actualmente principal rubro del gasto público programable, se hace necesaria para paliar el costo social del neoliberalismo. Esta es la impopularidad que se traslada. De acuerdo a los resultados obtenidos en Teacalco, la población refiere al ayuntamiento como responsable de sus condiciones materiales de vida, entre ellas la falta de empleo por no llevar empresas. Así que la población tiene que trasladarse a otros municipios, donde se percibe y aprecia la actuación de los gobiernos municipales es favorable. Queda dicho pues, que la descentralización es un proceso neoliberal que fragmenta y traslada la impopularidad inherente al régimen, haciendo como regulación gestionable y reproducible el mismo.

Séptima.- Los procesos de municipalización son, en este marco, complementos de la descentralización, pues a la vez que obedecen a la popularidad de lo municipal que en ello lleva la valorización, el interés en el capital municipal, fragmentan a un más la protesta de la impopularidad. Los procesos ya sea conducidos desde arriba o desde abajo, concluidos o en proceso, se orientan en el mismo sentido, aunque se deben hacer algunas precisiones. Como municipalización concluida, esto es, como un proceso exitoso, se fragmenta la protesta trasladando a un espacio mayormente reducido la lucha social, la cual no queda desbordada salvo que la reducción sea tal que permita el conocimiento real de las capacidades de la institución. Ante una situación como esta lo que deviene entonces es un desajuste entre el hábitus y el valor

del capital, dando pauta a una crisis de la regulación en esta parte. Puede observarse que la teoría de los campos, si apertura espacios para romper con la violencia simbólica, esta una de sus críticas más frecuentes. Por otra parte, la lucha social por la municipalización representa el interés en el capital, la popularidad de lo municipal funcionando en sí como regulación, por lo que puede inferirse que la lucha social no se traduce como una crisis del estado. Contrariamente, la lucha por la municipalización garantiza la prolongación del hábitus neoliberal que sostiene a la misma regulación, pues se impide un posible desajuste entre este y el valor real del capital municipal. No obstante, esta no puede prolongarse en demasía pues se corre el riesgo que las reglas con las que se juega en el campo, que es la normatividad estatal de creación de municipios, sean cuestionadas, saliendo el movimiento del cauce de la institucionalidad. En este caso, como se señaló en el capítulo quinto, la lucha social pasa del escenario tres de disputa por un capital al escenario cuarto de discrepancia con la visión del mundo neoliberal, que es la promesa de la descentralización.

Octava.- En el proceso de lucha social por la municipalización inciden varios elementos que le avivan, sin que su reconocimiento implique generar un modelo de población más proclive a él. De los pueblos involucrados en los 58 procesos de lucha social se rescata que estos atraviesan por un proceso actual de terciarización espuria, que no es sino un proceso de precarización del trabajo. En la mayoría de ellos más del 50% de la población ocupada labora en este sector, principalmente en el comercio al por menor y en la informalidad. En el caso del crecimiento poblacional suceden tres situaciones atípicas, a) una elevada tasa que implica un rezago de la urbanización sobre la expansión del asentamiento, b) un rezago en la dinámica poblacional de las zonas conurbadas que puede generar un rompimiento de las expectativas, aunado a un descenso de las trasferencias para atender otra escala de necesidades y, c) una tasa negativa que favorece económicamente el estancamiento productivo. Se trata, también, de poblaciones con un historial de organización formada a partir de la institución ejidal, lo que implica una presencia importante de capital social. En suma, los elementos que avivan obedecen, por una parte, a condiciones estructurales económicas y poblacionales, más que a condiciones notables de marginación respecto de los servicios públicos como se hace notar en los argumentos, y por la otra, a gozar las poblaciones de un capital intercambiable por el estatal.

Novena.- En la estructuración de la lucha es la homologación de las posiciones sociales, como el tiempo neoliberal que sujeta a los pueblos a igual conjunto de normas, filosofías, prácticas, reglas e instituciones, las que determinan el proceso colectivo. La lucha social no es producto de la suerte como apuntó Odilón haciendo alusión al "yo responsable", como tampoco a la educación que pudiera habilitar al "hágalo usted mismo" de Marcos, sino al estar situados tanto individuos como pueblos en condiciones homologas de posesión del capital municipal o de sus beneficios, y de una incorporación del hábitus de la descentralización que permite como conjunto de esquemas de percepción, apreciación y acción, emprender por la actualización de este respecto a la posesión del capital reconocida en los otros, una acción de lucha colectiva.

Décima.- Las luchas sociales por la municipalización como regulación neoliberal se definen, sí y solo sí, por la misma disputa del capital municipal valorado a partir de la descentralización neoliberal, no confundiéndose con otros procesos relacionados al campo municipal o efectuados en el espacio municipal. Esto permite situar a estas luchas, por una parte, en el tiempo, colocándolas como procesos propios de las últimas tres décadas. En la fase previa de municipalización (1960-1990), como fue referido en los capítulo primero y cuarto, fue en su caso la disputa por el capital judicial, como se citó respecto de San Juan Teacalco, lo que definió el proceso, o la estrategia centralista de fomentar polos de desarrollo o de desconcentración poblacional. No se debe obviar que otrora, en el espacio municipal, el capital ejidal representaba mayor interés que el municipal. Se puede incluso proponer, era previo al neoliberalismo la institución ejidal en realidad la escala local del estado mexicano. Por otra parte, la luchas también se distinguen de otros procesos, como los que solo reivindican los bienes y servicios sin detentar la posesión del capital, los que salen del cause de la institucionalidad jugando por el capital pero con reglas alternas a las del estado como es el caso de los municipios autónomos zapatistas, o de las luchas de otros campos en lo local. De estas últimas se observó en el capítulo séptimo, como transcienden al campo municipal en tanto se constituye por un subcapital estatal, cítese la lucha de los ejidatarios de Tonanitla por controlar sus tierras.

Décimo primera.- Las luchas sociales por la municipalización como regulación neoliberal y sus resultados reconfiguradores del campo municipal, tiene variaciones en el espacio concreto,

pues se encuentran sujetos a condiciones que les constriñen diferencialmente como las jurídicas, geográficas, demográficas o de poblamiento, o las de intensidad de la precarización, de valorización real del capital o de otras luchas que trascienden el campo municipal. De los 29 procesos retomados de Chiapas, Tlaxcala y Guerrero, en el último capítulo, se demostró la existencia de amplias variaciones que pueden no siempre motivar resultados como el de Tonanitla. Por ejemplo, la prensa refiere en una nota del 24 de mayo de 2012 (*Interacción*) que pobladores de la comunidad de Ocotetomactitla protestó ante el congreso local de Guerrero, por no obtener respuesta a su solicitud de agregarse al municipio de Chilapa. Este comunidad apenas en 2003 conformó junto con otros pueblos el municipio de José Joaquín Herrera, pero al percibir y apreciar los pobladores que se encuentran marginados de la obra pública y los programas de asistencia social quieren agregarse a otro. Debe referirse que Joaquín Herrera, según lo muestra el capítulo séptimo presenta condiciones inversas a la de Tonanitla, un ascenso en la marginación, un ascenso en la precarización y un monto de trasferencias tres veces menor al promedio nacional.

Décimo segunda.- La descentralización como regulación neoliberal no puede ser contradictoria al objetivo de contribuir a un descenso del salario relativo. La descentralización instrumentada es una falacia para el desarrollo. Esta se trata de un proyecto político concerniente al campo económico, un proyecto clasista. Pero, siendo la regulación definida socialmente de forma conflictiva, que es en sí una lucha simbólica como también de confrontación de prácticas divergentes que encuentran arreglo en su codificación, las luchas inscritas en la variación concreta como la de Ocotetomactitla pueden servir como evidencia determinantemente para demostrar la inviabilidad de la municipalización neoliberal para el desarrollo. Y esta es la labor que Bourdieu solicita a los científicos responsables, develar la violencia simbólica de la pseudociencia con evidencia determinante. La invitación, no obstante, no se limita al trabajo crítico sino a cumplir también con una función positiva. En este sentido, se refrenda la tesis inicial de más municipios más desarrollo como utopía realista, como parte de la lucha simbólica para acelerar el desajuste entre el hábitus neoliberal y las potencialidades reales del capital municipal, que como en Ocotetomactitla llevará sin duda a generar prácticas divergentes que redefinan en lo concreto la regulación. Pues queda claro que

la propuesta no es más municipios neoliberales, sino municipios con capacidades suficientes para orientar su desarrollo, y ello lleva en ciernes un grado mayor de autonomía.

Los resultados de la investigación mostraron pues, contra la visión neoliberal del mundo, que la descentralización lejos de representar un solo ajuste del aparato estatal para lograr una eficiencia en el diagnóstico, gestión y atención de los asuntos del ámbito local, es una regulación que precariza el trabajo y no se orienta a favorecer el desarrollo local. Se trata de un proyecto político, en el que las luchas sociales por la municipalización se articulan como parte de la regulación para mantener a la vez que la esperanza de la promesa descentralizadora, la contención de la protesta social en el espacio local, fomentando el traslado de la impopularidad a lo más local, en medio de la popularidad de lo local. Queda demostrado que el redimensionamiento estatal solo pretende separar las responsabilidades estatales, atribuyendo en el ayuntamiento una responsabilidad de aquello que el gobierno facilita para reproducir el capitalismo, la precarización del trabajo.

El municipio neoliberal es el municipio de la política social, valga pues caminar de este al municipio del desarrollo.

Por último, con la salvedad de que en la introducción y los capítulos segundo y tercero se hicieron referencias respecto de la pertinencia del marco de interpretación, se resalta ahora que la búsqueda de integrar la teoría de los campos de Bourdieu y el regulacionismo de Jessop, en el ánimo de situar la lucha de un campo específico en un ciclo de acumulación del capital, resultó favorable además de favorecer el análisis en diversas escalas. La teoría de los campos propició un análisis concreto a partir del capital municipal de las luchas sociales por la municipalización, pero con el apoyo del regulacionismo se pudo inscribir la valorización del capital en disputa en el marco de acumulación actual del capital, empleando como puente entre ambos el proceso de descentralización propiamente neoliberal. Esta integración permitió también atender los diversos niveles de análisis social del problema aunque con diferente intensidad. Se buscó no desatender el nivel objetivo y subjetivo, como el nivel estructural y el de la acción, para ello el uso de las categorías de régimen de acumulación, espacio social, campo de lucha, capital estatal, modo de regulación, hábitus e interés, resultó determinante.

Sin duda la teoría de Bourdieu ofrece bastas herramientas de análisis que no cierran los procesos sociales a una reproducción estructural, como sus críticos anotan. Si así fuere, no se entendería las luchas por la municipalización situadas en una regulación particular. Los desajustes entre el hábitus y lo objetivo y, el traslado de las reglas de un campo innovadoramente a otro, rompen con la violencia simbólica o generan

prácticas que redefinen la estructura. Las luchas aquí fueron redefinidas a partir del encuentro de los pueblos en el espacio social, con condiciones materiales emergentes que rompieron el hábitus tradicional, el de la regulación del estado obeso y corporativo mexicano. De forma tal, que siendo compatible aquella teoría con el regulacionismo, se generaron acciones sociales desde lo local que junto con prácticas de otras escalas integran una regulación. La regulación se define socialmente en la intersección de luchas de diversas escalas.

El regulacionismo, por su parte, sin ocupar una posición teórica secundaria como puede inferirse, sino central pues para la problemática de análisis queda sujeta la teoría de los campos a esta y no viceversa, es pertinente para analizar este como otros procesos en relación a las luchas del campo económico. Si se parte de concebir que la reproducción capitalista no es lineal, sino suceden crisis cíclicas en las cuales se reestructuran relaciones sociales en diversos campos para revertir los problemas de acumulación, de acuerdo a las condiciones materiales y tecnológicas existentes en cada momento, resulta necesario inscribir las reconfiguraciones de esos campos sociales desde la observación de la crisis y la composición de la acumulación. Tomando en cuenta este marco de interpretación, las luchas por la municipalización no podían quedar fuera de la lógica neoliberal.

En este sentido, se espera que este marco interpretativo sirva para el análisis de otros procesos sociales, en el que las dis-posiciones neoliberales como homologías de posiciones en el espacio social y regulación, redefinen nuevos sujetos y espacios de lucha social.

Fuentes de consulta

Libros, revistas, informes y bases de datos

Acedo Ángulo, Blanca. 2009. *La libertad municipal en México, 1824-1928*. El Colegio de la Frontera Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, Asociación de Municipios de México y Fundación Konrad Adenauer. México.

Acedo Ángulo, Blanca. 2005. "Trayectoria de la libertad municipal en el federalismo mexicano", en *Cuarto Congreso de la Red de Investigadores de Gobierno Locales Mexicanos*. México. Documento disponible en: http://www.iglom.iteso.com

Actualidades. 2010. "Recibió el congreso iniciativa enviada por el ejecutivo del estado para crear el municipio de Guerrero Negro BCS", en *Actualidades*, Año IX, Época IV (digital). México.

Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena. 1996. Gobierno federal, Gobierno del Estado de Chiapas, Ejercito Zapatista de Liberación Nacional. 16 de febrero de 1996.
Acuerdos disponibles en: http://zedillo.presidencia.gob.mx

Acuerdo 53. 2005. LVIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. 10 de mayo de 2005.
Documento disponible en: http://www.congresozac.gob.mx

Alonso, Luis Enrique. 1999. *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*. Editorial Trotta. Fundación 1ª de Mayo. Valladolid.

Anderson, Perry. 1999. "Historia y lecciones del neoliberalismo", en *Deslinde*. Centro de Estudios del Trabajo. Bogotá.

Anuario Estadístico Ferroviario. 2010. Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México.

Archivo Histórico de Localidades. 2011. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema de consulta en línea: http://www.inegi.gob.mx

Arocena, José. 1995a. *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Nueva Sociedad. Universidad Católica de Uruguay. Venezuela.

Arocena, José. 1995b. "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", en *Nómadas*, número 5. Universidad Central. Bogotá.

Assies, Willem. 2003. "La descentralización en perspectiva", en *Gobiernos locales y reforma del estado en América Latina*. El Colegio de Michoacán. México.

Baitenmann, Helga. 2001. "Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo", en *Gestión y Políticas*, número 1. Centro de Investigación y Docencia Económica. México.

Banco de México. 2010. *El Banco de México y los Organismos Internacionales*. México.

Basañez, Miguel. 2002. *La lucha por la hegemonía en México 1968 – 1990*. Siglo Veintiuno Editores. México.

Beltrán, Ulises. 1994. "La opinión. La política social del gobierno y la opinión pública", en Warman, Arturo. *La política social en México, 1989-1994*. Fondo de Cultura Económica. México.

Biblioteca Garay. 2011. *500 años de México en documentos*. México. URL: http://www.biblioteca.tv

Blancas Martínez, Edgar Noé. 2011. "De la heterogeneidad de la inserción laboral de las mujeres en los municipios del estado de Hidalgo: feminización agrícola y terciarización femenina", en *Memoria del 7 Encuentro Nacional de Empoderamiento Femenino*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.

Blancas Martínez, Edgar Noé. 2009. *Más municipios, más desarrollo. Estudios sobre desigualdad, identidad colectiva y gobierno local*. Universidad Nacional Autónoma de Hidalgo. México.

Blancas Martínez, Edgar Noé. 2008. "Emiliano Zapata: territorio de bienestar por convergencias y estrategias", en Blancas, Edgar Noé (coord.) *Organización y cambio social en Apan*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.

Blancas Martínez, Edgar Noé. 2002. *Identidades colectivas y servicios públicos municipales. Casos en Hidalgo y Tlaxcala*. Tesis de grado. Universidad Autónoma de Tlaxcala. México.

Boletín del FMI. 2010. “Europa y el FMI acordaron con Grecia un programa de financiamiento de €110.000 millones”, en *Boletín Digital del FMI* del 2 de mayo de 2010. Fondo Monetario Internacional.

Bolivar, Augusto y Bonifaz, Luis. 1992. “Las reformas constitucionales”, en Revista *El Cotidiano*, número 50. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Bonnewitz, Patrice. *Primeras lecciones sobre la sociología de Pierre Bourdieu*. Ediciones Nueva Visión. Argentina.

Bourdieu, Pierre. 2008. *Homo Academicus*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina

_____ 2007a. *Intelectuales, política y poder*. Eudeba. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

_____ 2007b. *La dominación masculina*. Editorial Anagrama. España.

_____ 2007c. *El sentido práctico*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

_____ 2002a. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. México.

_____ 2005. *Las estructuras sociales de la economía*. Ediciones Manantial. Argentina.

_____ 2002b. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Editorial Anagrama. España.

_____ 2002c. “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en *Revista Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

_____ 2002d. *Pensamiento y acción*. Libros del Zorzal. Buenos Aires, Argentina.

_____ 2002e. *La estructuras sociales de la economía*. Editorial Manantial. Buenos Aires, Argentina.

_____ 2002f. *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Montressor. s/l.

_____ 2001. *Contrafuegos 2. Por un movimiento social europeo*. Editorial Anagrama. Barcelona.

_____ 1997. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Editorial Anagrama. Barcelona, España.

_____ 1997b. *Sobre la televisión*. Editorial Anagrama. Barcelona, España.

_____ 1996. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Distribuciones Fontamara. México.

_____ 1990. *Sociología y cultura*. Editorial Grijalbo. México.

_____ 1989. "El espacio social y la génesis de las clases", en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*. Septiembre, año III, número 007. Universidad de Colima. México.

_____ 1987. *Cosas dichas*. Editorial Gedisa. España.

Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant. 2008. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo Veintiuno Editores. Argentina.

Boyer, Robert. 2005. "How and why capitalisms differ", en *Economy and Society*. Noviembre, número 4, volumen 34.

_____ 2000. "The political in the era of globalization and finance: focus of some Regulation school research", en *International Journal of Urban and Regional Reserch*. Junio, volumen 34.

Brewer Carías, Allan. 2006. "Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal", en López, Miguel y Gerardo Rodríguez. *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*. Editorial Porrua. México.

Burguete, Araceli y Torres, Jaime. 2007. "Aldama: disputas por la restitución de una municipalidad", en Leyva Solano, Xochilt y Burguete, Araceli. *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia.* Miguel Ángel Porrua. Cámara de Diputados. México.

Burguete Cal, Araceli y Xochitl Leyva Solano. 2004. *Estudios monográficos*. *Nuevos municipios en Chiapas*. Volumen I. Gobierno del Estado de Chiapas. Consejo Estatal para la Cultura y las Artes. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social del Sureste. México.

Bustelo, Pablo. 1994. "El enfoque de la regulación en economía: una propuesta renovadora", en *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Número 4. Editorial Complutense. España.

Cárdenas Rodríguez, Oscar Javier. 2010. "Cardenalización del índice de marginación: una metodología para evaluar la eficiencia del gasto ejercido en el ramo 33", en revista *EconoQuantum*, volumen 7, número 1. Universidad de Guadalajara. México.

Censo de Población y Vivienda 2010. 2011. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema de consulta en línea: http://www.inegi.gob.mx

CNNExpansion.com 2010. "Las 500 empresas más importantes de México 2010", en CNNExpansión.com Cable News Network. Turner Broadcasting System. Expansión. URL: http://cnnexpansion.com

Collado, Patricia. 2005. "¿Metamorfosis del trabajo o metamorfosis del capital?", en *Revista Herramienta*, número 30, octubre de 2005. Ediciones Herramienta. Buenos Aires.

Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena. 1994. Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Documento CCRI-CG-EZLN-191294-008. 19 de diciembre de 1994. México.

Conoce la reforma laboral. 2011. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México. URL: http://www.stps.gob.mx
Comunicado disponible en: http://www.congresosinaloa.gob.mx

Consejo Nacional de Población. 1994. *Evolución de las ciudades de México, 1900 – 1990*. México.

Consulta Interactiva de Datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. 2010. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México. Sistema de consulta disponible en: http://www.inegi.gob.mx

Coraggio, José Luis. 1988. "Poder local, ¿poder popular?", en *Cuadernos de CLAEH*, 45-46. Montevideo.

Cruz González, Francisco José. 1978. "Inversión Extrajera Directa" en *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 10. Universidad Iberoamericana. México.

Diario de debates. 2002. Sesión pública ordinaria número 5, 16 de abril de 2002. Quincuagésima tercera legislatura constitucional. Colima, México.
Diario disponible en: http://www.congresocol.gob.mx

Diario de debates. 2002. Sesión pública ordinaria número 14, 8 de enero de 2002. Quincuagésima tercera legislatura constitucional. Colima, México.
Diario disponible en: http://www.congresocol.gob.mx

Diario de los debates. 2001. Año I, tomo I, volumen III, 8 de marzo de 2001. LXI legislatura del Estado de Veracruz- Llave. México.

Directorio de presidentes auxiliares 2008 – 2011. 2010. Secretaría de gobernación del Estado de Puebla. México.
Directorio disponible en: http://www.sg.pue.gob.mx

Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales. 2009. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi.

División municipal de las entidades federativas. 1992. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México.

División municipal de las entidades federativas. 1965. Secretaria de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística. México.

División territorial del estado de Hidalgo de 1810 a 1995. 1997. Instituto Electoral del Estado de México. México.
División territorial del estado de México de 1810 a 1995. 1997. Instituto Electoral del Estado de México. México.
E-local. 2010. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México. Sistema de información disponible en: http://www.e-local.gob.mx
Enciclopedia de los municipios de México. 2005. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México.
Sistema de información disponible en: http://www.inafed.gob.mx
Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social. 2002. Base de datos. Secretaría de Desarrollo Social. México.
Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales. 2004. Base de datos. Secretaría de Desarrollo Social. México.
Encuesta Nacional de Micronegocios, 2008. 2009. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.
Encuesta sobre Desarrollo Municipal. 2000. Base de datos. Secretaría de Desarrollo Social. México.
Espinosa Villarreal, Oscar. 1994. " Pequeña empresa", en Warman, Arturo. *La política social en México, 1989-1994*. Fondo de Cultura Económica. México.
Estadística electoral 2009. Software. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco
Expediente 103. 2005. Archivo del Congreso del Estado de Hidalgo, julio 2005. Pachuca, México.
Expediente 247. 1942. Archivo del Congreso del Estado de Hidalgo, marzo 1942. Pachuca, México.
Farell, Arsenio. 1994. "Salario", en Warman, Arturo. *La política social en México, 1989-1994*. Fondo de Cultura Económica. México.
Flores Rodríguez, Felipe. 2009. *La identidad de Tonanitla: una historia por contar*. Ayuntamiento del municipio de Tonanitla. México.
Fondo Monetario Internacional. 2012. *Perspectivas de la economía mundial. Abril de 2012*. Washington.
Friedman, Milton y Rose Friedman. 1980. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Ediciones Grijalbo. México.
Finantial Times. 2003. "Targeting the Quantity of Money..... `has not been a succes", interview by Simon London. June 9, 2003.
Flores Rodríguez, Felipe. 2009. *La identidad de Tonanitla: una historia por contar*. Ayuntamiento Constitucional de Tonanitla. México.
Fukuyama, Francis. 2002. *The end of history and the last man*. Perennial. HarperCollins Publishers Inc. New York.

Gaceta Parlamentaria. 2010. "Dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 15 y 44 fracción IV de la constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, elaborado por las comisiones de Fortalecimiento Municipal, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación", en Gaceta Parlamentaria, Volumen VII, número 145-B, 3 de marzo de 2010. H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. México.
Gaceta disponible en: http://www.congresomich.gob.mx

García Canclini, Néstor. 1984. "Gramsci con Bourdieu. Hegemonía, consumo y nuevas formas de organización popular", en *Nueva Sociedad*. Marzo abril, número 71. México.

García Negrete, Claudia. 1999. "Presidencias municipales auxiliares. Estado de Tlaxcala", en Olmedo, Raúl (coord.) *Experiencias municipales repetibles*. Instituto de Administración Municipal. México.

Garrocho Rangel, Carlos Félix y Carlos Brambila Paz. 2008. "Satisfacción de las beneficiarias con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Una evaluación cualitativa", en *Economía, Sociedad y Territorio*, número 28. El Colegio Mexiquense. México.

Giménez, Gilberto. 2005. "Introducción a la sociología de Bourdieu", en Jiménez Silvia, *Ensayos sobre Pierre Bourdieu y su obra*. Universidad Nacional Autónoma de México. Plaza y Valdés Editores. México.

Goma, Ricard. 2004. "Movimientos sociales y poder local", en *Encuentro de Municipalismo en América del Sur*. Fons Catala de Cooperació al Desenvolupament. Barcelona.

González, Sara. 2004. "¿Es la teoría de la regulación todavía relevante para la comprensión de la sociedad capitalista actual? Respuesta a Horacio Capel", en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. España.

Gordillo de Anda, Gustavo y Frank van Laerhoven. 2003. "Gobiernos locales y economía pública", en Assies, Willem. *Gobiernos locales y reforma del estado en América Latina*. El Colegio de Michoacán. México.

Gutiérrez Ávila, Miguel Ángel. 2010. "Las vicisitudes del movimiento indígena", en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Guerrero*. Tomo I. Programa Universitario México Nación Multicultural Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Gutiérrez, Alicia. 1995. *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*. Universidad Nacional de Misiones, Posadas. Argentina.

Habermas, Jürgen. 1994. "La crisis del estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en *Ensayos Políticos. II Parte*. Ediciones Península. Barcelona.

Haldenwang, Christian von. 1990. "Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina", en Revista *EURE*, número 50. Santiago.

Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Editorial Akal. Madrid.

Hayek, Friedrich. 2007. *Camino de servidumbre*. Alianza Editorial. Madrid. España.

Hirsch, Joachim. 1994. "Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias", en Bonefeld, Werner y John Holloway. *¿Un Nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. Distribuciones Fontamara. México.

Huerta, Arturo. 1991. *Economía mexicana más allá del milagro*. Editorial Diana. México.

Ibarra Pasillas, Norma Alicia y Sergio Torres Gloria. 1997. "Cambios en la división municipal del país, de enero de 1970 a agosto de 1997", en *Notas, revista de información y análisis*. Número 2. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México.

Informe 2011. 2011. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.

Instituto Electoral del Estado de México IEEM. 2011. "Resultados de la elección de ayuntamientos con base en las actas de computo municipal", en Portal del Instituto Electoral del Estado de México: http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.htm

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2009. *Encuesta Nacional de Micronegocios, 2008.* México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2011. México. Diversas bases de datos disponibles en: http://www.inafed.gob.mx

Javed Burki, Shahid, *et. al.* 1999. *Mas allá del centro: la descentralización del Estado*. Banco Mundial, Washington, D.C., USA.

Jessop, Bob. 2006. "¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invención de la gobernancia", en Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal. Enero diciembre, número 7.

_____ 2003. "Globalization: it`s about time too!", en *Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series*. Número 85. Institud for Advance Studies. Vienna.

_____ 2000. "The crisis of the Nacional Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism", en *International Journal of Urban Regional Reserch*. Junio, volumen 24.

_____ 1994. "La teoría de la regulación, el posfordismo y el Estado: mas que una respuesta a Werner Bonefeld", en Bonefeld, Werner y John Holloway. *¿Un Nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. Distribuciones Fontamara. México.

_____ 1990. "Regulation theories in retrospect and prospect", en *Economy an Society*. Lancaster University Faculties. Documento disponible en:
http://eprints.lancs.ac.uk/222/
Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2009.

Las razones y las cosas: Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. 1988. Presidencia de la República. Fondo de Cultura Económica. México.

Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana. 2011. Banco de datos 1995-2010. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.

Leyva Solano, Xochilt y Burguete, Araceli. 2007. *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*. Miguel Ángel Porrua. Cámara de Diputados. México.

Leyva Solano, Xochitl y Araceli Burguete Cal. 2007. *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Miguel Ángel Porrua. México.

Lipietz, Alain. 1994. "El posfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo", en *Seminarios Intensivos de Investigación*, documento 4. Piette. Argentina.

Lipietz, Alain. 1987. "Lo nacional y lo regional: ¿cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?", en *Cuadernos de Economía*, volumen 8, número 11. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Lizárraga Gaudry, Ignacio. 1993. "Semblanza de los servicios públicos y de la hacienda municipal a la luz de la nueva ley orgánica municipal del estado de México", en Revista del IAPEM, número 17. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.

López Doriga, Joaquín. 2010. “La propuesta de reforma laboral”, en *El Economista*, 23 de marzo. Periódico El Economista. México.

Lugo Félix, Anatolio. 2010. “Políticas públicas y su relación con la creación de municipios en México”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Mayo 2010. eumed.net

Macip Bazán, Ricardo. 2002. *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Sistema de Investigación Ignacio Zaragoza. México.

Madrazo, Jorge. 1986. “La representación proporcional en los ayuntamientos de la república mexicana”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. *La reforma municipal mexicana*. Año 1, número 2, mayo agosto de 1986. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Martínez Barragán, Hirineo et. al. (coordinadores) 2007. *Creación de nuevos municipios en México*. Universidad de Guadalajara. México.

Martínez, Hirineo, José Juan Valadez y Mónica González. 2005. “San Ignacio Cerro Gordo, municipio ciudadano, y Capilla de Guadalupe, la consecuencia de una euforia legislativa”, en *Espiral*, septiembre diciembre, número 34. Universidad de Guadalajara. México.

Marx, Carlos. 2000. *Trabajo asalariado y capital*. Marxist Internet Archive. URL: http:www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/49-trab2.htm

Mattos, Carlos. 1990. “La descentralización, ¿una panacea para impulsar el desarrollo local?”, en *Cuadernos de Economía*, número 14. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Mendoza de los Santos, Amable. 2000. *La remunicipalización de Chiapas: resultados, contextos y limitaciones*. Tesis. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Merino Huerta, Mauricio. 1992. *Fuera del centro*. Universidad Veracruzana. México.

Meza González, Liliana. 2005. “Transformaciones del mercado laboral mexicano”, en *ICE*, marzo abril 2005, número 821. México.

Millán, Henio. 1998. *Neoliberalismo y transición en México*. El Colegio Mexiquense. México.

Miró, Carmen. 2010. *Los aportes de la demografía ante los retos de la gobernabilidad y la convivencia democrática.* FLACSO. San José.

Modonesi, Massimo. 2008. “Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del

cambio de época", en revista *A Contracorriente*, número 2. North Carolina State University. USA.

Neira Barria, Vicente. 2010. "Distribución factorial del ingreso en América Latina, 1950 – 2000. Nuevas series a partir de las cuentas nacionales". Ponencia en el *Congreso Latinoamericano de Historia Económica II*, ciudad de México.

Nieto Fernández, Maximiliano. 2010. "La dinámica salarial en la economía española (1954-2003) Una aproximación desde la teoría del valor-trabajo", en *Ensayos de Economía*, número 36. Universidad Nacional de Colombia. Colombia.

Núcleos Agrarios. Tabulados básicos por municipios 2007, por entidad federativa. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2010. *National Accounts at a Glance, 2010.* OECD Publishing.

Ornelas Delgado, Jaime. 1993. *Estructuración del territorio y política regional en México*. Universidad Autónoma de Tlaxcala. México.

Ortíz Lazcano, Assael. 2004. *Envejecimiento de la población en Hidalgo. Características sociodemográficas*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.

Ovalle Fabela, José. 1978. "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México,* número 111, septiembre diciembre. Universidad Nacional Autónoma de México.

Pacheco Gómez Muñoz, María Edith. 1994. "Fuerza de trabajo en la ciudad de México a fines de los ochenta", en Navarrete, Emma y Vera, Marta. *Población y sociedad*. El Colegio Mexiquense. Consejo Estatal de Población. México.

Padrón e historial de núcleos agrarios PHINA. Sistema de consulta en línea. Registro Nacional Agrario.

Peck, Jamie. 2004. "Geography and public policy: constructions of neoliberalism", en *Progress in Human Geography*, volúmen 28, número 3.

Plan Municipal de Desarrollo. 2009. Ayuntamiento del Municipio de Tonanitla. México.

Plano condensado estatal seccional, por entidad federativa. Mapas. Instituto Federal Electoral.

Población a mitad de año de localidades seleccionadas, 2005-2030. Hoja de calculo en línea. Consejo Nacional de Población.

Polanyi, Karl. 1989. *La gran transformación. Critica del liberalismo económico*. Ediciones de la Piqueta. Madrid, España.

Programa IRIS 3.0 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México. Programa.

Quintana Roldán, Carlos. 2003. *Derecho municipal*. Editorial Porrua. México.

Ramos Garza, Oscar. 1974. *México ante la inversión extranjera. Legislación, políticas y prácticas*. Docal Editores. México.

Rebolledo, Juan. 1993. *La reforma del Estado en México*. Fondo de Cultura Económica. México.

Remy, María Isabel. 2008. "Descentralización en tiempos del neoliberalismo. Moquegua, Tacna y el Premier", en *Argumentos*, año 2, número 4, noviembre. Instituto de Estudios Peruanos. Perú.

Restrepo, Darío. 1987. "Descentralización, democracia y Estado autoritario", en *Cuadernos de Economía*, número 11. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Riguzzi, Paolo. 2001. "Revolución y finanzas públicas. El caso del estado de México, 1910 – 1928", en revista *Política y Cultura*, número 16. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Ríos, Julio Alejandro. S/f. "Una espera cada vez mas tortuosa", en *Proceso*. Comunicación e Información. México.

Robles Martínez, Reynaldo. 2002. *El Municipio*. Editorial Porrua. México.

Rodríguez Wallenius, Carlos. 2007. "La remunicipalización en el estado de Guerrero. Disputas locales de resistencia y dominación", en Martínez, et. al. (coordinadores) *Creación de nuevos municipios en México*. Universidad de Guadalajara. México.

Rojas, Carlos. 1994. "Solidaridad". En Warman, Arturo. *La política social en México, 1989-1994*. Fondo de Cultura Económica. México.

Romano Garrido, Ricardo. 2011. *Autonomía o integración municipal en dos municipios de Tlaxcala rural*. Mimeo. México.

Ruiz del Castillo, Ramiro. 2010. *Sobre la evolución del gasto público social en América Latina y su papel para la estabilización económica*. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Ruiz Massieu, Francisco. 1984. "Los nuevos artículos económicos de la Constitución. Una interpretación jurídica y política", en Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Salazar, Francisco. 2004. "Globalización y política neoliberal en México", en Revista *El Cotidiano*, número 126. Universidad

Autónoma Metropolitana. México.
Santos, Theotonio dos. (2007) *Del terror a la esperanza. Auge y decadencia del neoliberalismo*. Monte Ávila Editores Latinoamericana, Banco Central de Venezuela. Venezuela.
Sarmiento Silva, Sergio, Evelyn Mejía Carrasco y Florencia Rivaud Delgado. 2010. "Movimientos indígenas y conflictos sociales", en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Guerrero*. Tomo I. Programa Universitario México Nación Multicultural Universidad Nacional Autónoma de México. México.
Schmitt, Carl. 2006. *El concepto de lo político*. Alianza Editorial. España.
Síntesis Informativa Local. 2007. Dirección de Comunicación Social. Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco. México. Síntesis disponible en: http://www.congresojal.gob.mx
Sistema de Consulta del Archivo Agrario Nacional SICOAGA. 2011. Registro Agrario Nacional. México. Sistema de consulta en, http://www.ran.gob.mx
Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008 - 2009. Atlas de Resultados Electorales Federales 1991 - 2009. Sistema de consulta en línea. Instituto Federal Electoral.
Sistema Nacional de Información Municipal SNIM. 2011. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Programa en: http://www.inafed.gob.mx
Solicitudes de creación de nuevos municipios en el estado de México. 2011. Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Congreso del Estado de México. Respuesta a solicitud de información. México.
Stiglitz, Joseph. 1998. "Mas instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington", en revista *Desarrollo Económico*, volumen 38, número 151. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Argentina.
Suárez de la Torre, Laura. 1991. *Tlaxcala. Textos de su historia. Siglo XX*. Tomo 15. Gobierno del Estado de Tlaxcala. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
Tena Ramírez, Felipe. 2004. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrua. México.
Vanneph, Alain, et. al.. 1986. "La descentralización en Francia", en Padua, Jorge y Alain Vanneph. *Poder local, poder regional*. El Colegio de México, México.
Velasco Yánez, David. 2000. *Hábitus, democracia y acción popular*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. México.

Warman, Arturo. 1994. *La política social en México, 1989-1994*. Fondo de Cultura Económica. México.

XI Censo general de población y vivienda, 1990. Resumen general. 1992. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.

Zendejas, Sergio. 2003. Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998.

Zendejas, Sergio. 2001. "Los ricos y nosotros los ejidatarios. Gente de pueblo: procesos políticos y de identidad en las disputas por ejidos y el ayuntamiento de Ecuandureo, Michoacán. 1900-1975", en Maldonado, Salvador. *Dilemas del Estado Nacional*. El Colegio de Michoacán. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.

Zepeda Miramontes, Eduardo. 1994. "El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social", en *Frontera Norte*, número especial: Pobreza. Colegio de la Frontera Norte.

Prensa y Blogs.

ABC Tlaxcala, 24 de agosto de 2010. "Santa Cruz Tetela busca separarse de Chiautempan". México. Artículo disponible en: http://www.abctlaxcala.com

Balancam.com, 1 de marzo de 2010. "Villa El Triunfo, podría ser el municipio número 18 de Tabasco". Blog disponible en: http://balancamnoticias.com.blogspot.com

CalvilloWeb.com, 20 de junio de 2008. "Ojocaliente se quiere separar de Calvillo". México. Blog en: http://www.calvilloweb.com

Cambio de Michoacán, 18 de abril de 2007. "Propone ejecutivo crear el municipio de Pamatácuaro". Artículo disponible en: http://www.cambiodemichoacan.com.mxComunicado de prensa, 18 de julio de 2006. "Promueven municipalización de Juan José Ríos". *Congreso de Sinaloa*. México.

Correo de Manzanillo, 6 de marzo de 2010. "La población de Santiago, debe ser elevada a ciudad". Editora de Correo de Manzanillo. México. Artículo disponible en: http://www.correodemanzanillo.com.mx

Diario 21, 17 de febrero de 2008. "Anuncian boicot habitantes de la montaña; piden creación de un nuevo municipio". Periódico plural del estado de Guerrero. Prensa Suriana. México. Artículo disponible en: http://www.diario21.com*Diario de Ecatepec*, 20 de

agosto de 2010. "Habitantes de la comunidad San Pablo de las Salinas, se pronuncian por ser un nuevo municipio". México. Blog en: http://ecatepec.blogia.com

Diario de Guerrero. S/f. "Hartos de la explotación y el racismo nahuatls quieren separarse de Olinalá". México. Artículo disponible en: http://www.diariodeguerrero.com.mx

Diario de Toluca, 7 de diciembre de 2009. "Insisten en San Nicolas Coatepec en crear nuevo municipio". Propaganda y más. México. Artículo disponible en: http://diarioportal.com

Diario de Xalapa, 30 de octubre de 2006. "Allende en el olvido, se quejan pobladores". Organización Editorial Mexicana. México. Artículo disponible en: http://www.oem.com.mx/diariodexalapa

El Cotidiano, julio agosto 2006. "Procesos electorales en la costa chica de Guerrero". Universidad Autónoma Metropolitana. México.

El Economista, 10 de noviembre de 2010. "La banca en manos extranjeras un error". Periódico El Economista S. A. de C. V. México.

El Independiente del Sureste, 29 de marzo de 2010. "Piden crear el municipio 18". Grupo Editorial El Independiente del Sureste. México. Artículo disponible en: http://www.elindependiente.mx

El Siglo de Durango, 13 de enero de 2010. "Exigen municipio 40 al sur de Cuancamé". Compañía Editorial de la Laguna. México. Artículo disponible en: http://www.elsiglodedurango.com.mx

El Sol de Sinaloa, 11 de junio de 2007. "Eldorado municipio, añejo clamor de los eldorandenses". Organización Editorial Mexicana. México. Artículo disponible en: http://www.oem.com.mx/elsoldesinaloa

El Sol de Toluca, 8 de agosto de 2010. "No habrá nueva ley para creación de municipios". Organización Editorial Mexicana. México. Artículo disponible en: http://www.oem.com.mc/elsoldetoluca

El Sol de Zacatecas, 19 de junio de 2009. "Quieren ciudadanos crear otro municipio". Organización Editorial Mexicana. México. Artículo disponible en: http://www.oem.com.mx/elsoldezacatecas

El Universal, 27 de enero de 2000. "Desecharán iniciativas para crear nuevos municipios". Compañía Periodística Nacional. México. Artículo disponible en: http://www2.eluniversal.com.mx*El Universal*, 5 de junio de 2001. "Restituir municipio de Tonanitla, demandan". México. Artículo disponible en: http://www2.eluniversal.com.mx

El Universal, 8 de junio de 2001. "Condicionan labriegos venta de terreno a CNA". México. Artículo disponible en: http://www2.eluniversal.com.mx

El Universal, 14 de julio de 2005. "Pierde Izcalli la calidad de ciudad modelo". México. Artículo disponible en: http://www2.eluniversal.com.mx

El Universal, 30 de abril de 2009. "Conservar el empleo, prioridad". México. URL:
http://eluniversal.com.mx/graficos/encuestas/diatrabajo/

El Universal, 15 de septiembre de 2009. "Aún no es municipio pero Aragón ya tiene funcionarios". Compañía Periodística Nacional. México. Artículo disponible en: http://www.eluniversal.com.mx

Enfoque Radio, 14 de marzo de 2012. "Insisten habitantes de zona limítrofe con Campeche en creación de nuevo municipio con cabecera en Nicolas Bravo". México.

Interacciones, 24 de mayo de 2012. "Indígenas mantienen bloqueado el congreso local. México. Artículo disponible en: http://www.inter-accion.com.mx

La Crónica de Hoy, 1 de julio de 2008. "Aragón busca independizarse de Neza". México. Artículo disponible en: http://www.cronica.com.mx

La Gaceta, 17 de septiembre de 2007. "Capilla de Guadalupe: al filo de una resolución". Universidad de Guadalajara. México. Artículo disponible en: http://www.gaceta.udg.mx

La Jornada, 15 de mayo de 1998. "En ciernes, la creación de un cabildo autónomo en Hidalgo". Artículo disponible en: http://www.jornada.unam.mx

La Jornada, 31 de mayo de 2005. "Insisten en crear otro municipio en Santiago Ixcuintla, Nayarit". Desarrollo de Medios. México. Artículo disponible en: http://www.jornada.unam.mx

La Jornada, 19 de octubre de 2007. "Poblados de Nayarit insisten en crear nuevo municipio". Desarrollo de Medios. México. Artículo disponible en: http://www.jornada.unam.mx

La Jornada del Campo, 21 de julio de 2009. "Tres fases del zapatismo. Pueblos originarios, entre la transición y la indiferencia del Estado". Desarrollo de Medios. México. Artículo disponible en: http://www.jornada.unam.mx

La Jornada Guerrero, 14 de septiembre de 2007. "Campesinos piden nuevo municipio". Editora de Medios de Guerrero. México. Artículo disponible en: http://www.lajornadaguerrero.com.mx

La Jornada Guerrero, 16 de junio de 2009. "Buscan formar un nuevo municipio en El Paraíso". Editora de Medios de Guerrero. México. Artículo disponible en: http://www.lajornadadeguerrero.com.mx

La Jornada Michoacán, 21 de abril de 2007. "Indígenas de Pamatácuaro

buscan crear nuevo municipio como alternativa contra la pobreza". Editorial de Medios de Michoacán. México. Artículo disponible en: http://www.lajornadamichoacan.com.mx

La Jornada Morelos, 1 de abril de 2010. "Improcedente que Tres Marías se constituya en un nuevo municipio". Editora de Medios de Morelos. México. Artículo disponible en: http://www.lajornadamorelos.com

La Jornada de Oriente, 7 de marzo de 2003. "Sigue el plantón en Huaxcaleca, Puebla, por falta de servicios". México. Artículo disponible en: http://www.lajornadadeoriente.com.mx

La Jornada de Oriente, 24 de mayo de 2006. "Habitantes de Álamos Vista Hermosa pretender ser ayuntamiento autónomo". México. Artículo disponible en: http://www.lajornadadeoriente.com.mx

Milenio, 16 de noviembre de 2008. "Empresarios y campesinos exigen la creación de un nuevo municipio". Grupo Editorial Milenio. Artículo disponible en: http://www.milenio.com

Milenio, 16 de noviembre de 2008. "Se independizan indígenas triquis de 3 municipios". En disponible en: http://www.milenio.com

Milenio, 16 de marzo de 2010. "Demandan crear un sexto municipio en Baja California Sur". Grupo Editorial Milenio. México. Artículo disponible en: http://www.milenio.com

Milenio, 5 de abril de 2010. "No hay condiciones para crear un nuevo municipio". Milenio Diario. México. Artículo disponible en: http://www.milenio.com

Milenio, 21 de abril de 2010. "Chipilo exige que le den rango de municipio libre". Milenio Diario. México. Artículo disponible en: http://impreso.milenio.com

Noticaribe, 23 de marzo de 2006. "Aprueban iniciar trámites para crear dos nuevos municipios". Noticaribe Península. México. Artículo disponible en: http://www.noticaribe.com.mx

Noticias BCS, 19 de marzo de 2010. "Realizará IEE plebiscito para la creación del sexto municipio de BCS". México. Artículo disponible en http://www.noticiasbcs.com

Poder Edomex, 12 de junio de 2008. "La legislatura local tiene 24 propuestas para la creación de nuevos municipios". Novus. México. Artículo disponible en: http://www.poderedomex.com

Prensa Diaria, 6 de febrero de 2008. "PT – PRD contra PRI". México. Blog en: http://extravoz.blogspot.com

Sinaloanoticias.com, 2 de febrero de 2010. "PRD apoya factibilidad del municipio de Juan José Ríos". México. Artículo disponible en: http://www.sinaloanoticias.com

Síntesis de Noticias, 24 de abril de 2010. "Preparan indígenas de Tapachula consulta para remunicipalizarse". Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México.

TabascoHoy.com, 17 de febrero de 2010. "Facultan al Congreso crear nuevos municipios". Editorial Acuario. México. Artículo disponible en: http://www.tabascohoy.com.mx

Veracruzanos.info, 24 de mayo de 2010. "Villa Allende busca ser el municipio 213 de Veracruz". México. Artículo disponible en: http://www.veracruzanos.info

Villaflores Times, 21 de julio de 2008. "Villacorzo; Revolución Mexicana quiere separarse y ser nuevo municipio". México. Blog en: http://villaflorestimes.blogspot.com

Normatividad

Código Electoral del Estado de México, 2011.

Código financiero para el Estado de Tlaxcala y sus municipios, 25 de mayo de 2006.

Código municipal para el Estado de Chihuahua, con las reformas del 7 de agosto de 2004.

Código municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, con las reformas del 16 de noviembre de 2001.

Código municipal para el Estado de Tamaulipas, actualizada al 7 de enero de 2005.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes de 1950, con las reformas del 26 de septiembre de 2003.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur de 1973, con reformas del 21 de octubre de 2003.

Constitución Política del Estado de Campeche del 29 de mayo de 1965.

Constitución Política del Estado de Chiapas de 1921, con las reformas del 17 de agosto de 2003.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza de 1918, con las reformas del 20 de marzo de 2001.

Constitución Política del Estado de Guanajuato de 1917, con las reformas del 15 de abril de 2003.

Constitución Política del Estado de Hidalgo de 1920, con las reformas del 19 de abril de 2004.

Constitución Política del Estado de Jalisco de 1917, actualizada al 12 de febrero de 2004.

Constitución Política del Estado de Nuevo León de 1917, con las reformas del 27 de febrero de 2004.

Constitución Política del Estado de Quintana Roo de 1975, con las reformas del 2 de diciembre de 2003.
Constitución Política del Estado de Sinaloa de 1922, con las reformas del 20 de julio de 2001.
Constitución Política del Estado de Tamaulipas de 1921, con las reformas del 1 de abril de 2004.
Constitución Política del Estado de Veracruz Llave, con las reformas del 18 de marzo de 2003.
Constitución Política del Estado de Yucatán de 1918, con las reformas del 12 de diciembre de 1997.
Constitución Política del Estado de Zacatecas, con las reformas del 19 de abril de 1998.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California de 1953, con reformas del 20 de septiembre de 2005.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua de 1921, con las reformas del 28 de agosto de 2004.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima de 1917, con las reformas del 23 de julio de 2002.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango de 1917, con las reformas del 9 de marzo de 2003.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1922, con las reformas del 28 de mayo de 1999.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, con las reformas del 18 de noviembre de 2005.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de 1918, con las reformas del 7 de marzo de 2003.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos de 1930, con las reformas del 11 de agosto de 2003.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, con las reformas del 27 de julio de 2002.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de 1922, con las reformas del 3 de abril de 2004.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Constitución del 17 de noviembre de 1982.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga de 1917, con las reformas del 15 de septiembre de 2000.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí de 1917, con las reformas del 11 de julio de 2003.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora de 1917, con las reformas del 15 de marzo de 2004.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco de 1919, con las reformas del 27 de noviembre de 2002.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, con las reformas del 3 de noviembre de 2003.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, 2011.
Decreto 18. Congreso del Estado de Hidalgo. 1939.
Decreto 205. 1999. Órgano de difusión oficial del gobierno constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Número 041, 28 de julio de 1999.
Ley de coordinación fiscal. 2009. Texto vigente con última reforma del 24 de junio de 2009.
Ley de coordinación fiscal del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 28 de diciembre de 2008.
Ley de coordinación fiscal y financiera del Estado de Tabasco. Texto vigente con la última reforma del 29 de noviembre de 2003.
Ley de coordinación hacendaria del Estado de Puebla y sus municipios. Periódico Oficial del Estado de Puebla, 20 de marzo de 2009.
Ley de gobierno y administración municipal del Estado de Sonora, publicada el 15 de octubre de 2001.
Ley del gobierno y la administración pública municipal del Estado de Jalisco, con las reformas del 5 de noviembre de 2000.
Ley del municipio libre del Estado de Colima, con las reformas del 23 de julio de 2004.
Ley del los municipios del Estado de Quintana Roo, publicada el 20 de diciembre de 2004.
Ley del régimen municipal para el Estado de Baja California, con las reformas del 22 de febrero de 2002.
Ley municipal del Estado de Tlaxcala, publicada el 27 de abril de 2010.
Ley municipal para el Estado de Aguascalientes, con las reformas del 30 de julio de 2003.
Ley municipal para el Estado de Nayarit, con las reformas del 16 de mayo de 2001.
Ley municipal para el Estado de Oaxaca, publicada el 10 de enero de 2003.
Ley orgánica de la administración pública municipal del Estado de Nuevo León, con las reformas del 17 de octubre de 1997.
Ley orgánica del municipio del Estado de Zacatecas, promulgada el 7 de septiembre de 2001.
Ley orgánica del municipio libre del Estado de Durango, con las reformas del 4 de mayo de 2000.

Ley orgánica del municipio libre del Estado de Guerrero, con las reformas del 17 de junio de 2003.
Ley orgánica del municipio libre del Estado de San Luis Potosí, con las reformas del 4 de diciembre de 2004.
Ley orgánica del municipio libre del Estado de Veracruz Llave, con las reformas del 10 de febrero de 2005.
Ley orgánica del los municipios del Estado de Campeche, con las reformas del 29 de diciembre de 2004.
Ley orgánica de los municipios del Estado de Tabasco.
Ley orgánica de los municipios del Estado de Yucatán, con las reformas del 3 de marzo de 1997.
Ley orgánica municipal del Estado de Chiapas, con las reformas del 24 de octubre de 2000.
Ley orgánica municipal del Estado de Hidalgo, publicada el 16 de abril de 2001.
Ley orgánica municipal del Estado de México, con las reformas del 4 de septiembre de 2003.
Ley orgánica municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, con las reformas del 1 de septiembre de 2003.
Ley orgánica municipal del Estado de Morelos, con las reformas del 13 de agosto de 2003.
Ley orgánica municipal del Estado de Puebla, publicada el 20 de marzo de 2001.
Ley orgánica municipal del Estado de Querétaro, promulgada el 24 de junio de 2001.
Ley orgánica municipal del Estado de Sinaloa, con las reformas del 20 de diciembre de 2000.
Ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato, con las reformas del 17 de julio de 2001.
Ley orgánica municipal reglamentaria del título octavo de la Constitución política del Estado libre y soberano de Baja California Sur, con las reformas del 19 de abril de 1994.
Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010. Diario Oficial de la Federación, tomo DCLXXV, número 5, 7 de diciembre de 2009.

Dis-posiciones neoliberales, se diseñó en formato electrónico
en la Dirección de Ediciones y Publicaciones con el apoyo de la Imprenta Universitaria
y la Dirección de Tecnologías Web y Webometría de la Universidad Autónoma
del Estado de Hidalgo, en el mes de diciembre de 2021.

Universidad Autónoma del
Estado de Hidalgo

ISBN: 978-607-482-645-6