Gobernanza a través de las autoridades auxiliares municipales en Lerma, Estado de México

Juan Carlos Reyes Paredes

PREMIO IAPEM BIENAL 2018

Modalidad
Maestría

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

iapem

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

Gobernanza a través de las Autoridades Auxiliares Municipales en Lerma, Estado de México

Juan Carlos Reyes Paredes

Modalidad: Tesis de Maestría

iapem

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

PREMIO IAPEM BIENAL 2018

Gobernanza a través de las Autoridades Auxiliares Municipales en Lerma, Estado de México

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, México

ISBN: 978-607-8087-46-4
CE:203/01/92/18

Sitio web: iapem.edomex.gob.mx

Facebook: IAPEM

Twitter:@IAPEM

Toluca de Lerdo, Estado de México
Impreso en México, 2018

Índice

Presentación 9

Introducción 11

Capítulo 1
La relación entre autoridades comunitarias y el gobierno municipal 17
1.1 Autoridades comunitarias y el gobierno municipal en México 19
1.1.1 Los auxiliares 20
1.1.2 Comisarios y jefes de cuartel 23
1.1.3 Auxiliares municipales 25
1.1.4 Autoridades auxiliares municipales 28
1.2 Los problemas de las relaciones entre el gobierno municipal central y las comunidades 30
1.3 El estudio de las autoridades comunitarias en México 35
1.4 Gobernanza y Redes 40
1.4.1 Gobernanza como sinónimo de gobierno 40
1.4.2 Gobernanza como marco normativo 41
1.4.3 Gobernanza como marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos 42
1.4.3.1 *Corporate governance* o gobernanza corporativa 42
1.4.3.2 Gobernanza global 43
1.4.3.3 Gobernanza moderna 43
1.4.3.3.1 Gobernanza por redes 46
1.5 Marco Analítico de la Gobernanza (MAG) 48

Capítulo 2
El orden socio-político y la gobernanza: las relaciones entre los recursos, actores e instituciones 55
2.1 Marco conceptual de las autoridades auxiliares municipales 57
2.1.1 Denominación 59

2.1.2 Mecanismos de elección 62
2.1.3 Organización política y administrativa del municipio: el ámbito de competencia de las autoridades auxiliares municipales 64
2.2 Marco normativo 65
2.2.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de México 66
2.2.2 Bando Municipal de Lerma 71
2.3 El municipio de Lerma, Estado de México 75
2.3.1 Contexto general 76
2.3.2 Selección de las comunidades 86
2.4 Estructura metodológica 89

Capítulo 3
Relaciones y mecanismos de gobernanza en las delegaciones de Santa María Atarasquillo y San Francisco Xochicuautla 99
3.1 Panorama general de las comunidades 101
3.1.1 Santa María Atarasquillo 102
3.1.2 San Francisco Xochicuautla 108
3.1.3 Algunas conclusiones sobre el contexto de las delegaciones 112
3.2 Los componentes de la gobernanza y su repercusión en el funcionamiento de las autoridades auxiliares municipales 114
3.2.1 Problemas 114
3.2.1.1 Problemas legales: brecha entre marco legal y la práctica 114
3.2.1.2 La estructura de las delegaciones y su funcionamiento: los problemas organizacionales 114 119
3.2.1.3 Problemas del entorno 135
3.2.2 Normas 141
3.2.2.1 Funciones legales 142
3.2.2.2 Funciones informales 151
3.2.3 Actores: el esquema de relaciones entre las delegaciones y el gobierno municipal 155
3.3 Fortalezas y Debilidades: interpretación de resultados 166

Conclusiones 175

Apéndices 183

Bibliografía 189

Índice de cuadros

Cuadro 1. Características generales de la gobernanza moderna 45
Cuadro 2. Componentes del MAG 48
Cuadro 3. Tipos de normas 49
Cuadro 4. Denominación de autoridades auxiliares municipales por entidad federativa 60
Cuadro 5. Mecanismos de elección de las autoridades auxiliares 62
Cuadro 6. Atribuciones de delegados y subdelegados 69
Cuadro 7. Atribuciones de jefes de sector y manzana 70
Cuadro 8. Atribuciones de las autoridades auxiliares en Lerma 74
Cuadro 9. Datos generales del municipio 77
Cuadro 10. Delegaciones seleccionadas 87
Cuadro 11. Estructura metodológica por fases 89
Cuadro 12. Adaptación de los problemas 91
Cuadro 13. Vínculo entre problemas legales y normas 93
Cuadro 14. Informantes 93
Cuadro 15. Esquema de relaciones entre las delegaciones y el gobierno municipal 94
Cuadro 16. Matriz para el análisis de los componentes del MAG 95
Cuadro 17. Datos generales de Santa María Atarasquillo 102
Cuadro 18. Datos generales de San Francisco Xochicuautla 108
Cuadro 19. Características similares y paralelas de las delegaciones seleccionadas 112
Cuadro 20. Brecha entre el marco legal y la práctica en Santa María Atarasquillo y San Francisco Xochicuautla 118

Cuadro 21. Recursos humanos en la delegación de Santa María Atarasquillo 123
Cuadro 22. Recursos humanos en la delegación de San Francisco Xochicuautla (SFX) 128
Cuadro 23. Clasificación de ingresos en Santa María Atarasquillo (SMA) y San Francisco Xochicuautla (SFX) 133
Cuadro 24. Cumplimiento e incumplimiento de funciones legales por ramo de intervención en Santa María Atarasquillo (SMA) y San Francisco Xochicuautla (SFX) 149
Cuadro 25. Resumen de componentes, delegación Santa María Atarasquillo 164
Cuadro 26. Resumen de componentes, delegación San Francisco Xochicuautla 165
Cuadro 27. Matriz de debilidades y fortalezas en Santa María Atarasquillo y San Francisco Xochicuautla 171
Cuadro 28. Matriz de debilidades y fortalezas en San Francisco Xochicuautla 172

Índice de figuras

Figura 1. División territorial del Departamento de México 21
Figura 2. Distribución territorial del municipio 21
Figura 3. Relación jerárquica 22
Figura 4. División territorial del municipio y relación entre autoridades 24
Figura 5. División territorial y autoridades comunitarias del municipio 26
Figura 6. Relación jerárquica 27
Figura 7. División territorial y autoridades comunitarias del municipio 29
Figura 8. Problemas en el contexto de las autoridades auxiliares municipales 35
Figura 9. Puntos nodales 50
Figura 10. Lerma, Estado de México 76

Figura 11. Delegaciones en Lerma 80
Figura 12. Jefaturas de colonia en Lerma 81
Figura 13. Delegados y jefes de colonia designados por asamblea 82
Figura 14. Delegados y jefes de colonia designados por sufragio o voto 83
Figura 15. Delegaciones designadas por asamblea 84
Figura 16. Delegaciones designadas por sufragio o voto 85
Figura 17. Delegaciones seleccionadas 87
Figura 18. Estructura formal de la delegación de Santa María Atarasquillo 120
Figura 19. Combinación de la estructura delegacional con el COPACI 121
Figura 20. Combinación de la estructura delegacional con el COPACI 124
Figura 21. Estructura delegacional actual 126

Presentación

El Premio Bienal IAPEM, instaurado en 1984, tiene como objetivo reconocer y estimular el trabajo de investigación y generación de conocimiento en el campo de la Administración Pública. A la fecha, se han realizado 26 certámenes y se han premiado tanto investigaciones académicas, como la documentación y análisis de casos de éxito.

En este certamen 2018, las modalidades de participación fueron: Tesis de Licenciatura, Maestría, Doctorado e Investigación Académica. El resultado de la convocatoria fue la recepción de 34 trabajos.

Las líneas temáticas del concurso fueron: Seguridad pública; Desarrollo social; Sustentabilidad; Desarrollo económico; Gobernanza urbana; Transparencia y rendición de cuentas; Prospectiva gubernamental; Ciencia, tecnología e innovación en gobiernos (CTI); Participación ciudadana; Erradicación de la impunidad en delitos contra la Administración Pública; Erradicación de la pobreza; Justicia y derechos humanos y Planeación estratégica.

Agradezco a las instituciones integrantes del Jurado: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, El Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología, El Colegio Mexiquense, A.C., la Facultad de Estudios Superiores Acatlán UNAM, la Universidad Autónoma del Estado de México (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales), la Universidad Autónoma de Chapingo y la Universidad Mexiquense del Bicentenario.

Felicito a los participantes y en especial a **Juan Carlos Reyes Paredes** galardonado con el primer lugar, con la Tesis de Maestría:

Juan Carlos Reyes Paredes
Modalidad Maestría

“Gobernanza a través de las autoridades auxiliares municipales en Lerma, Estado de México”.

Con esta publicación el Instituto reconoce, impulsa y estimula el trabajo de investigadores y estudiosos de la Administración Pública, que aporta al análisis y debate de los temas relevantes.

Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente del Consejo Directivo del
Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Introducción

En términos generales, esta investigación estudia los problemas que se derivan de las relaciones entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal a partir de un enfoque de gobernanza.

Las autoridades auxiliares municipales, surgen formalmente en 1845 debido a que los municipios necesitaban figuras de autoridad que organizaran a los pueblos que se sublevaban constantemente. Asimismo, se buscaba acercar a las comunidades con las cabeceras municipales y así crear puentes de comunicación entre los pueblos interiores del municipio y la cabecera o el centro. En otras palabras, estas autoridades comunitarias nacen con dos objetivos principales: 1) organizar a los pueblos para controlar la insubordinación y 2) vincular a los pueblos con el gobierno municipal.

Se pensaría que con la creación de autoridades que se encargaran de organizar y representar a las comunidades ante el gobierno municipal habría una mayor atención y satisfacción de las demandas comunitarias, así como una mejora en la administración de los pueblos que formaban parte de los municipios. Sin embargo, con el paso del tiempo ocurrió lo contrario: el poder de los gobiernos municipales comenzó a centralizarse en la cabecera y, como consecuencia, las comunidades fueron cayendo en abandono. Así, los poblados al interior del municipio han carecido de la presencia, acción y cumplimiento eficaz de funciones por parte del gobierno municipal.

Al no conocerse las verdaderas necesidades de cada comunidad, se ha generado un marcado desequilibrio entre las necesidades de las comunidades y las capacidades del gobierno municipal (Olmedo,

1999). En ese sentido, las autoridades auxiliares no han podido ser, hasta la fecha, una herramienta alternativa para contrarrestar la brecha que existe, y que cada vez es mayor, entre los pueblos interiores y el gobierno municipal central, debido a que esta figura regularmente opera en ambientes adversos (Polo, 2012; Cerda, 2008; Olmedo, 1999) por sus limitantes legales, organizacionales y del entorno.

De este modo, los auxiliares han tenido que lidiar con problemas como: la poca evolución jurídica de sus atribuciones, legislaciones que no coinciden con la práctica, falta de organización, poco o nulo presupuesto para realizar sus actividades, nula remuneración por sus labores, así como con la interferencia de diversos actores que limitan su desempeño (Polo, 2012; Cerda, 2008; Olmedo, 1999).

A pesar de que, como ya se señaló, las autoridades auxiliares no han podido ser una verdadera alternativa para representar y organizar a las comunidades frente al gobierno municipal, son figuras que han permanecido dentro de la estructura municipal desde su origen hasta nuestros días, incluso han sobrevivido a los cambios políticos y administrativos que se han presentado en el municipio. De este modo, no sólo se demuestra la trascendencia de estas autoridades comunitarias, sino que resulta necesario estudiar sus relaciones con el gobierno municipal, así como analizar el papel que actualmente tienen en el apoyo para el desarrollo de las comunidades.

Frente a esa realidad, se propone la mirada de la gobernanza como un auxiliar valioso para explicar los problemas que se involucran en el funcionamiento adecuado de las autoridades comunitarias.

Como bien dice Porras (2016), la gobernanza es un término *paraguas*: una herramienta conceptual que puede utilizarse para analizar la realidad social, las interdependencias público-privadas y las correlaciones entre recursos, actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La gobernanza se concentra en los problemas de cooperación entre actores en sectores sociales distintos, es un marco analítico que brinda una multiplicidad de visiones para comprender qué ocurre y cómo se reconfiguran los sectores.

Con base en lo anterior, el objetivo principal de esta investigación es visualizar el papel de los actores y sus relaciones en los procesos de gobierno municipal, desde una mirada que destaca las relaciones de cooperación e interdependencia entre las comunidades y el centro. Para ello, es necesario identificar las características de gobernanza y la presencia de problemas, normas y actores (componentes) que surgen del esquema de relaciones entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal, para analizar si los arreglos de gobernanza fortalecen o debilitan la figura auxiliar. Los objetivos específicos son: 1) identificar el esquema de relaciones entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal; 2) identificar cuáles son las fortalezas y debilidades de la figura auxiliar y organizarlas en una matriz y 3) examinar los componentes de la gobernanza a partir de dos dimensiones: Autoridad Auxiliar designada por voto popular y Autoridad Auxiliar designada por asamblea.

Es así, que el eje que integra todos los elementos que conforman las relaciones, giró en torno a la pregunta: ¿Cuáles son las características de gobernanza en las relaciones entre las autoridades auxiliares y el gobierno municipal que fortalecen o debilitan la figura auxiliar en las delegaciones?

Por último, el hilo que conduce la investigación sigue el supuesto de que en las relaciones entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal de Lerma (2015-2018), Estado de México, se generan diferencias-desventajas que obstaculizan el fortalecimiento de la figura auxiliar, debido al papel que tienen los problemas, actores y normas.

Se utilizó la perspectiva de la gobernanza ya que las autoridades auxiliares llevan casi doscientos años dentro de la estructura municipal; sin embargo, durante todo este tiempo también se han producido cambios en la gestión municipal que han generado nuevos esquemas en los que convergen diversos actores; por tanto, su papel se ha redibujado como una figura intermedia entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Así, el enfoque de gobernanza resulta una respuesta alternativa a los problemas que surgen de las relaciones entre los auxiliares y el gobierno municipal, de manera que se exploran sus características y bajo qué condiciones ésta se presenta.

El Marco Analítico de la Gobernanza propuesto por Hufty (2008) es la base metodológica de esta investigación, debido a que es un modelo que permite analizar las características de los conflictos, acuerdos, normas e interacciones que surgen de las relaciones entre los auxiliares y gobierno municipal. Además, se usó el estudio de caso y la conveniencia como tipo de muestreo cualitativo.

En cuanto al esquema de relaciones con el gobierno municipal, en ambas delegaciones se identifican interacciones en dos sentidos: 1) delegación-gobierno municipal, basada en la gestión, que se ha convertido en una función implícita de los delegados y 2) gobierno municipal-delegación, en la que el gobierno municipal es el principal proveedor ya sea de materiales, servicios, reparaciones u obras.

Finalmente, se observan algunas características que fortalecen la figura auxiliar. En Santa María Atarasquillo las fortalezas se establecen a partir de: 1) los ingresos que se perciben y, 2) del vínculo tan sólido que existe con el gobierno municipal y el partido en el gobierno (PRI). En San Francisco Xochicuautla, la figura auxiliar se fortalece a partir de: 1) un esquema de usos y costumbres que brinda mayor capacidad para modificar las reglas del juego; 2) una estructura organizacional fuerte, con figuras informales creadas por la comunidad y distribuidas en todo el territorio; 3) un esquema de tradiciones que cohesiona a la comunidad y, 4) un esquema de relaciones con actores fuera del gobierno municipal que permite mantener cierta autonomía.

A partir de los hallazgos que arroja la investigación, se espera contribuir al conocimiento de las autoridades auxiliares municipales y mostrar la experiencia de aplicación de enfoques metodológicos como la gobernanza al análisis de las formas de gestión de los gobiernos municipales en las comunidades interiores.

Capítulo 1

La relación entre autoridades comunitarias y el gobierno municipal

De manera genérica, el objetivo principal de este capítulo es: examinar los conceptos teórico-metodológicos que sustentan esta investigación; sin embargo, existe una serie de objetivos secundarios que se pretenden cumplir a partir de este primer acercamiento conceptual.

Al tratarse de un trabajo que se desarrolla bajo el marco de la gobernanza, se realiza un breve recorrido teórico sobre la gobernanza y las redes y se presenta la propuesta analítica a través de la cual se estudia a las autoridades auxiliares municipales.

Particularmente, se pretende mostrar la problemática que existe en el entorno de las autoridades auxiliares municipales y los principales antecedentes sobre las relaciones históricas que se han gestado entre las autoridades comunitarias y el gobierno municipal, así como el análisis de algunos trabajos que abordan a estas autoridades municipales en México, exponiendo la forma en la que se realizaron y los resultados obtenidos en cada uno de ellos.

1.1 Autoridades comunitarias y el gobierno municipal en México

Si bien el municipio es reconocido como la base de la división territorial de las entidades federativas en nuestro país, la comunidad a su vez es la unidad básica del municipio; además, es en ella donde los reclamos sociales surgen con mayor frecuencia.

En México, han existido diversas autoridades comunitarias que se desempeñan como representantes de la comunidad, de los vecinos

que habitan en ella y como intermediarios ante el gobierno municipal; su existencia es un complemento y una extensión de este último.

Con base en lo anterior, este tipo de autoridades desarrollan sus actividades dentro del municipio y constituyen la figura de autoridad más cercana al ciudadano; por tanto, las autoridades comunitarias y el gobierno municipal han gestado distintas relaciones entre sí a lo largo de la historia.

Antes de continuar, es necesario considerar que los principios que rigen a una autoridad comunitaria son: la representatividad y la organización de las comunidades (Cerda, 2008). En los pueblos mexicanos han existido muchos dirigentes comunales; sin embargo, no siempre se han caracterizado por representar y organizar a la comunidad.

Este apartado se concentra en los vínculos que históricamente se han producido entre aquellas autoridades que representan y organizan a la comunidad, tomando como referencia la experiencia del Estado de México.

1.1.1 Los auxiliares

El primer antecedente formal de la autoridad auxiliar municipal es el auxiliar (Cerda, 2008) que surge en el Estado de México (Departamento de México) en 1845. En estos primeros años de independencia, como consecuencia de las pugnas políticas, se implementaba el federalismo o el centralismo según la tendencia ideológica que lograra imponerse (Quintana, 2003).

Para esta época en particular, se vivían los últimos años de gobierno centralista que buscaba, entre otras cosas, reorganizar política y administrativamente el territorio nacional, la eficacia de la administración, la unión entre funcionarios y disolver todas las instancias de poder estatal y local (a partir del deterioro de su autonomía) con el fin último de favorecer al grupo gobernante (Salinas, 2001).

Al tomar en cuenta lo anterior, Salazar (2009) señala que las entidades federativas se transformaron en departamentos, los cuales se dividieron en distritos, partidos y municipalidades (véase figura 1).

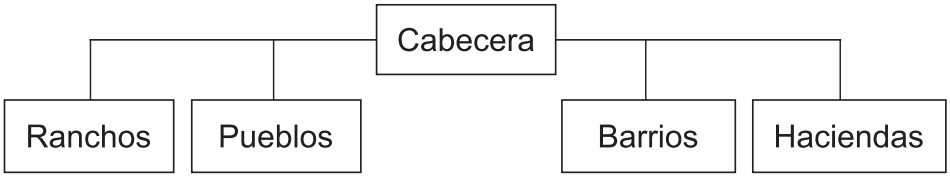
Figura 1. División territorial del Departamento de México

Fuente: Elaboración propia con base en Salazar (2009).

Asimismo, Hernández (1991) destaca que la regulación en materia de ayuntamientos quedó a cargo de la sexta ley, la cual consagra constitucionalmente a los ayuntamientos al establecer: 1) su elección popular; 2) su existencia en todas las capitales de departamentos y 3) la creación de un ayuntamiento por cada ocho mil habitantes.

Por su parte, las municipalidades se subdividieron en pueblos, haciendas, barrios y ranchos (véase figura 2). Estas circunscripciones eran representadas y organizadas por los auxiliares.

Figura 2. Distribución territorial del municipio

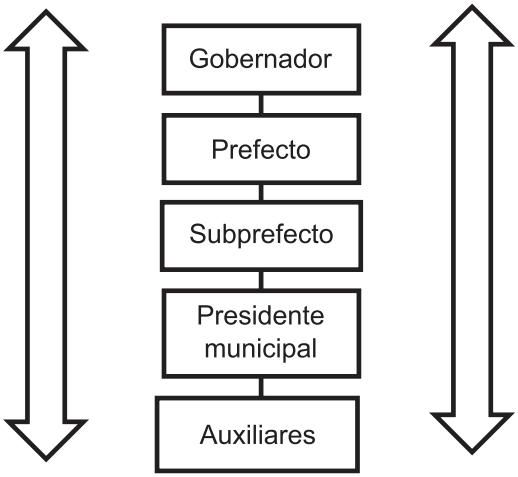


Fuente: Elaboración propia con base en Cerda (2008).

Así, los auxiliares simbolizan una figura de autoridad comunitaria al convertirse en representantes de los poblados interiores del municipio. Fueron creados principalmente para fortalecer el control de las comunidades, comunicar a la cabecera del gobierno municipal con las comunidades y contrarrestar las diferencias en el ejercicio de la Administración Pública (Cerda, 2008).

En cuanto a la relación jerárquica, Cerda (2008) explica que el auxiliar se encontraba completamente sujeto al presidente municipal, quien a su vez se entendía con el subprefecto que respondía a las órdenes del prefecto, y este último obedecía al gobernador (véase figura 3).

Figura 3. Relación jerárquica



Fuente: Elaboración propia con base en Cerda (2008).

De forma general, las interacciones entre los auxiliares y los presidentes municipales se conciben en torno al buen orden y tranquilidad pública de los pueblos, haciendas, barrios y ranchos.

Particularmente, el presidente municipal encomendaba a los auxiliares la vigilancia sobre la ejecución y cumplimiento de leyes de policía, decretos y ordenamientos en las comunidades. De manera inversa, los auxiliares comunicaban al presidente municipal cualquier situación que surgiera en este aspecto; por tanto, se observa una relación

en ambos sentidos (arriba-abajo y abajo-arriba) entre auxiliares y presidente municipal.

En temas de seguridad pública, la relación más bien era de abajo hacia arriba; los auxiliares, al asegurar a los delincuentes, holgazanes y viciosos de las comunidades, debían consignarlos inmediatamente al presidente municipal en la cabecera. Por el contrario, los individuos que alteraran el orden eran enviados con el conciliador de la cabecera. Así, en este aspecto los auxiliares interactuaban con dos autoridades del gobierno municipal: el presidente municipal y el conciliador municipal.

Por último, en cuanto al uso de los montes y la educación también existía una relación de abajo hacia arriba: los auxiliares comunicaban al presidente municipal el estado de los montes y la asistencia escolar de los vecinos de la comunidad.

1.1.2 Comisarios y jefes de cuartel

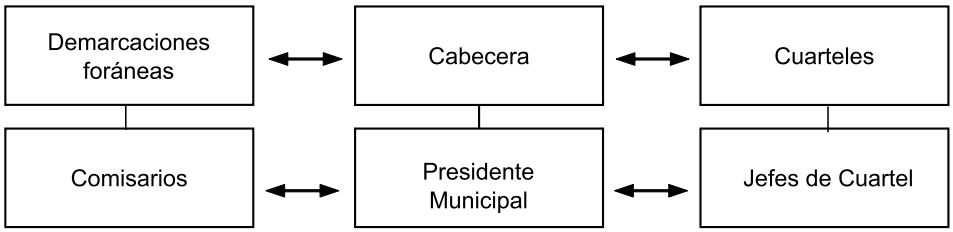
Al finalizar el siglo XIX, el régimen porfirista había constituido al municipio como una institución con ideas liberales que poco a poco fueron influyendo en el ámbito local. De esto modo, el municipio se caracterizó por vivir bajo una serie de restricciones: 1) restricción de la libertad municipal y de la participación ciudadana; 2) supresión de los municipios que no tuvieran la solidez para satisfacer necesidades y 3) restricción de la participación política en elecciones (Salinas, 2005).

Así, la pérdida del poder político y propiedades comunales de los municipios llevó a que la demanda del municipio libre fuera la bandera de la plataforma política de la revolución mexicana (Meyer, 1995).

Ya con el triunfo, la revolución mexicana plasma sus directrices ideológicas en la Constitución de 1917, siendo el articulo 115 el regulador de las facultades y garantías públicas del municipio (Quintana, 2003). Del mismo modo, en el Estado de México se publica la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917 (Robles, 2008).

Bajo este contexto, en 1919 nacen los comisarios y los jefes de cuartel con el objetivo principal de representar, organizar y mantener el control político en las comunidades. Para esta época, la división territorial de los municipios en el Estado de México era de la siguiente manera: 1) cabecera, encabezada por el presidente municipal o alcalde; 2) demarcaciones foráneas (pueblos, haciendas, barrios y ranchos), encabezadas por los comisarios y 3) cuarteles (conjunto de manzanas), encabezados por los jefes de cuartel (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1919) (véase figura4).

Figura 4. División territorial del municipio y relación entre autoridades



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1919).

Ambas figuras de autoridad se encontraban sujetas al presidente municipal y al ayuntamiento y sus principales relaciones se daban a partir del estado del orden y tranquilidad pública en las demarcaciones foráneas y cuarteles. Tanto los comisarios como los jefes de cuartel se vinculaban con el gobierno municipal a partir de cuatro temas principales: 1) vigilancia en el cumplimiento de leyes, bandos y ordenamientos; 2) seguridad pública; 3) tierras y bienes comunales y, 4) educación (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1919).

Para vigilar el cumplimiento de leyes, bandos y ordenamientos, el presidente municipal encomendaba a los comisarios y a los jefes de cuartel cuidar la ejecución y cumplimiento de leyes de policía, decretos y ordenamientos en las comunidades. Asimismo, los comisarios y jefes de cuartel comunicaban al presidente municipal cualquier tipo de incumplimiento. De esta manera, se observa una relación en ambos

sentidos (arriba-abajo y abajo-arriba) entre los comisarios y los jefes de cuartel con el presidente municipal.

En temas de seguridad pública la relación se gestaba de abajo hacia arriba: los comisarios y jefes de cuartel, al asegurar a los delincuentes, holgazanes y viciosos de las comunidades, debían remitirlos a la cabecera.

En cuanto al uso de los montes, también existía una relación de abajo hacia arriba: los comisarios y jefes de cuartel comunicaban al gobierno municipal el estado de los montes y bienes comunales y cualquier incumplimiento de las leyes y/o reglamentos vigentes sobre este asunto en sus respectivos territorios. Por último, en materia de educación, las autoridades comunitarias informaban al gobierno municipal acerca de la asistencia escolar de los niños que vivían en los pueblos que se encontraban a su cargo.

1.1.3 Auxiliares Municipales

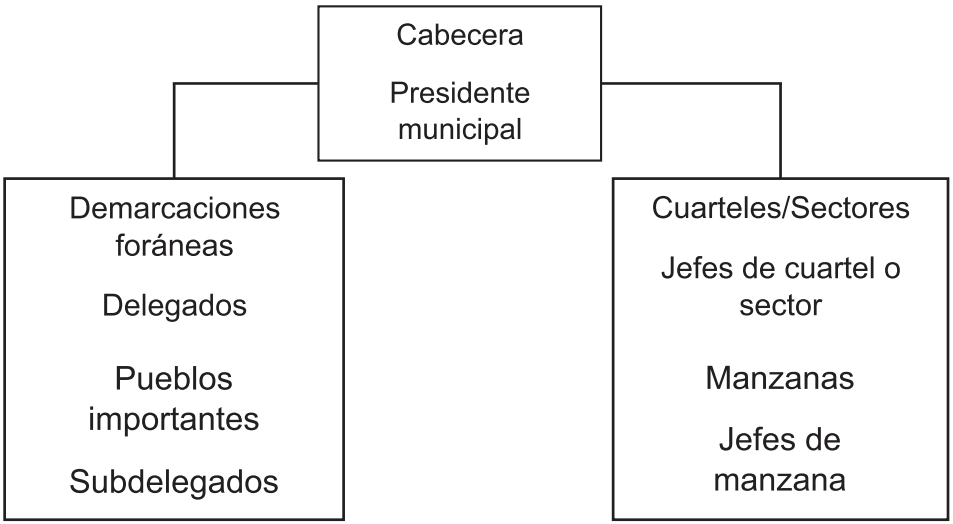
Los auxiliares municipales surgen en 1950 como resultado de agrupar a cuatro tipos de autoridades comunitarias: 1) delegados, a cargo de las demarcaciones foráneas; 2) subdelegados, a cargo de los poblados más importantes de las demarcaciones foráneas; 3) Jefes de cuartel o de sector, a cargo de cuarteles o sectores y, 4) jefes de manzana, a cargo de las manzanas de los cuarteles o sectores (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1950) (véase figura 5).

Cerda (2008) señala que este conjunto de autoridades tenían como propósito, además de mejorar la gobernabilidad, ayudar a los presidentes municipales y ayuntamientos en las funciones administrativas y políticas en las comunidades interiores.

Los delegados se encontraban sujetos al presidente municipal; los subdelegados por su parte, obedecían a los delegados y al presidente municipal. Así, ambas autoridades interactuaban con el gobierno municipal a partir de seis ramos principales: 1) gobernación y seguridad pública; 2) educación pública; 3) comunicaciones y obras públicas; 4) agricultura, ganadería, comercio, industria y trabajo; 5)

fomento forestal y, 6) mercados y alumbrado público (Ley Orgánica Municipal, 1950).

Figura 5. División territorial y autoridades comunitarias del municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1950).

En el ramo de gobernación y seguridad pública, los delegados y subdelegados informaban al presidente municipal sobre el incumplimiento del bando de policía y otros ordenamientos, así como de las novedades suscitadas dentro de sus territorios.

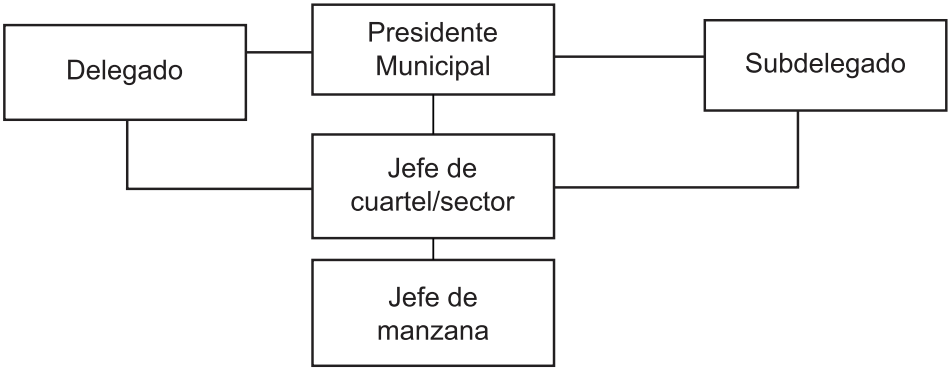
En cuanto al ramo de educación pública, el vínculo se generaba a partir dos aspectos principales: por un lado, los delegados y subdelegados presentaban censos de niños en edad escolar y de adultos analfabetos ante el gobierno municipal y, por otro, se encargaban de informar al presidente municipal acerca de las inasistencias de los maestros en las escuelas de sus comunidades.

Para el ramo de comunicaciones y obras públicas, ambas autoridades notificaban al presidente municipal los daños, deterioros y robos de las vías de comunicación y edificios de la comunidad. En el ramo de

agricultura, ganadería, comercio, industria y trabajo, la relación entre delegados y subdelegados con el gobierno municipal se estableció a partir de dos aspectos: avisaban al ayuntamiento sobre tierras desocupadas e informaban al presidente municipal sobre plagas.

En el ramo de fomento forestal, tanto los delegados como los subdelegados notificaban al presidente municipal sobre el estado y las explotaciones de los montes y bosques, así como de los incendios forestales, y consignaban ante las autoridades competentes a quienes llevaran a cabo explotaciones o comercio ilegal. Por último, estas autoridades también avisaban al presidente municipal el estado en el que se encontraban los mercados y el alumbrado público de sus comunidades.

Figura 6. Relación jerárquica



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1950).

Por otro lado, se encuentran los jefes de cuartel o sector y los jefes de manzana. Los primeros, estaban sujetos a los subdelegados, delegados y al presidente municipal; los segundos, auxiliaban a los primeros en las manzanas (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1950) (véase figura 6).

La relación entre los jefes de cuartel o sector con los subdelegados, delegados y presidente municipal se gestaba en dos vías: primero, a partir de la vigilancia al cumplimiento del bando de policía y buen

gobierno, es decir, los jefes de cuartel comunicaban a sus superiores las novedades ocurridas en cuanto al orden y tranquilidad pública dentro de su territorio; segundo, el presidente municipal, el delegado y el subdelegado podían asignar tareas a los jefes de cuartel o sector.

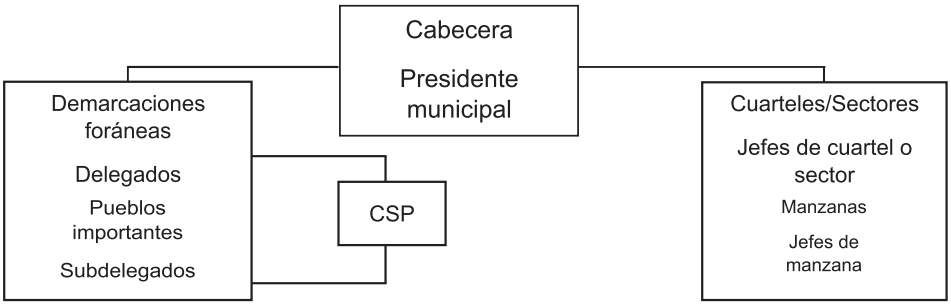
Los jefes de cuartel o sector eran auxiliados por los jefes de manzana para vigilar el cumplimiento del bando dentro de los cuarteles o sectores, así como para llevar a cabo las tareas encomendadas por las autoridades superiores; de este modo, los jefes de manzana sólo interactuaban con los jefes de sector, ya fuera para informar sobre el estado de las manzanas a su cargo, o para llevar a cabo las tareas asignadas (véase figura 6).

1.1.4 Autoridades auxiliares municipales

Es hasta 1957 cuando surge el concepto que actualmente se utiliza para referirse a las autoridades comunitarias de los municipios mexiquenses. Dentro de las autoridades auxiliares municipales se encuentran: 1) delegados, a cargo de las demarcaciones foráneas (Ciudad, Villa, Pueblo, Ranchería, Congregación, Comunidad Agraria, Colonia Agrícola, Hacienda y Rancho); 2) subdelegados, a cargo de los poblados más importantes de las demarcaciones foráneas; 3) jefes de cuartel, a cargo de cuarteles; 4) jefes de manzana, a cargo de las manzanas de los cuarteles y, 5) comisiones de seguridad pública (CSP), a cargo de funciones de policía en las delegaciones y/o subdelegaciones (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1957) (véase figura 7).

Al tomar en cuenta lo anterior, estas autoridades comunitarias tenían como fin último mantener el orden, la tranquilidad y seguridad en cada una de las demarcaciones a su cargo.

Figura 7. División territorial y autoridades comunitarias del municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1957).

Los delegados estaban sujetos al ayuntamiento, mientras que los subdelegados obedecían a los delegados y al ayuntamiento. Ambas autoridades se relacionaban con el gobierno municipal de la siguiente manera: primero, comunicaban al ayuntamiento cualquier alteración del orden público, así como las medidas tomadas para restablecerlo; segundo, enviaban al ayuntamiento el padrón de niños en edad escolar y de adultos analfabetos; tercero, detenían delincuentes y los consignaban a las autoridades de la cabecera y cuarto, informaban al ayuntamiento acerca de las deficiencias en los servicios públicos. Asimismo, los delegados y subdelegados recibían órdenes del ayuntamiento.

Además, para las tareas de policía, como el restablecimiento del orden público, la detención y consignación de delincuentes, los delegados y subdelegados se auxiliaban de la comisión de seguridad pública, lo que significa que las comisiones sólo interactuaban con los delegados y subdelegados y no tenían ningún tipo de relación con otras autoridades (actualmente las comisiones de seguridad pública no se contemplan en el marco normativo).

Por su parte, los jefes de cuartel estaban sujetos a los subdelegados, delegados y al ayuntamiento quienes les encomendaban tareas para mantener el orden y la tranquilidad en los cuarteles. Al tomar en cuenta

lo anterior, los jefes de cuartel informaban a las autoridades superiores las novedades en cuanto al incumplimiento de los ordenamientos.

Los jefes de manzana se mantienen como auxiliares de los jefes de sector y sólo interactúan con ellos, ya sea recibiendo órdenes o informando sobre el estado de las manzanas.

1.2 Los problemas de las relaciones entre gobierno municipal central y las comunidades

Para García (1999), el municipio en México es la institución política que mantiene una relación estrecha entre los miembros de una comunidad y sus autoridades; sin embargo, históricamente se ha caracterizado por ser receptor de tendencias concentradoras y centralizadoras, lo que le ha impedido atender las necesidades de la colectividad (Olmedo, 1996).

Con base en lo anterior, y con la finalidad de sentar las bases para la descentralización municipal, el artículo 115 constitucional (el cual rige el ámbito municipal desde 1917) se sometió a una serie de modificaciones, siendo 1983 y 1999 los años en los cuales se llevan a cabo las dos reformas más importantes en materia municipal en nuestro país (Quintana, 2003).

A partir de la reforma de 1983, los municipios gozan de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley, se les dota de competencia reglamentaria para ordenar el bando de policía y buen gobierno y asuntos como el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; además, se le permite recaudar los impuestos predial y de traslado de dominio o impuesto sobre adquisición de inmuebles (Arcudia, 2012; Ziccardi, 1996).

Tras la reforma de 1999, el municipio mexicano se inserta en un esquema republicano, representativo y popular, se convierte en la base de la división territorial, política y administrativa de las entidades federativas y se caracteriza por ser explícitamente libre e

implícitamente autónomo (se deduce su autonomía política, jurídica, administrativa y de gestión) (Fernández, 1997).

En general, se buscaba abrir posibilidades a los municipios para desempeñar un nuevo rol en la vida comunitaria (Meyer, 1995). De este modo, Arcudia (2012) argumenta que a partir de estas reformas, y tomando en cuenta el contacto directo con la vida comunitaria, la principal función del municipio es atender con rapidez y eficacia las necesidades de las comunidades.

Por el contrario, Olmedo (2005), asegura que el gobierno municipal no ha bastado para que la sociedad se organice desde su comunidad, es decir, no ha podido cumplir las nuevas facultades y funciones que le señala el 115 constitucional, ya que no tiene el instrumento organizativo para ello.

El gobierno municipal ha sido insuficiente debido al profundo desequilibrio entre las necesidades que demanda la población y lo que éste realmente puede ofrecer y satisfacer; asimismo, presenta ausencias significativas en la comunidad y no tiene presencia y acción en cada uno de sus espacios territoriales y poblacionales (Olmedo, 1999).

Olmedo (2005) también afirma que la estructura municipal mexicana se caracteriza por centralizar el poder en la cabecera y abandonar a las comunidades interiores; por tanto, la centralización impide que el gobierno municipal realice sus funciones vitales en las localidades. Así, el cuerpo municipal se convierte en una gran cabeza sin extremidades que le permitan operar en la comunidad.

Polo (2012), coincide al señalar que en México el municipio y su aparato administrativo se encuentran centralizados en la cabecera municipal, lo que genera que el gobierno municipal no conozca las verdaderas necesidades de cada comunidad y no cumpla eficazmente sus funciones en los poblados al interior del municipio.

En adición a lo anterior, Cerda (2008) subraya dos problemas básicos que el municipio mexicano ha presentado históricamente: 1) el nulo o

deficiente control en torno a la gobernabilidad sobre las comunidades y, 2) la incomunicación de los ayuntamientos con sus comunidades, lo que a su vez dificulta el ejercicio de la Administración Pública municipal en la comunidad. Así, a nivel local existe una distancia entre el gobierno y la sociedad, un vacío entre gobernantes y gobernados y ausencia de puentes entre ciudadanos y autoridad (Olmedo, 1999).

En suma, se presupone que las tendencias centralizadoras imperantes en el municipio han obstaculizado la atención de las demandas de la población, es decir, el gobierno municipal es considerado insuficiente y dicha insuficiencia se acentúa a partir del desequilibrio que hay entre necesidades (ciudadanos) y capacidades (gobierno municipal), ya que al concentrar la estructura municipal en la cabecera, se generan ausencias en las comunidades interiores del municipio que se traducen en desconocimiento de las verdaderas necesidades comunitarias. En pocas palabras, se destacan dos problemas principales: 1) crisis de gobernabilidad en las comunidades y 2) crisis de vinculación entre ayuntamiento y comunidades.

Así, como consecuencia de las crisis de gobernabilidad, vinculación y el desequilibrio de la atención de demandas en las comunidades, se constituyen formas de autoridad comunal que, a partir de un proceso histórico, evolucionan y se transforman en autoridades auxiliares de los gobiernos municipales cuyo principal objetivo es contrarrestar las problemáticas anteriores: garantizar la gobernabilidad en las poblaciones interiores, ofrecer la oportunidad de eliminar la incomunicación entre gobierno (municipal) y sociedad (comunidad) y así identificar las verdaderas necesidades de la población en las comunidades.

Las autoridades auxiliares municipales surgen en un contexto histórico caracterizado, principalmente, por la carencia de comunicación entre gobiernos municipales y comunidades y la falta de delegación de autoridad.

Si bien las autoridades auxiliares municipales tienen como tarea principal ayudar al gobierno municipal para ejercer y operar efec-

tivamente sus competencias en todo el territorio (Olmedo, 2005), también es cierto que esta figura de autoridad municipal regularmente opera en ambientes adversos debido a sus limitantes legales y organizacionales (Polo, 2012).

En función a las limitaciones legales, Cerda (2008) identifica que en los últimos años las autoridades auxiliares no han evolucionado, jurídicamente hablando, en sus atribuciones y funciones. Además, las leyes estatales y la reglamentación municipal les asignan funciones sin considerar si son autoridades unipersonales o colegiadas y si tienen la capacidad para cumplirlas (Polo, 2012). De esta manera, la legislación no concuerda con la realidad, por lo que la verdadera actividad de los auxiliares rebasa sus facultades legales, generando así una coexistencia entre atribuciones formales-legales y atribuciones informales.

Por otra parte, como bien lo afirma Polo (2012), una de las limitantes organizacionales es la falta de estructura, tanto orgánica como ocupacional, ya que por lo regular las autoridades auxiliares municipales son de carácter unipersonal, es decir, sólo una persona asume el cargo durante el periodo fijado en la ley (a pesar de que para su elección deben conformarse planillas de seis integrantes; tres candidatos a delegados propietarios y tres candidatos a delegados suplentes). Al tomar en cuenta lo anterior, los auxiliares no gozan de una organización mínima, lo que se traduce en un factor negativo y poco viable para el desempeño de sus funciones.

Para Polo (2012), la carencia de ingresos para atender sus responsabilidades es otra limitante debido a que el quehacer de las autoridades auxiliares se desarrolla en un ambiente árido de recursos económicos. Al no contar con presupuesto mínimo, la falta de ingresos se convierte en una constante que dificulta la consolidación de una administración comunitaria efectiva.

Por último, otra limitante organizacional de las autoridades auxiliares municipales es la nula remuneración por su desempeño público. A diferencia de los servidores públicos municipales, que sí reciben una

remuneración, los auxiliares ocupan cargos honoríficos, por lo que quedan fuera de cualquier relación laboral a pesar de representar al gobierno municipal en las comunidades (Polo, 2012).

Además, las autoridades auxiliares municipales se ven envueltas en otras problemáticas; una de ellas se relaciona con la oportunidad que tienen estas figuras de acceder a puestos en la Administración Pública municipal o a cargos de elección popular dentro del municipio al que pertenecen (Polo, 2012). Para Olmedo (1999), esto representa un problema, ya que a partir de ello la finalidad de los auxiliares es hacer una carrera burocrática para ascender en la jerarquía, conformando una especie de clase burocrática que decide por los ciudadanos; por tanto, se pierde la esencia comunitaria de estas autoridades.

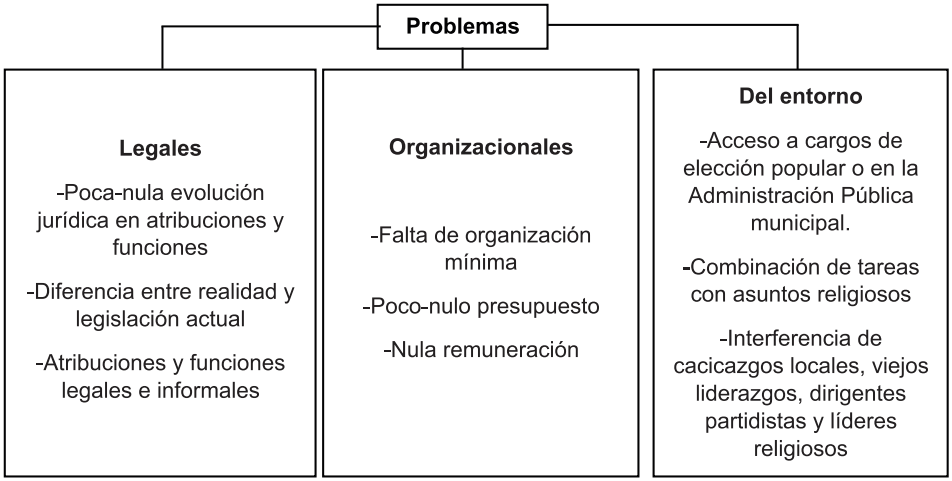
Otro problema que identifica Polo (2012), es que las tareas de los auxiliares suele alternarse con cuestiones religiosas, de modo que no hay una clara distinción entre los dos tipos de responsabilidades.

Por último, existen factores del entorno que limitan su campo de acción como: los cacicazgos locales y regionales, viejos liderazgos con prestigio moral, dirigentes partidistas en busca de cobertura para sus partidos políticos, líderes religiosos, dependencia a un sistema presidencialista municipal y visiones de arriba hacia abajo (Polo, 2012).

De este modo, los problemas en el contexto de las autoridades auxiliares municipales se pueden clasificar de la siguiente manera: 1) de tipo legal; 2) de tipo organizacional y 3) problemas del entorno (véase figura 8).

Así, se presupone que el esquema de relaciones que ha surgido entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal ha presentado diferencias que han colocado a estas autoridades en desventaja frente al gobierno municipal, generando desequilibrios que afectan de manera desigual al desarrollo de las comunidades.

Figura 8. Problemas en el contexto de las Autoridades Auxiliares Municipales



Fuente: Elaboración propia con base en Polo (2012), Cerda (2008) y Olmedo (1999)

Es por eso que la presente investigación tiene como objetivo identificar las características de gobernanza y la presencia de problemas, normas y actores (componentes) que surgen del esquema de relaciones entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal con el propósito de analizar si los arreglos de gobernanza fortalecen o debilitan la figura auxiliar.

Todo lo anterior se desarrolla a partir de un estudio de caso en el municipio de Lerma, Estado de México, periodo 2015-2018, ya que es el quinto municipio más importante de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), es decir, la quinta zona metropolitana más poblada del país según el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2012).

1.3 El estudio de las autoridades comunitarias en México

Las autoridades auxiliares municipales, a pesar de ser integrantes de los gobiernos municipales y ser la figura de autoridad más cercana al ciudadano (Olmedo, 2005), son una unidad de análisis poco estudiada en nuestro país. Existen algunos aportes en obras relacionadas con el derecho municipal que abordan principalmente el lugar que ocupan

dentro de la estructura municipal; sin embargo, no se ha profundizado mucho en el tema.

Uno de los pocos trabajos que existen al respecto se ubica dentro de la historia a partir del análisis que desarrolla Cerda (2008). Estudia las características, funciones y contexto histórico en el que se desenvuelven las autoridades auxiliares municipales en el Estado de México desde su origen en 1845, hasta las últimas modificaciones en 1992. Cerda (2008) analiza en forma cronológica los ordenamientos jurídicos y leyes en las que se establecen las atribuciones de las autoridades auxiliares municipales, destacando aspectos como el nivel de autoridad, responsabilidad, grado de descentralización, control administrativo e incidencia en la gobernabilidad. Asimismo, vincula los hechos jurídicos con el contexto político e histórico.

De este modo, Cerda (2008) llega a las siguientes conclusiones: 1) las comunidades en México siempre han tenido un líder que las representa; el nulo o deficiente control respecto a la gobernabilidad sobre las comunidades fue un factor determinante para delegar autoridad y responsabilidad en las autoridades auxiliares municipales; por tanto, se fortalece el cargo para garantizar la gobernabilidad en las poblaciones aisladas; 2) al existir comunidades alejadas de las cabeceras municipales, la división del trabajo administrativo de las autoridades auxiliares municipales se origina como una necesidad de descentralización con énfasis en funciones de seguridad pública; 3) desde su creación nunca se ha suspendido el cargo por lo que se demuestra su importancia para la Administración Pública municipal y, 4) durante casi 200 años las autoridades auxiliares municipales no han evolucionado en atribuciones y funciones desde el punto de vista jurídico.

El estudio de los auxiliares también se ha extendido a la Administración Pública, en donde se ubican los trabajos de Olmedo (1999) y (2005); en el primero se aproxima al tema de las autoridades auxiliares municipales a partir del análisis que realiza en torno a la experiencia de las presidencias municipales auxiliares (actualmente presidencias de comunidad) en el Estado de Tlaxcala.

Olmedo (1999) analiza la transformación del cargo (de delegados a regidores del pueblo y posteriormente a presidencias municipales auxiliares) y la forma en la que operan las, ahora nombradas, presidencias de comunidad en las comunidades de Tlaxcala.

Como resultado, Olmedo (1999) sostiene lo siguiente: 1) en Tlaxcala, siendo el Estado más pequeño de la federación, se desarrolla una revolución pacífica municipal, consolidando a la comunidad como un cuarto orden de gobierno a través de las presidencias municipales auxiliares, por tanto, esta entidad se encuentra a la vanguardia en materia de federalismo, descentralización y participación social; 2) las presidencias municipales auxiliares además de ser órganos desconcentrados del gobierno municipal, deciden y administran el uso de recursos presupuestales, de manera que se opera simultáneamente un proceso de descentralización, desconcentración y deslocalización de las competencias municipales hacia los pueblos y se abre una nueva forma de participación social autogobernada y permanente; 3) la trascendencia de estas figuras se da en dos dimensiones: en el ámbito político, ya que el presidente municipal auxiliar se incorpora como regidor en el ayuntamiento con voz y voto, dando solución a las demandas de las comunidades del municipio, y en el ámbito administrativo, puesto que las presidencias municipales auxiliares están autorizadas para manejar fondos, imponer sanciones, cobrar multas y cobrar y administrar el impuesto predial (si lo autoriza el ayuntamiento) y, 4) a partir de la creación de estas autoridades se generaron algunos cambios en la Administración Pública municipal:

- La elección de las presidencias municipales auxiliares puede ser a través de una designación en asamblea (considerada como usos y costumbres), y por medio de elección popular (aunque en la práctica los partidos influyen en las elecciones vecinales),
- Los cargos son honoríficos; sin embargo, cuentan con presupuesto para gastos administrativos que se requieran,
- Las presidencias municipales auxiliares ofrecen la oportunidad de eliminar la ruptura entre ciudadanos y autoridad (siempre y cuando las decisiones sean tomadas por la comunidad y no unilateralmente por representantes burocratizados),

- La descentralización del poder municipal hacia las comunidades altera las formas de administrar a la sociedad y sus recursos (la comunidad por su capacidad de decisión tiene facultades de gobierno y por su capacidad de ejecución tiene facultades administrativas).

Por otra parte, el segundo trabajo de Olmedo (2005) describe una serie de experiencias en México en las que destacan autoridades que son el equivalente de las autoridades auxiliares municipales. De manera particular, pone atención en tres casos: Tabasco, Puebla y Tlaxcala.

1) Tabasco: en 1984 se reorganizan los municipios en unidades más pequeñas dando paso a centros integradores con autoridades propias coordinadas y subordinadas al gobierno municipal. A estos centros se descentralizaron algunos servicios administrativos con la finalidad de que los usuarios no tuvieran que trasladarse a la cabecera municipal,
2) Puebla: la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla organiza a los municipios internamente en juntas auxiliares electas por la comunidad, las cuales funcionan como gestores de la comunidad ante el gobierno municipal. En 1998, a través de la Ley de Federalismo Hacendario, se obliga al ayuntamiento a distribuir equitativamente el presupuesto del ramo 33 entre las juntas, afianzándose así como gobierno comunitario,
3) Tlaxcala: la ya mencionada experiencia de Tlaxcala se da en dos tiempos: en 1983 y en 1996. En una primera instancia el delegado se convierte en regidor del pueblo quien se integraba al ayuntamiento y defendía los intereses de la comunidad en sesiones de cabildo (exigía la distribución del presupuesto y atención del gobierno municipal en la solución de problemas dentro de la comunidad a la que representaban). En segunda instancia, las comunidades alcanzan el rango de presidencias municipales auxiliares (comunidades con más de mil habitantes), las cuales siguen teniendo representación en el gobierno municipal y facultades municipales.

Como conclusión, Olmedo (2005) asegura que a partir de estos gobiernos comunitarios, los gobiernos municipales ganan en gobernabilidad y en la realización de sus facultades y funciones en las comunidades interiores del municipio, además de reducir el tramo de control y propiciar la corresponsabilidad de las comunidades en las tareas del gobierno municipal.

Dentro de la Administración Pública, también se sitúa el trabajo de Polo (2012) quien analiza y compara las principales características, elementos y funciones que rigen el accionar de las autoridades auxiliares municipales en el contexto del gobierno local mexicano, para entender el proceso administrativo que se desarrolla en las comunidades locales al interior de los municipios.

Como resultado de este estudio, Polo (2012) identifica que las autoridades auxiliares municipales conforman una especie de Administración Pública comunitaria dentro de la estructura municipal por dos razones principales: el poder político que representan y las funciones que realizan en la comunidad.

Asimismo, Polo (2012) concluye poniendo especial énfasis en los siguientes puntos: 1) la comunidad local conforma la base de la división territorial del municipio y de su organización política y administrativa; 2) las autoridades auxiliares municipales dirigen y administran los intereses de la comunidad en representación del gobierno municipal, permitiéndole realizar sus funciones y cumplir de manera eficaz su responsabilidad social en todo el municipio; 3) a pesar de sus limitaciones legales, las autoridades auxiliares municipales representan el actor político más sensible en las interacciones del gobierno municipal con la sociedad de base (cooperan de manera estratégica con los propósitos del Estado: ejercer el poder de dominación y procurar el interés general); 4) estas figuras poseen atribuciones formales e informales con rasgos propios: la integración comunitaria, legitimidad electiva y capacidad de movilización vecinal; 5) cooperan a la gobernabilidad, fortalecen la capacidad de reacción del ayuntamiento en las comunidades, generan ambientes propicios para la gobernanza al darle fluidez a las sinergias comunidad-

municipio e influir y facilitar los consensos y convenciones en la toma de decisiones y 6) tanto la comunidad local y las autoridades auxiliares municipales han sido objetos pasivos y receptoras de visiones de arriba hacia abajo.

Al tomar en consideración lo anterior, puede verse que buena parte de los problemas de las autoridades auxiliares están centrados en relaciones de cooperación y vinculación entre comunidades y el centro, por tanto, se sostiene que la mirada de la gobernanza permitirá visualizar esas relaciones. Además, ante el cambio de paradigma de los gobiernos tradicionales, las jerarquías y las relaciones ahora se presentan en sistemas de coordinación no jerárquicos, lo que sugiere que existen diferentes lugares de decisión de manera horizontal.

1.4 Gobernanza y Redes

Una explicación genérica acerca del por qué la gobernanza cobró cierto protagonismo recientemente podría encontrarse en los constantes cambios sociales; sin embargo, existen muchos otros factores que han influido para que la gobernanza adquiriera importancia.

No existe un consenso acerca del concepto de gobernanza. Hufty (2008) menciona que se pueden distinguir tres corrientes o enfoques a partir de su uso: 1) como sinónimo de gobierno; 2) como marco normativo y, 3) como marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos. De este modo, el concepto de gobernanza dependerá del enfoque con el que se mire.

1.4.1 Gobernanza como sinónimo de gobierno

El concepto de gobernanza como sinónimo de gobierno se explica a partir de la terminología histórica, ya que con la traducción al español adquiría un sentido de gobierno; es un término que encuentra su raíz etimológica en el latín: *gobernare* y en el griego: *kubernân,* en ambos casos haciendo referencia al control de un buque. Así, la gobernanza como sinónimo de gobierno, y con un enfoque claramente jerárquico, toma el mismo significado en diferentes idiomas. Actualmente su uso

no es muy común y, por el contrario, ha introducido y multiplicado una gran confusión sobre el sentido que debe atribuírsele a la gobernanza (Hufty, 2008).

1.4.2 Gobernanza como marco normativo

Esta corriente surge en los años 80 y es introducida por el Banco Mundial (1994) para medir la calidad de la gobernanza a partir de criterios como la evaluación de normas y prácticas de Estados y organizaciones.

Tanto en México como en América Latina, la gobernanza se tradujo como gobernabilidad; por tanto, el uso del concepto de gobernanza como sinónimo de gobernabilidad por parte de agencias internacionales como el Banco Mundial (BM), el Instituto del Banco Mundial (IBM) y el Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD), hace alusión a: 1) el proceso y reglas que se usan para elegir, mantener, responsabilizar y reemplazar gobiernos; 2) la capacidad de los gobiernos en la gestión eficiente de recursos y en la formulación, implementación y reforzamiento de políticas y, 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos. En otras palabras, tiene que ver con las reglas del juego, los resultados de dichas reglas en términos de eficacia y eficiencia y la legitimidad (Prats, 2003; Figueroa, 2006).

La gobernanza-gobernabilidad puede ser asumida a partir de dos enfoques: el gubernamental y el social (Aguilar, 2010); la conceptualización de la gobernanza del primer enfoque se concentra en el ámbito del gobierno y se explica a partir de su capacidad, o bien su incapacidad, para responder efectivamente a las demandas; por su parte, el segundo enfoque se concentra en la sociedad y la gobernanza se explica a partir de la disposición o indisposición, según sea el caso, para respetar, obedecer y/o aceptar a un gobierno, es decir, los métodos a partir de los cuales los titulares del poder son electos, controlados y reemplazados, y las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales.

1.4.3 Gobernanza como marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos

Se debe distinguir que los sistemas de coordinación no jerárquicos se caracterizan por desdibujar las líneas y límites de autoridad. Para Hufty (2008), se habla de un sistema de coordinación no jerárquico cuando se observan los siguientes principios: 1) los protagonistas y lugares de decisión son múltiples y distintos; 2) las relaciones entre los protagonistas son horizontales más que verticales y, 3) las interacciones son autorreguladas. Dentro de esta gran corriente se ubican tres enfoques principales: *corporate gobernance* o gobernanza corporativa; gobernanza global y gobernanza moderna.

1.4.3.1 *Corporate governance* o gobernanza corporativa

La gobernanza corporativa, se encuentra íntimamente ligada a la gobernanza de las organizaciones que surgió en Estados Unidos en los años 80 con la intención de analizar mecanismos de control en dos tipos de organizaciones: 1) las universidades y 2) las empresas (Hufty, 2008). Con base en lo anterior, bajo el marco de la gobernanza corporativa las organizaciones toman e implementan decisiones para el logro de objetivos a partir de conexiones entre sus miembros.

Según el Comité de gobernanza corporativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015) la gobernanza corporativa es un concepto que hace alusión a la inclusión, confianza e integridad de las organizaciones y sus integrantes; proporciona una nueva estructura, no jerárquica, a través de la cual se configuran los objetivos y medios para alcanzarlos y supervisar y determinar su rendimiento. Se reconocen los intereses de todas las partes involucradas, integrantes y/o miembros y el papel que juegan en la contribución al éxito y rendimiento de la organización.

La gobernanza corporativa es el resultado de un cambio de paradigma dentro de las organizaciones: el trayecto de un control vertical a uno horizontal; además, identifica y analiza mecanismos y reglas del juego que, como dice Hufty (2008), permiten la coordinación, conexión, relación y cohesión entre todos los miembros de una organización.

1.4.3.2 Gobernanza global

Este enfoque aparece en los años 80 en la esfera de las relaciones internacionales; antes de este periodo no existía en el sistema internacional entidad supraestatal que pudiera arbitrar conflictos, es por eso que la gobernanza global surge con la finalidad de responder ante los problemas creados entre Estados-nacionales (Hufty, 2008; Mayntz, 2002).

En ese sentido, se ha buscado crear un mundo en el cual sea menos probable que estallen conflictos internacionales y para ello se ha instaurado una extensa red de instituciones políticas supranacionales, organizaciones gubernamentales internacionales y sistemas internacionales (Mayntz, 2002).

Así, el conjunto de organizaciones que integran esta corriente pretenden manejar los conflictos a partir de soluciones consensuales como la coordinación y negociación. La gobernanza global es el resultado de la multiplicación de actores y la institucionalización de la vida internacional; además, permite que los Estados-nacionales participen en la formulación de políticas, ofrecen un nuevo sentido de responsabilidad colectiva en cuanto a los acontecimientos globales y la oportunidad de formar coaliciones horizontales.

1.4.3.3 Gobernanza moderna

Se puede decir que la gobernanza moderna representa una nueva forma o estilo de dirección ante una creciente revalorización de los límites del gobierno tradicional (ineficiencia, insuficiencia e incapacidad) y una creciente concientización social para abandonar la subordinación frente al Estado.

Kooiman (2005) señala que se trata del trayecto de un modo de gobernar unidireccional hacia uno bidireccional o multidireccional que contempla interacciones entre los que gobiernan y los que son gobernados. Estas interacciones son de *co*-carácter público-privado en donde el gobierno ya no actúa solo.

Mayntz (2005) coincide al asumir a la gobernanza como una nueva forma de gobernar, la cual se basa en principios del mercado y la auto-organización horizontal y se diferencia del modelo de control jerárquico tradicional a partir de la cooperación entre participantes estatales y no estatales; por tanto, se trata de un nuevo mecanismo de coordinación social que engloba ámbitos distintos.

En la misma tónica se encuentra Rhodes (2005), quien relaciona a la gobernanza con un cambio de significado del gobierno en donde las actividades son acompañadas de objetivos compartidos: un fenómeno *más abarcante* que engloba organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Aunado a lo anterior, la gobernanza significa poner en práctica nuevos mecanismos cooperativos en donde suelen desvanecerse los límites entre el sector privado y el público, es decir, las líneas de autoridad tienden a ser informales y los ciudadanos adquieren mayores capacidades para saber cómo, cuándo y dónde actuar (Natera, 2005; Rhodes, 2005).

La gobernanza, se apoya en un gobierno que Kooiman (2005) define como interactivo o socio-político debido a los acuerdos a partir de los cuales los actores públicos y privados pretenden solucionar problemas o crear oportunidades sociales.

En suma, en un primer plano la gobernanza simboliza la transición de la unidireccionalidad a la bidireccionalidad del gobierno, el recorrido del accionar en solitario al acompañamiento; lo anterior da como resultado un nuevo mecanismo-forma-modo que descansa en principios como la interacción, cooperación, coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales y encuentra sus alternativas en el mercado y la auto-organización horizontal. Así, se observan objetivos e intereses compartidos, que borran los límites entre sectores (público-privado) por un lado, y generan capacidades en los ciudadanos por otro. Entonces cuando se hace referencia a la gobernanza, se presencia un fenómeno abarcante que se ubica más allá del gobierno.

Asimismo, el cambio del gobierno a la gobernanza comprende una visión de timoneo[1] lo que implica una estructura gubernamental

[1] Osborne y Gaebler (1995) mencionan que para reinventar al gobierno se debe dejar de remar y comenzar a timonear.

más flexible, consenso entre actores gubernamentales y no gubernamentales y una gran variedad de asociaciones público-privadas (Porras, 2007).

Por su parte, Aguilar (2010) enlista una serie de aspectos esenciales de la gobernanza: en primer lugar, no se hace a un lado al actor gubernamental, por el contrario, es considerado como un actor fundamental con poder pero no por encima de la sociedad; en segundo lugar, la gobernanza denota, por un lado, una actividad de orientación intencional, ya que orienta a la sociedad hacia fines y objetivos generales y, por otro, una actividad de efectuación de los fines puesto que se definen y se llevan a cabo acciones idóneas según las situaciones sociales; en tercer lugar, incluye dos planos de dirección: 1) se deciden los objetivos y metas con valor para la sociedad y las reglas (prescripciones y prohibiciones) entre actores y, 2) se deciden actividades que se ejecutarán para alcanzar las metas y objetivos. Por último, la gobernanza como proceso de dirección requiere de una instancia o agencia de gobierno que tenga autoridad para resolver o facilitar la existencia de cooperación y su eficacia.

Considerando los puntos de vista de todos los autores anteriores, Rhodes (2005) señala algunas características compartidas de la gobernanza (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Características generales de la gobernanza moderna

Interdependencia entre organizaciones	La gobernanza va más allá del gobierno abarcando actores no estatales y genera fronteras cambiantes entre los sectores público, privado y voluntario.
Interacciones continuas	Se dan entre miembros que pertenecen a una red debido a la necesidad de intercambiar recursos y compartir objetivos
Interacciones tipo-juego	Basadas en la confianza y reguladas por las normas que establecen los participantes en red.

Un grado significante de autonomía del Estado	Las redes se auto-organizan y el Estado puede dirigirlas indirecta y limitadamente.
Dependencia de recursos	Procesos de intercambio para adquirir recursos de otros y así poder alcanzar objetivos y sobrevivir.

Fuente: Elaboración propia con base en Rhodes (2005).

De lo anterior se desprende que la gobernanza, al promover la interdependencia, la interacción, la cooperación, coordinación y la multiplicación de participantes, genera redes en las que toman forma todas estas características. Por otra parte, en algún punto de este trabajo ya se ha mencionado la intención de utilizar el Marco Analítico de la Gobernanza como herramienta metodológica; para ello, se vuelve necesario darle relevancia a las redes en el apartado subsecuente.

1.4.3.3.1 Gobernanza por redes

Como se vio anteriormente, en la gobernanza moderna la capacidad de control del Estado está limitada, por tanto: 1) el rol del gobierno ya no es dominante ya que no tiene suficiente poder y, 2) el gobierno es sólo uno de los muchos actores que participan en un sistema social (Aguilar, 2010; Rhodes, 2005).

Así, a mayor incapacidad de la sociedad para organizarse mayor será el poder del gobierno y viceversa; de este modo, la gobernanza moderna se determinará en gran medida según la capacidad-incapacidad de la sociedad para organizarse y/o el rol dominante, o no, del gobierno.

En ese sentido, las redes son necesarias en la gobernanza moderna y algunas de sus características son: 1) a partir de redes se genera una interdependencia entre actores; 2) las redes son una forma de coordinación social y gestión de enlaces inter-organizacionales, auto-organizadas, autónomas, auto-gobernadas y elásticas y 3) las redes son capaces de escapar del control del Estado y de la lógica jerárquica (Aguilar, 2010; Rhodes, 2005; Kooiman, 2005; Porras, 2007).

Para complementar el análisis de la gobernanza por redes, Porras (2006) parte de dos argumentos básicos: 1) las redes explican mejor que las instituciones estatales y los actores individuales y 2) cuando el Estado se enfrenta a dificultades económicas o de legitimidad, se fragmenta en redes de política pública.

El primer argumento tiene que ver con los flujos de intercambio de recursos que se dan entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Debido a que ningún actor en solitario, ya sea público o privado, cuenta con el conocimiento, información y perspectiva necesaria y/o suficiente para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados, se reconoce que los recursos necesarios para alcanzar intereses y objetivos se encuentran en posesión de otros actores independientes (Kooiman, 2005; Aguilar, 2010).

El uso de redes permite la combinación-intercambio de recursos entre sectores, es decir, tanto los actores gubernamentales como los no gubernamentales pueden utilizar recursos que no tendrían a su disposición estando solos; por tanto, las redes se pueden explicar como vínculos directos e indirectos definidas por relaciones mutuas de dependencia (Peters y Pierre, 2005).

El segundo argumento tiene que ver con la fragmentación del Estado ante crisis fiscal o de legitimidad, lo que genera redes de política pública y el rompimiento de mecanismos verticales tradicionales. Ante esos contextos, los gobiernos regularmente abren algunas áreas de política que a su vez forman agencias gubernamentales más pequeñas y flexibles que permiten atender demandas sociales con mayor agilidad; en otras palabras, una dirección descentralizada de la sociedad (Porras, 2006; Aguilar, 2010).

De este modo, se agregan otras características a la gobernanza por redes: 1) la fragmentación del Estado y, 2) ambigüedad de funciones entre actores público-privados, lo que significa que los lugares de poder, como dice Porras (2007), ahora se encuentran dispersos.

1.5 Marco Analítico de la Gobernanza (MAG)

Como un cuarto enfoque o corriente dentro del marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos, Hufty (2008) desarrolla el Marco Analítico de la Gobernanza (MAG), en el cual asume a la gobernanza como una metodología que ayuda a identificar como se toman decisiones y se elaboran normas sociales de los procesos colectivos, formales y/o informales, en una sociedad.

En términos generales, el MAG es una herramienta a través de la cual se pretende simplificar la complejidad social, política e institucional, de procesos de formulación e implementación de decisiones colectivas. Así, se hace más fácil el análisis de cómo se desarrollan los conflictos, acuerdos, normas e interacciones en un tiempo y espacio específicos (Guerrero-de León *et al*., 2010).

Debido a que cada sociedad desarrolla sus propios modos de gobernanza, sus sistemas de toma de decisiones o resolución de conflictos entre sus miembros, normas e instituciones, es necesaria una metodología que sirva de referencia al proceso de observación. De este modo, el marco analítico tiene que ser realista, interdisciplinario, comparativo, generalizable, reflexivo y operacional (Hufty, 2008).

El MAG que propone Hufty (2008) está constituido por cinco categorías de análisis o componentes: 1) problemas; 2) normas; 3) actores; 4) puntos nodales; y 5) procesos.

Cuadro 2. Componentes del MAG

Problemas	Lo que está en juego
Normas	Reglas del juego o decisiones
Actores	Individuos o grupos
Puntos nodales	Espacios (físicos y/o virtuales) donde convergen problemas, procesos, actores y normas
Procesos	Los diferentes estados por los que pasa la interrelación entre actores, normas y puntos nodales

Fuente: Elaboración propia con base en Hufty (2008).

Problemas

La primera etapa y categoría analítica del MAG es entender y definir con claridad el problema o lo que Hufty (2008) llama: lo que está en juego ¿Qué es lo que está en juego? Por lo regular es aquello que es objeto de una lucha de poder y supone relaciones de fuerza: aquello que no permite cumplir el objetivo.

La definición del problema se puede imponer a través de la fuerza y/o la persuasión; en esta etapa lleva mano aquel que tenga más recursos para influenciar lo que está en juego. Un problema nace en el momento de una confrontación o conflicto que debe ser atendido y que concierne a asuntos públicos (Guerrero-de León *et al*., 2010).

Asimismo, cada protagonista tiene su propia comprensión de lo que está en juego, ya que también influyen factores como el lugar ocupado en la sociedad, historias, culturas, apremios, objetivos y discursos específicos que Hufty (2008) califica como: universos de significación.

Normas

Por otra parte, en toda sociedad los acuerdos y decisiones entre actores conducen a la formulación de *normas*, éstas orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva. Las normas se apoyan en creencias y valores y cuando son recurrentes se institucionalizan (Hufty, 2008).

Según Hufty (2008) las normas pueden ser: legales, formales e informales.

Cuadro 3. Tipos de normas

Legales	Inscritas en el derecho positivo del Estado-Nación.
Formales	Reconocidas por las autoridades de la sociedad que se está estudiando.
Informales	Creadas por la práctica de los actores.

Fuente: Elaboración propia con base en Hufty (2008).

En pocas palabras, las normas, ya sean legales, formales o informales, son las reglas del juego o las decisiones que orientan la actuación de los actores.

Actores

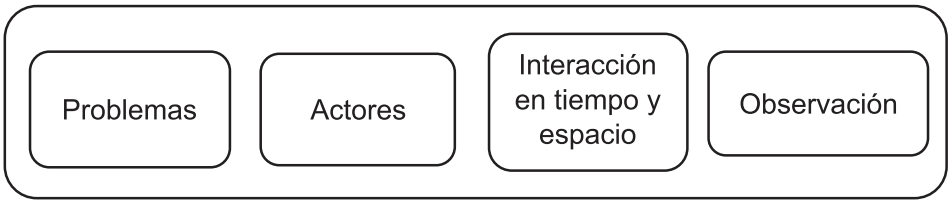
Las normas sociales están ligadas a los *actores*, a sus conductas e interacciones y condicionadas por su naturaleza, poder, intereses, ideas e historia; por tanto, los actores son todos los *stakeholders*: individuos o grupos, ya sean formales o informales, reconocidos o no por la ley y/o por las autoridades (Hufty, 2008).

Con base en lo anterior, a partir de las interacciones entre actores se pueden definir sus expectativas, valores y estrategias (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006), es decir, los tipos de relaciones que surgen en determinada sociedad.

Puntos Nodales

Hufty (2008) define a los *puntos nodales* como interfaces sociales: espacios físicos o virtuales en donde confluyen simultáneamente problemas, actores y procesos; son lugares de toma de decisiones, conclusión de acuerdos y elaboración de normas sociales.

Figura 9. Puntos nodales



Fuente: Hufty (2008).

Los puntos nodales son sitios de conflicto, incompatibilidad y negociación en donde los actores exponen sus discursos y son escuchados; proponen acuerdos y estrategias de acción (Guerrero-de

León *et al*., 2010). En pocas palabras, son interfaces sociales formales o informales que forman parte de la trama de espacios decisorios.

Procesos

Por último, para Hufty (2008) los *procesos* son sucesiones de estados por los cuales pasa un sistema. A partir de ellos, se identifican secuencias que permiten evaluar su evolución y localizar los factores favorables al cambio. Para Hufty (2008), la tarea principal de los procesos de cambio es determinar los patrones de evolución de los puntos nodales, la trama de interacciones entre actores y su relación con los cambios de las reglas del juego.

En suma, el MAG resulta ser un modelo alternativo para analizar las características de los conflictos, acuerdos, normas e interacciones que surgen del esquema de relaciones entre las autoridades auxiliares y el gobierno municipal.

Sin duda, en este esquema de relaciones existen procesos de toma de decisiones y resolución de conflictos que bien pueden estudiarse a partir de la herramienta metodológica propuesta por Hufty; sin embargo, es conveniente anticipar que esta investigación se concentra únicamente en tres de los cinco componentes: 1) problemas; 2) actores y 3) normas.

A manera de conclusión, al interior de los municipios existen figuras de autoridad que se han caracterizado por representar y organizar a las comunidades. Estas autoridades surgen formalmente en 1845 (en el Estado de México) para controlar a los pueblos interiores, mejorar la comunicación entre el centro y demarcaciones alejadas y para fortalecer el ejercicio de la Administración Pública municipal.

A lo largo de la historia, la interacción entre las autoridades auxiliares y el gobierno municipal se ha presentado de manera bidireccional, es decir, el gobierno municipal visto como el centro se dirige a los auxiliares en los pueblos para encomendar y/o asignar tareas, mientras que los auxiliares se dirigen al gobierno municipal para informar sobre el estado en el que se encuentran las comunidades.

Esta figura de autoridad se ha mantenido con las mismas tareas: vigilar el cumplimiento de los ordenamientos y mantener el orden, tranquilidad y seguridad de los vecinos que habitan en los pueblos; la única etapa en la que los auxiliares se vieron fortalecidos en cuanto a sus funciones fue en 1950 cuando se les dotó de atribuciones más avanzadas, ampliando sus ramos de intervención y su capacidad de maniobra.

Las autoridades auxiliares se han mantenido dentro de la estructura del gobierno municipal desde su origen, no sólo no han desaparecido sino que han sobrevivido a los cambios políticos y administrativos que ha enfrentado el municipio en México; lo anterior demuestra la importancia que tienen estas figuras en las comunidades y en el gobierno municipal.

A pesar de su importancia, aún permanece un profundo desequilibrio entre el centro y los pueblos interiores; por un lado, existe una gran crisis de gobernabilidad en las comunidades y, por otro, una gran crisis de vinculación entre gobierno municipal y comunidades. Como resultado de lo anterior, el gobierno municipal es el gran ausente al interior del municipio, ya que no conoce las necesidades reales de cada espacio territorial y no cumple con sus funciones de manera eficaz.

Por otra parte, dentro del contexto en el que se desarrolla el accionar de estas autoridades existen tres grandes problemas con los que deben lidiar: 1) problemas legales; 2) problemas organizacionales y, 3) problemas del entorno. En general, los primeros se refieren a la dicotomía que existe entre la legislación y sus funciones; los segundos, se refieren a las limitaciones que presenta la estructura organizacional en la que se encuentran inmersos los auxiliares y los terceros, son problemas del entorno que tienen que ver con intereses e interferencia de otros actores.

Aunque las autoridades auxiliares municipales tienen casi 200 años siendo integrantes de los gobiernos municipales y la figura más cercana al ciudadano, son una unidad de análisis que se ha estudiado poco. Tres autores son los que han profundizado en el estudio de estas figuras de autoridad: Cerda, Olmedo y Polo.

Cerda analiza las características y el contexto de las autoridades auxiliares en el Estado de México a partir de una perspectiva histórica; Olmedo se aproxima a estas autoridades a partir de la experiencia de las presidencias municipales auxiliares de Tlaxcala y de otras experiencias que en otras entidades federativas son el equivalente de las autoridades auxiliares municipales; por último, Polo analiza y compara las características, elementos y funciones de las autoridades auxiliares municipales en el contexto del gobierno local mexicano.

Asimismo, también se mencionó que los problemas de las autoridades auxiliares están centrados en relaciones de cooperación y vinculación entre las comunidades y el centro, por tanto se sostiene que la mirada de la gobernanza permitirá visibilizar esas relaciones debido a que, como dice Porras (2016), es una herramienta conceptual para analizar los problemas de cooperación entre actores en sectores sociales distintos.

De este modo, para poder identificar el esquema de relaciones entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal, se ha optado por utilizar el Marco Analítico de la Gobernanza: la propuesta de Hufty (2008) que funciona como metodología para reconocer la toma de decisiones, la elaboración de normas sociales y resolución de conflictos.

Capítulo 2

El orden socio-político y la gobernanza: las relaciones entre los recursos, actores e instituciones

El objetivo principal de este capítulo es proponer una metodología que sirva como herramienta para identificar las características de gobernanza y la presencia de componentes que surgen del esquema de relaciones entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal.

El MAG será la guía metodológica a partir de la cual se definirán algunos pasos para el análisis; sin embargo, la propuesta de Hufty (2008) no es un modelo rígido, por tanto, en este capítulo se adaptará el MAG a las particularidades del contexto y se marcarán las etapas concretas a seguir.

Tomando en cuenta lo anterior, en el presente capítulo también se establecerá un panorama general del contexto; se hará alusión sobre la conceptualización de las autoridades auxiliares y todo lo que envuelve su entorno: características, denominación, mecanismos de elección y marco normativo.

De igual manera se pondrá atención en las características de las comunidades interiores del municipio para la selección de los casos; el estudio de caso permitirá analizar con mayor profundidad las características de gobernanza y la presencia de problemas, normas y actores en el esquema de relaciones entre autoridades auxiliares y el gobierno municipal.

2.1 Marco Conceptual de las autoridades auxiliares municipales.

Existen distintos conceptos sobre autoridades auxiliares de acuerdo a sus funciones y su posición en la estructura organizacional y política

del gobierno municipal. Aquí, se tomará como base la idea de Polo (2012) quien asume a las autoridades auxiliares como instituciones público-sociales con un doble carácter representativo, es decir, por un lado representan a la comunidad que presiden y por otro representan territorialmente al gobierno municipal.

Dentro del enfoque en el que se considera a la autoridad auxiliar como representante del ayuntamiento se ubican Reynoso y Villafuerte (2003), quienes las definen como aquellas que llevan a cabo las acciones del gobierno municipal en todo el territorio municipal, de manera que actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos.

Siguiendo con esta lógica, Rivera (2013) coincide al señalar que las autoridades auxiliares son órganos de apoyo del gobierno municipal para cooperar con el cumplimiento de sus objetivos, así como velar por el cumplimiento de los ordenamientos legales, administrativos y reglamentarios del municipio; por tanto, son también una instancia descentralizada del gobierno municipal en determinada comunidad o región.

Por su parte, para Martínez (1985) las autoridades auxiliares municipales son representantes del gobierno municipal. Esta figura de autoridad ocupa, dentro de la comunidad que representan, el papel de auxiliares del gobierno municipal para todos los asuntos que se presenten dentro de dicha circunscripción territorial. Asimismo, Moreno (2001) sostiene que los auxiliares municipales, además de ser los representantes del gobierno municipal, simultáneamente se constituyen como los representantes de los presidentes municipales en las comunidades.

De manera paralela, existe un enfoque en el que se considera que las autoridades auxiliares municipales son los representantes de la comunidad. Dentro de esta visión se encuentra Cerda (2008), quien las describe como los representantes de los grupos sociales de los poblados más pequeños.

Olmedo (1999) coincide al señalar que las autoridades auxiliares municipales constituyen una especie de gobierno comunitario y no solamente un órgano auxiliar del gobierno municipal, por lo que se abre la posibilidad de una nueva forma de participación social.

Con base en lo anterior, se confirma el doble carácter representativo de las autoridades auxiliares municipales, ya que en una primera instancia se establecen como representantes del gobierno municipal ante las comunidades y paralelamente se establecen como representantes de las comunidades ante el gobierno municipal.

De este modo, el doble valor que poseen las autoridades auxiliares municipales determina sus principales características. De inicio, estas autoridades tienen a su cargo las localidades o subdivisiones territoriales que se encuentran fuera de la cabecera municipal; además, el gobierno municipal les otorga autoridad, responsabilidades y atribuciones (SEDESOL, 2010; Andrade, 2006; Cerda, 2008).

Asimismo, Polo (2012) plantea que los auxiliares municipales gozan de poder para presionar al gobierno municipal e influir en la agenda de políticas y en el destino de recursos disponibles en el municipio, al mismo tiempo que organizan y dirigen la participación ciudadana de las comunidades. En ese sentido, estas autoridades gozan de liderazgo y legitimidad, que a su vez generan confianza y certidumbre y fortalece y dinamiza la negociación de soluciones en las localidades.

En suma, las autoridades auxiliares municipales son aquellas que mantienen el orden, tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, gestores de servicios en sus respectivas comunidades, quienes atienden las demandas más urgentes de los vecinos y fungen como intermediarios a partir de su liderazgo y legitimidad, por lo que simbolizan un enlace entre los ciudadanos y el gobierno municipal (Olmedo, 1996; SEDESOL, 2010; Ziccardi, 1996; Cerda, 2008; Polo, 2012).

2.1.1 Denominación

El nombre que reciben las autoridades auxiliares municipales puede variar según la entidad federativa a la que se haga referencia. A continuación, en el cuadro 4, se enlistan las expresiones que regularmente se usan para nombrar a estas figuras en los estados de la República.

Cuadro 4. Denominación de autoridades auxiliares municipales por entidad federativa

Entidad Federativa	Categoría Administrativa	Denominación del titular
Aguascalientes	Delegación	Delegado municipal
Baja California	Delegación	Delegado municipal
Baja California Sur	Delegación	Delegado municipal
	Subdelegación	Subdelegado municipal
Campeche	Sección	Juntas municipales
Coahuila	Delegación	Delegado municipal
Colima	Comisarías	Comisario
	Juntas	Presidente de la Junta
	Delegaciones	Delegado municipal
Chiapas	Delegación	Delegado municipal
Chihuahua	Juntas municipales	Presidente seccional
Durango	Juntas municipales	Presidente de la Junta
Guanajuato	Delegación	Delegado municipal
Guerrero	Comisarías	Comisario municipal
	Delegaciones	Delegado municipal
Hidalgo	Delegaciones	Delegado municipal
	Subdelegaciones	Subdelegado municipal
Jalisco	Delegaciones	Delegado municipal

Entidad Federativa	Categoría Administrativa	Denominación del titular
Estado de México	Delegaciones	Delegado municipal
	Subdelegaciones	Subdelegado municipal
	Secciones, sectores o colonias	Jefe de sección, sector o colonia
	Manzanas	Jefe de manzana
Michoacán	Tenencias	Jefe de tenencia
Morelos	Delegaciones	Delegado municipal
	Ayudantías municipales	Ayudante municipal
Nayarit	Delegaciones	Delegado municipal
Nuevo León	Delegaciones	Delegado municipal
Oaxaca	Agencias municipales	Agente municipal
Puebla	Juntas auxiliares	Presidente de la Junta
Querétaro	Delegaciones	Delegado municipal
	Subdelegaciones	Subdelegado municipal
Quintana Roo	Alcaldías municipales	Alcalde municipal
San Luis Potosí	Delegaciones	Delegado municipal
Sinaloa	Sindicaturas	Síndico municipal
Sonora	Comisaría	Comisario municipal
Tabasco	Delegaciones	Delegado municipal
	Subdelegaciones	Subdelegado municipal
Tamaulipas	Delegaciones	Delegado municipal
	Subdelegaciones	Subdelegado municipal
Tlaxcala	Presidencias de comunidad	Presidente auxiliar
Veracruz	Congregaciones municipales	Agente municipal
Yucatán	Comisarías	Comisario municipal
	Subcomisarías	Subcomisario municipal
Zacatecas	Delegaciones	Delegado municipal

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández (2017)

Para el caso específico del Estado de México, las autoridades auxiliares municipales reciben el nombre de delegados, subdelegados, jefes de sección o sector y jefes de manzana (Venancio, 2010).

2.1.2 Mecanismos de elección

El cargo de la autoridad auxiliar puede ser designado a partir de procedimientos de elección directa o indirecta, a propuesta del gobierno municipal, en asambleas vecinales, o bien, por medio de procedimientos electorales organizados por el propio gobierno municipal (SEDESOL, 2010).

Andrade (2006), señala que los mecanismos de elección de las autoridades auxiliares se encuentran en la frontera entre el derecho electoral y el municipal, ya que por lo regular no son considerados dentro de la ley electoral estatal y su regulación más bien queda incluida en las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas.

Al igual que las denominaciones, los mecanismos de elección de esta figura de autoridad varían según la legislación del Estado de la República a la que se haga alusión (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Mecanismos de elección de las autoridades auxiliares

Mecanismo de elección	Características
Designación	a) directa: no se contempla la opinión de los vecinos. b) indirecta: existe el consenso de la ciudadanía y se utilizan procedimientos como la consulta popular.*
Voto Secreto	-Se convoca a la ciudadanía a emitir su voto. -Se elaboran boletas que contemplan a los candidatos registrados. -Serán autoridades auxiliares aquellos que obtengan el mayor número de votos.

* En este mecanismo, los presidentes municipales convocan a los vecinos para que elijan a las autoridades, o bien solicita la propuesta de una terna, que posteriormente se analiza y se aprueba en sesión de cabildo.

Mecanismo de elección	Características
Plebiscito en asamblea	-Se convoca a los vecinos para que en una asamblea pública propongan a los candidatos; así, por mayoría y en ese preciso momento se decide quién será autoridad auxiliar.
Auscultación	-Grupos de ciudadanos expresan su apoyo por escrito en favor de los vecinos que pretenden que sean las nuevas autoridades; si no existe oposición de la ciudadanía, los vecinos propuestos adquieren el cargo.
Por usos, costumbres y prácticas tradicionales	-Electas por las comunidades y el gobierno municipal respetando las tradiciones, usos, costumbres y prácticas propias de las localidades.
Intervención de los Institutos Estatales Electorales	Existe también la posibilidad de que los Institutos Estatales Electorales intervengan en el proceso para elegir a estas autoridades.
Partidos Políticos	Entidades federativas como Baja California Sur y Veracruz, han extendido la contienda de partidos políticos para la elección de estas autoridades

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández y Osegueda (2009), Polo (2012) y Quintana (2003).

En el Estado de México, la elección de autoridades auxiliares se encuentra regulada por la Ley Orgánica Municipal, en ella se señala que la elección de delegados y subdelegados será bajo el proceso establecido en la convocatoria que expida el gobierno municipal; por el contrario, los jefes de sector o sección y los jefes de manzana son designados directamente por el gobierno municipal (Ley Orgánica Municipal, 1992).

Asimismo, Venancio (2010) hace referencia a la posibilidad de que los gobiernos municipales mexiquenses puedan suscribir convenios con el Instituto Electoral del Estado de México para que éste se encargue de la realización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de autoridades auxiliares municipales.

2.1.3 Organización política y administrativa del Municipio: el ámbito de competencia de las autoridades auxiliares municipales.

Como ya se comentó, el municipio es considerado la base territorial de las entidades federativas aunque al interior de éste existen pueblos, comunidades y localidades que son subdivisiones que conforman su base territorial.

El municipio cuenta con categorías políticas y administrativas para el cumplimiento de sus funciones que, como dice Polo (2012), sirven como referente en el quehacer político y administrativo de los representantes del gobierno municipal en cada comunidad: las autoridades auxiliares municipales.

De manera particular, la categoría política dependerá en gran medida del estatus con el que cuenta cada comunidad; para todos los municipios del Estado de México, las categorías políticas son: 1) ciudad, en aquellas comunidades con más de 15 mil habitantes; 2) villa, en comunidades entre 5 mil y 15 mil habitantes; 3) pueblo, en comunidades de entre mil y 5 mil habitantes y, 4) ranchería, en comunidades entre 500 y mil habitantes (Venancio, 2010).

A partir de esta denominación las comunidades adquieren mayor o menor estatus, estableciéndose así la forma en la que se dirigen los recursos; por ejemplo: si un centro de población adquiere la categoría política de ciudad muy seguramente será prioridad a la hora de distribuir el presupuesto. Sin embargo, el objetivo de asignar categorías políticas también es mejorar el equipamiento, los servicios públicos, la administración y atención de necesidades en aquellas comunidades de menor estatus.

Por otra parte, Polo (2012) contempla que las categorías administrativas (regularmente vinculadas a las categorías políticas) establecen la demarcación en la cual una autoridad auxiliar puede llevar a cabo sus funciones. En otras palabras, se fija un territorio con una población identificada y fronteras definidas.

La categoría administrativa determina el ámbito de competencia territorial, es decir, el espacio con límites normativos, demarcación propia y reconocimiento formal en el que fungen los auxiliares.

En el Estado de México las categorías administrativas son: 1) cabecera municipal; 2) delegación; 3) subdelegación; 4) colonia; 5) sectores; y, 6) manzanas (Venancio, 2010), y para el caso de Lerma las más comunes son: 1) cabecera municipal; 2) delegación; 3) colonia; 4) conjunto urbano; y, 5) fraccionamiento (IGECEM, 2013).

La cabecera municipal, además de ser la comunidad más importante del municipio, es sede del aparato burocrático del gobierno municipal que opera para cumplir sus responsabilidades.

El resto de las categorías administrativas son circunscripciones en donde se materializan las funciones del gobierno municipal a través de representantes comunitarios; es por eso que pueden concebirse como la extensión territorial del gobierno municipal (Polo, 2012).

2.2 Marco Normativo

El primer acercamiento legal se ubica en la Constitución política federal, en el artículo 115, el cual hace referencia a que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio; asimismo, se hace referencia a la facultad de los gobiernos municipales para organizar su Administración Pública (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Por lo que respecta a la Constitución Política del Estado de México, en su título quinto: del poder público municipal, toma al municipio como la base territorial de la entidad. Este título contempla a los municipios, a los miembros y atribuciones de los gobiernos municipales, y las atribuciones de los presidentes municipales.

Así, el artículo 113 estipula que el municipio será gobernado por un ayuntamiento sujeto a las atribuciones que le otorga la Constitución

Política Federal, la Constitución Política del Estado de México y sus leyes (Constitución Política del Estado de México, 1917).

2.2.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Considerando lo anterior, una de las leyes emanadas de la Constitución Política del Estado de México es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOM), la cual es considerada una ley reglamentaria que se encuentra dentro de las fuentes formales del derecho (estatal) y que, de forma general, establece la estructura, organización y funciones de los gobiernos municipales del Estado de México.

En el artículo 56 de la LOM (1992) se establece que los nombres que recibirán las autoridades auxiliares municipales serán: delegados, subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana. Por otra parte, la principal función de las autoridades auxiliares municipales es desempeñar, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones delegadas por el gobierno municipal con el fin último de fomentar el orden, la tranquilidad, la paz social y la protección de los vecinos con base en la LOM, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

De manera particular, corresponde a los delegados y subdelegados: 1) vigilar el cumplimiento del Bando Municipal, disposiciones reglamentarias municipales y reportar violaciones a las mismas; 2) coadyuvar con el gobierno municipal en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y programas derivados; 3) auxiliar al secretario del ayuntamiento con información necesaria para expedir certificaciones; 4) informar anualmente a sus representados y al gobierno municipal, sobre la administración de los recursos y el estado que guardan los asuntos a su cargo; 5) elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones (asesorados por el ayuntamiento); 6) vigilar el estado de los canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y demás desagües e informar al gobierno municipal para la realización de acciones correctivas y, 7) emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos comerciales, licencias de

construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1992).

Asimismo, corresponde a los jefes de sector o de sección y jefes de manzana: 1) colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública sobre conductas que requieran de su intervención; 2) elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente; 3) informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales y 4) participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1992).

En contraste con lo anterior, los delegados y subdelegados tienen prohibido: 1) cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa de la ley; 2) autorizar licencias de construcción y alineamientos o licencias para la apertura de establecimientos; 3) mantener detenidas a las personas sin el consentimiento de las autoridades municipales ni poner en libertad a los detenidos en flagrancia por delito del fuero común o federal; 4) autorizar acciones dentro de los cementerios como inhumaciones y exhumaciones y 5) hacer lo que no esté previsto en la LOM u otros ordenamientos municipales (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1992).

Por otro lado, la elección de estas autoridades está prevista en el artículo 59 de la LOM (1992) y establece que se sujetará al procedimiento señalado en la convocatoria expedida por el gobierno municipal 10 días antes de la votación, la cual a su vez tiene que realizarse entre el segundo domingo de marzo y el día 30 del mismo mes, todo ello en el primer año de la nueva administración municipal. Asimismo, se debe elegir un suplente por cada delegado y subdelegado.

En cuanto a los requisitos para poder ser delegado o subdelegado, la LOM establece tres condiciones básicas: 1) tener la ciudadanía mexicana en pleno ejercicio de derechos políticos y civiles; 2) ser vecino de la delegación respectiva y, 3) ser de reconocida probidad,

es decir, que la persona postulante debe tener buena reputación ante la comunidad (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1992).

Los nombramientos de las autoridades auxiliares municipales elegidas mediante el voto (delegados y subdelegados) deberán ser entregados, a aquellos que resulten electos y con previa firma del presidente municipal y secretario del ayuntamiento, a más tardar el día que éstos entren en funciones (15 de Abril del primer año del nuevo ayuntamiento); los jefes de sector o sección y jefes de manzana serán nombrados directamente por el gobierno municipal (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1992).

Finalmente, la LOM (1992) en sus artículos 62 y 63 hace alusión a la remoción, sustitución y suplencia. Las autoridades auxiliares municipales podrán ser removidas por aquella causa que sea calificada como grave por dos terceras partes de los integrantes del cabildo, todo esto a partir de una previa garantía de audiencia, dándoles la oportunidad de defenderse y dar su versión de los hechos.

Cuando se trate de delegados y subdelegados los suplentes electos asumirán el cargo y en caso de no presentarse el gobierno municipal designará sustitutos. Por último, existen dos casos en los que se puede suplir a las autoridades auxiliares municipales: por faltas temporales y por faltas definitivas; en ambos casos el gobierno municipal designará a los sustitutos (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1992).

De este modo, se infiere que la LOM establece 7 aspectos principales al respecto de las autoridades auxiliares municipales: 1) denominación; 2) atribuciones; 3) prohibiciones; 4) elección; 5) requisitos; 6) nombramiento y, 7) remoción, sustitución y suplencia.

Uno de los aspectos con mayor relevancia son las atribuciones de las autoridades auxiliares municipales, las cuales dependen de su denominación, o sea, a los delegados y subdelegados les corresponden una serie de funciones diferentes a las que tienen los jefes de sector o sección y jefes de manzana.

Las atribuciones de las autoridades auxiliares pueden dividirse en seis ramos de intervención: 1) vigilancia; 2) planeación; 3) información; 4) rendición de cuentas; 5) servicios públicos y, 6) *visto bueno.*

Cuadro 6. Atribuciones de Delegados y Subdelegados

Ramos de intervención	Delegados y Subdelegados
Vigilancia	-Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal y reglamentos municipales. -Reportar violaciones a los reglamentos.
Planeación	-Colaborar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de programas derivados. -Elaborar sus planes de trabajo.
Estadística	-Proporcionar información al Secretario del Ayuntamiento para expedir certificados.
Rendición de cuentas	-Informar anualmente sobre la administración de los recursos a su cargo. -Comunicar, a sus representados y al Ayuntamiento, el estado que guarden los asuntos a su cargo.
Servicios Públicos	-Vigilar el estado de canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y desagües e informar al Ayuntamiento para realizar correcciones.
Visto Bueno	Emitir visto bueno sobre la autorización de instalación de establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1992).

Por su parte, los ramos de intervención de los jefes de sector o de sección y jefes de manzana son: 1) seguridad; 2) estadística; 3) servicios públicos y, 4) medio ambiente y protección civil.

Cuadro 7. Atribuciones de jefes de sector y manzana

Ramos de intervención	Jefes de Sector y Jefes de Manzana
Seguridad	-Reportar a los cuerpos de seguridad pública y a los oficiales calificadores las conductas que requieran de su intervención.
Información censal	-Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos.
Servicios Públicos	-Informar al delegado las deficiencias de los servicios públicos municipales.
Medio ambiente y protección civil	-Participar en la preservación y restauración del medio ambiente. -Participar en la protección civil de los vecinos.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (1992).

Al tomar en cuenta lo anterior, los delegados y subdelegados tienen más atribuciones que los jefes de sector y de manzana. Los jefes de sector y de manzana poseen tareas preventivas, lo que les da un carácter de organización vecinal, a diferencia de los delegados y subdelegados que además de tener tareas de vigilancia como velar por el cumplimiento de la ley, orden, seguridad y tranquilidad en la comunidad, poseer información sobre los vecinos y observar el estado de los servicios públicos, también llevan a cabo actividades administrativas.

Asimismo, cabe señalar que la LOM no hace mención acerca de las prohibiciones de los jefes de sector y jefes de manzana; por tanto, se vislumbran dos cosas: 1) la jerarquía que poseen los delegados y subdelegados sobre los jefes de sector y manzana y, 2) que en caso de que un gobierno municipal decida adoptar jefes de sector y manzana al interior del municipio, las prohibiciones de estos quedarán a su consideración.

Es claro que la LOM engloba a los jefes de sector y de manzana como autoridades auxiliares municipales; sin embargo, a diferencia de los delegados y subdelegados, estas figuras no cuentan con autoridad de mando, por lo que es necesario que la LOM replantee y

contemple como autoridades auxiliares únicamente a aquellas figuras con autoridad de mando: delegados y subdelegados.

2.2.2 Bando Municipal de Lerma

En segunda instancia del marco normativo que rige el accionar de las autoridades auxiliares municipales se encuentra el Bando Municipal como parte de las fuentes formales del derecho municipal. Para el caso específico de este trabajo se hará alusión al Bando Municipal de Lerma, Estado de México.

Según el Bando Municipal (2017) las autoridades auxiliares municipales son los delegados o jefes de colonia electos por la ciudadanía (o en su caso designados) y representantes del gobierno municipal bajo la instrucción de la Secretaría del ayuntamiento.

En ese sentido, su objetivo principal es actuar en forma coordinada en sus respectivas circunscripciones y con estricto apego a las disposiciones federales, estatales y municipales, y de este modo coadyuvar para mantener el orden, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, siendo el vínculo permanente de comunicación entre los habitantes de su comunidad y el gobierno municipal (Bando Municipal de Lerma, 2017).

Dentro de las características generales de las autoridades auxiliares municipales, el bando (2017) destaca el carácter honorario, la necesidad de que existan delegados propietarios y suplentes, la renovación cada tres años (los propietarios no podrán reelegirse en el periodo inmediato) y la posibilidad de ser consideradas como vocales en los consejos que designe el gobierno municipal.

De manera particular, las autoridades auxiliares tienen las siguientes atribuciones: 1) vigilar el cumplimiento del Bando, reglamentos municipales, y denunciar las violaciones a las mismas; 2) coadyuvar con el gobierno municipal en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y programas derivados; 3) auxiliar al Secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir

certificaciones y constancias domiciliarias; 4) informar por escrito anualmente a sus representados y al gobierno municipal, sobre la administración de los recursos y del estado que guardan los asuntos a su cargo, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cuidado, durante la segunda semana de noviembre; 5) autorizar la apertura de fosas, para la inhumación que deba llevarse al interior del panteón de su comunidad; 6) elaborar los programas de trabajo (con la asesoría del gobierno municipal); 7) informar oportunamente a sus representados, la existencia de programas de desarrollo social que promuevan los gobiernos federal, estatal o municipal y, 7) las demás que se desprendan de los ordenamientos legales vigentes (Bando Municipal de Lerma, 2017).

En contraste con lo anterior, tienen prohibido: 1) cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa de la ley; 2) autorizar licencias de construcción y alineamiento o para la apertura de establecimientos; 3) mantener detenidas a las personas; 4) poner en libertad a los detenidos en flagrancia por hechos delictuosos del fuero común o federal; 5) autorizar inhumaciones y/o exhumaciones; 6) desempeñar cualquier función que no esté expresamente prevista en la ley, en el bando o en otros ordenamientos municipales (Bando Municipal de Lerma, 2017).

Por otro lado, el artículo 50 de este bando establece que el presidente municipal autorizará los nombramientos, sellos y papelería que habrán de utilizar las autoridades auxiliares municipales en sus respectivas comunidades; además, la secretaría del ayuntamiento lo registrará en el libro de gobierno que corresponda. Asimismo, la vigilancia respecto al buen uso de los sellos y la papelería oficial quedará a cargo de la contraloría municipal.

El Bando Municipal también hace alusión sobre la remoción, destitución y/o consignación que, de forma general, pueden ser ocasionadas por faltas a la ley, ilícitos o causas graves que considere el gobierno municipal. Para remover, destituir y/o consignar a una autoridad auxiliar debe existir una investigación previa, garantías y facilidades para defensa y aclaración, y el voto de las dos terceras

partes de los integrantes del cabildo. En cuanto a la sustitución, el suplente será quien asuma el cargo de autoridad auxiliar; en caso de que falte el suplente, el gobierno municipal tendrá que nombrar a un sustituto (con el voto de las dos terceras partes de los integrantes del cabildo) quien llevará a cabo las funciones de la autoridad auxiliar por el resto del periodo.

Finalmente, el bando enumera algunas de las causas por las cuales, en su caso, las autoridades auxiliares podrían ser removidas: 1) incurrir en alguna de las prohibiciones que señalan las leyes, el bando y los reglamentos municipales; 2) ser condenado por un hecho delictuoso que amerite pena privativa de la libertad; 3) faltar de manera reiterada e injustificada al cumplimiento de las obligaciones que como autoridad auxiliar le asignan las leyes, el bando y los reglamentos; 4) realizar actos que ocasionen daños y perjuicios al patrimonio público, a la hacienda municipal o a la Administración Pública municipal, afectando los planes y programas de desarrollo municipal; 5) usurpar funciones y atribuciones públicas; 6) observar una reiterada mala conducta dentro de su comunidad y el municipio; 7) otras que atenten contra la paz y el orden público, las instituciones y patrimonio público y, 8) renuncia (Bando Municipal de Lerma, 2017).

En ese sentido, el Bando Municipal de Lerma contempla todo lo concerniente a las autoridades auxiliares municipales a partir de cinco aspectos principales: 1) conceptualización, justificación, objetivo principal y características generales; 2) atribuciones; 3) prohibiciones; 4) nombramientos, sellos y papelería y, 5) remoción, destitución y consignación.

Una primera diferencia entre la LOM y el bando es que este último sólo clasifica como autoridades auxiliares a los delegados, ya que no hace mención sobre los subdelegados, jefes de sector y/o jefes de manzana. Además, a diferencia de la LOM, el bando conceptualiza a las autoridades auxiliares (delegados) como representantes del gobierno municipal y como el vínculo permanente entre habitantes y el ayuntamiento; también hace referencia a características que la LOM no asume como: 1) el carácter honorario de esta figura; 2) la

renovación cada tres años y, 3) la posibilidad de ser vocales en consejos municipales que designe el gobierno municipal.

Por su parte, el Bando Municipal enumera las atribuciones de las autoridades auxiliares y establece seis ramos de intervención: 1) vigilancia; 2) planeación; 3) estadística; 4) rendición de cuentas; 5) servicios públicos y, 6) programas.

Cuadro 8. Atribuciones de las autoridades auxiliares en Lerma

Ramos de intervención	Delegados Municipales
Vigilancia	-Vigilar el cumplimiento del bando y reglamentos municipales. -Denunciar violaciones a las leyes y reglamentos.
Planeación	-Cooperar con el gobierno municipal en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal y programas derivados.
Estadística	-Proporcionar información al Secretario del Ayuntamiento para la expedición de certificados y constancias domiciliarias.
Rendición de Cuentas	-Informar por escrito anualmente, a sus representados y al gobierno municipal, sobre la administración de los recursos, el estado de los asuntos a su cargo y el estado de cuenta de las aportaciones económicas.
Servicios Públicos	-Autorizar la apertura de fosas para la inhumación al interior del panteón de la comunidad
Programas	-Informar a los vecinos sobre los programas de desarrollo social que promuevan los tres órdenes de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en el Bando Municipal de Lerma (2017).

Con base en lo anterior, se observan tres diferencias principales con respecto a las atribuciones que establece la LOM y el Bando Municipal: 1) en el ramo de rendición de cuentas, el bando hace referencia al estado de cuenta de las aportaciones económicas; 2) en el ramo de servicios públicos, el bando sólo hace alusión a la apertura

de fosas en el panteón comunitario y 3) en el bando no se habla del visto bueno y se sustituye por el ramo de programas.

Asimismo, el bando contempla el uso de sellos y papelería oficial (con previa autorización del presidente municipal), el registro en el libro de gobierno correspondiente (a cargo de la secretaría del ayuntamiento) y la vigilancia del buen uso de los sellos y papelería (a cargo de la contraloría municipal).

Por último, el bando también menciona la remoción, destitución, sustitución y agrega la consignación. De manera general, este aspecto coincide con la LOM, la única diferencia que se presenta es que el Bando Municipal enumera algunas de las causas por las cuales, en su caso, las autoridades auxiliares podrían ser removidas.

2.3 El municipio de Lerma, Estado de México

Como se mencionó anteriormente, el municipio de Lerma ha sido seleccionado para la realización de esta investigación; se ha elegido Lerma por ser un municipio que ha cobrado mayor relevancia en los últimos años. Concretamente, es el quinto municipio más importante de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), la cual se traduce en ser la quinta zona metropolitana más poblada del país según el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2012).

Lerma es uno de los 125 municipios que forman parte de la división territorial y organización política del Estado de México (Bando Municipal de Lerma 2017) y colinda con algunos municipios importantes; al norte, se encuentran: Xonacatlán, Jilotzingo, Otzolotepec y Naucalpan de Juárez; al sur: Capulhuac y Tianguistenco; al oriente: Huixquilucan y Ocoyoacac; y al poniente colinda con: San Mateo Atenco, Metepec y Toluca (INEGI, 2010).

Figura 10. Lerma, Estado de México

Asimismo, cuenta con una extensión territorial de 228.64 kilómetros cuadrados y una superficie de 22 864.31 hectáreas, en donde se encuentran ubicadas todas las comunidades adscritas al municipio.

2.3.1 Contexto general

En el apartado que se presenta a continuación, se hace referencia a una serie de datos generales a partir de los cuales se pretende dar cuenta de la situación socio-demográfica y contextual del municipio (véase cuadro 9).

Cuadro 9. Datos generales del Municipio

Dimensión	Característica	Lerma
Población	Total	160 269 habitantes
	Total Hombres	79 351
	Total Mujeres	80 918
Economía	Población Económicamente Activa (PEA)	Total: 51 688 habitantes
		Ocupados: 49 546 habitantes
		Desocupados: 2 142 habitantes
	Población Económicamente Inactiva (PEI)	47 495 habitantes
	Actividades económicas	1. Servicios
		2. Sector industrial
		3. Agricultura y ganadería
Escolaridad	Grado promedio de escolaridad en población de 15 años o más	Total: 9.03
		Hombres: 9.37
		Mujeres: 8.71
	Población analfabeta (15 años o más)	5.05% con relación al total de la población
Marginación	Índice de marginación	-1.28110
	Grado de marginación	Muy bajo
	Lugar que ocupa a nivel estatal	Lugar 91
	Lugar que ocupa a nivel nacional	Lugar 2215

Dimensión	Característica	Lerma
Desarrollo Humano	Índice de Desarrollo Humano: Hombres	0.7278
	Índice de Desarrollo Humano: Mujeres	0.7206
	Índice de Salud: Hombres	0.8022
	Índice de Salud: Mujeres	0.8350
	Índice de Educación: Hombres	0.6942
	Índice de Educación: Mujeres	0.6559
	Índice de Ingreso: Hombres	0.6922
	Índice de Ingreso: Mujeres	0.6831
	Ingreso per cápita anual: Hombres	12,556 dólares estadounidenses
	Ingreso per cápita anual: Mujeres	11,787 dólares estadounidenses

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (2013) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010).

Vale la pena señalar que los indicadores anteriores exponen la situación general del municipio y no así lo que sucede al interior, ya que como se verá posteriormente, existen diferencias entre los indicadores generales y los de las comunidades seleccionadas, lo que confirma la gran heterogeneidad entre pueblos interiores.

Para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, Lerma se encuentra dividido en ocho regiones: 1) Huitzizilapan; 2) Tlalmimilolpan; 3) Atarasquillo; 4) Ameyalco; 5) Lerma; 6) Tultepec; 7) Peralta-Xochicuautla-Analco y, 8) Zona Industrial; dentro de ellas, se ubican las 64 comunidades que componen el municipio.

Sin embargo, de las 64 comunidades sólo 51 cuentan con autoridades auxiliares municipales. En las figuras 11 y 12 se puede observar la distribución de las autoridades auxiliares en el territorio: 38 delegaciones y 13 jefaturas de colonia.

Si bien ya se habló del exceso conceptual de la LOM al considerar a los jefes de colonia y manzana como autoridades auxiliares aún sin tener autoridad de mando, en Lerma el gobierno municipal ha adoptado jefes de colonia para algunas comunidades interiores (13 colonias como se observa en la figura 12).

Asimismo, en apartados anteriores se hizo alusión sobre los mecanismos a través de los cuales se otorga el cargo de autoridad auxiliar. Para el caso de Lerma concretamente, existen dos mecanismos de designación para jefes de colonia y delegados[2] (los dos tipos de autoridad auxiliar que existen en el municipio): 1) por asamblea y, 2) por sufragio o voto. En ese sentido, las figuras 13 y 14 muestran la distribución de autoridades auxiliares en el municipio según el mecanismo de elección.

Al tomar en cuenta lo anterior, en Lerma existe 1 jefatura de colonia y 20 delegaciones designadas mediante asamblea, y 12 jefaturas de colonia y 18 delegaciones designadas mediante sufragio o voto.

Por último, se considera que existen diferencias de funciones y de autoridad de mando entre delegados y jefes de colonia; por tanto, este trabajo se concentrará en los delegados por ser una figura más robusta frente a los jefes de colonia. Así, en las figuras 15 y 16 se observa la distribución de las delegaciones en el municipio según el mecanismo de elección, es decir, delegados designados mediante asamblea y sufragio.

De este modo, se puede apreciar que las comunidades en las que los delegados son designados por asamblea son aquellas que se encuentran más alejadas de la cabecera (el mecanismo de asamblea

[2] Como se aprecia en el apartado anterior, el Bando Municipal de Lerma establece que los jefes de colonia y los delegados tienen las mismas funciones. La LOM del Estado de México es la única que establece funciones diferentes para cada una de estas autoridades.

se da principalmente en las comunidades que son llamadas *de la montaña*). De manera inversa, las comunidades en las que los delegados son designados por sufragio o voto son las que se encuentran más cerca de la cabecera municipal.

Figura 11. Delegaciones en Lerma

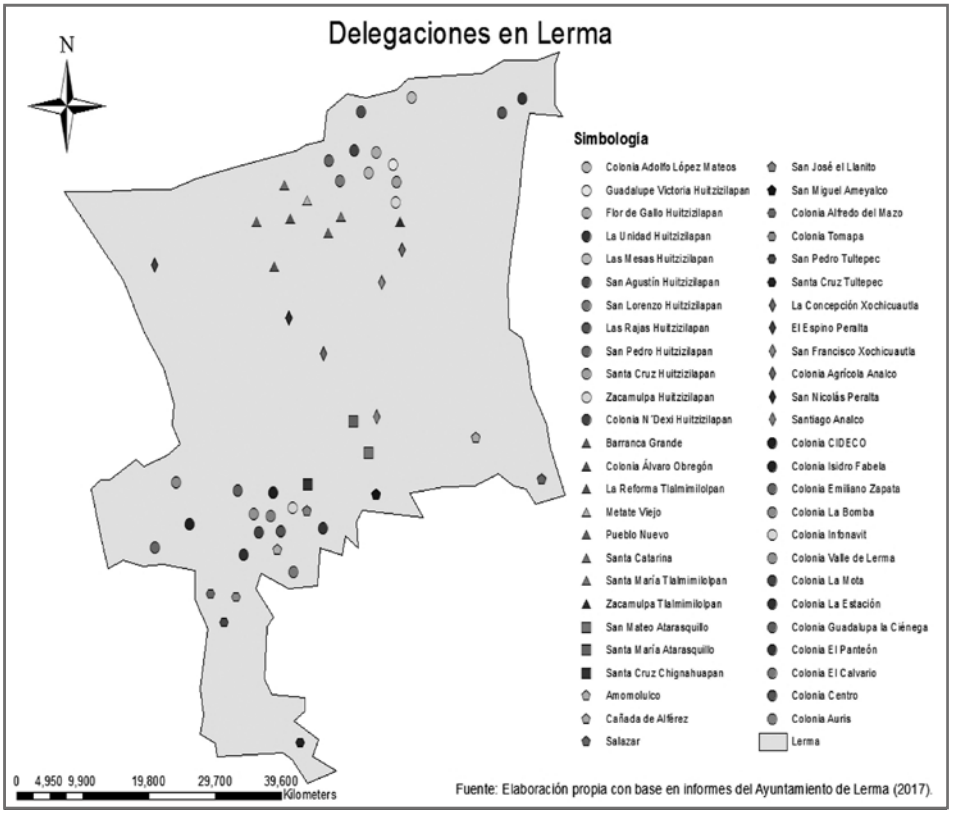


Figura 12. Jefaturas de colonia en Lerma

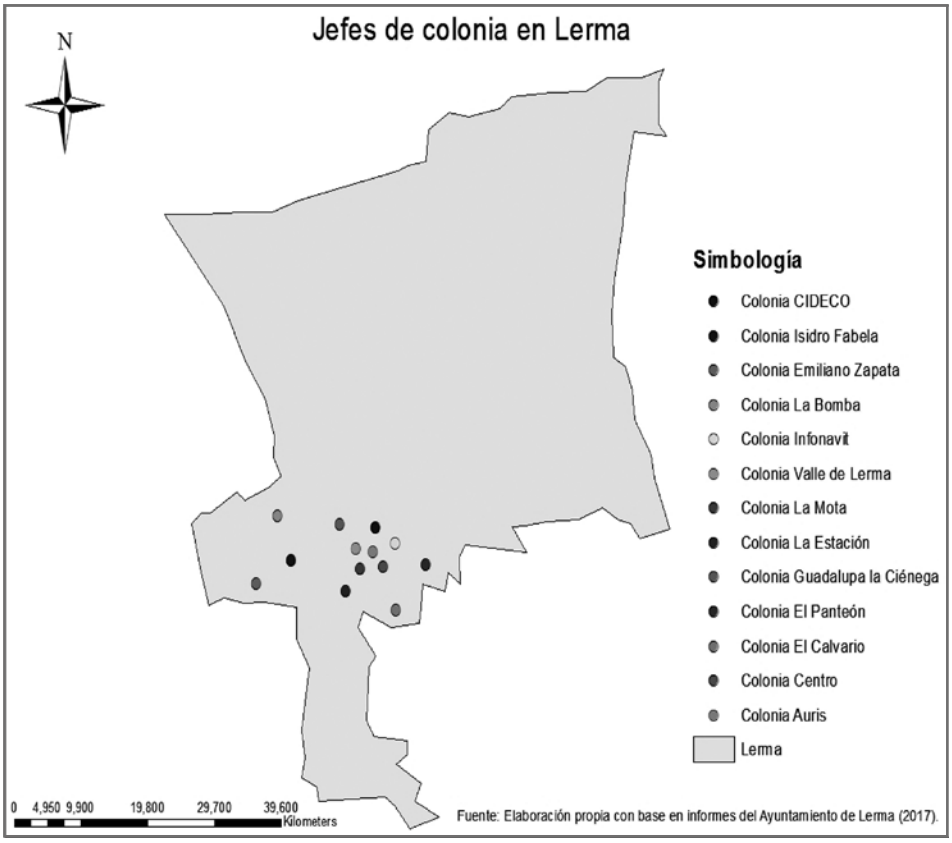


Figura 13. Delegados y jefes de colonia designados por asamblea

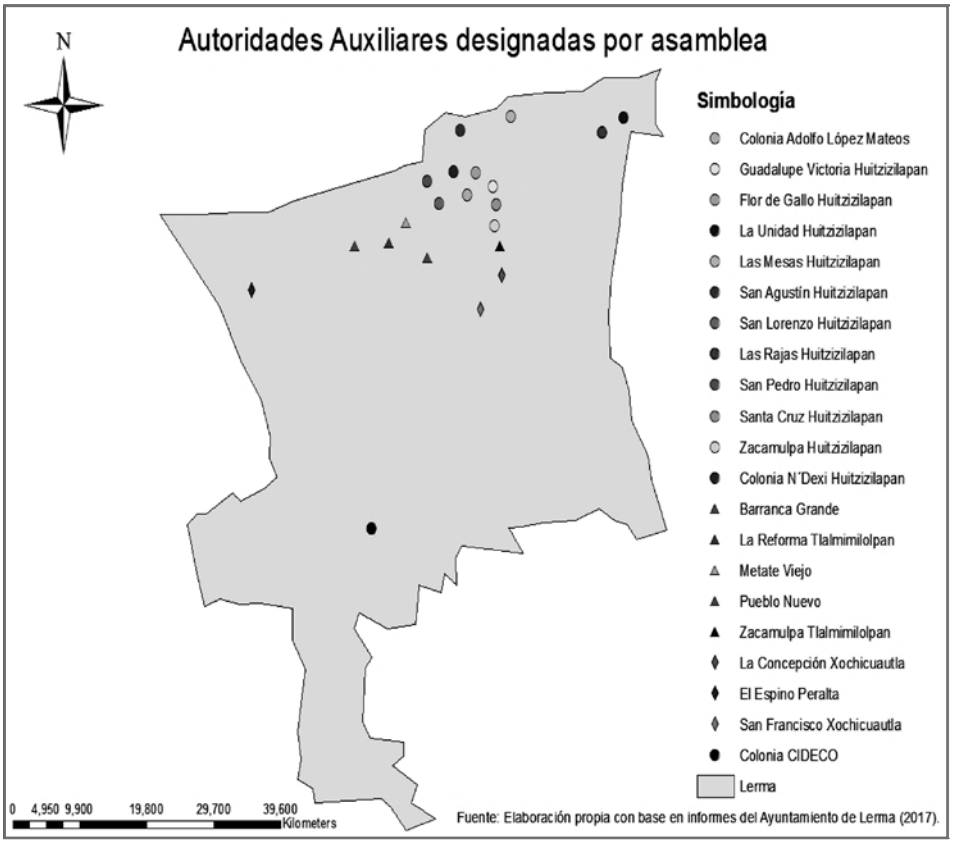


Figura 14. Delegados y jefes de colonia designados por sufragio o voto

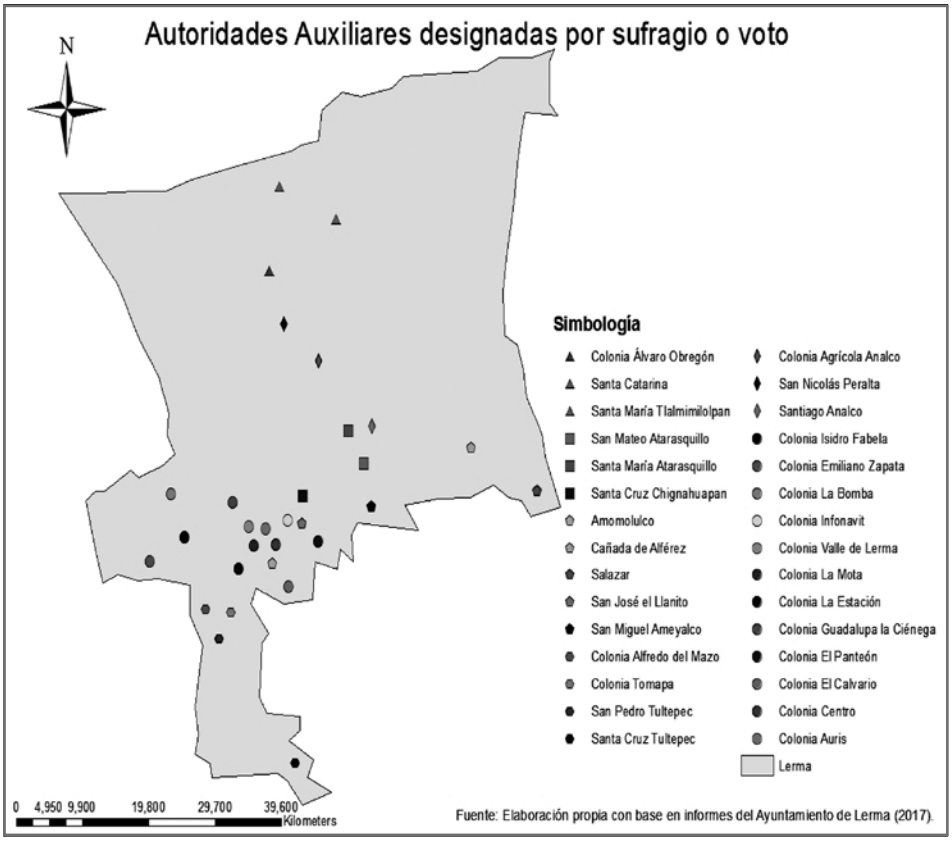


Figura 15. Delegaciones designadas por asamblea

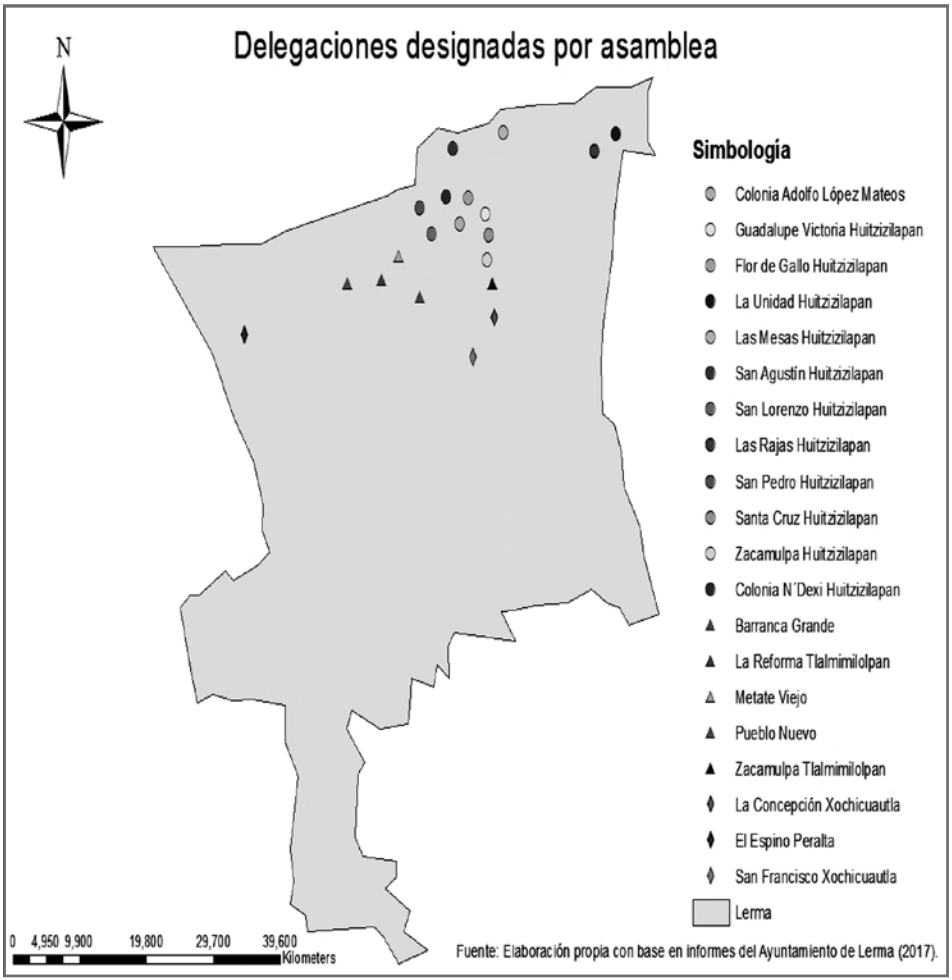


Figura 16. Delegaciones designadas por sufragio o voto

En suma, la estructura delegacional de Lerma se puede resumir de la siguiente manera: de las 38 delegaciones existentes en el municipio, 20 han sido designadas por asamblea y 18 por sufragio o voto. Aquí, las tradiciones asumen un papel importante; por ejemplo: las delegaciones designadas por asamblea son comunidades en las que las tradiciones se encuentran más arraigadas, incluso muchas de estas comunidades tienen una fuerte presencia indígena.

2.3.2 Selección de las comunidades

Antes de continuar, es necesario detenerse para identificar en dónde se concentra el análisis. En ese sentido, Hernández *et. al.* (2010) menciona que la mayoría de las veces los trabajos de investigación se realizan en una muestra o un subgrupo de población.

El muestreo puede ser: cuantitativo o cualitativo. En este trabajo se ha optado por el segundo. La muestra en la investigación cualitativa, a diferencia de la muestra cuantitativa, no es probabilística ni pretende generalizar resultados (Hernández, *et. al.* 2010), por tanto, su tamaño no importa.

Existen diferentes tipos de muestreo: 1) por conveniencia; 2) de avalancha o bola de nieve; 3) teórico; 4) de voluntarios; 5) de expertos; 6) por cuotas y, 7) estudio de caso o casos (Monje, 2001; Hernández, *et. al.* 2010). Para este trabajo se usó el estudio de caso y la conveniencia como tipo de muestreo cualitativo. Se trata de extraer las características significativas de cada caso que permitan identificar los rasgos que fortalecen o debilitan las condiciones de gobernanza y organizarlas en una matriz.

Con base en lo anterior, la selección de los casos se realizó de la siguiente manera: en una primera instancia, se identificaron todas las comunidades del municipio que contaran con autoridades auxiliares: jefes de colonia y delegados. De las 64 comunidades que integran al municipio, sólo 51 cuentan con autoridades auxiliares.

Posteriormente, se identificaron únicamente las comunidades del municipio que contaran con delegados[3] como autoridad auxiliar; así, de las 51 comunidades con autoridades auxiliares sólo 38 cuentan con delegados.

Una vez identificadas las 38 comunidades que cuentan con delegados como autoridad auxiliar, se tomó en cuenta el mecanismo de

[3] Se considera únicamente a los delegados por ser una figura con mayores atribuciones y autoridad de mando que los jefes de colonia. La LOM del Estado de México otorga mayores funciones a los delegados.

elección/designación: 1) por asamblea y 2) por sufragio o voto. De este modo (como se observa en las figuras 15 y 16) se identificaron 20 delegaciones designadas por asamblea y 18 por sufragio o voto.

Ya con las comunidades agrupadas según el mecanismo de elección/designación, se seleccionó de forma intencional la delegación con mayor número de habitantes según el mecanismo de elección/designación,[4] es decir, se eligió la delegación más poblada designada por asamblea y la delegación más poblada designada por sufragio o voto.

De este modo, se optó por un muestreo intencional que permitiera analizar los problemas, las normas y los actores (componentes del MAG a analizar) en dos casos distintos. Así, en el cuadro 10 se enlistan las delegaciones seleccionadas.

Cuadro 10. Delegaciones seleccionadas

Municipio	Nombre de delegación	Designación/ Elección	Distancia con la cabecera	Población total
Lerma	Santa María Atarasquillo	Sufragio o voto	9.6 km.	13,769 habitantes
Lerma	San Francisco Xochicuautla	Asamblea	20.1 km.	3,613 habitantes

Fuente: Elaboración propia con base en informes del Ayuntamiento de Lerma (2017) e INEGI (2010).

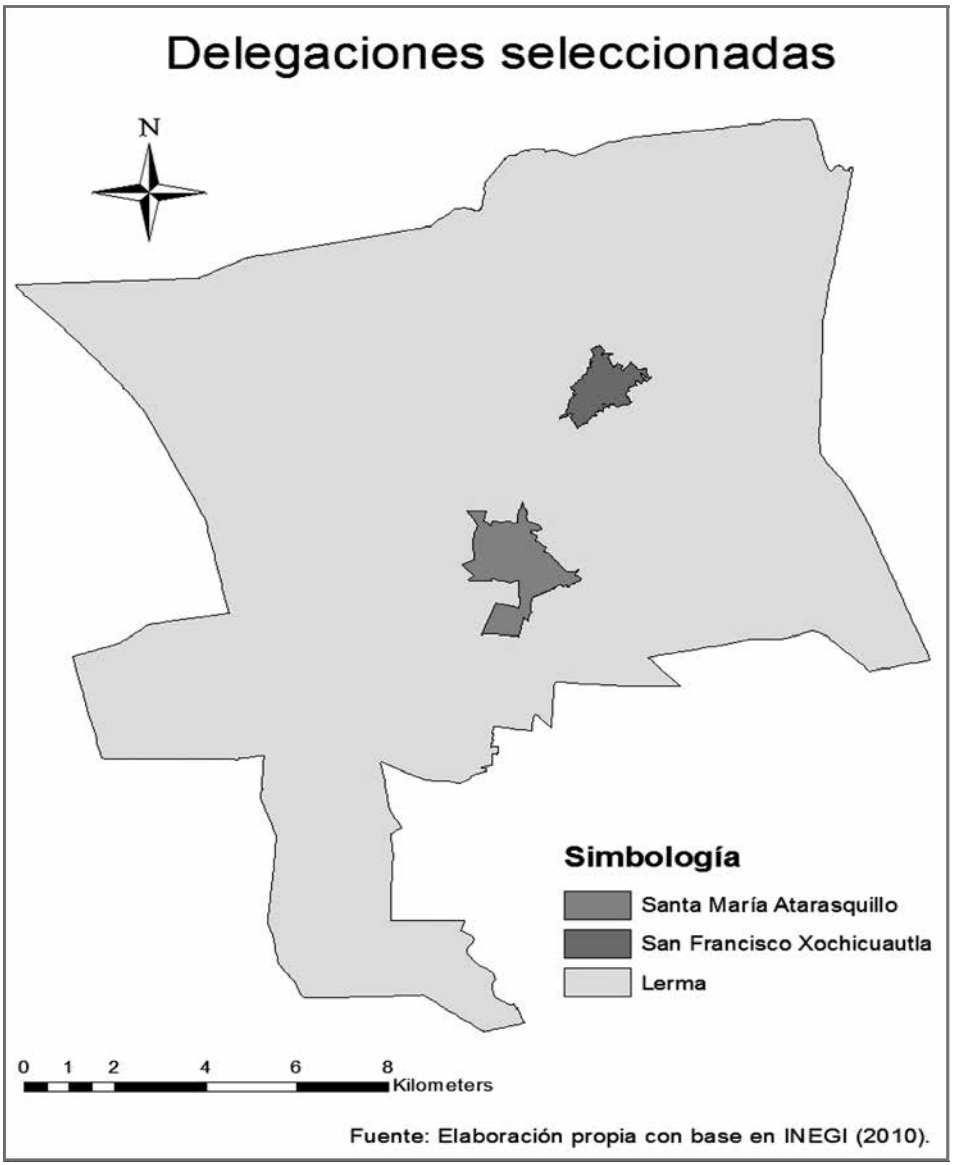
De forma general, las delegaciones fueron seleccionadas con base en los siguientes criterios: 1) localidades con delegados como tipo de autoridades auxiliares; 2) una delegación por mecanismo de designación/elección: asamblea y sufragio o voto; 3) tamaño de población y, 4) la accesibilidad para poder obtener la información.

Se considera que en las delegaciones seleccionadas se pueden identificar de mejor manera los componentes del MAG en los que se centra esta investigación: problemas, normas y actores. También,

[4] Se seleccionaron dos delegaciones en total: una designada por asamblea y otra por sufragio o voto.

se buscó que los casos pudieran mostrar elementos semejantes y paralelos, y con ello facilitar el análisis.

Figura 17. Delegaciones seleccionadas



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010).

Asimismo, el mecanismo de designación en cada delegación (asamblea y sufragio o voto) se puede suponer como un criterio que condiciona las características de gobernanza en las relaciones entre los delegados y el gobierno municipal que fortalecen o debilitan a la figura auxiliar en cada una de las comunidades seleccionadas. En suma, los casos seleccionados se consideran viables debido a que permiten: 1) identificar de mejor manera los componentes del MAG que se van a analizar; 2) analizar los componentes en dos casos distintos y, 3) identificar si el mecanismo de designación condiciona las características de gobernanza.

2.4 Estructura metodológica

No se debe perder de vista que la base metodológica de esta investigación es el MAG. A partir de la propuesta de Hufty, se identifican las características de gobernanza y la combinación de los componentes (problemas, normas y actores) que surgen del esquema de relaciones entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal, con el propósito de analizar si los arreglos de gobernanza fortalecen o debilitan la figura auxiliar. Para ello, en el cuadro 12 se observan las tres fases de la estructura metodológica de esta investigación.

Cuadro 11. Estructura metodológica por fases

Fase 1: Descripción de los casos	Fase 2: Adaptación del MAG	Fase 3: Análisis
1.- Descripción general de los casos, 2.- Identificar características constantes y diferentes de los casos seleccionados.	1.- Adaptar el componente: Problemas, 2.- Adaptar el componente: Normas, 3.- Adaptar el componente: Actores, 4.- Construir una matriz analítica.	1.- Recolección de información , 2.- Trabajo de campo, 3.- Análisis e interpretación de información con base en la adaptación del MAG.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se describen cada una de las etapas de las tres fases propuestas.

Fase 1: descripción de los casos.

En primer lugar, se realizó la descripción general de cada uno de los casos, es decir, se hizo referencia sobre algunas características importantes de cada delegación como: 1) contexto general; 2) importancia histórica; 3) situación socio-demográfica; 4) mecanismo de designación de delegados y, 5) problemas generales de la comunidad.

Siguiendo la misma lógica, la última etapa de esta primera fase consistió en identificar características similares y diferentes en las delegaciones seleccionadas. Se propuso lo anterior con la intención de asegurar que ambos casos presentaran antecedentes comparables y así facilitar el análisis de los componentes del MAG.

Fase 2: Adaptación del MAG

Como se mencionó anteriormente, el análisis se realizó a partir del MAG propuesto por Hufty (2008); asimismo, en el capítulo 1 se anticipó que el análisis se concentraría en tres componentes principales del modelo: 1) problemas; 2) normas y 3) actores.

Si bien el MAG es un modelo que propone ciertos pasos que sirven como guía para el análisis, también es cierto que considera una metodología flexible que permite moldear representaciones esquemáticas según el contexto, técnicas y experiencia del investigador.

Problemas

El primer paso es entender y definir con claridad *el problema* o lo que está en juego. Para conocer los problemas, se necesita conocer la percepción que cada actor o *stakeholder* tiene sobre lo que está en juego y aceptar una pluralidad de visiones, o lo que Hufty denomina: *un universo de significaciones*.

Los problemas se pueden identificar con el apoyo de dos referentes principales: 1) discusiones con los *stakeholders* (en este caso entrevistas) y, 2) revisión de la literatura. De este modo, se tomó como base la clasificación de problemas que se desarrolló en el capítulo 1 (con algunas modificaciones que se muestran en el cuadro 12) con base en Cerda (2008), Polo (2012) y Olmedo (1999).

Cuadro 12. Adaptación de los problemas

Clasificación de problemas					
Problemas Legales	Brecha entre marco legal y la práctica	**Problemas Organizacionales**	Estructura organizacional	**Problemas del entorno**	Combinación con otras tareas
			Suficiencia de Ingresos		Interferencia de líderes vecinales, funcionarios del gobierno municipal, dirigentes partidistas u otros actores.
			Disponibilidad presupuestal		
			Remuneración adecuada		

Fuente: Elaboración propia con base en Cerda (2008), Polo (2012) y Olmedo (1999).

Es importante mencionar que el núcleo central o el punto de partida para el análisis serán los problemas. Para esta adaptación del MAG se vinculan las normas y los actores con el componente principal: los problemas. Así, la matriz que organiza las relaciones se estructura con una triangulación de los problemas con las normas y los actores que permita perfilar las fortalezas y debilidades de las características de gobernanza en las delegaciones.

Normas

Ya se ha mencionado que la construcción de las reglas del juego constituye una dimensión central de la gobernanza: las normas orientan las decisiones y/o el comportamiento de los actores (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006).

En ese sentido, en un análisis realista de este componente lo importante es identificar la efectividad de una norma. Para este estudio en particular se tomaron en cuenta dos tipos de normas: 1) normas legales: aquellas que son parte del derecho positivo y 2) normas informales: aquellas creadas con base en la práctica de los actores.

Para el análisis de este componente se identificaron (dentro del corpus normativo que existe en el contexto de las autoridades auxiliares) aquellas normas legales que rigen el accionar de los delegados.

Posteriormente, se vincularon los problemas legales (uno de los problemas del componente central) con las normas (segundo componente). Como se observa en el cuadro 13, el aspecto principal de los problemas legales es la brecha que existe entre el marco legal y la actuación real de los delegados. Para identificar esta brecha se tomó como referencia principal las funciones-responsabilidades que las normas legales otorgan a los delegados (también se tomaron en cuenta aspectos del marco legal como: elección, carácter del cargo, estructura y periodo del cargo). Con base en lo anterior, se realizó un análisis sobre el incumplimiento y/o cumplimiento de las funciones legales (normas legales) y si en algún caso se rebasan estas funciones legales, es decir, si existen funciones con base en la práctica de los delegados y la comunidad (normas informales).

En otras palabras, se buscó identificar: 1) cuáles son las funciones legales que no se cumplen y aquellas que sí se cumplen y 2) cuáles son las funciones que realizan los delegados que rebasan el marco legal y que, en consecuencia, se consideran normas informales.

Cuadro 13. Vínculo entre problemas legales y normas

Problemas		Normas legales e informales	
Problemas Legales	Brecha entre marco legal y realidad	Vigilancia	Incumplen funciones
		Planeación	
		Estadística	
		Rendición de cuentas	Cumplen funciones
		Servicios públicos	
		Programas	Rebasan funciones
		Visto bueno	

Fuente: Elaboración propia.

En suma, los problemas legales y las normas (tanto legales como informales), se explican a partir de este vínculo: los problemas legales permiten analizar las normas y viceversa.

Actores

Como mencionan Hufty, Báscolo y Bazzani (2006), todos los actores son diferentes, cada uno presenta sus propias conductas, interacciones, poder, intereses, ideas e historia; por lo tanto, es necesario reconocer su complejidad y naturaleza. En ese sentido, se identificaron los informantes que se enlistan en el cuadro 14.

Cuadro 14. Informantes

Ámbito	**Actor**	**Informante**
Interno	Delegación 1 (Santa María Atarasquillo)	Primer delegado
		Segundo delegado
	Delegación 2 (San Francisco Xochicuautla)	Primer delegado
		Segundo delegado
		Tercer delegado

Fuente: Elaboración propia.

En el tercer componente (actores), se realizó un análisis (al interior de las delegaciones) de las relaciones de cooperación e interdependencia entre las delegaciones y el gobierno municipal y las relaciones con actores fuera del gobierno municipal que apoyan el logro de funciones delegacionales.

Con base en lo anterior, para identificar el esquema de relaciones se tomó como referencia el cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro 15. Esquema de relaciones entre las delegaciones y el gobierno municipal

Actores	
Relación con el gobierno municipal	Fuerte
	Débil
Relación con actores fuera del gobierno municipal	Fuerte
	Débil

Fuente: Elaboración propia.

Por último, como resultado de la adaptación de los componentes, se propone una matriz general para el análisis de los problemas, normas y actores sugeridos por el MAG (véase cuadro 16).

Cuadro 16. Matriz para el análisis de los componentes del MAG

Problemas			Normas legales e informales	Problemas		Recursos	Problemas		Actores	
Problemas Legales	Brecha entre marco legal y la práctica	Vigilancia	Incumplen funciones	**Problemas Organizacionales**	Estructura organizacional	Humanos	**Problemas del entorno**	Combinación con otras tareas	Relación con gobierno municipal	Fuerte
		Planeación								Débil
		Información			Suficiencia de Ingresos	Económicos		Interferencia de funcionarios del gobierno municipal, dirigentes partidistas, líderes vecinales u otros actores	Relación con actores fuera del gobierno municipal	Fuerte
		Rendición de cuentas	Cumplen funciones		Disponibilidad presupuestal					
		Servicios públicos			Remuneración adecuada					Débil
		Programas	Rebasan funciones							
		Visto bueno								

Fuente: Elaboración propia.

Fase 3: Análisis

Para llevar a cabo el análisis de los tres componentes se extrajo información de diferentes fuentes: 1) marco legal: todos los ordenamientos que rigen a las autoridades auxiliares municipales, en este caso la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Bando Municipal de Lerma (no existe reglamento municipal de autoridades auxiliares en Lerma); 2) documentos públicos como: planes, directorios e informes disponibles en el portal web o en el archivo del gobierno municipal y, 3) entrevistas a profundidad que se realizaron, a partir de un guión basado en los componentes del MAG y aplicado a los actores clave.

Por último, una vez recopilada la información obtenida, se transcribió cada una de las entrevistas en profundidad a través de un software que fungió como herramienta para el análisis de los datos: Atlas.ti.

A manera de conclusión, el presente capítulo aborda dos aspectos principales: 1) el panorama general del entorno de las autoridades auxiliares municipales y, 2) la estructura metodológica que se usó para identificar las características de gobernanza y la presencia de problemas, normas y actores que surgen del esquema de relaciones entre las autoridades auxiliares municipales y el gobierno municipal, con el propósito de analizar si los arreglos de gobernanza fortalecen o debilitan la figura auxiliar.

Al tomar en cuenta lo anterior, y una vez realizado el proceso de discriminación para la selección de las localidades (detallado anteriormente), se considera adecuado el estudio de caso como tipo de muestreo cualitativo y como opción metodológica para analizar los arreglos e interacciones que se configuran entre las delegaciones y el gobierno municipal, así como el fortalecimiento o debilitamiento de los delegados.

En este capítulo también se detalló la estructura metodológica en tres fases. Fase 1: selección y descripción de los casos (selección de los casos, descripción detallada de los casos y establecer

dimensiones de control y diferenciación); fase 2: adaptación del MAG (adaptación de los tres componentes a analizar y construcción de una matriz analítica) y fase 3: análisis (recolección de información, establecer dimensiones, familias y categorías, trabajo de campo y transcripción y análisis de información).

En suma, se considera que con el análisis del accionar de las autoridades auxiliares, del estudio de caso y la adaptación del MAG realizada en este capítulo, se tienen los elementos suficientes para justificar la validez de esta investigación.

Capítulo 3

Relaciones y mecanismos de gobernanza en las delegaciones de Santa María Atarasquillo y San Francisco Xochicuautla

Este capítulo está destinado a presentar el análisis de los arreglos de gobernanza que surgen del esquema de relaciones entre las delegaciones seleccionadas (Santa María Atarasquillo y San Francisco Xochicuautla) y el gobierno municipal. Un segundo propósito de este capítulo es analizar si los arreglos de gobernanza fortalecen o debilitan la figura auxiliar en cada una de las delegaciones.

Para lograr lo anterior, se tomarán en cuenta los componentes de la propuesta analítica y asimismo dichos componentes constituirán la estructura que se seguirá para el análisis en ambas delegaciones.

3.1 Panorama general de las comunidades

Santa María Atarasquillo y San Francisco Xochicuautla son parte de las 64 comunidades que conforman el municipio de Lerma. La primera se encuentra a 9.6 km de distancia de la cabecera municipal y colinda con cuatro comunidades principales: 1) San Mateo Atarasquillo; 2) Santa Cruz Chignahuapan; 3) Santiago Analco y, 4) La Colonia Agrícola Analco. La segunda se encuentra a 20.1 km de distancia de la cabecera municipal, pertenece a las comunidades llamadas de la montaña y colinda con comunidades como La Concepción Xochicuautla y La Colonia Agrícola Analco.

Ambas comunidades se seleccionaron debido a que de todas las delegaciones designadas mediante voto popular y asamblea, estas son las que cuentan con mayor número de habitantes.

3.1.1 Santa María Atarasquillo

Santa María Atarasquillo ha sido uno de los pueblos más importantes de la región, ya que en 1526, después de la conquista española, Cortés dio por encomienda a Isabel Moctezuma (integrante de la alta nobleza indígena) los pueblos sujetos a Tacuba, entre ellos se encontraba Tlalaxco, hoy Santa María Atarasquillo (García, 1999).

Asimismo, en 1872 el Congreso del Estado de México estableció la erección de la municipalidad de Santa María Atarasquillo en el distrito de Lerma; fue la jefatura política de Lerma la que se encargó de instalar a las autoridades del ayuntamiento de Santa María Atarasquillo. Las nuevas autoridades entraron en funciones el 1 de marzo de 1873. Sin embargo, el ayuntamiento de esta comunidad no se mantuvo en funciones por mucho tiempo, ya que en 1877 se suprimió la municipalidad y se determinó su reintegración a Lerma (García, 1999).

Lo anterior da cuenta de la importancia histórica que ha tenido la comunidad, no sólo en el municipio sino en toda la región. De este modo, Santa María Atarasquillo se mantiene como una comunidad principal de Lerma y por esa razón se ha considerado pertinente analizar los tres componentes que sugiere Hufty.

En el cuadro 20 se hace referencia a una serie de datos generales a partir de los cuales se pretende mostrar la situación sociodemográfica y contextual de la comunidad.

Cuadro 17. Datos generales de Santa María Atarasquillo

Dimensión	Característica	Santa María Atarasquillo
Población	Total	13769 habitantes
	% con respecto al total de la población del municipio	8.59%
	Total Hombres	6796 habitantes
	Total Mujeres	6973 habitantes

Dimensión	Característica	Santa María Atarasquillo
Población Indígena	Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena	36 habitantes
	Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena y habla español	20 habitantes
	Población en hogares censales indígenas	91 habitantes
Economía	Población Económicamente Activa (PEA)	Total: 5297 habitantes
		Ocupados: 5093 habitantes
		Desocupados: 204 habitantes
	Población Económicamente Inactiva (PEI)	5106 habitantes
Escolaridad	Grado promedio de escolaridad en población de 15 años o más	Total: 9.17
		Hombres: 9.53
		Mujeres: 8.83
	Población analfabeta (15 años o más)	4.19% con relación al total de la población
Marginación	Índice de marginación	-1.316
	Grado de marginación	Bajo
Rezago Social	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	1.72% con relación al total de la población
	Población de 15 años y más con educación básica incompleta	31.56% con relación al total de la población
	Población sin derechohabiencia a servicios de salud	31.01% con relación al total de la población
	Viviendas con piso de tierra	2.17% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	1.23% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	0.39% con relación al total de la población

Dimensión	Característica	Santa María Atarasquillo
Rezago Social	Viviendas que no disponen de drenaje	0.32% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	0.00% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de lavadora	28.23% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de refrigerador	16.49% con relación al total de la población
	Índice de rezago social	-1.429928
	Grado de rezago social	Muy bajo
	Lugar que ocupa en el contexto nacional	104,139

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010) y estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda (2010).

En suma, Santa María Atarasquillo es la comunidad más poblada del municipio (sin considerar la cabecera municipal); es la séptima comunidad con mejor grado promedio de escolaridad y la décimo primera con menor porcentaje de población analfabeta; es la segunda comunidad con mayor población económicamente activa y la cuarta con bajo índice de rezago social en todo el municipio (INEGI, 2010).

Mecanismo de elección

Como se revisó en el capítulo 2, el tipo de autoridad auxiliar municipal en esta comunidad es el delegado y su ámbito de competencia es la delegación. Asimismo, se ha mencionado que los delegados en esta comunidad han sido designados a partir del sufragio de los vecinos. A continuación, se analizará cómo se llevó a cabo dicho proceso.

La elección de los delegados para el periodo de 2016 a 2019 inició a partir de la publicación de la convocatoria lanzada por el gobierno municipal el 1 de marzo de 2016. Para este efecto, se creó la Comisión Electoral Edilicia (CEE) encargada de preparar, vigilar y llevar a cabo

la elección de delegados; fue integrada por un presidente (primer regidor del gobierno municipal), un secretario (síndico municipal) y cuatro vocales (octava regidora, décimo regidor, tercer regidor y cuarta regidora del gobierno municipal).[5]

Para participar en la elección se postulan candidaturas a través de planillas estructuradas de la siguiente manera: primer, segundo y tercer delegados propietarios y primer, segundo y tercer delegados suplentes, además del representante legal de la planilla. Asimismo, se debe incluir en la planilla al Consejo de Participación Ciudadana (COPACI): presidente, secretario, tesorero, dos vocales y sus respectivos suplentes.

La convocatoria para la elección de delegados, jefes de colonia y consejos de participación ciudadana de Lerma establece que los requisitos para integrar una planilla son: ser ciudadano mexicano, ser originario o vecino de la comunidad, ser mayor de 18 años, tener una residencia y vecindad mínima de tres años anteriores al día de la elección, contar con credencial para votar con fotografía vigente, gozar de buena reputación dentro de la localidad, no contar con antecedentes penales, preferentemente no tener ningún cargo dentro de la Administración Pública municipal y no ser dirigente de partido político o ministro de culto alguno durante los tres últimos años al día de la elección, no ser miembro integrante, en calidad de propietario o suplente que haya entrado en funciones como propietario de alguna delegación.

Una vez cumplidos los requisitos, se lleva a cabo la entrega de la solicitud por los representantes de las planillas y la CCE dictamina la procedencia o improcedencia del registro. Posteriormente, la CEE otorga el número oficial de registro con el que competirán en la elección (este número aparece en las boletas el día de la jornada electoral). Sólo se pueden registrar hasta seis planillas por delegación. En el caso de la delegación de Santa María Atarasquillo para el periodo de 2016 a 2019, se registraron dos planillas: planilla 1 y planilla 2.

[5] A pesar de que el Instituto Electoral del Estado de México puede establecer convenios con los municipios para organizar estas elecciones, el gobierno municipal de Lerma decidió realizarlas por su cuenta.

Una vez registradas, ambas planillas iniciaron campaña y actos de proselitismo durante cuatro días, es decir, del 8 al 11 de marzo de 2016. Las planillas realizaron reuniones públicas para promover sus candidaturas y propuestas e hicieron uso de propaganda electoral como panfletos, pinta de bardas y perifoneo dentro de la jurisdicción territorial de la comunidad.

Para el día de la jornada electoral, se instaló una Mesa Receptora de Votos en la delegación. Dicha mesa estuvo integrada por un presidente, un secretario y un escrutador nombrados por la CEE de entre los servidores públicos municipales. También estuvieron presentes los representantes de las planillas.

La elección se llevó a cabo el 13 de marzo de 2016 a partir de las 8:00 horas. El presidente de la mesa receptora de votos abrió el paquete electoral y mostró la urna vacía, y el secretario contó las boletas y levantó el acta de la jornada electoral (hora, fecha, nombres de los integrantes de la mesa receptora y de los representantes de cada planilla).

El procedimiento para emitir el voto es el siguiente: 1) el elector muestra su credencial para votar; 2) el escrutador anota su nombre en una hoja blanca en forma de lista (en la delegación de Santa María Atarasquillo no se contó con una lista nominal); 3) el presidente entrega la boleta con los números de las planillas (en este caso 1 y 2); 4) el elector deposita su voto en la urna y, 5) el secretario marca el pulgar derecho con tinta indeleble y devuelve la credencial para votar al elector.

Cabe mencionar que esta elección fue preparada, vigilada y llevada a cabo por el gobierno municipal de Lerma a través de la CEE; por tanto, el Instituto Electoral del Estado de México no intervino en ninguna etapa del proceso para elegir a estas autoridades.

A las 15:00 horas del día de la elección se cerró la votación; sin embargo, no se les permitió votar a los vecinos que antes de la hora establecida se encontraban formados (a pesar de que en la

convocatoria se estipula que todos los vecinos formados antes de las 15:00 horas podrían votar).

Debido a lo anterior, simpatizantes de la planilla número dos y demás vecinos de la comunidad alteraron el orden y no permitieron que se procediera con el escrutinio y cómputo de los votos. Argumentaban que la mesa receptora de votos había cerrado la votación para favorecer a la planilla número 1.

Una vez restablecido el orden, la mesa receptora de votos procedió con el escrutinio y cómputo de los votos, resultando ganadora la planilla número 1. Se levantó el acta correspondiente y fue firmada por los integrantes de la mesa receptora de votos y el representante de la planilla 1; el acta fue válida sin la firma del representante de la planilla 2.

La CEE entregó la constancia de mayoría al representante de la planilla 1, el 15 de abril de 2016 todos sus integrantes rindieron protesta ante el cabildo del gobierno municipal y el presidente municipal hizo entrega de los nombramientos. Lo anterior permite especular que el conflicto que se suscitó el día de la elección puede tener correlación con las relaciones de gobernanza en la delegación; además (como se verá más adelante), algunos integrantes de la planilla ganadora fueron impulsados por funcionarios municipales y dirigentes del partido en el gobierno municipal (PRI).

Problemas generales de la comunidad

Uno de los problemas principales de Santa María Atarasquillo es la provisión de servicios públicos, en gran medida porque la delegación es incapaz de vigilar el estado en el que se encuentra la comunidad en su totalidad (por una parte por el tamaño de la comunidad y, por otra, porque la estructura delegacional es insuficiente) y esto impide que se informe a tiempo al gobierno municipal sobre la necesidad de cubrir o mejorar algunos servicios públicos. Al mismo tiempo, para la delegación resulta difícil atender las demandas de todos los vecinos.

Asimismo, en la comunidad se aprovecha el cargo de delegado para posteriormente ocupar puestos en la Administración Pública municipal.[6] Con base en lo anterior, existe una percepción de que los delegados se encuentran más comprometidos con intereses personales y del gobierno municipal que con los intereses de los vecinos, y que hay una fuerte influencia en la delegación del partido en el gobierno.

3.1.2 San Francisco Xochicuautla

Xochicuautla es una palabra en náhuatl que significa arboleda florida, fueron los aztecas quienes nombraron así al pueblo después de conquistarlo. En San Francisco Xochicuautla se asentó un sector de los otomianos, los más antiguos pobladores del territorio del Estado de México: los otomíes (García, 1999). Es por eso que actualmente persiste una fuerte presencia de este grupo indígena que caracteriza a la comunidad respecto a otras.

En el cuadro 18, se hace referencia a los datos generales a partir de los cuales se puede observar de forma general la situación socio-demográfica y contextual de la comunidad.

Cuadro 18. Datos generales de San Francisco Xochicuautla

Dimensión	Característica	San Francisco Xochicuautla
Población	Total	3613 habitantes
	% con respecto al total de la población del municipio	2.25%
	Total Hombres	1770 habitantes
	Total Mujeres	1843 habitantes

[6] El primer delegado propietario de la administración 2009-2012, al terminar su gestión, asumió la dirección de servicios públicos del gobierno municipal (2012-2015) y actualmente se desempeña como subdirector de servicios públicos (2015-2018). Por su parte, el primer delegado propietario de la administración 2012-2015 actualmente se desempeña como presidente del comité municipal del PRI en Lerma.

Dimensión	Característica	San Francisco Xochicuautla
Población Indígena	Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena.	429
	Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena y habla español	416
	Población en hogares censales indígenas	1284
Economía	Población Económicamente Activa (PEA)	Total: 1394 habitantes
		Ocupados: 1285 habitantes
		Desocupados: 109 habitantes
	Población Económicamente Inactiva (PEI)	1329 habitantes
Escolaridad	Grado promedio de escolaridad en población de 15 años o más	Total: 7.99
		Hombres: 8.44
		Mujeres: 7.57
	Población analfabeta (15 años o más)	9.65 % con relación al total de la población
Marginación	Índice de marginación	-0.898
	Grado de marginación	Medio
Rezago Social	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	2.92% con relación al total de la población
	Población de 15 años y más con educación básica incompleta	39.64% con relación al total de la población
	Población sin derechohabiencia a servicios de salud	46.36% con relación al total de la población
	Viviendas con piso de tierra	6.29% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	6.93% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	8.22% con relación al total de la población

Dimensión	Característica	San Francisco Xochicuautla
Rezago Social	Viviendas que no disponen de drenaje	8.60% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	1.16% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de lavadora	56.74% con relación al total de la población
	Viviendas que no disponen de refrigerador	37.10% con relación al total de la población
	Índice de rezago social	-0.89506
	Grado de rezago social	Muy bajo
	Lugar que ocupa en el contexto nacional	86,603

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010) y estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda (2010).

San Francisco Xochicuautla es la séptima comunidad más poblada del municipio (sin considerar la cabecera municipal); es de las comunidades con menor grado promedio de escolaridad y la sexta con mayor porcentaje de analfabetismo; la séptima comunidad con mayor población económicamente activa, la octava con mayor población económicamente inactiva y la séptima comunidad con peor índice de rezago social en todo el municipio (INEGI, 2010).

Mecanismo de elección

El proceso para elegir a los delegados para el periodo 2016-2019 en San Francisco Xochicuautla inició a partir de la publicación de la convocatoria lanzada por el gobierno municipal el 1 de marzo de 2016 y fue preparada, vigilada y llevada a cabo por la CEE.

Para participar en la elección en esta delegación no es necesario postular candidaturas por medio de planillas; sin embargo, los requisitos para poder ser delegado de la comunidad son exactamente los mismos que en Santa María Atarasquillo.

La elección se llevó a cabo por medio de asamblea vecinal, es decir, se convocó a todos los vecinos de la comunidad en la explanada delegacional para que en una reunión pública propusieran a los nuevos delegados de la comunidad.

La asamblea se llevó a cabo el 13 de marzo de 2016 de las 10 de la mañana a las 3 de la tarde. En ese momento los vecinos propusieron al primer, segundo y tercer delegado (no existe la figura de delegado suplente).[7] Una vez conformada la delegación, se llenó un formato emitido por la CEE en el cual se anotaron los nombres de los nuevos delegados.

Los integrantes de la nueva delegación rindieron protesta ante el cabildo el 15 de abril de 2016 y ese mismo día el presidente municipal hizo entrega de sus nombramientos.

Problemas generales

Uno de los problemas más relevantes en la comunidad es el conflicto originado por la construcción de la carretera Toluca-Naucalpan. El conflicto inició entre 2006 y 2007 debido a que dicha construcción pretendía deforestar el gran bosque otomí y algunas tierras comunales.

El gran bosque otomí alberga lugares sagrados para los pobladores miembros de la cultura otomí y es la principal fuente de oxígeno y agua, no sólo de San Francisco Xochicuautla, sino de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Zona Metropolitana de Toluca.

Debido a lo anterior, los vecinos de la comunidad se opusieron a la construcción de la carretera y durante prácticamente diez años han defendiendo su territorio (el gran bosque otomí y sus tierras comunales). Fue hasta febrero de 2016 que se logró la suspensión de la construcción de la carretera.

[7] La asamblea no se termina hasta que toda la comunidad esté de acuerdo con los tres delegados propuestos. Asimismo, si durante el tiempo establecido (de 10 am a 1 pm) no se logra llegar a un acuerdo, la asamblea puede posponerse.

Sin embargo, a pesar de que la obra fue suspendida de manera definitiva, los vecinos de la comunidad creen que en cualquier momento se puede reactivar el proyecto, por lo que se mantienen defendiendo su territorio.

3.1.3 Algunas conclusiones sobre el contexto de las delegaciones

A partir de la descripción de cada una de las delegaciones, se identifican características similares y paralelas para el análisis. Así, el cuadro 19 muestra algunos aspectos similares y otros paralelos que pueden condicionar las características de gobernanza en las delegaciones.

Cuadro 19. Características similares y paralelas de las delegaciones seleccionadas

Características		Santa María Atarasquillo	San Francisco Xochicuautla
Similares	Tipo de autoridad auxiliar	Delegado	Delegado
	Población a partir de mecanismo de designación	Delegación más poblada designada por elección popular	Delegación más poblada designada por asamblea
	Temporalidad	Administración 2015-2018	Administración 2015-2018
Diferentes	Mecanismo de designación	Elección popular	Asamblea
	Presencia indígena	Baja	Alta
	Distancia con la cabecera municipal	9.6 km.	20.1 km.
	Grado promedio de escolaridad en población de 15 años o más	9.17 (un poco más de la secundaria concluida)	7.99 (casi el segundo año de secundaria)
	Grado de marginación	Bajo	Medio

Fuente: Elaboración propia con base en Ariza y Gandini (2012).

Con base en lo anterior, se puede llegar a algunas conclusiones a partir de tres aspectos: 1) datos generales; 2) mecanismo de elección y, 3) problemas generales.

Primero, Santa María Atarasquillo es la comunidad con más población en todo el municipio; además, en aspectos como analfabetismo y grado promedio de escolaridad se encuentra por encima de la media municipal y estatal. Por su parte, San Francisco Xochicuautla es la séptima comunidad más poblada del municipio y en los mismos aspectos se encuentra por debajo de la media municipal y estatal.

En cuanto al mecanismo de elección, se observan algunos elementos comunes y otros diferentes. En ambos casos, el proceso inicia a partir de la convocatoria que emite el gobierno municipal, la CEE es la encargada de preparar y vigilar las elecciones, y se requieren los mismos requisitos para ocupar el cargo de delegado municipal.

Por su parte, en Santa María Atarasquillo es necesario: 1) postular candidaturas mediante planillas integradas por primero, segundo y tercer delegado (propietarios y suplentes) e incluir al COPACI (propietarios y suplentes); 2) llevar a cabo una campaña durante cuatro días y, 3) llevar a cabo una jornada electoral en donde los vecinos emiten su voto en la mesa receptora de votos.

En San Francisco Xochicuautla no es necesario postular planillas, se propone a las nuevas autoridades en una reunión pública, no existe la figura del delegado suplente y se hace oficial la decisión de la comunidad cuando se llena el formato que emite la CEE.

Por último, los problemas generales de cada delegación son muy diferentes. En Santa María Atarasquillo hay dos problemas latentes: por un lado, la deficiente provisión y mejora de los servicios públicos en la comunidad, y la incapacidad de la delegación para atender las demandas de los vecinos y, por otro, la influencia del partido en el gobierno debido a la importancia que representa la comunidad en las elecciones.

En San Francisco Xochicuautla, el problema más relevante es el conflicto por la construcción de la carretera Toluca-Naucalpan; lo anterior, ha llevado a los vecinos a defender su territorio y al mismo tiempo ha generado mayor cohesión social en la comunidad.

3.2 Los componentes de la gobernanza y su repercusión en el funcionamiento de las autoridades auxiliares municipales

3.2.1 Problemas

Las autoridades auxiliares municipales (en este caso delegados), como parte de la estructura del gobierno municipal se enfrentan a una serie de problemas en sus comunidades. A continuación, se destacan los más relevantes. Asimismo, los problemas representan el componente principal de esta investigación y para su análisis se tomó como base la clasificación de problemas que se realizó en el capítulo 1: problemas legales, organizacionales y del entorno.

3.2.1.1 Problemas legales: brecha entre marco legal y la práctica

Sin duda, uno de los principales problemas de tipo legal es la brecha que existe entre lo que se establece en el marco legal y el comportamiento que se observa en cada una de las delegaciones, es decir, la distancia que existe entre el deber ser o lo que la ley encomienda y el ser o lo que se realiza en la práctica. Esta brecha se refleja en distintos ámbitos del funcionamiento de las delegaciones por lo que es relevante para entender su fortalecimiento o, en su caso, debilitamiento.

Para determinar esta brecha, se consideró el cumplimiento o incumplimiento de algunos elementos establecidos en la LOM y el Bando Municipal de Lerma como: 1) elección; 2) carácter del cargo; 3) estructura; 4) periodo en el cargo y, 5) funciones legales.

Con base en lo anterior, al tomar en cuenta las 10 funciones legales de los delegados y los cuatro criterios restantes, se presentan dos puntajes posibles: si se obtienen 14 puntos significa que hay un mayor

cumplimiento del marco legal y, por ende, hay una brecha baja. Por el contrario, si el puntaje es 0 significa que hay un menor cumplimiento del marco legal y la brecha es alta. Así, se tomaron en cuenta los comentarios de las entrevistas realizadas y se hizo una trasposición a tres valores de importancia: brecha alta, con un puntaje entre 0 y 4; brecha media, con un puntaje entre 5 y 9 y brecha baja, con un puntaje entre 10 y 14.

Elección

La forma de elección es importante ya que se considera que incide de manera indirecta en el funcionamiento de las delegaciones. Asimismo, como se ha mencionado, existen diferencias en la elección de una comunidad a otra, por ejemplo: en Santa María Atarasquillo la elección se realiza con base en la convocatoria expedida por el gobierno municipal como lo sugiere la LOM del Estado de México y a partir del voto popular como lo sugiere el Bando Municipal, luego entonces, sí existe coincidencia con el marco legal.

Por el contrario, la elección de delegados en San Francisco Xochicuautla se realiza a partir de una asamblea general; sin embargo, ni la LOM del Estado de México ni el Bando Municipal de Lerma hacen referencia a este mecanismo de elección (únicamente se considera el voto popular y la designación directa), por tanto, aquí no existe coincidencia con el marco legal.

Carácter del cargo

Los delegados, tanto en Santa María Atarasquillo como en San Francisco Xochicuautla son figuras de autoridad de carácter honorífico, es decir, se encuentran fuera de toda relación laboral con el gobierno municipal y no reciben ningún tipo de remuneración por el desempeño de sus actividades tal y como lo establece el Bando Municipal (la LOM no hace referencia al carácter honorifico de estas figuras), lo anterior permite identificar que en este aspecto sí se cumple con lo establecido en el marco legal en ambas delegaciones.

Estructura

La LOM del Estado de México y el Bando Municipal contemplan que una delegación debe estar integrada por seis miembros: tres delegados propietarios (primero, segundo y tercero) y tres delegados suplentes (primero, segundo y tercero). En Santa María Atarasquillo, la estructura delegacional considera delegados propietarios y suplentes, por tanto, coincide con el marco legal. En el caso de San Francisco Xochicuautla, la estructura delegacional únicamente contempla delegados propietarios, de modo que no existe la figura del delegado suplente. Lo anterior no concuerda con el marco legal.

La estructura de ambas delegaciones, es decir, los integrantes y las funciones de cada uno de ellos se explican con mayor detenimiento más adelante cuando se abordan los problemas organizacionales.

Periodo en el cargo

Los delegados de las dos delegaciones se mantienen 3 años en el cargo como lo establece el Bando Municipal. Cabe señalar que los delegados se eligen un año después de que la nueva administración municipal entra en funciones, lo que significa que se mantienen en el cargo durante dos administraciones municipales diferentes, en este caso la duración en el cargo de las delegaciones es de 2016 a 2019, mientras que la de la administración municipal es de 2015 a 2018.

Funciones legales

Es importante mencionar que el cumplimiento o incumplimiento de las funciones legales, así como la existencia de funciones informales, se analizan a profundidad en el apartado de las normas. Sin embargo, aquí se esboza de manera general el cumplimiento, o no, de las funciones formales en ambas delegaciones.

Como se expuso en el capítulo anterior, la LOM y el Bando Municipal establecen 10 funciones que rigen el accionar de los delegados: 1) vigilar el cumplimiento del bando y los reglamentos municipales y

denunciar violaciones a las leyes y reglamentos; 2) cooperar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal; 3) cooperar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución de programas; 4) elaborar planes de trabajo delegacionales; 5) proporcionar información al Secretario del Ayuntamiento para expedir certificados y constancias domiciliarias; 6) informar por escrito anualmente, a sus representados y al gobierno municipal, sobre la administración de los recursos, el estado de los asuntos a su cargo y el estado de cuenta de las aportaciones económicas; 7) autorizar la apertura de fosas para la inhumación al interior del panteón de la comunidad; 8) vigilar el estado de canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y desagües e informar al Ayuntamiento para realizar correcciones; 9) informar a los vecinos sobre los programas de desarrollo social que promuevan los tres órdenes de gobierno y, 10) emitir visto bueno sobre la autorización de instalación de establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo.

La delegación de Santa María Atarasquillo sólo cumple con 6 de las 10 funciones que la LOM y el Bando Municipal establecen: 1) vigilancia del cumplimiento del bando y reglamentos municipales; 2) cooperar con el gobierno municipal en la elaboración y ejecución de programas; 3) elaboración de planes de trabajo delegacionales; 4) autorización de apertura de fosas en el panteón comunitario; 5) vigilar e informar al gobierno municipal sobre el estado de canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y desagües y 6) informar a los vecinos sobre los programas de desarrollo social.

Por el contrario, en San Francisco Xochicuautla la delegación cumple con 5 de las 10 funciones legales establecidas: 1) vigilancia del cumplimiento del bando y reglamentos municipales; 2) cooperar con el gobierno municipal en la elaboración y ejecución de programas; 3) elaboración de planes de trabajo delegacionales; 4) autorización de apertura de fosas en el panteón comunitario y, 5) vigilar e informar al gobierno municipal sobre el estado de canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y desagües.

En ese sentido, la brecha entre el marco legal y las prácticas que se llevan a cabo en las delegaciones se explica a partir del cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro 20. Brecha entre el marco legal y la práctica en Santa María Atarasquillo y San Francisco Xochicuautla

Característica	Cumplimiento/Incumplimiento	
	SMA	**SFX**
Elección	1	0
Carácter del cargo	1	1
Estructura	1	0
Periodo en el cargo	1	1
Funciones	6	5
Total	**10**	**7**

Fuente: Elaboración propia con base en la LOM, el Bando Municipal y las entrevistas realizadas.

Con base en lo anterior, y considerando los valores de importancia asignados, la delegación de Santa María Atarasquillo presenta 10 puntos, es decir, una brecha baja; por su parte, la delegación de San Francisco Xochicuautla presenta 7 puntos, es decir, una brecha media. Siguiendo esta lógica, en Santa María Atarasquillo hay un mayor cumplimiento del marco legal que en San Francisco Xochicuautla.

En suma, el marco legal que rige el accionar de los delegados, y en general de las autoridades auxiliares municipales, no ha mostrado ningún tipo de evolución en los últimos años. La reglamentación tanto estatal como municipal, además de ser anticuada, establece responsabilidades sin considerar el contexto en el que operan los auxiliares en sus comunidades.

Es claro que el tema de las autoridades auxiliares municipales ha sido rezagado en distintos ámbitos, uno de ellos es el jurídico-legal ya que la última modificación a la LOM del Estado de México respecto a los auxiliares se efectuó en 1957: han pasado 60 años sin que las

autoridades auxiliares presenten cambios en su accionar; además, en Lerma no existe un reglamento de autoridades auxiliares, por tanto, el marco legal es débil y ambiguo en las dos delegaciones analizadas (y en la mayoría de las comunidades de Lerma y el Estado de México).

Ante la prácticamente nula evolución del aparato legal, el funcionamiento de las delegaciones regularmente rebasa los aspectos formales establecidos en la reglamentación y se mantiene bajo un entorno en el que impera la discrecionalidad e informalidad.

3.2.1.2 La estructura de las delegaciones y su funcionamiento: los problemas organizacionales

Derivado de la debilidad y ambigüedad del marco legal y las prácticas adoptadas con base en el comportamiento de los actores en cada una de las delegaciones, se generan problemas de tipo organizacional, los cuales también son relevantes para identificar fortalezas o debilidades en las delegaciones.

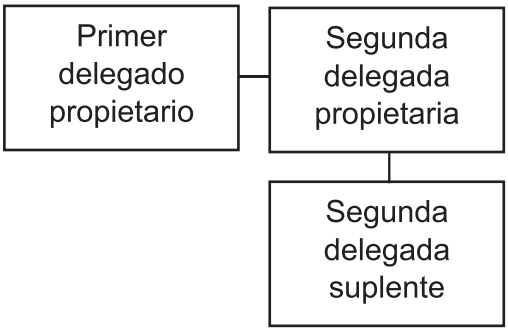
Estructura organizacional: delegación Santa María Atarasquillo

Como ya se explicó, el deber ser (la LOM del Estado de México, el Bando Municipal de Lerma y la convocatoria para la elección de autoridades auxiliares) contempla que una delegación debe estar integrada por delegados propietarios (primero, segundo y tercero) y suplentes (primero, segundo y tercero). Siguiendo esta lógica, las funciones de las delegaciones tendrían que recaer en estos seis miembros.

La práctica es completamente diferente en Santa María Atarasquillo, en esta delegación hay un gran contraste entre la estructura formal propuesta por el marco legal y la estructura delegacional real.

Si se toma como base la estructura formal que considera el marco legal, la delegación actualmente se configura de la siguiente manera: 1) primer delegado propietario; 2) segunda delegada propietaria y 3) segunda delegada suplente.

Figura 18. Estructura formal de la delegación de Santa María Atarasquillo



Fuente: Elaboración propia.

Al considerar la estructura formal de manera estricta, la delegación cuenta con tres integrantes de los seis que se proponen formalmente, el resto de los miembros han abandonado el cargo por diferentes razones: el primer delegado suplente y el tercer delegado suplente por desinterés y, por su parte, el tercer delegado propietario por un conflicto con la segunda delegada y el primer delegado propietarios.

Al respecto, la segunda delegada señala:

> "el conflicto se originó debido a que no estuvo de acuerdo porque no entendió que no todos somos cabeza, yo por ejemplo a pesar de que soy titular propietaria, respeto a mi primer delegado".[8]

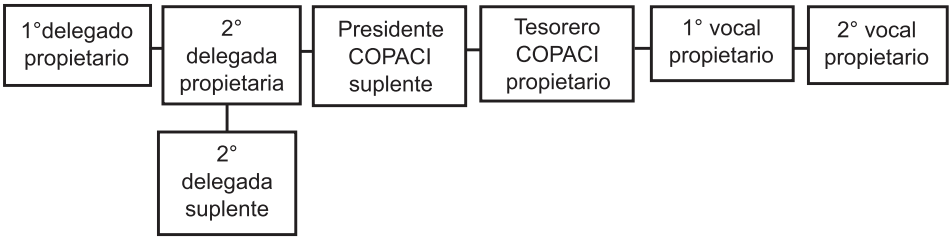
El conflicto surgió debido a un problema de jerarquía: el tercer delegado propietario quiso asumir un rol protagónico y sobrepasar a la segunda delegada y al primer delegado que, según su percepción, se encuentran por encima de la jerarquía. Sin embargo, en el marco normativo no se especifica quien tiene mayor autoridad, por el contrario, se atribuyen las mismas funciones a todos los delegados propietarios (ya sea primero, segundo o tercero), lo que significa que se encuentran en un mismo nivel jerárquico y que cualquiera puede llevar a cabo las funciones encomendadas por la ley. En cuanto a los

[8] Entrevista realizada a la segunda delegada de Santa María Atarasquillo.

delegados suplentes, se infiere que estos se encuentran por debajo de los delegados propietarios en la jerarquía, es decir, los primeros sustituyen a los segundos en caso de ausencia, remoción o destitución (lo mismo ocurre con las figuras suplentes del COPACI).

Ante el abandono de estos integrantes, la delegación lleva a cabo sus funciones combinando la estructura delegacional con la estructura del COPACI. Sin embargo, algunos integrantes del COPACI también han abandonado el cargo; de este modo, los miembros que permanentemente se encargan de llevar a cabo las funciones de la delegación, como resultado de la combinación entre la delegación y el COPACI se observan en la figura 19.

Figura 19. Combinación de la estructura delegacional con el COPACI



Fuente: Elaboración propia.

Así, esta delegación cuenta con 7 integrantes de 16 posibles (en caso de que ambas estructuras contaran con todos sus integrantes), esto justifica la estructura delegacional actual y la necesidad de combinar tareas entre los delegados y el COPACI. Además, esta combinación se explica debido a que para participar en elecciones de delegados es necesario postular planillas en las que se incluyen a los delegados y al COPACI, por tanto, ambas figuras se eligen en la misma planilla (esto también implica que hacen campaña juntos); asimismo, la oficina del COPACI y la de los delegados se ubica en el mismo edificio, en consecuencia, la percepción de los delegados es que la delegación se integra por ellos y por el COPACI (al responder sobre la estructura delegacional invariablemente hacían referencia al COPACI).

En cuanto a las funciones delegaciones, éstas se llevan a cabo por todos los integrantes de la estructura, lo que significa que las tareas se dividen entre todos según los tiempos y ocupaciones de cada integrante, ya que como se analizará más adelante, los delegados (y el COPACI) se hacen cargo de los asuntos delegacionales después de cubrir otro tipo de actividades.

No obstante, hay algunas tareas que son exclusivas de algunos integrantes de la estructura, por ejemplo: el primer delegado es el único que puede asistir a las juntas regionales que realiza el gobierno municipal; la segunda delegada se encarga de todo lo relacionado al panteón comunitario; el presidente del COPACI suplente se encarga del cobro de tomas de agua; el tesorero de COPACI resguarda los ingresos (tanto de la delegación como del COPACI) y la segunda delegada suplente sólo asiste cuando se realizan eventos en la delegación como el 15 de septiembre o la fiesta patronal. Cabe mencionar que estas funciones específicas se han acogido con base en acuerdos internos entre todos los integrantes de la delegación, ya que el marco legal no hace referencia a la división de tareas.

Por otra parte, la delegación cuenta con personal de apoyo en el desempeño de algunas de sus funciones: el encargado de mantenimiento, que se ocupa de la limpieza y conservación del edificio delegacional; 2 bomberos, que apoyan a la delegación con el control de las válvulas para la distribución del agua en la comunidad y un residente de obra, designado por el gobierno municipal para apoyar a los delegados en temas de obra pública (tanto los bomberos como el residente de obra son pagados por el gobierno municipal).

Si se considera al personal delegacional y al de apoyo, la delegación cuenta con 10 personas que directa e indirectamente se encargan del ejercicio de las funciones delegacionales. Así, los recursos humanos con los que cuenta la delegación de Santa María Atarasquillo se observan en el cuadro 21.

Cuadro 21. Recursos humanos en la delegación de Santa María Atarasquillo (SMA).

Recursos Humanos	SMA
Personal delegacional	Primer delegado (propietario)
	Segunda delegada (propietaria)
	Presidente del COPACI (suplente)
	Tesorero del COPACI (propietario)
	Primer vocal (propietario)
	Segundo vocal (propietario)
	Segunda delegada (suplente)
Personal de apoyo	Encargado de mantenimiento
	Bombero 1
	Bombero 2
	Residente de obra

Fuente: Elaboración propia.

Ante el abandono del cargo de algunos integrantes y la falta de interés de otros, la delegación de Santa María Atarasquillo ha tenido que conformar una estructura delegacional que combina a los delegados con el COPACI; esto también significa que hay una combinación de tareas que se analizará más adelante.

Estructura organizacional: delegación San Francisco Xochicuautla

La estructura organizacional de San Francisco Xochicuautla también es completamente diferente a la estructura formal propuesta por el marco legal. Como se detalló previamente, en esta delegación no existe la figura suplente (tampoco en la estructura del COPACI), por tanto, la delegación cuenta únicamente con tres delegados propietarios. En este caso, ninguno ha abandonado el cargo y los tres desempeñan sus funciones efectivamente (el único que ha abandonado el cargo es el presidente del COPACI por desinterés).

La delegación, de la misma manera que en Atarasquillo, lleva a cabo sus funciones combinando la estructura delegacional con la estructura del COPACI, esto también se explica por el mecanismo de elección, ya que a pesar de que en San Francisco Xochicuautla no es necesario postular planillas, los delegados y el COPACI se eligen en la misma asamblea; además, la oficina del COPACI y la de los delegados también se ubica en el mismo edificio, lo que genera que la percepción de los delegados sea la misma que en Atarasquillo: la delegación se integra por ellos y por el COPACI.

Con base en lo anterior, la combinación de la estructura delegacional y la del COPACI de San Francisco Xochicuautla se observa en la figura 20. En este caso, los delegados se encuentran en un mismo nivel jerárquico, es decir, los tres tienen las mismas funciones y cualquiera puede llevarlas a cabo.

Figura 20. Combinación de la estructura delegacional con el COPACI

1° delegado	2° delegado	3° delegado	Secretario COPACI	Tesorero COPACI	1° vocal	2° vocal

Fuente: Elaboración propia.

En esta delegación, las funciones también se dividen entre todos los integrantes de la estructura. Existen algunos temas exclusivos de la delegación y otros del COPACI; por ejemplo: la delegación, realiza funciones de conciliación y actividades religiosas como vigilar a los encargados de las capillas y organizar la fiesta patronal, por su parte, el COPACI se encarga de recaudar la cooperación de la fiesta patronal (sólo en algunos casos como se analizará más adelante) y autorizar la apertura de las bombas de agua para su distribución.

De manera específica, el primer delegado (como en Atarasquillo) es quien asiste a las reuniones con el gobierno municipal y el tesorero es quien se encarga de resguardar todos los ingresos de la delegación y el COPACI.

Sin embargo, la delegación de San Francisco Xochicuautla cuenta con otros integrantes además de los que se muestran en la figura 21. Como se ha comentado, esta comunidad tiene una fuerte presencia indígena, de este modo, y rigiéndose a partir de los usos y costumbres, se han adoptado nuevas figuras dentro de la estructura delegacional. Al respecto, el segundo delegado explica:

> "el pueblo se divide en cuatro fracciones, primera, segunda, tercera y cuarta, de ahí, como son grandes, ahí se dividen en pequeñas secciones y en cada fracción hay jefes de sección y jefes de seguridad".[9]

Los jefes de sección y jefes de seguridad son figuras de autoridad al interior de la comunidad que complementan la estructura general (véase figura 21), es decir, la comunidad ha establecido figuras distintas a las formales a partir de los usos y costumbres y de las características de su territorio. Por ejemplo: la segunda fracción (fracción a la que pertenece el primer delegado) se organiza de la siguiente manera:

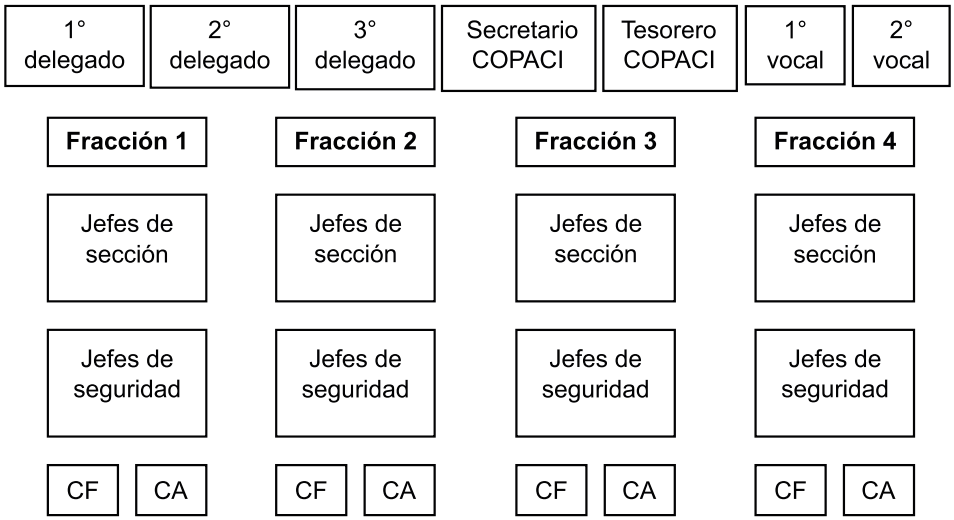
> "la segunda fracción está dividida por tres secciones, esas tres secciones conforman la segunda fracción. En la sección La Loma hay dos jefes de sección, en la sección La Cañada hay dos jefes de sección y en la sección La Cuesta también hay dos jefes de sección, entonces en la segunda fracción hay seis jefes de sección. Para los jefes de seguridad, son seis jefes por cada media fracción, ahí serían 12, un aproximado".[10]

Los jefes de sección se encuentran por debajo de los delegados en la jerarquía pero son la máxima autoridad en sus respectivas secciones dentro de las fracciones; por su parte, los jefes de seguridad se encuentran subordinados tanto a los jefes de sección como a los delegados.

[9] Entrevista realizada al segundo delegado de San Francisco Xochicuautla.
[10] Entrevista realizada al primer delegado de San Francisco Xochicuautla.

Asimismo, cada sección cuenta con cobradores de la fiesta (CF) y cobradores del rebombeo del agua (CA). Los cobradores de la fiesta responden a los jefes de sección y, en algunos casos, al COPACI, y los cobradores del rebombeo del agua sólo responden a los jefes de sección. De este modo, la estructura delegacional en San Francisco Xochicuautla, incluyendo a estas nuevas figuras, se observa en la figura 21.

Figura 21. Estructura delegacional actual



Fuente: Elaboración propia.

El número de jefes de sección, jefes de seguridad y cobradores de cada fracción dependerá del número de secciones y de las asambleas seccionales en las que los vecinos se reúnen para elegir a estas figuras y determinar el periodo que ejercerán el cargo.

Los jefes de sección se encargan de representar a sus vecinos. Algunas de sus funciones son: 1) organizar y dirigir las asambleas internas; 2) organizar faenas; 3) administrar el dinero que se recauda para la fiesta, el *rebombeo* y/o alguna otra necesidad de la sección y 4) llevar a cabo el padrón en el que se registran las asistencias a las faenas y las cooperaciones. En general, estas figuras son el vínculo

entre los delegados y los vecinos de las secciones: comunican a las secciones los acuerdos que se determinan en la delegación y al mismo tiempo comunican a los delegados la situación en la que se encuentran las secciones.

Por su parte, los jefes de seguridad son una especie de policía comunitaria que tiene la facultad para detener a cualquier persona que ocasione faltas menores:

> "ellos tienen la facultad de detener aquí a la gente, obviamente del fuero común, la gente que se está peleando, algún sospechoso, los que no están al corriente con sus cooperaciones, ellos son los encargados de detenerlos".[11]

Además, los jefes de seguridad se encargan de llevar a los detenidos a la delegación[12] en donde se les retiene y se les impone una multa (el tiempo de retención y el precio de la multa lo determinan los delegados). Cabe mencionar que la dirección de seguridad pública municipal ha capacitado y credencializado a estos jefes, reconociéndolos como apoyo a la seguridad pública en la comunidad, aunque sin ningún tipo de equipamiento ni remuneración.

Por último, los cobradores de la fiesta y del rebombeo del agua son los encargados de la recaudación de dinero en las secciones. Los primeros, tienen la encomienda de visitar todas las casas de la sección y recaudar la cooperación para los gastos de la fiesta (se dividen los gastos totales de la fiesta entre las cuatro fracciones); una vez concluida la recaudación, los cobradores entregan el dinero a los jefes de sección o, si así se determina en la asamblea seccional, al tesorero del COPACI. Los segundos, se encargan de cobrar el dinero que se usa para pagar a los *bomberos* (quienes se ocupan de abrir las válvulas para la distribución del agua en la comunidad) o para reparaciones mínimas en la red de agua. La recaudación por este concepto la entregan a los jefes de sección.

[11] Entrevista realizada al segundo delegado de San Francisco Xochicuautla.
[12] En las instalaciones de la delegación se cuenta con separos preventivos.

Estas figuras de autoridad complementarias son reconocidas por los vecinos y por los delegados y aunque no son contempladas en el marco legal, el gobierno municipal las respeta. Así, los recursos humanos con los que cuenta la delegación de San Francisco Xochicuautla se observan en el cuadro 22.

Cuadro 22. Recursos humanos en la delegación de San Francisco Xochicuautla (SFX)

Recursos Humanos	SFX
Personal delegacional	Primer delegado
	Segunda delegado
	Tercer delegado
	Secretario del COPACI
	Tesorero del COPACI
	Primer vocal
	Segundo vocal
Personal de apoyo	24 jefes de sección
	80 jefes de seguridad
	16 cobradores del *rebombeo*
	16 cobradores de la fiesta

Fuente: Elaboración propia

Por último, se identifican algunas conclusiones sobre la estructura organizacional en las dos delegaciones. En primer lugar, el COPACI es un organismo independiente a la delegación con funciones propias; sin embargo, en ambos casos se observa que la delegación y el COPACI se superponen, dando como resultado una combinación de estructura y funciones que no siempre están bien definidas.

Al no estar definidas las funciones y competencias que cada integrante debe realizar, se generan conflictos de mando y jerarquía que afectan el funcionamiento de las delegaciones (como en Atarasquillo) y se crea una confusión sobre el rol que juegan cada uno de los integrantes dentro de la delegación.

En suma, se observan grandes diferencias entre estructuras. Por un lado, en Santa María Atarasquillo se observa una estructura limitada y poco organizada y, por otro, en San Francisco Xochicuautla se observa una estructura más robusta, con figuras informales creadas por la comunidad, fragmentada en todo el territorio y con funciones un poco más claras.

Suficiencia de Ingresos: delegación Santa María Atarasquillo

Esta delegación percibe ingresos a partir de cinco aspectos principales: 1) constancias; 2) apertura de fosas en el panteón comunitario; 3) arrendamiento del auditorio comunitario; 4) tomas de agua y, 5) fiestas patronales. Todos los ingresos recaudados por concepto de estos cinco aspectos son resguardados por el tesorero del COPACI.

Las constancias que se emiten en la delegación son de tres tipos: domiciliarias, que comprueban el domicilio efectivo de los vecinos en la comunidad; de ingresos, que acreditan los recursos que perciben mensualmente, y de posesión, que regularmente se extienden cuando se fraccionan terrenos en la comunidad (por venta o cesión).[13] Las constancias domiciliarias y de ingresos tienen un costo de 50 pesos y las constancias de posesión 1500 pesos.

La delegación también percibe ingresos por la apertura de fosas en el panteón comunitario: la autorización del espacio en el que se sepulta a los finados. Para esto, es necesario haber tramitado antes el permiso de inhumación en el registro civil. Este permiso tiene un costo de 500 pesos; sin embargo, en algunos casos se condona la mitad del costo (cuando no se cuenta con los recursos suficientes o hubo enfermedades de larga duración).

Otra fuente de ingresos que la delegación percibe es por el arrendamiento del auditorio comunitario. Regularmente, los vecinos rentan el auditorio comunitario para realizar eventos diversos y pagan una cuota a la delegación que depende de las horas de uso (4 mil pesos por 5 horas aproximadamente).

[13] Cuando se extienden estas constancias, los delegados acuden al nuevo terreno para tomar medidas y hacen firmar a los colindantes para evitar conflictos posteriores por cuestiones de límites territoriales.

Además, la delegación cuenta con ingresos por el cobro de tomas de agua. En Santa María Atarasquillo, la situación del agua es un tema peculiar; en primer lugar, el servicio de agua no se paga debido a que existe un convenio con el gobierno de la Ciudad de México, este convenio establece la condonación de pago por el servicio a cambio de ceder parte del agua de la comunidad a la Ciudad de México. Tradicionalmente, el tema del agua recae en el COPACI que se encarga de la reparación de las fugas de agua, la gestión de proyectos del agua y el cobro de las tomas de agua (cada toma cuesta 2500 pesos).

Si bien las tomas de agua representan un ingreso del COPACI, ya se mencionó que la delegación comparte al tesorero y, por tanto, comparten ingresos y gastos, por esta razón las tomas de agua también se consideran un ingreso de la delegación.

Por último, el ingreso que percibe la delegación por concepto de las fiestas patronales (dos al año) se divide en dos tipos: 1) el cobro por el espacio que ocupan los juegos mecánicos de la *feria* de la comunidad y 2) el cobro por el espacio que ocupan los *puestos de la feria* de la comunidad. Sin embargo, al tratarse de la fiesta patronal, el cobro de estos dos aspectos depende de la negociación que se lleve a cabo con los mayordomos de la iglesia. Por ejemplo: si la delegación tiene más gastos que la mayordomía (y si los mayordomos aceptan) podrá cobrar el espacio de los juegos mecánicos y el de los puestos de la feria, por el contrario, si los mayordomos no aceptan porque consideran que sus gastos son mayores a los de la delegación, entonces se dividen los ingresos: la delegación cobra por el espacio de los juegos mecánicos y la mayordomía cobra por el espacio de los puestos de la feria o viceversa. Vale la pena señalar que los mayordomos también recaudan cooperaciones para la realización de las fiestas patronales de manera independiente.

Los ingresos del cobro por el espacio de los juegos mecánicos van de los 40 a los 50 mil pesos, y los del cobro por el espacio de los puestos de la feria van de los 15 a los 30 mil pesos. Siguiendo esta lógica, si la delegación cobra por ambos aspectos en las dos fiestas patronales, puede percibir entre 110 mil y 160 mil pesos anuales por

este concepto. De este modo, este es el ingreso más importante de la delegación.

Con base en lo anterior, se puede decir que la delegación cuenta con ingresos de tipo ordinario: aquellos que obtienen por el desempeño de actividades propias y que perciben regularmente. Estos ingresos ordinarios se resumen en el cuadro 23.

En cuanto a la rendición de cuentas de ingresos y gastos, esta delegación no cuenta con ningún informe escrito en el que el gobierno municipal y los vecinos de la comunidad puedan saber cuánto dinero ingresa a la delegación y en qué se gasta.

Suficiencia de Ingresos: delegación San Francisco Xochicuautla

Las principales fuentes de ingresos en esta delegación son: 1) constancias; 2) la autorización para la apertura de fosas en el panteón comunitario; 3) multas; 4) tomas de agua; 5) el *rebombeo* de agua y, 6) la fiesta patronal. De la misma forma que en Atarasquillo, en San Francisco Xochicuautla todos los ingresos recaudados por concepto de estos cinco aspectos son resguardados por el tesorero del COPACI.

En esta delegación, las constancias que se expiden son las mismas que en Atarasquillo: domiciliarias, de ingresos y de posesión. En este caso, todas las constancias tienen un costo de 50 pesos.

La autorización para la apertura de fosas en el panteón comunitario es otra fuente de ingresos en esta delegación (aquí también es necesario haber tramitado antes el permiso de inhumación en el registro civil y estar al corriente con cooperaciones y faenas). Este permiso tiene un costo de 350 pesos.

Por otra parte, a diferencia de la delegación de Santa María Atarasquillo, en San Francisco Xochicuautla los delegados pueden cobrar multas a los vecinos que sean detenidos (por los jefes de seguridad) por alterar el orden o, en su caso, por no estar al corriente con las cooperaciones y/o por no participar en las faenas seccionales

o generales. Con base en los usos y costumbres, los detenidos tienen que cumplir con 12 horas de arresto y 600 pesos de multa (además de ponerse al corriente con las cooperaciones y/o faenas). Si algún miembro de la delegación incurre en alguna falta y son detenidos, se duplica la sanción: 24 horas de arresto y 1200 pesos de multa.

Asimismo, la delegación cuenta con ingresos por el cobro de tomas de agua. En San Francisco Xochicuautla, el servicio del agua tampoco se paga por el convenio que existe con el gobierno de la Ciudad de México, a diferencia de Santa María Atarasquillo, este convenio establece la condonación de pago por el servicio y el mantenimiento a cambio de ceder parte del agua de la comunidad a la Ciudad de México, por tanto, el gobierno de la Ciudad de México (por medio del departamento de agua de la Ciudad de México) cubre todos gastos de mantenimiento (reparación de bombas, reparación y/o remplazo de transformadores, entre otras reparaciones mayores).

Las tomas de agua tienen un costo de 15 mil pesos[14] que se pagan a los jefes de sección, quienes administran el dinero y lo destinan principalmente para reparaciones menores (pequeñas fugas) y para ofrecer comida a los trabajadores del departamento de la Ciudad de México cuando realizan trabajos de mantenimiento en las secciones.

En las secciones se cobra por el rebombeo del agua (no se paga por el servicio y el mantenimiento, pero sí por abrir las válvulas para la distribución del agua). Los cobradores del agua se encargan de la recaudación del dinero (400 pesos anuales en promedio) para el rebombeo y los jefes de sección de su administración y del pago a los *bomberos.*

Por último, la fiesta patronal representa otra fuente de ingresos para la delegación. Para la realización de la fiesta, los jefes de sección, y la delegación en general, fijan los aspectos necesarios para llevarla a cabo (juegos pirotécnicos, grupo musical, adornos para la iglesia, entre otros) y a cada fracción se le asigna alguno de ellos. Por ejemplo: si a

[14] Incluye el derecho a una toma de agua que además otorga el reconocimiento como integrante de la comunidad.

una fracción se le asigna los juegos pirotécnicos, los jefes de sección de esa fracción se encargan de cotizar el precio para después fijar el monto de la cooperación que tendrán que aportar los vecinos.

Los cobradores de la fiesta recaudan esta cooperación y los jefes de sección administran y pagan por los juegos pirotécnicos; lo mismo pasa en las secciones de otras fracciones. En ocasiones, si así se determina en las secciones, los cobradores de la fiesta pueden entregar el dinero recaudado al tesorero del COPACI y este se encarga de administrar esos ingresos.

Cuadro 23. Clasificación de ingresos en Santa María Atarasquillo (SMA) y San Francisco Xochicuautla (SFX)

Clasificación	SMA	SFX
Derechos	Constancias.	Constancias.
	Apertura de fosas en el panteón comunitario.	Apertura de fosas en el panteón comunitario.
	Tomas de agua.	Tomas de agua.
	Por uso de vías y áreas públicas para la realización de la feria patronal.	*Rebombeo* de agua.
Productos	Arrendamiento del auditorio comunal.	
Aprovechamientos		Multas.
Aportaciones voluntarias		Cooperaciones para la fiesta patronal.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la rendición de cuentas de ingresos y gastos, en San Francisco Xochicuautla no se informa al gobierno municipal cuánto dinero ingresa a la delegación y en qué se gasta; sin embargo, existen las asambleas que son mecanismos de rendición de cuentas adoptadas en la comunidad, en las que se informa a la comunidad sobre los ingresos de la delegación y las fracciones y se decide en qué gastarlos.

Disponibilidad presupuestal: delegaciones Santa María Atarasquillo y San Francisco Xochicuautla

De manera general, ninguna delegación cuenta con una partida presupuestal que el gobierno municipal destine para gastos administrativos o para la solución de problemas de la comunidad. El gobierno municipal no asigna ningún porcentaje de su presupuesto para las delegaciones; tampoco realiza ningún tipo de aportación económica y no permite que manejen fondos municipales, cobren multas (en San Francisco Xochicuautla se cobran multas con base en los usos y costumbres) o cobren y/o administren el impuesto predial. El único presupuesto con el que cuentan ambas delegaciones se despliega de los ingresos que perciben (véase cuadro 23).

Remuneración: delegaciones Santa María Atarasquillo y San Francisco Xochicuautla

Como se ha mencionado en apartados anteriores, las autoridades auxiliares regularmente son figuras honoríficas: no reciben ningún tipo de remuneración (ni económica, ni material) por su desempeño. Tanto en Santa María Atarasquillo como en San Francisco Xochicuautla, persisten los cargos honoríficos en toda la estructura. Al respecto, el primer delegado de Santa María Atarasquillo comenta:

> "no hay ningún tipo de remuneración, es lo que más dificulta. En mi punto de vista, yo creo que se debería acordar pagarles a los delegados, porque así es muy difícil, no tenemos apoyo de nada, ni para la gasolina, nada (…) en el ayuntamiento también hay puestos que tienen muchas responsabilidades y por eso se les paga, pero aquí hacemos el trabajo sucio y sin paga".[15]

Tanto los delegados como la estructura del COPACI de las dos delegaciones se encuentran fuera de todo tipo de relación laboral con el gobierno municipal y a pesar de que han solicitado una remuneración económica, se les ha negado argumentando falta de recursos.

[15] Entrevista realizada al primer delegado de Santa María Atarasquillo.

Los delegados de ambas comunidades consideran que es necesaria la remuneración para un mejor desempeño de sus actividades; sin embargo, en San Francisco Xochicuautla, a diferencia de Santa María Atarasquillo, también impera la idea de que los cargos en la estructura delegacional son remunerados con el honor, es decir, tiene un gran peso el reconocimiento de estos cargos ante la comunidad.

En suma, en ninguna delegación se perciben aportaciones económicas provenientes del erario municipal y los delegados no reciben ningún tipo de remuneración por su desempeño, por tanto, los únicos recursos económicos con los que cuentan las delegaciones son aquellos ingresos de tipo ordinario que obtienen por actividades propias (véase cuadro 23).

Con base en lo anterior, se advierte que las delegaciones no siempre se encuentran en un ambiente árido de recursos económicos como normalmente se asegura; aunque existen diferencias entre delegaciones en cuanto a la cantidad que perciben y la forma en la que se ejercen, lo cierto es que en ambos casos sí se cuenta con ingresos para desempeñar sus funciones.

También es cierto que los problemas en las comunidades son muchos y los recursos económicos con los que cuentan las delegaciones no son suficientes para resolverlos. En general, las delegaciones actúan en un entorno precario a pesar de contar con ciertos ingresos.

3.2.1.3 Problemas del entorno

Además de los problemas derivados del marco legal y de la organización de las delegaciones, existen problemas en el entorno de acción de los delegados, es decir, factores externos que modifican su funcionamiento.

Combinación de funciones con otras tareas: delegación Santa María Atarasquillo

Regularmente, por la situación que se vive en las delegaciones, los auxiliares atienden otros asuntos además de los delegacionales.

En Santa María Atarasquillo, las funciones de los delegados suele alternarse con dos cuestiones principales: 1) trabajo y 2) temas de agua.

Como ya se mencionó, los delegados de esta comunidad se encuentran fuera de todo tipo de relación laboral con el gobierno municipal, por tanto, al no recibir ninguna remuneración por su desempeño tienen otras ocupaciones laborales.

En este caso, ambos delegados son empleados, lo que significa que combinan funciones de la delegación con su trabajo; de este modo, se hacen cargo de los asuntos delegacionales después de cumplir con sus horarios laborales, incluso, el horario de atención a los vecinos es a partir de las siete de la tarde cuando regresan de trabajar. Al respecto, el primer delegado comenta lo siguiente:

> "a veces no tenemos ni tiempo porque nosotros tenemos asuntos laborales personales y como los cargos son honoríficos es muy complicado".[16]

En otras palabras, desempeñan sus funciones cuando su trabajo se los permite y es por eso que tienen que alternarse para cubrir el horario de atención (un día el primer delegado, al siguiente la segunda delegada y así sucesivamente).

Asimismo, los delegados combinan sus funciones con aspectos que tienen que ver con el agua. Tradicionalmente, el COPACI es el responsable directo del tema del agua en la comunidad: reparación de las fugas, abastecimiento, gestión de proyectos y cobro de tomas; sin embargo, no tiene la capacidad para atender todos estos aspectos, en especial las fugas de agua que es el problema principal de la comunidad en cuanto a servicios públicos se refiere. Ante esta situación, y bajo la lógica de que los delegados y el COPACI conforman la estructura delegacional, los delegados intervienen en esta tarea.

[16] Entrevista realizada al primer delegado de Santa María Atarasquillo.

Como se mencionó anteriormente, la comunidad de Santa María Atarasquillo firmó un convenio con el gobierno de la Ciudad de México en el que se estipuló, entre otras cosas, la condonación de pago por el servicio de agua; no obstante, en este acuerdo no se incluyó el mantenimiento y, en consecuencia, la reparación de las fugas corre por cuenta de la delegación. Al respecto, la segunda delegada afirma que:

> "desafortunadamente a veces si nos sobrepasa el tema de las fugas de agua, es un tema que no da el recurso y tenemos que tomar de otros rubros para solucionar esos problemas".[17]

El ingreso que la delegación destina para la reparación de fugas es el que se percibe por el cobro de tomas de agua; sin embargo, este ingreso no es suficiente y, debido a que delegación y COPACI comparten ingresos y gastos, se destina parte de los ingresos que se obtienen en otros rubros para solucionar este problema. Además, los delegados también destinan gran parte de su tiempo en revisar fugas y, posteriormente, vigilar su reparación.

Cuando se requiere de una reparación mayor que ni los delegados ni el COPACI pueden solucionar, recurren al Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OPDAPAS). Cabe mencionar que los que gestionan estas reparaciones mayores son los delegados. Con base en lo anterior, el primer delegado menciona:

> "nosotros gestionamos con el departamento de OPDAPAS, estamos hablando de que por lo menos cada semana estamos ahí".[18]

Los delegados también destinan parte de su tiempo en la gestión de reparaciones mayores en cuestión de agua. En suma, las fugas de agua constituyen el principal problema de la comunidad y los delegados emplean la mayor parte de su tiempo e ingresos en una función

[17] Entrevista realizada a la segunda delegada de Santa María Atarasquillo.
[18] Entrevista realizada al primer delegado de Santa María Atarasquillo.

que tradicionalmente no les corresponde. Esto sucede debido a que no existe una separación entre la delegación y el COPACI, lo que genera que haya una combinación de tareas en doble sentido.

Combinación de funciones con otras tareas: delegación San Francisco Xochicuautla

En el caso de San Francisco Xochicuautla, las funciones de los delegados suele alternarse con dos cuestiones principales: 1) trabajo y, 2) tareas religiosas.

Los delegados de esta comunidad tampoco reciben remuneración del gobierno municipal por su desempeño, en consecuencia, tienen que trabajar. Los tres delegados de esta comunidad son empleados y combinan las funciones delegacionales con sus ocupaciones.

De la misma forma que en Atarasquillo, los delegados se hacen cargo de los asuntos delegacionales después de cumplir con sus horarios laborales. El horario de atención en la delegación es a partir de las ocho de la noche cuando su trabajo se los permite. Con base en lo anterior, el primer delegado menciona:

> "nosotros no percibimos ningún sueldo y a veces tenemos que salir a trabajar para llevar el sustento a la casa, entonces nos vamos turnando".[19]

De este modo, cada delegado se encarga de la atención a los vecinos semanalmente (una semana el primer delegado, otra el segundo delegado y así sucesivamente).

Asimismo, los delegados en San Francisco Xochicuautla combinan sus funciones con tareas religiosas. Esta comunidad se rige bajo un esquema de usos y costumbres: las tradiciones, por lo general de corte religioso, asumen un papel fundamental en la organización y funciones de la delegación.

[19] Entrevista realizada al primer delegado de San Francisco Xochicuautla.

Una de las funciones más relevantes de los delegados (con el apoyo de los demás integrantes de la estructura) es la organización y coordinación de la fiesta patronal. Debido a su importancia, la organización de esta festividad se ha convertido en una función principal que los delegados combinan con el resto de sus actividades, esto quiere decir que destinan gran parte de su tiempo en esta tarea. Incluso, si los vecinos no participan en este proceso, pueden ser acreedores a multas.

Por otro lado, la mayoría de los ingresos que percibe la delegación a nivel general[20] se destina, a la reparación de capillas. Al respecto, el primer delegado menciona:

> "el ingreso que se llega a juntar en su momento se pone a consideración de la asamblea y vemos en donde se va a aplicar, por lo regular en este caso es en la iglesia, que le hace falta pintura, acabados, algo que se le tenga que hacer; se cotiza y todo se distribuye en las capillas".[21]

Asimismo, el segundo delegado comenta:

> "nosotros contamos aquí en la comunidad con cuatro capillas y cada una tiene sus encargados, nosotros los coordinamos que se encarguen de darle limpieza al lugar, ellos son los que nos dicen cuando se está deteriorando".[22]

Con base en lo anterior, los delegados también se encargan de vigilar que los responsables de las capillas realicen su trabajo, lo que confirma: 1) que las tareas religiosas se alternan constantemente con las tareas delegacionales y, 2) que no hay una distinción entre las funciones delegacionales y las religiosas.

Interferencias de líderes vecinales, funcionarios del gobierno municipal, dirigentes partidistas u otros actores: delegación Santa María Atarasquillo

[20] Los ingresos que llegan a la delegación son por concepto de: constancias, multas y apertura de fosas en el panteón comunitario, ya que el resto de los ingresos se administran en las secciones.

[21] Entrevista realizada al primer delegado de San Francisco Xochicuautla.

[22] Entrevista realizada al segundo delegado de San Francisco Xochicuautla.

Como dice Polo (2012), en las delegaciones existe interferencia de cacicazgos locales, viejos liderazgos con prestigio moral, dirigentes partidistas en busca de cobertura para sus partidos políticos y/o líderes religiosos que limitan su campo de acción.

Según la percepción de los delegados, su trabajo se ve obstaculizado por la interferencia de líderes vecinales que movilizan a otros vecinos para entorpecer o frenar proyectos de mejora para la comunidad. Al preguntarle al primer delegado sobre la razón por la cual estos líderes interfieren con su trabajo, él comentó:

> "creemos que es por celos, porque no quieren que nosotros sobresalgamos (electoralmente), son liosos, porque nos han dicho que si se va a hacer una obra que sea por ellos (...) y eso lo hacen para que ellos puedan sobresalir electoralmente, porque el pueblo se ha hecho fuerte electoralmente".[23]

De este modo, se observa que los líderes vecinales entorpecen ciertos proyectos con la finalidad de que los delegados no obtengan reconocimiento y, por tanto, no puedan posicionarse políticamente en la comunidad; sin embargo, ellos sí buscan destacarse como movilizadores y así ser considerados por los partidos políticos en las elecciones. Cabe destacar que la mayoría de estos líderes se encuentran afiliados a algún partido político (en su mayoría al PRI).

Interferencias de líderes vecinales, funcionarios del gobierno municipal, dirigentes partidistas u otros actores: delegación San Francisco Xochicuautla

Hay que recordar que en San Francisco Xochicuautla son muy importantes las tradiciones, además, cada sección presenta diferentes características. De manera general, en esta delegación se observan interferencias de algunos vecinos que limitan el campo de acción de la delegación. Al tomar en cuenta lo anterior, el tercer delegado menciona:

[23] Entrevista realizada al primer delegado de Santa María Atarasquillo.

> "algunos vecinos a lo mejor no concuerdan, no participan en las tradiciones y entorpecen el camino que llevamos. Asimismo, el segundo delegado dice: la misma ciudadanía nos bloquea en el sentido de que no trabajan, no cooperan, no participan, ese tipo de gente pues nos bloquea".[24]

Los delegados consideran que algunos vecinos se muestran apáticos y no participan en la comunidad: no asisten a las faenas en las secciones ni a las faenas generales, no cooperan para la realización de la festividad, no asisten a las asambleas (tanto internas como generales), entre otras cosas.

Esto representa un obstáculo para realizar su trabajo, ya que como se ha mencionado, esta comunidad se rige por usos y costumbres y la cooperación y participación son aspectos que le dan fuerza a la comunidad y la distingue de otras en el municipio.

De este modo, se identifica que San Francisco Xochicuautla es una comunidad en la que regularmente existe una gran participación en todos sus niveles (secciones, fracciones y a nivel general), por tanto, cuando ciertos vecinos no apoyan el interés general, algunas tareas delegacionales se tornan más complicadas.

En suma, en ambas delegaciones se percibe que los propios vecinos son quienes interfieren o limitan el accionar de los delegados; en Santa María Atarasquillo la interferencia de los vecinos es de corte político-electoral, mientras que en San Francisco Xochicuautla es más por una cuestión de apatía.

3.2.2 Normas

Para el análisis de las normas se toman como referencia las funciones que rigen el accionar de los delegados; por un lado, las funciones legales: establecidas en el derecho positivo y, por otro, las funciones informales: aquellas creadas con base en la práctica de los actores.

[24] Entrevista realizada al tercer delegado de San Francisco Xochicuautla.

En este apartado se identifica el cumplimiento o incumplimiento de las funciones legales y si el accionar de los delegados sobrepasa el corpus normativo dando paso a la existencia de funciones informales en las delegaciones.

3.2.2.1 Funciones legales

Las funciones legales de los delegados de Santa María Atarasquillo se enmarcan en la Ley Orgánica Municipal y el Bando Municipal.[25] Como se aprecia en el capítulo dos, las funciones legales se distribuyen en seis ramos de intervención: 1) seguridad-vigilancia; 2) planeación; 3) información; 4) rendición de cuentas; 5) servicios públicos y, 6) *visto bueno.*

El primer ramo de intervención tiene como principal objetivo vigilar que se mantenga la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos en la comunidad. Los delegados de Santa María Atarasquillo mantienen la paz social mediante la conciliación: la delegación es la primera instancia de resolución de conflictos entre los vecinos.

De este modo, los delegados se encargan de vigilar que los vecinos ejerzan sus derechos sin transgredir los derechos de los demás: representan un primer espacio de mediación. En caso de que en la delegación no se resuelvan los conflictos, se dirigen con el juez conciliador del municipio.

Por otra parte, la vigilancia se encuentra implícitamente relacionada con la seguridad, en ese sentido, cuando se altera el orden en la comunidad los delegados lo comunican a la dirección de seguridad pública municipal. Al respecto, el primer delegado menciona:

> "está el tema de seguridad por supuesto, vigilar que por ahí no haya algún sospechoso o evitar las reuniones de muchachos en fines de semana que están tomando (…) normalmente damos aviso en este caso al departamento de seguridad pública".[26]

[25] El gobierno municipal de Lerma no cuenta con reglamento de autoridades auxiliares municipales.
[26] Entrevista realizada al primer delegado de Santa María Atarasquillo.

De manera general, la delegación cumple con las funciones sobre la vigilancia que el marco legal establece, si bien no se especifica de qué manera los delegados deben mantener la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, se puede decir que, a partir de mecanismos muy básicos, sí se ha cumplido con esta tarea en Santa María Atarasquillo.

En cuestión de planeación, la delegación no participó en la elaboración del plan de desarrollo municipal debido a que el plan se elaboró en 2015 y los delegados fueron electos y nombrados hasta 2016 (tendrían que ser considerados para la elaboración del plan de desarrollo municipal de la nueva administración, 2018-2021). Sin embargo, sí cooperan con el gobierno municipal en la elaboración y ejecución de algunos programas, sobre todo aquellos relacionados con la construcción de obras en la comunidad. Los delegados cumplen con esta función a partir de su participación en reuniones de trabajo[27] en las que plantean las principales necesidades de la comunidad. Al tomar en cuenta lo anterior, el primer delegado comenta:

> "participamos en las reuniones donde se planea, donde se proponen actividades, donde se proponen obras que nosotros les presentemos como necesidades".[28]

Además, cooperan con el gobierno municipal en la ejecución de estos programas vigilando que las obras se realicen en tiempo y forma en la comunidad. Al respecto la segunda delegada menciona:

> "ahorita está el programa de 10 calles por comunidad, nosotros proponemos las calles que hay que darle prioridad, se empieza a trabajar sobre drenaje y tomas de agua, para que ya después no se les permita abrir y se le da seguimiento, normalmente es así".[29]

[27] Son reuniones encabezadas por el presidente municipal a las que acuden todos los primeros delegados de las comunidades del municipio.

[28] Entrevista realizada al primer delegado de Santa María Atarasquillo.

[29] Entrevista realizada a la segunda delegada de Santa María Atarasquillo.

Por otro lado, la delegación cuenta con un plan de trabajo. La elaboración de este plan fue un requisito para registrarse como planilla y poder participar en las elecciones para autoridades auxiliares; no obstante, existen planes anuales que los delegados presentan al gobierno municipal.[30]

Asimismo, los delegados no proporcionan información de los vecinos al secretario del gobierno municipal para la expedición de certificados, incluso, su relación no es tan intensa. Regularmente los delegados acuden con el secretario del ayuntamiento cuando hay conflictos entre los miembros de la delegación o cuando tienen dudas sobre sus funciones. Con base en lo anterior, esta función legal no se cumple.

Otra función legal de los delegados es informar por escrito (anualmente) a sus representados, y al gobierno municipal, sobre la administración de los recursos, el estado de los asuntos a su cargo y el estado de cuenta de las aportaciones económicas. Sin embargo, durante esta administración la delegación no ha elaborado ningún informe escrito en el que el gobierno municipal y los vecinos de la comunidad puedan revisar las actividades que se han llevado a cabo. Cabe destacar que tampoco existe una cuenta de aportaciones económicas, de tal forma que las funciones legales de rendición de cuentas no se cumplen en esta delegación.[31]

En cuanto a las funciones legales sobre los servicios públicos, la delegación se encarga de la autorización para la apertura de fosas en el panteón comunitario (es necesario el permiso de inhumación del registro civil y cubrir el costo de la autorización).

También vigilan el estado de canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y desagües mediante dos mecanismos: 1) a partir del trabajo de campo: recorriendo la comunidad para identificar en qué condiciones se encuentran y 2) a partir de los reportes que

[30] Estos planes son más bien una especie de pliego petitorio en el que los delegados sugieren las obras prioritarias para la comunidad; sin embargo, tanto en la delegación como en el gobierno municipal se consideran como planes de trabajo.

[31] A los vecinos informan con perifoneo y al gobierno municipal en las reuniones regionales; sin embargo, la rendición de cuentas es más bien discrecional.

hacen los vecinos. En caso de ser necesarias reparaciones mayores recurren al OPDAPAS.

En cuanto a los programas sociales, los delegados informan a los vecinos sobre las convocatorias y las fechas de inscripción; además, se encargan de anunciar las fechas de entrega de programas como *Prospera* y *65 y más*. Al respecto la segunda delegada menciona:

> "nos avisan cuando va a haber convocatoria, cuando va a haber inscripciones, nos dan la fecha que se va a entregar prospera, fecha que se entrega 65 y más, y nosotros le avisamos a la gente".[32]

Es importante mencionar que los delegados reciben información sobre programas sociales por medio del gobierno municipal mediante la dirección de desarrollo humano.

Los delegados también fungen como el vínculo entre el diputado local y federal y la comunidad para la entrega de apoyos; se encargan de proponer a las personas que serán beneficiadas y organizar la entrega en la delegación.

Por último, en esta delegación no se emite visto bueno para autorizar la instalación de establecimientos comerciales, licencias de construcción y/o cambios en el uso de suelo. Así, el cumplimiento e incumplimiento de las funciones legales en esta delegación se resumen en el cuadro 24.

De la misma manera que en Atarasquillo, las funciones legales de los delegados de San Francisco Xochicuautla se enmarcan en la Ley Orgánica Municipal y el Bando Municipal de Lerma, y se distribuyen en seis ramos de intervención.

En esta delegación se procura mantener la armonía comunitaria a partir de la mediación de conflictos entre vecinos. Con base en lo anterior, el primer delegado menciona:

[32] Entrevista realizada a la segunda delegada de Santa María Atarasquillo.

> "resolvemos algunas situaciones, que no se salgan de control, que se les pueda dar solución, porque como le digo a veces hasta puede haber agresiones físicas graves (…) tratamos de resolverlo aquí y tratar de llegar a un acuerdo".[33]

Los delegados de esta comunidad se encargan de conciliar problemas menores que surgen entre vecinos. Al respecto, el primer delgado comenta:

> "Tratamos de resolver problemas de límites de algún predio, a veces hay diferencias entre familias porque el vecino le cae mal, algún animal entro a otro terreno y ya hizo daño, se hicieron de palabras y llegan hasta los golpes, entonces por eso vienen hacia nosotros para que mediemos la situación".[34]

De este modo, la delegación de San Francisco Xochicuautla también representa un primer espacio de conciliación comunitaria. En caso de que en la delegación no se resuelvan este tipo de conflictos, canalizan a los vecinos con el juez conciliador municipal.

Asimismo, cuando se altera el orden en la comunidad los delegados se dirigen con la dirección de seguridad pública municipal. En general, la delegación cumple con las funciones sobre vigilancia que el corpus normativo establece, incluso, cuentan con figuras informales para mantener la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos en la comunidad.

En cuanto a las funciones legales de planeación, los integrantes de esta delegación no cooperaron con el gobierno municipal en la elaboración del plan de desarrollo municipal, ya que de la misma manera que en Atarasquillo, los delegados fueron nombrados en 2016 y el plan fue elaborado en 2015.

Por otro lado, sí participan en la elaboración y ejecución de programas que son dirigidos a la comunidad, en especial aquellos relacionados con la construcción de obras. Los delegados participan principalmente

[33] Entrevista realizada al primer delegado de San Francisco Xochicuautla.
[34] Entrevista realizada al primer delegado de San Francisco Xochicuautla.

en reuniones de trabajo[35] en las que expresan las necesidades más urgentes de la comunidad (previamente consensuadas con los jefes de sección). Además, con el apoyo de los jefes de sección y los vecinos, vigilan que estas obras se ejecuten correctamente. Al respecto el primer delegado menciona:

> "nosotros les pedimos a algunos vecinos y a los jefes que nos apoyen, les decimos cómo se va a ir manejando este trabajo, les encargamos la labor y en la tarde noche vienen y dicen lo que hicieron y ya nada más corroboramos".[36]

La delegación también realiza planes de trabajo anuales que el gobierno municipal solicita,[37] en estos planes los delegados plantean las obras que consideran prioritarias para su comunidad. En ese sentido, el primer delegado comenta:

> "aquí nos organizamos con todos los jefes de sección, queremos ser equitativos en todas las fracciones (…) en base a ello se determina, se pone de acuerdo, vamos a ver todas sus obras que requieren y vamos encaminando las que son de mayor prioridad".[38]

Asimismo, los delegados no proporcionan información de los vecinos al secretario del ayuntamiento para la expedición de certificados, en consecuencia, la función legal sobre información tampoco se cumple en esta delegación.

En cuanto a la rendición de cuentas, los delegados de San Francisco Xochicuautla no informan por escrito a sus representados, ni al gobierno municipal, sobre la administración de los recursos, el estado de los asuntos a su cargo y el estado de cuenta de las aportaciones económicas (tampoco existe esta cuenta). Sin embargo, en la delegación existen otros mecanismos de rendición de cuentas que se consideran informales y se analizan en apartados siguientes.

[35] Estas reuniones se realizan entre el presidente municipal y el primer delegado de San Francisco Xochicuautla.
[36] Entrevista realizada al primer delegado de San Francisco Xochicuautla.
[37] Los planes de trabajo se entregan en las reuniones de trabajo con el presidente municipal.
[38] Entrevista realizada al primer delegado de San Francisco Xochicuautla.

Sobre los servicios públicos, como ya se explicó, la delegación autoriza la apertura de fosas en el panteón comunitario, aunque a diferencia de Santa María Atarasquillo, además del permiso de inhumación del registro civil y cubrir el costo del permiso, es necesario estar al corriente con las cooperaciones y faenas.

También cumplen con la vigilancia del estado de canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y desagües, todo esto con el apoyo de los jefes de sección, quienes constantemente reportan a los delegados cuando se requieren reparaciones mayores (las reparaciones menores corren por cuenta de las secciones); al mismo tiempo, los delegados reportan al gobierno municipal (en este caso al OPDAPAS) sobre la necesidad de realizar reparaciones. A este respecto el tercer delegado menciona:

> "cuando se requiere reparar ese tipo de cosas vamos con OPDAPAS que es una pieza fundamental, cubre una de las necesidades prioritarias, porque maneja todo lo que es la tubería, drenaje, desagües y todos los recursos del agua y todo eso".[39]

Otra función legal de los delegados es informar a los vecinos sobre los programas de desarrollo social que promuevan los tres órdenes de gobierno; sin embargo, en San Francisco Xochicuautla no se cumple con ello debido a que el gobierno municipal no les comunica sobre las convocatorias y fechas de inscripción y entrega de estos programas, incluso, los delegados argumentan que el gobierno municipal se apoya de otras personas para distribuir estos programas en la comunidad. Al tomar en cuenta lo anterior, el primer delegado comenta:

> "hay programas pero de repente no nos enteramos, hay gente que está involucrada muy independiente a nosotros que tiene el contacto pero no llega esa información a nosotros, llega cuando ya se terminó, ya se dieron (…) a veces nos notifican para abrirles la delegación y que entreguen aquí, pero casi no".[40]

[39] Entrevista realizada al tercer delegado de San Francisco Xochicuautla.
[40] Entrevista realizada al primer delegado de San Francisco Xochicuautla.

Por último, en esta delegación tampoco se emite visto bueno para autorizar la instalación de establecimientos comerciales, licencias de construcción y/o cambios en el uso de suelo. Así, el cumplimiento e incumplimiento de las funciones legales en esta delegación se resume en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 24. Cumplimiento e incumplimiento de funciones legales por ramo de intervención en Santa María Atarasquillo (SMA) y San Francisco Xochicuautla (SFX)

Ramos de intervención	Funciones	Cumplimiento/ Incumplimiento	
		SMA	SFX
Seguridad/ Vigilancia	Vigilar cumplimiento del bando y reglamentos municipales y denunciar violaciones a las leyes y reglamentos.	1	1
Planeación	Cooperar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal.	0	0
	Cooperar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución de programas.	1	1
	Elaborar planes de trabajo delegacionales.	1	1
Información	Proporcionar información al Secretario del Ayuntamiento para expedir certificados y constancias domiciliarias.	0	0
Rendición de Cuentas	Informar por escrito anualmente, a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos, el estado de los asuntos a su cargo y el estado de cuenta de las aportaciones económicas.	0	0
Servicios Públicos	Autorizar la apertura de fosas para la inhumación al interior del panteón de la comunidad.	1	1
	Vigilar el estado de canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y desagües e informar al Ayuntamiento para realizar correcciones.	1	1

Ramos de intervención	Funciones	Cumplimiento/ Incumplimiento	
		SMA	SFX
Programas	Informar a los vecinos sobre los programas de desarrollo social que promuevan los tres órdenes de gobierno.	1	0
Visto Bueno	Emitir visto bueno sobre la autorización de instalación de establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo.	0	0
Total		**6**	**5**

Fuente: Elaboración propia con base en la LOM del Estado de México, el Bando Municipal y las entrevistas realizadas.

El marco legal que rige el accionar de los delegados establece 10 funciones legales distribuidas en 7 ramos de intervención. Así, la delegación de Santa María Atarasquillo cumple con 6 de las 10 funciones legales encomendadas, mientras que la delegación de San Francisco Xochicuautla cumple con 5 de las 10 funciones legales encomendadas, es decir, cumplen el 60% y el 50% de las funciones respectivamente.

En ambas delegaciones se cumple con la función de seguridad/ vigilancia, con las dos funciones respecto a servicios públicos y con dos de tres funciones respecto a la planeación. Asimismo, ambas delegaciones incumplen con funciones de información, rendición de cuentas, visto bueno y con la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal.

Hasta aquí, ambas delegaciones cumplen e incumplen las mismas funciones legales; sin embargo, la discordancia se presenta en los programas, ya que en Santa María Atarasquillo el gobierno municipal sí se apoya en los delegados para informar a los vecinos sobre ciertos programas de desarrollo social y en San Francisco Xochicuautla el gobierno municipal se apoya en personas externas a la delegación.

De este modo, en San Francisco Xochicuautla no se cumple con esta función no por incompetencia sino porque el gobierno municipal no los toma en cuenta para informar y/o distribuir estos programas en la comunidad.

Con base en lo anterior, queda claro que las funciones legales de los delegados (y de los auxiliares en general) son ambiguas y en algunos casos obsoletas, además de que muchas veces no coinciden con la realidad que se vive en las comunidades, es decir, la ley atribuye funciones sin tomar en cuenta si las delegaciones verdaderamente tienen la capacidad de cumplir con lo encomendado.

Lo anterior es un claro reflejo de que existe un rezago importante en el marco legal que regula las actividades de las autoridades auxiliares al interior de los municipios del Estado de México. En el municipio de Lerma la situación se complica aún más, ya que no existe un reglamento de autoridades auxiliares que ayude a reducir la ambigüedad legal en la que se desenvuelven estas figuras de autoridad.

3.2.2.2 Funciones informales

Con base en las entrevistas realizadas, las funciones informales en esta delegación se clasifican en cuatro ramos de intervención: 1) trámites y servicios; 2) servicios públicos; 3) *visto bueno* y, 4) recaudación.

En cuanto a trámites y servicios, la delegación se encarga de la expedición de tres tipos de constancias: de domicilio, de ingresos y de posesión. A pesar de que esta es una función que se encuentra fuera del marco legal, el propio gobierno municipal ha instruido a los delegados para que la lleven a cabo. Al respecto, el primer delegado menciona:

> "en la capacitación que nos dieron se hizo mucho énfasis en la elaboración de constancias, nos enseñaron a realizar constancias de domicilio, de transporte y de posesión".[41]

[41] El gobierno municipal impartió tres capacitaciones a los delegados del municipio antes de entrar en funciones.

Por otra parte, los delegados intervienen en el tema de servicios públicos de la comunidad mediante tres aspectos clave: vigilancia, gestión y, en algunos casos, ejecución de reparaciones.

Los delegados se encargan, por un lado, de vigilar que la prestación de servicios públicos sea adecuada y, por otro, gestionar ante el gobierno municipal mejoras y/o reparaciones mayores. Algunos servicios públicos en los que intervienen los delegados son: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, panteón, calles, salud, y educación.

Asimismo, los delegados realizan reparaciones menores en el servicio de agua potable, principalmente, mediante la reparación de fugas de agua y del mantenimiento menor de la red de agua, es decir, el remplazo de tubos, *coples*, entre otras piezas.[42]

El visto bueno se emite respecto a las obras públicas que los gobiernos municipal, estatal y/o federal realizan en la comunidad; funciona como un mecanismo de vigilancia que permite supervisar el desarrollo de obras de nueva creación y/o de mantenimiento.

Además, proponen a los vecinos que integran los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI)[43] en la comunidad.

Por último, como se ha comentado en apartados anteriores, la delegación desempeña una función de recaudación a partir de la expedición de constancias, apertura de fosas, renta del auditorio comunitario, tomas de agua y fiestas patronales. La recaudación permite a la delegación obtener ingresos que posteriormente administra libremente.

En suma, todas estas funciones no están establecidas en el marco legal, por tanto, rebasan las funciones legales y se consideran informales.

[42] Esta función se lleva a cabo en coordinación con el COPACI.
[43] Contraloría social integrada por vecinos (beneficiarios) que se encarga de vigilar la correcta aplicación de recursos públicos en obras.

Por su parte, las funciones informales en San Francisco Xochicuautla se clasifican en seis ramos de intervención: 1) seguridad pública y tránsito; 2) trámites y servicios; 3) rendición de cuentas; 4) servicios públicos; 5) recaudación y, 6) actividades religiosas.

En cuanto a la seguridad pública, la delegación de San Francisco Xochicuautla se encarga de preservar la seguridad en la comunidad a partir de: 1) figuras de policía preventiva comunitaria (jefes de seguridad) y, 2) prisión preventiva y sanciones.

En esta comunidad, los jefes de seguridad son quienes se encargan de vigilar el buen orden y la tranquilidad pública. Estas figuras tienen la facultad de detener y remitir a la delegación a las personas que cometan delitos del fuero común como: lesiones, daño en propiedad ajena, ataques a la paz pública y robo de ganado, así como infracciones administrativas o cívicas. Como ya se mencionó, son reconocidos por la dirección de seguridad pública municipal y desempeñan sus funciones sin ninguna clase de equipamiento y remuneración.

Por otra parte, los delegados son encargados de la prisión preventiva y de fijar las sanciones que consideren pertinentes; también pueden expedir actas informativas en caso de conflictos entre vecinos, resguardar vehículos e imponer sanciones de tránsito. Todo esto bajo el esquema de usos y costumbres de la comunidad.

Asimismo, la delegación lleva a cabo funciones de trámites y servicios: se encarga de la expedición de constancias de domicilio, de ingresos y de posesión. De la misma manera que en Santa María Atarasquillo, los delegados de San Francisco Xochicuautla recibieron capacitaciones para realizar esta función.

Para la rendición de cuentas, la comunidad ha adoptado las asambleas como mecanismo para informar los asuntos delegacionales. Estas asambleas son de tres tipos o niveles: 1) seccionales; 2) generales e 3) internas (entre delegados, COPACI, jefes de sección y jefes de seguridad).

Las asambleas seccionales se realizan en las secciones al interior de las fracciones y son encabezadas por los jefes de sección; en ellas, se informa sobre las decisiones tomadas en la asamblea interna y al mismo tiempo se toman decisiones sobre cualquier asunto de la sección (elección de cobradores, cooperaciones, faenas, entre otras cosas). Estas asambleas se realizan según tiempos y necesidades de cada sección.

En las asambleas generales se reúne toda la comunidad en la delegación para tomar decisiones sobre cuestiones que involucran a las cuatro fracciones y para informar el estado general de la comunidad (la elección de delegados y el COPACI se llevó a cabo en una asamblea general).

Las asambleas internas son las que se realizan entre los delegados, jefes de sección, el COPACI y los jefes de seguridad; en ellas, se discuten las necesidades y decisiones tomadas en las asambleas seccionales, y se presentan avances sobre el trabajo que cada miembro de la delegación ha realizado. Estas asambleas se llevan a cabo todos los lunes. Al respecto, el tercer delegado menciona:

> "para tomar una decisión esto funciona como la cámara de senadores o de diputados, si no aprueban nuestros jefes de sección nosotros no caminamos, porque ellos tienen que decir 'sabes que estamos de acuerdo y vamos con esto', pero si a ellos los hacemos a un lado nos quedamos sin bases, sin fuerzas".[44]

En general, las asambleas son una herramienta de participación, toma de decisiones y rendición de cuentas. En estas reuniones los asistentes votan a mano alzada en ese preciso momento.

Además, los delegados de esta comunidad también intervienen en el tema de servicios públicos de la comunidad mediante tres aspectos clave: vigilancia, gestión y ejecución de reparaciones menores.

[44] Entrevista realizada al tercer delegado de San Francisco Xochicuautla.

Se encargan de vigilar la adecuada prestación de servicios públicos, gestionar ante el gobierno municipal reparaciones mayores[45] y, en su caso, de ejecutar reparaciones menores. Algunos servicios públicos en los que intervienen regularmente son: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, panteón, calles, transporte colectivo urbano, salud, y educación.

Asimismo, los delegados realizan reparaciones menores de servicios públicos como agua, drenaje, alcantarillado, panteón y calles, a partir de las faenas seccionales y/o generales.

Como también ocurre en Santa María Atarasquillo, la delegación desempeña una función de recaudación a partir de la expedición de constancias, apertura de fosas, multas, tomas de agua, rebombeo y fiestas patronales (en las secciones). Así se obtienen los ingresos delegacionales que posteriormente administran libremente.

Por último, organizar y coordinar la fiesta patronal, vigilar el estado de las capillas, así como vigilar que los encargados de las capillas realicen su trabajo, son tareas religiosas que ocupan una gran atención, tiempo y energía en esta delegación; de este modo, también son consideradas como funciones informales.

En suma, ante lo limitado y ambiguo que es el marco normativo, los delegados han tenido que recurrir a funciones informales para poder desempeñar un mejor papel en las comunidades, estas funciones son el resultado del contexto y las prácticas que se llevan a cabo en cada delegación.

3.2.3 Actores: el esquema de relaciones entre las delegaciones y el gobierno municipal

En capítulos anteriores, se ha reiterado la intención de esta investigación por visualizar el papel de los actores y sus relaciones. Este apartado, ofrece un panorama que destaca las relaciones de

[45] En caso de que se requieran correcciones mayores en el servicio de agua potable, recurren al departamento de agua de la Ciudad de México.

cooperación e interdependencia entre las delegaciones y el gobierno municipal. En general, se muestran las correlaciones entre recursos y actores dentro de este esquema de relaciones.

Los delegados, necesariamente han generado lazos con el gobierno municipal debido a que sus funciones se desarrollan al interior del municipio. A continuación, se abordan los vínculos más importantes que se han producido entre ambas figuras durante la administración actual (2015-2018).

Cabe mencionar que estas relaciones se analizan desde una perspectiva que se concentra en el interior de las delegaciones, ya que a pesar del acercamiento que se tuvo, el gobierno municipal no se mostró accesible para la realización de entrevistas.

Para el caso de Santa María Atarasquillo, las relaciones entre los delegados y el gobierno municipal se producen principalmente por medio de organismos y funcionarios municipales como: el presidente municipal, algunos regidores, el organismo de agua potable y algunas direcciones como obras públicas, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo humano.

En primer lugar, la delegación interactúa con el presidente municipal de dos maneras específicas: en las juntas regionales y en la entrega de los planes anuales.

En las juntas regionales, el primer delegado (el único miembro de la estructura delegacional que asiste) comunica al presidente municipal las necesidades de la comunidad y el estado en el que se encuentra. Estas reuniones se llevan a cabo dos veces por mes (aproximadamente). Este es un mecanismo de vinculación formal en el cual se identifica una relación constante entre el primer delegado (quien informa y gestiona ante el presidente municipal) y el presidente municipal (quien canaliza al primer delegado con la dirección que pueda atender las necesidades de la comunidad o presenta su petición en sesión de cabildo).

Otro mecanismo de interacción entre la delegación y el presidente municipal se produce cuando los delegados presentan el plan anual

en el que enlistan las obras (sobre todo de infraestructura) que se requieren en la comunidad. Aquí sí existe relación entre los demás miembros de la estructura delegacional y el presidente municipal; sin embargo, no es constante ya que esta entrega se lleva a cabo una vez por año.

También existen mecanismos informales que sirven como canal de interacción entre la delegación y el presidente municipal como convivios y/o reuniones de partido, ya que algunos integrantes de la delegación (segunda delegada) son militantes del partido en el gobierno (PRI).

Por otro lado, existe un marcado vínculo con algunos regidores municipales que son habitantes de Santa María Atarasquillo (tercer regidor, cuarta regidora y quinto regidor), quienes regularmente intervienen en las sesiones de cabildo para aprobar lo que la delegación gestiona ante el gobierno municipal.[46] Con base en lo anterior, el primer delegado comenta:

> "cuando nosotros pasamos alguna necesidad que tenemos como comunidad, les pedimos apoyo a ellos en el sentido de que cuando pase por cabildo apoyen".[47]

En otras palabras, esta interacción se configura mediante el cabildeo que los regidores llevan a cabo para que se autoricen todas las gestiones que los delegados realizan. Además, el quinto regidor impulsó al primer delegado durante la conformación de la planilla para la elección de delegados, por lo que existe un vínculo aún mayor entre estos dos actores. Al respecto, la segunda delegada menciona:

> "fuimos propuestos por alguien de aquí de Atarasquillo (funcionarios del gobierno municipal y/o líderes partidistas) que nos conocía, en este caso por ejemplo al primer delegado lo propuso el quinto regidor".[48]

[46] Regularmente, las gestiones que realiza la delegación que se presentan en sesiones de cabildo son proyectos en los que se requieren más recursos.

[47] Entrevista realizada al primer delegado de Santa María Atarasquillo.

[48] Entrevista realizada a la segunda delegada de Santa María Atarasquillo.

La delegación también sostiene vínculos con organismos del gobierno municipal. Una de las relaciones más intensas entre la delegación de Santa María Atarasquillo y organismos municipales se produce con el organismo de agua. Como ya se mencionó, la delegación apoya al COPACI con el mantenimiento básico de la red de agua (reparación de fugas de agua, remplazo de tubos, *coples*, entre otros) y para llevar a cabo esta función, recurre a la gestión de materiales ante el organismo de agua.

Por otra parte, cuando el mantenimiento de la red de agua rebasa la capacidad de ambas estructuras, de nueva cuenta se recurre a la gestión ante el organismo de agua para la reparación y/o remplazo de bombas, transformadores y demás reparaciones de mayor complejidad. Además, los delegados regularmente comunican al organismo sobre el estado de canales, vasos colectores, canales alcantarillados y desagües.

En cuanto a la relación con la dirección de obras públicas, esta se produce a partir de tres mecanismos: 1) mediante la gestión de materiales (o herramientas) que se realiza ante el residente de obra designado por el gobierno municipal en la comunidad; 2) la gestión de obras como reparación y/o pavimentación de calles, entre otras y 3) por medio de la vigilancia que realizan los delegados para que las obras que se efectúen en la comunidad, ya sea de mantenimiento o de infraestructura, se lleven a cabo en tiempo y forma.

Los delegados también se relacionan con la dirección de servicios públicos por medio de la gestión de materiales, de mejoras y de reparaciones mayores en torno al alumbrado público, la recolección de basura, el panteón comunitario y la limpieza de calles.

En torno a la seguridad pública, los delegados interactúan con el juez conciliador en aquellos casos en los que exista un conflicto entre vecinos que no se logre resolver en la delegación. Asimismo, informan a los elementos de seguridad pública cuando los vecinos, u otras personas, alteran el orden en la comunidad.

Por último, la relación con la dirección de desarrollo humano es menos intensa y de arriba hacia abajo, ya que los delegados sólo reciben información sobre los programas sociales: reglas de operación, convocatorias y fechas de inscripción.

Esta delegación mantiene vínculos muy estrechos con otros actores en el ámbito local además del gobierno municipal como: el diputado local, el diputado federal y el presidente del comité municipal del partido en el gobierno (PRI). La interacción con ambos diputados se produce a partir de la entrega de apoyos, es decir, los delegados se encargan de proponer a las personas que serán beneficiadas y organizar la entrega.

Por su parte, la relación entre la delegación y el presidente del comité municipal del PRI, quien a su vez fungió como primer delegado de la comunidad en la administración anterior, se produce cuando los delegados requieren información y/o documentos sobre asuntos que se llevaron a cabo en la administración anterior y requieren continuidad. Sin embargo, la relación más importante entre el presidente del PRI municipal con la delegación se produce por medio de la segunda delegada, a quien impulsó durante la conformación de la planilla para la elección de delegados en la comunidad.

Para el caso de San Francisco Xochicuautla, las relaciones entre los delegados y el gobierno municipal se producen principalmente por medio de organismos y funcionarios municipales como: el presidente municipal, el organismo de agua y las direcciones de obras públicas, servicios públicos y seguridad pública.

La relación entre los delegados de esta comunidad y el presidente municipal únicamente se produce a partir de la entrega del pliego petitorio (cada seis meses o cada año) en el que los delegados comunican al presidente municipal las necesidades de la comunidad. Otra forma de interacción surge mediante audiencias extraordinarias que los delegados solicitan. A diferencia de Santa María Atarasquillo, esta delegación no participa en las juntas regionales, por tanto, existen muy pocos mecanismos de interacción y, en consecuencia, una relación débil.

La relación con la dirección de seguridad pública es mucho más intensa. Un primer vínculo entre esta dirección y la delegación se ha gestado a partir de la capacitación y credencialización de los jefes de seguridad de la comunidad. La dirección de seguridad pública reconoce a los jefes de seguridad como figuras de apoyo y esto ha generado una relación estrecha en relación a funciones de seguridad como la detención y traslado de individuos que cometan delitos del fuero común en la comunidad. Ante esta situación, los jefes de seguridad, los delegados y los elementos de seguridad pública se encuentran en constante comunicación. Asimismo, la delegación mantiene relación con el juez conciliador con quien canalizan todos los conflictos que no se pueden resolver en la delegación.

La relación entre la delegación y el organismo de agua también se considera una de las más importantes y constantes en esta delegación, esta se produce a partir de la gestión de materiales para llevar a cabo el mantenimiento básico de la red de agua potable. De la misma manera que en Atarasquillo, los delegados comunican al organismo sobre el estado de los canales, vasos colectores, canales alcantarillados y desagües.

Con la dirección de obras públicas la relación se produce mediante: 1) la gestión de materiales y/o herramientas (en caso de que la delegación se haga cargo de alguna reparación); 2) la gestión de reparaciones y/o realización de obras en la comunidad y, 3) la vigilancia sobre el avance y correcta ejecución de las obras.

Por último, los delegados interactúan con la dirección de servicios públicos mediante la gestión: 1) de materiales, cuando la delegación tiene la capacidad para realizar funciones de reparación y 2) la gestión de reparaciones y/o mejoras de algunos servicios como el alumbrado público, la recolección de basura, el panteón comunitario y la limpieza de calles.

Esta delegación mantiene relaciones de cooperación con otros actores que no son parte del gobierno municipal como: la Organización de las Naciones Unidas, la subsecretaría de derechos humanos, que

han brindado apoyo a la delegación en temas de conservación de la lengua indígena y con cursos sobre derechos de los indígenas, y las normales de Tenería y Ayotzinapa que han realizado proyectos autosustentables que benefician a los vecinos.

Asimismo, esta delegación mantiene una relación muy intensa con el departamento de agua de la Ciudad de México debido al convenio que existe entre la comunidad y el gobierno de la Ciudad de México. La interacción se produce cuando la red de agua potable requiere mantenimiento: los delegados informan al departamento de agua y éste a su vez realiza funciones de mantenimiento como la reparación de bombas, reparación y/o remplazo de transformadores, entre otras reparaciones mayores.

Por último, la delegación de San Francisco Xochicuautla también se vincula con diputados locales y federales, quienes distribuyen apoyos en la comunidad por medio de los delegados. Sin embargo, a diferencia de Atarasquillo, esta delegación mantiene relación con diputados de distintos partidos políticos que en muchas ocasiones no son representantes del distrito al que pertenece el municipio.

A manera de conclusión, todos estos actores coadyuvan en mayor o menor medida con las funciones que realizan ambas delegaciones. Se observan interacciones en dos sentidos, es decir, de abajo hacia arriba (delegación-gobierno municipal) y de arriba hacia abajo (gobierno municipal-delegación).

Generalmente, la interacción delegación-gobierno municipal se desarrolla a partir de la gestión, la cual no solo representa un mecanismo formal de coordinación con el gobierno municipal, también se ha convertido en una función implícita de los delegados, ya que en muchas ocasiones el cumplimiento de sus actividades depende del trabajo de gestión que realizan. Por su parte, la interacción gobierno municipal-delegación se produce a partir de la provisión, ya sea de materiales, servicios, reparaciones y obras, por mencionar algunos ejemplos.

Con base en lo anterior, se observa que la relación entre las delegaciones y el gobierno municipal incide directamente en el cumplimiento o incumplimiento de las funciones delegacionales, puesto que las delegaciones no poseen los recursos económicos (a pesar de que generan recursos propios), materiales, humanos y de infraestructura suficientes para dar solución a los problemas de las comunidades. Así, el gobierno municipal, por ser el orden de gobierno inmediato y al que pertenecen, representa un actor clave en el desarrollo de las actividades de los delegados.

Naturalmente, estas relaciones producen cierta dependencia de las delegaciones al gobierno municipal; sin embargo, existe una marcada diferencia entre las relaciones (y dependencia) que se observan en Santa María Atarasquillo y en San Francisco Xochicuautla.

Por un lado, Santa María Atarasquillo mantiene una relación muy estrecha y sólida con el gobierno municipal que en gran medida se ha fortalecido por los lazos partidistas y los vínculos que los delegados mantienen con ciertos funcionarios. En ese sentido, esta es una delegación que se alinea al gobierno municipal y a su partido, incluso, no mantiene relación con actores ajenos al gobierno municipal o a funcionarios que no pertenezcan al PRI.

Al tomar en cuenta lo anterior, el cumplimiento o incumplimiento de las funciones de la delegación depende de este esquema de relaciones, por tanto, existe una intensa relación y por ende una gran dependencia; además, Santa María Atarasquillo es una delegación con muy poca autonomía, ya que regularmente se encuentra sujeta a lo que el gobierno municipal provee.

Por su parte, San Francisco Xochicuautla es una delegación que no mantiene una relación tan estrecha con el gobierno municipal, si bien para cumplir gran parte de sus funciones interactúan con él, no existe un vínculo tan cercano.

El esquema de relaciones entre San Francisco Xochicuautla y el gobierno municipal es débil por una razón: la delegación, de manera

deliberada y en estricto apego a sus usos y costumbres, prefiere no mantener una relación tan cercana con el gobierno municipal ya que consideran que entre más sólidos sean los lazos con él, menor autonomía tendrán como comunidad.

Siguiendo la misma lógica, esta delegación no depende sólo del apoyo del gobierno municipal para desarrollar sus funciones, también se relaciona con actores fuera del entorno local sin importar la filiación partidista. En otras palabras, esta delegación mantiene una relación débil con el gobierno municipal pero una mayor autonomía.

Por último, se presenta un cuadro general de cada una delegaciones en la que se resumen los tres componentes analizados: problemas, normas y actores (véase cuadro 25 y 26).

Cuadro 25. Resumen de componentes, delegación Santa María Atrasquillo

Problemas legales	Normas legales e informales		Problemas Organizacionales			Problemas del entorno	Actores
				Recursos Humanos			
Brecha Baja.	No Cumplen.	Planeación. Información. Rendición de cuentas. Visto Bueno.	Estructura	Primer delegado. Segunda delegada. Segunda delegada suplente. Presidente COPACI suplente. Tesorero COPACI. Primer vocal. Segundo vocal.	Encargado de mantenimiento. 2 Bomberos. Residente de obra.	Combinación con otras tareas	Relación con gobierno municipal: Fuerte
	Cumplen.	Seguridad. Planeación. Servicios públicos. Programas.	Ingresos	Constancias. Apertura de fosas. Tomas de agua. Fiesta patronal. Arrendamiento de auditorio.	Recursos económicos	Interferencias de líderes vecinales	Relación con actores fuera del gobierno municipal: Débil
			Disponibilidad Presupuestal	Nula			
	Rebasan.	Trámites y servicios. Servicios públicos. Visto Bueno. Recaudación.	Remuneración	Nula			

Cuadro 26. Resumen de componentes, delegación San Francisco Xochicuautla

Problemas legales	Normas legales e informales		Problemas Organizacionales			Problemas del entorno	Actores
				Recursos Humanos			
Brecha Media	No Cumplen	Planeación. Información. Rendición de cuentas. Programas. Visto Bueno.	Estructura	Primer delegado. Segundo delegado. Tercer delegado. Secretario COPACI. Tesorero COPACI. Primer vocal. Segundo vocal.	24 jefes de sección. 80 jefes de seguridad. 16 cobradores del rebombeo. 16 cobradores de la fiesta.	Combinación con otras tareas	Relación con gobierno municipal: Débil
	Cumplen	Seguridad. Planeación. Servicios públicos.	Ingresos	Constancias. Apertura de fosas. Tomas de agua. Rebombeo de agua. Multas. Fiesta patronal.	Recursos económicos	Interferencias de líderes vecinales	
			Disponibilidad Presupuestal	Nula			Relación con actores fuera del gobierno municipal: Fuerte
	Rebasan	Seguridad y tránsito. Trámites y servicios. Rendición de cuentas. Servicios públicos. Recaudación. Tareas religiosas.	Remuneración	Nula			

Fuente: Elaboración propia.

3.3 Fortalezas y debilidades: interpretación de resultados

Uno de los objetivos de esta investigación fue identificar fortalezas y debilidades de la figura auxiliar generadas en ambas delegaciones en función de los componentes analizados: problemas, normas y actores.

Dentro de los problemas legales se identificó la brecha que existe entre el marco legal y la práctica; de acuerdo con los resultados obtenidos, Santa María Atarasquillo presentó una brecha baja: mayor cumplimiento con el marco legal, y San Francisco Xochicuautla presentó una brecha media: menor cumplimiento con el marco legal.

En Atarasquillo, una brecha baja se tradujo en una debilidad para la figura auxiliar debido a que, como ya se mencionó, el marco legal es ambiguo, anticuado y sin modificaciones recientes, por tanto, los delegados se apegan a una normatividad que no tiene relación con la realidad y por eso sus funciones son limitadas y confusas.

Por el contrario, Xochicuautla presentó una brecha media que se tradujo en fortaleza para la figura auxiliar, debido a que en esta comunidad los usos y costumbres representan mayor importancia y por ende los delegados tienen mayor capacidad para modificar las reglas del juego.

En cuanto a la estructura organizacional, como parte de los problemas organizacionales, se observó (véase cuadro 21) que el recurso humano con el que se cuenta Santa María Atarasquillo para el cumplimiento de funciones asciende a 10 personas. La estructura delegacional en Santa María Atarasquillo, resultado de una combinación entre delegados y el COPACI y auxiliados por algunos trabajadores del gobierno municipal, tienen la tarea de atender las necesidades de una comunidad con 13, 769 habitantes. Así, los recursos humanos en esta delegación son insuficientes y, en consecuencia, la estructura organizacional en esta delegación es limitada y representa una debilidad para la figura auxiliar.

Por otra parte, el recurso humano con el que cuenta San Francisco Xochicuautla es mucho mayor al de Santa María Atarasquillo, ya que entre el personal delegacional y el de apoyo suman a 143 personas que llevan a cabo las funciones de la delegación (véase cuadro 22), es decir, estos 143 integrantes atienden las necesidades de una comunidad de 3,613 habitantes. Además, el personal de apoyo se encuentra distribuido en todas las secciones de la comunidad. Esto abona al mejor desempeño de las funciones: la estructura organizacional en esta delegación es robusta e incluyente, por tanto, este aspecto fortalece en gran medida el cumplimiento de funciones de la figura auxiliar.

El tema de los ingresos representó una gran fortaleza para la figura auxiliar en ambas delegaciones. Los pocos estudios que existen sobre autoridades auxiliares municipales argumentan que las delegaciones regularmente llevan a cabo sus actividades en ambientes áridos de recursos económicos; sin embargo, esta investigación dio como resultado lo contrario: las delegaciones sí tienen ingresos.

A partir de una función informal de recaudación, ambas delegaciones obtienen ingresos que posteriormente administran (véase cuadro 23). Estos ingresos que recaudan las delegaciones son los únicos recursos económicos con los que cuentan los delegados para realizar sus funciones.

La disponibilidad presupuestal es otro aspecto que representó una debilidad para ambas delegaciones. Al no contar con una partida presupuestal por parte del gobierno municipal que se destine para gastos administrativos y operativos, las delegaciones destinan parte de los ingresos recaudados para cubrir este tipo de gastos y en consecuencia tienen menos recursos para echar mano.

Siguiendo la misma lógica, la remuneración también es un aspecto que representó una debilidad en ambas delegaciones. Si bien los auxiliares son figuras de autoridad con una esencia comunitaria en donde la remuneración es el honor, también es cierto que los delegados realizan funciones de carácter público; sin embargo, al no

contar con ningún tipo de remuneración, estas tareas se llevan a cabo únicamente en el tiempo libre de cada uno de los integrantes de la delegación, lo que a su vez implica que se alternen las funciones y que el trabajo no sea constante. Además, en ambas delegaciones se considera que al no haber remuneración se incentiva la corrupción.

Debido a lo anterior, los delegados de ambas delegaciones recurren a otras fuentes de empleo para obtener ingresos y, por tanto, la combinación de tareas delegacionales con el trabajo (derivado de la nula remuneración por su cargo) representó otra debilidad en las delegaciones. Al tener otro trabajo, los delegados no ponen todo su tiempo y energía en las tareas delegacionales.

Además, los delegados combinan las funciones delegacionales con otras tareas. En Santa María Atarasquillo, como ya se comentó, los delegados alternan sus funciones con las labores del agua. Esto representó una debilidad para la figura auxiliar debido a que: 1) los temas de agua tradicionalmente no son parte de sus funciones; 2) el tema del agua es uno de los principales problemas de la comunidad y, 3) en este tema se emplea la mayor parte del tiempo y de los ingresos delegacionales.

Por su parte, en San Francisco Xochicuautla además del trabajo, tienen que alternar sus funciones con algunas tareas religiosas; sin embargo, a diferencia de Santa María Atarasquillo, esta tarea representó una fortaleza para la figura auxiliar debido a que prácticamente todas las funciones delegacionales giran en torno a las tradiciones religiosas, por ende, cumplir con las tareas religiosas constituye un gran reconocimiento de la comunidad (incluso existen multas por no cumplir con las tradiciones). En general, las tareas religiosas se asumen como una responsabilidad delegacional y son un aspecto básico que le da cohesión a la comunidad.

En cuanto a la interferencia de líderes vecinales, en ambas delegaciones este aspecto representó una debilidad, ya que los propios vecinos interfieren o limitan las actividades que llevan a cabo los delegados, incluso, deteniendo proyectos importantes para beneficio de la

comunidad. En general, los delegados consideran que las tareas que llevan a cabo se complican en su gran mayoría debido a la oposición de estos líderes.

Las funciones legales son ambiguas y no coinciden con la realidad de las comunidades; además, no han presentado cambios en los últimos años; paradójicamente, apegarse a las funciones legales limita a los delegados y no fortalece su figura de autoridad en sus respectivas comunidades.

Por el contrario, las funciones informales en ambos casos representó una fortaleza, ya que ante lo limitado que es el marco normativo, las delegaciones han buscado nuevas alternativas para mejorar el desempeño de sus actividades. De este modo, las funciones informales, como resultado del contexto y las prácticas en cada comunidad, han sido una herramienta fundamental para fortalecer a la figura auxiliar. A partir de funciones informales las delegaciones tienen mayor capacidad de respuesta y maniobra.

El esquema de relaciones con el gobierno municipal en Atarasquillo representó una fortaleza ya que el gobierno municipal es el actor más importante que coadyuva con el logro de las funciones delegacionales, es decir, el cumplimiento de funciones depende de la relación con el gobierno municipal que en este caso es muy intensa.

Por el contrario, el esquema de relaciones entre San Francisco Xochicuautla y el gobierno municipal representó una debilidad a pesar de que interactúan con él para el logro de algunas funciones. Como ya se comentó, la delegación prefiere no establecer lazos tan estrechos con el gobierno municipal y así conservar su autonomía.

Por otra parte, en Santa María Atarasquillo el esquema de relaciones con actores fuera del gobierno municipal es limitado y apegado a vínculos partidistas, por tanto, en aras de mantenerse alineados al gobierno municipal y al partido (PRI), no interactúan con otros actores que bien podrían coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones y abonar al fortalecimiento de la figura auxiliar en la comunidad.

Caso contrario a San Francisco Xochicuautla, en donde este esquema de relaciones representó una fortaleza para la figura auxiliar, ya que hay una mayor relación con actores fuera del gobierno municipal, esto ha generado intercambio de recursos con más actores y al mismo tiempo les ha permitido mantener distancia con el gobierno municipal.

Por último, se presenta una matriz por cada delegación (véase cuadros 27 y 28) en donde se muestran las fortalezas y debilidades a partir de la información obtenida y tomando como base los tres componentes analizados en esta investigación.

Cuadro 27. Matriz de debilidades y fortalezas en Santa María Atarasquillo

Problemas legales		Normas		Problemas Organizacionales		Problemas del entorno		Actores	
Brecha entre marco legal y la práctica: Baja	Debilidad	Funciones legales	Debilidad	Estructura	Debilidad	Combinación con otras tareas	Trabajo: Debilidad	Relación con gobierno municipal	Fortaleza
				Ingresos	Fortaleza		Temas de agua: Debilidad		
		Funciones informales	Fortaleza	Disponibilidad Presupuestal	Debilidad	Interferencias	Debilidad	Relación con actores fuera del gobierno municipal	Debilidad
				Remuneración	Debilidad				

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 28. Matriz de debilidades y fortalezas en San Francisco Xochicuautla

Problemas legales		Normas		Problemas Organizacionales		Problemas del entorno		Actores	
Brecha entre marco legal y la práctica: Media	Fortaleza	Funciones legales	Debilidad	Estructura	Fortaleza	Combinación con otras tareas	Trabajo: Debilidad	Relación con gobierno municipal	Debilidad
		Funciones informales	Fortaleza	Ingresos	Fortaleza		Tareas religiosas: Fortaleza	Relación con actores fuera del gobierno municipal	Fortaleza
				Disponibilidad Presupuestal	Debilidad	Interferencias	Debilidad		
				Remuneración	Debilidad				

Fuente: Elaboración propia

Con base en lo anterior, la fortaleza de la figura auxiliar en Santa María Atarasquillo se basa en tres aspectos clave: en primer lugar, de las funciones informales que permiten salirse del marco normativo y responder a ciertas demandas de la comunidad; en segundo lugar, de los ingresos que se perciben de los cuales se tiene un control absoluto y en tercero, de la relación tan estrecha con el gobierno municipal y el partido (PRI).

En otras palabras, debido a la importancia electoral que representa Santa María Atarasquillo, tanto el gobierno municipal como el partido se mantienen en interacción constante con la delegación que, a su vez, no muestra ningún tipo de resistencia.

Por otro lado, las debilidades de esta delegación se basan en un mayor apego al marco legal que impide que se modifiquen las reglas del juego; cuenta con una estructura organizacional débil e incapaz de atender todas las demandas de la comunidad; las funciones delegacionales se combinan con otras tareas que implican tiempo, esfuerzo y recursos; existen interferencias de líderes vecinales que, en muchas ocasiones, obstaculizan el trabajo delegacional y, por último, la relación con el gobierno municipal y el partido impide un esquema de relaciones con actores externos.

Por su parte, en San Francisco Xochicuautla la figura auxiliar se fortalece a partir de: 1) un esquema de usos y costumbres que los ha llevado a alejarse del marco legal y así tener mayor capacidad para modificar las reglas del juego; 2) una estructura organizacional fuerte, con figuras informales distribuidas en todo el territorio que complementan la estructura formal y auxilian a los delegados en las tareas delegacionales; 3) una serie de ingresos que si bien no se controlan de manera absoluta, se utilizan para el cumplimiento de algunas funciones; 4) un esquema de tradiciones religiosas que cohesiona a la comunidad y revaloriza a la figura auxiliar ante sus representados y, 5) un esquema de relaciones con actores fuera del gobierno municipal que permite recibir recursos de otras instancias y mantener cierta autonomía.

Las principales debilidades de esta delegación se observaron principalmente en: 1) las funciones legales, ya que esta delegación se hace más fuerte cuando controlan las reglas del juego; 2) la combinación de las funciones delegaciones con su trabajo debido a la nula remuneración por su desempeño público; 3) las interferencias de líderes vecinales que son un obstáculo para los delegados y, 4) la débil relación con el gobierno municipal.

En suma, se observa que en la delegación de San Francisco Xochicuautla la figura auxiliar cuenta con muchas más fortalezas que en la delegación de Santa María Atarasquillo.

Conclusiones

Después de este recorrido, quedó claro que al interior de los municipios son necesarias figuras de autoridad que representen y organicen a las comunidades. Las autoridades auxiliares surgieron para controlar a los pueblos interiores, mejorar la comunicación entre el centro y las demarcaciones alejadas y fortalecer el ejercicio de la Administración Pública municipal.

Se pudo apreciar la importancia de las autoridades auxiliares en dos sentidos: 1) la organización de las comunidades y, 2) la representación de los vecinos ante el gobierno municipal y viceversa. Así, la trascendencia de estas figuras se confirma debido a que, desde su origen, se han mantenido como integrantes del gobierno municipal a pesar de los cambios político-administrativos que ha enfrentado el municipio en México a lo largo de la historia.

La mirada aplicada a las relaciones entre el gobierno municipal y las autoridades auxiliares, permitió apreciar la permanencia de un profundo desequilibrio entre el centro y los pueblos interiores; por un lado, existe una gran crisis de gobernabilidad en las comunidades y, por otro, una gran crisis de vinculación entre el gobierno municipal y las comunidades.

A pesar de ser la figura de autoridad más cercana al ciudadano, los auxiliares representan un asunto que el gobierno municipal ha descuidado. Uno de los objetivos de estas autoridades es auxiliar al gobierno municipal en la ejecución de sus competencias al interior del municipio; sin embargo, regularmente operan en ambientes adversos y limitados, por ende, resulta complicado representar al gobierno municipal en las comunidades de forma eficiente.

Además, las autoridades auxiliares municipales (en el Estado de México) no presentan una evolución jurídica en sus atribuciones y funciones, incluso, se han mantenido con las mismas funciones durante 60 años: vigilar el cumplimiento de los ordenamientos y mantener el orden, tranquilidad y seguridad de los vecinos que habitan en los pueblos.

En general, se observó que existe un marco legal débil y ambiguo que regularmente no coincide con el contexto que se vive en las comunidades y que genera una coexistencia entre atribuciones formales-legales e informales.

Es importante mencionar que la investigación tomó como referencia la propuesta analítica de Hufty: el MAG. Este es un modelo que permitió analizar las características de los conflictos, acuerdos, normas e interacciones que, en este caso, surgieron de las relaciones entre autoridades auxiliares y gobierno municipal; además, ayudó a identificar como se toman decisiones y se elaboran normas sociales de los procesos colectivos, formales y/o informales, en una sociedad.

Desde esas premisas, el MAG resultó ser un modelo alternativo muy útil para analizar las características de los conflictos, acuerdos, normas e interacciones entre las autoridades auxiliares y el gobierno municipal.

Una de las mayores virtudes de esta propuesta analítica es su flexibilidad, ya que propone ciertos pasos que sirven como guía para el análisis y permitió moldear representaciones esquemáticas según el contexto, técnicas y experiencia del investigador.

Con base en esas experiencias, es posible decir que el MAG fue una herramienta metodológica oportuna, dúctil y accesible que facilitó el análisis de los distintos modos de gobernanza que desarrolla cada sociedad, así como de los sistemas de toma de decisiones y/o resolución de conflictos entre sus miembros, normas e instituciones.

Si bien es cierto que el MAG resultó ser una alternativa metodológica apropiada para esta investigación, también es cierto que presentó

algunas limitaciones que vale la pena mencionar. Sin duda, el atractivo principal de esta propuesta analítica es su maleabilidad, no obstante, al mismo tiempo representa una debilidad, ya que es más bien una guía y no una metodología específica.

Siguiendo la misma lógica, a pesar de que el MAG sugiere una serie de componentes bien establecidos, no se detallan pasos precisos para estimar cada componente y así llegar a los resultados que sugiere el modelo.

Lo anterior, fue un factor clave para dejar fuera del análisis dos componentes sugeridos por el MAG: procesos y puntos nodales, ya que son componentes que sin una explicación a detalle resulta complicado desarrollarlos.

Por otra parte, este trabajo de investigación arrojó algunos hallazgos del estudio de caso. En primer lugar, se puede concluir que las autoridades auxiliares municipales han sido rezagadas en distintos ámbitos, uno de ellos es el legal, el cual no ha mostrado ningún tipo de evolución en los últimos 60 años (en Lerma y en todo el Estado de México). Además, el marco legal que rige a las autoridades auxiliares es anticuado, establece responsabilidades sin considerar el contexto actual en el que operan en sus comunidades y no toma en cuenta si las delegaciones verdaderamente tienen la capacidad de cumplir con lo encomendado.

En general, destaca que es la nula evolución del marco legal la que ha provocado ambigüedad en las funciones legales de los delegados, quienes regularmente se ven obligados a rebasar la reglamentación y recurrir a funciones informales para responder a las necesidades de la comunidad. Paradójicamente, a partir de la informalidad ambas delegaciones han podido fortalecer, en mayor o menor medida, su figura como auxiliares; un claro ejemplo es la función de recaudación.

También se puede concluir que el COPACI, a pesar de ser un organismo independiente a la delegación con funciones propias, se superpone con la delegación (en ambos casos) dando como resultado una

combinación de estructura y funciones que no siempre están bien definidas.

En ese sentido, se generan conflictos de mando y jerarquía que afectan el funcionamiento de las delegaciones, además de que se crea una confusión sobre el rol que juega cada uno de los integrantes dentro de la delegación. Esta superposición de estructuras también genera que los delegados dediquen tiempo, energía e ingresos en funciones que tradicionalmente no les corresponden.

Al tomar como referencia las características anteriores, se observan dos tipos de estructuras organizacionales: en Santa María Atarasquillo una estructura limitada y poco organizada y en San Francisco Xochicuautla una estructura robusta y con figuras informales creadas y legitimadas por la comunidad.

Otro hallazgo importante es que los auxiliares, en las delegaciones analizadas, no se desenvuelven en un ambiente árido de recursos económicos. Ambas delegaciones cuentan con ingresos de tipo ordinario que obtienen de manera periódica por el desempeño de actividades propias.

Es claro que existen diferencias en cuanto a la cantidad de ingresos que perciben y la forma en la que se ejercen; por ejemplo: en Atarasquillo todos los ingresos son recaudados directamente por los delegados, quienes tienen control absoluto sobre los ingresos y deciden en que gastarlos sin ningún mecanismo de rendición de cuentas; por el contrario, en San Francisco Xochicuautla no todos los ingresos son administrados libremente por los delegados, ya que en algunos casos son recaudados en las secciones y administrados por los jefes de sección, por tanto, no tienen control absoluto sobre los recursos económicos y su uso depende de los acuerdos en las asambleas seccionales y generales.

En suma, a pesar de contar con ciertos ingresos, estos no son suficientes; regularmente, los delegados actúan en un entorno precario: sin ningún tipo de remuneración o relación laboral con el

gobierno municipal, combinando las tareas delegacionales con otras labores, entre otras cosas.

En cuanto al esquema de relaciones con el gobierno municipal, en ambas delegaciones se identificaron interacciones en dos sentidos: 1) de abajo hacia arriba (delegación-gobierno municipal), basada en la gestión, que se ha convertido en una función implícita de los delegados y, 2) de arriba hacia abajo (gobierno municipal-delegación), en la que el gobierno municipal es el principal proveedor ya sea de materiales, servicios, reparaciones u obras.

De manera específica, Santa María Atarasquillo mantiene una relación estrecha y sólida con el gobierno municipal y con el partido en el gobierno (PRI) y no mantiene relación con actores externos; por su parte, San Francisco Xochicuautla mantiene una relación débil con el gobierno municipal en estricto apego a sus usos y costumbres, ya que consideran que entre más sólidos sean los lazos con él, menos autonomía tendrán como comunidad. De este modo, existe una interacción e intercambio de recursos mucho más sólida con actores externos.

Por último ¿Cuáles son las características de gobernanza en las relaciones entre las autoridades auxiliares y el gobierno municipal que fortalecen o debilitan la figura auxiliar en las delegaciones?

En Santa María Atarasquillo las fortalezas se establecen a partir de: 1) los ingresos que se perciben (que en comparación con Xochicuautla son mucho mayores) y, 2) del vínculo tan sólido que existe con el gobierno municipal y el partido en el gobierno (PRI).

En términos de gobernanza, esto significa que en Santa María Atarasquillo existe mayor debilidad, ya que en esta delegación la fuerte interacción con el gobierno municipal y con el partido en el gobierno limita la relación con actores no gubernamentales; así, los acuerdos que se llevan a cabo para dar solución a problemas de la comunidad son principalmente con actores públicos (dejando fuera a los privados), lo que se traduce en una gran dependencia al gobierno municipal para adquirir recursos y alcanzar objetivos.

Por su parte, en San Francisco Xochicuautla, la figura auxiliar se fortalece a partir de: 1) un esquema de usos y costumbres que legitima las funciones informales de los delegados y brinda mayor capacidad para modificar las reglas del juego; 2) una estructura organizacional fuerte, con figuras informales distribuidas en todo el territorio que complementan la estructura formal y auxilian a los delegados en algunas tareas; 3) un esquema de tradiciones religiosas muy arraigado que le da cohesión a la comunidad y revaloriza a la figura auxiliar ante sus representados y, 4) un esquema de relaciones con actores fuera del gobierno municipal que permite recibir recursos de otras instancias y mantener cierta autonomía. En suma, la figura auxiliar en San Francisco Xochicuautla presentó más fortalezas que en Santa María Atarasquillo.

En términos de gobernanza, en San Francisco Xochicuautla existe mayor fortaleza, ya que no tener una relación tan estrecha con el gobierno municipal le permite interactuar con actores no gubernamentales, es decir, en esta delegación sí existen interacciones continuas con actores gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo, se aprecian líneas de autoridad informales que permiten que los delegados tengan la capacidad de modificar las reglas del juego y atender las demandas de la comunidad (realizan funciones más allá de lo que el marco normativo establece). En general, en esta delegación hay una gran variedad de acuerdos e intercambio de recursos con actores públicos (de distintos órdenes de gobierno y sin preferencia partidista) y privados.

En México, existen experiencias positivas que muestran un gran avance en materia de autoridades auxiliares. En Tabasco, por ejemplo: los centros integradores representaron un gran paso en la descentralización de algunos servicios administrativos en las comunidades; en Puebla, por medio de la Ley de Federalismo Hacendario, se obligó al gobierno municipal a distribuir equitativamente el presupuesto del ramo 33 entre las juntas auxiliares; en Tlaxcala, quizá la experiencia más exitosa en todo el territorio nacional, los presidentes municipales auxiliares se integran al gobierno municipal y defienden los intereses de la comunidad en sesiones de cabildo; estas figuras tienen realmente facultades municipales.

Estas experiencias han sido de gran trascendencia, tanto en el ámbito político como en el administrativo, a nivel municipal. En el ámbito político, el auxiliar se incorpora como regidor en el gobierno municipal (con voz y voto) y, a su vez, tiene capacidad de decisión en la comunidad (Tlaxcala); en el ámbito administrativo, por la capacidad de ejecución, administración de fondos y descentralización de servicios administrativos (Tlaxcala, Puebla y Tabasco).

Sin duda, el tema de las autoridades auxiliares municipales en estas entidades federativas ha mostrado un gran desarrollo, situándolas a la vanguardia con respecto al resto de las entidades federativas del país. En palabras de Olmedo (1999), estas experiencias son la punta de lanza de una verdadera revolución municipal.

Ante esta situación, las autoridades auxiliares aún se encuentran rezagadas a nivel municipal y estatal, pero sobre todo, en esta investigación se confirmó que el Estado de México ha menospreciado este tema en comparación con otras entidades federativas a nivel nacional.

Por otra parte, una de las mayores aportaciones de este trabajo de investigación es su contribución a la escasa investigación que existe sobre estos ámbitos del gobierno municipal, que como bien dice Cerda (2008), han permanecido fuera del alcance de los estudiosos por mucho tiempo. A pesar de que existen algunos aportes (principalmente en el derecho municipal), esta figura de autoridad ha sido apartada de los temas municipales aun teniendo casi 200 años dentro de la estructura de los gobiernos municipales y ser la figura de autoridad más cercana al ciudadano.

Además, a diferencia de los pocos trabajos desarrollados en México, esta investigación se concentró en el funcionamiento de las autoridades auxiliares en su zona de influencia, es decir, se desarrolló un análisis profundo del funcionamiento de los delegados desde las delegaciones.

Este trabajo de investigación también propuso una clasificación de problemas que dificultan que las autoridades auxiliares municipales

puedan cumplir con sus funciones. Si bien se tomaron como base algunas premisas desarrolladas por Olmedo, Cerda y Polo, en esta investigación se agruparon esas ideas y se hizo una clasificación de problemas: problemas legales, problemas organizacionales y problemas del entorno.

Asimismo, este trabajo de investigación contribuye a los estudios de gobernanza en este tipo de organizaciones, es decir, incide positivamente en la escasa investigación sobre autoridades auxiliares municipales a partir de un enfoque de gobernanza.

Finalmente, es posible advertir que quedan algunas vertientes abiertas a partir de las cuales se puede realizar un análisis más profundo acerca de estas autoridades auxiliares. En primer lugar, el análisis de los procesos y de las redes (puntos nodales) que articulan la gobernanza. En segundo lugar, pero no menos importante, cabe recordar que este estudio se concentró al interior de las delegaciones y, por tanto, hace falta desarrollar el análisis desde la perspectiva del gobierno municipal y desde la perspectiva de la comunidad.

Apéndices

Apéndice 1. Importancia histórica de Santa María Atarasquillo

Antes de que los aztecas conquistaran la región Lerma, los pueblos tenían nombre en su propia lengua; Atarasquillo era conocido como *Jomixi* que significa: artesanos de la pluma. Posteriormente (una vez conquistada la región) la mayoría de los pueblos perdieron su nombre original y fueron renombrados por los aztecas; así, *Jomixi* cambió de nombre a *Tlalaxco* que en náhuatl significa: tierra barrosa, barreal o en el barrial (García, 1999).

En 1526, posterior a la conquista española, Cortés dio por encomienda a Isabel Moctezuma (integrante de la alta nobleza indígena y quien tenía ascendencia sobre los pueblos) los pueblos sujetos a Tacuba; entre ellos se encontraba Tlalaxco, por lo que entonces Santa María Atarasquillo fue el más importante de los pueblos de la región (García, 1999).

Para finales del siglo XIX, con base en el decreto número 13 del 17 de Octubre de 1872, el Congreso del Estado de México estableció: 1) la erección de la municipalidad de Santa María Atarasquillo en el distrito de Lerma; 2) el fraccionamiento de los terrenos de la nueva municipalidad y, 3) la elección de las autoridades municipales y su respectiva instalación.

Con base en el boletín del archivo histórico del Estado de México, una vez establecido el padrón de fraccionamiento de las tierras y efectuadas las elecciones, la jefatura política de Lerma se encargó

de instalar a las autoridades del ayuntamiento de Santa María Atarasquillo, resultando electos: Evaristo Montoya como presidente municipal, Juan de Dios Montoya como síndico, y Agustín Pedraza, Camilo Santa Ana y Pascual Loperena como regidores. Las nuevas autoridades entraron en funciones el 1 de marzo de 1873.

Sin embargo, el ayuntamiento de esta comunidad no se mantuvo en funciones por mucho tiempo, ya que en 1877, a partir del decreto No. 6 del 9 de abril de 1877, se suprimió la nueva municipalidad y se determinó su reintegración a Lerma.

Lo anterior brinda un breve panorama acerca de la importancia histórica que ha tenido la comunidad, no sólo en el municipio sino en toda la región. De este modo, Santa María Atarasquillo se mantiene como una comunidad principal de Lerma y por esa razón se ha considerado pertinente analizarla.

Apéndice 2. Guión de entrevista para delegados

Datos generales	Edad: Sexo: Nivel de escolaridad: Ocupación: Delegación: Cargo dentro de la delegación: Tipo de designación: Afiliación partidista:
Problemas legales	1.- ¿Considera que las funciones que le han sido asignadas son suficientes para responder a las necesidades de la comunidad? 2.- ¿La delegación de la que forma parte tiene la capacidad para cumplir todas las funciones que le han sido asignadas? 3.- ¿Considera que la reglamentación que existe para regular sus funciones es suficiente?
Problemas organizacionales	4.- ¿Cómo se integra la delegación de la comunidad? 5.- ¿Todos los delegados trabajan en conjunto en la delegación? 6.- Además de los delegados ¿Quién trabaja en la delegación?

Problemas organizacionales	7.- ¿Con qué tipo de ingresos cuenta la delegación? 8.- ¿Considera que los ingresos que percibe la delegación son suficientes para atender sus responsabilidades? 9.- ¿Existe alguna partida presupuestal que el ayuntamiento destine para las actividades de la delegación? 10.- ¿Recibe alguna remuneración por su desempeño público?
Problemas del entorno	11.- ¿Tiene interés de acceder a puestos en el ayuntamiento o a cargos de elección popular? 12.- ¿Alterna sus funciones con tareas religiosas? 13.- ¿Considera que su campo de acción se ve limitado por cacicazgos, viejos liderazgos, dirigentes partidistas y/o líderes religiosos?
Funciones legales/ informales	14.- ¿Cuáles son las responsabilidades que tiene como delegado? 15.- ¿Cuáles son los reglamentos/leyes en los que se basa su accionar? 16.- En caso de violaciones a los reglamentos ¿qué le corresponde hacer? 17.- ¿El gobierno municipal lo tomó en cuenta para la elaboración del plan de desarrollo municipal?18.- ¿El gobierno municipal lo tomó en cuenta para la elaboración de programas derivados del plan de desarrollo municipal? 19.- ¿De qué manera colabora con el ayuntamiento en la ejecución del plan de desarrollo municipal? 20.- ¿De qué manera colabora con el ayuntamiento en la ejecución de programas derivados del plan de desarrollo municipal? 21.- ¿La delegación cuenta con un plan de trabajo? 22.- ¿El ayuntamiento los asesoró para elaborar su plan de trabajo? 23.- ¿Usted proporciona información de los vecinos de la comunidad al secretario del ayuntamiento para expedir certificados y constancias? 24.- ¿Cada cuánto informa a los vecinos de la comunidad sobre la administración de los recursos y asuntos a su cargo? 25.- ¿Cada cuánto informa al ayuntamiento sobre la administración de los recursos y asuntos a su cargo? 26.- ¿De qué manera informa a los vecinos sobre la administración de los recursos y asuntos a su cargo? 27.- ¿De qué manera informa al ayuntamiento sobre la administración de los recursos y asuntos a su cargo? 28.- ¿Cómo se autoriza la apertura de fosas en el panteón de la comunidad?

Funciones legales/ informales	26.- ¿De qué manera informa a los vecinos sobre la administración de los recursos y asuntos a su cargo? 27.- ¿De qué manera informa al ayuntamiento sobre la administración de los recursos y asuntos a su cargo? 28.- ¿Cómo se autoriza la apertura de fosas en el panteón de la comunidad? 29.- ¿La apertura de fosas en el panteón comunal tiene algún costo? 30.- ¿Realiza visitas para observar el estado en el que se encuentran los canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y desagües? 31.- ¿Cada cuánto se realizan estas visitas?
Relación con el gobierno municipal	32.- En caso de que los canales, vasos colectores, etc. Se encuentren en mal estado ¿le corresponde informar al ayuntamiento? ¿De qué manera o a través de quien lo hace? 33.- ¿Informa a los vecinos sobre programas de desarrollo social? ¿Cuáles? ¿De qué manera lo hace? 34.- ¿Ha emitido visto bueno sobre la autorización de instalación de establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambio de uso de suelo? 35.- ¿De qué manera se emite el visto bueno? 36.- ¿A quién se consulta en el ayuntamiento sobre algún asunto de la delegación? 37.- ¿Con qué frecuencia se reúnen con funcionarios del gobierno municipal y para que asuntos? 38.- ¿Con qué frecuencia los recibe el presidente municipal? 39.- ¿Con quién se toman las decisiones? 40.- ¿Qué tipo de decisiones se consultan al ayuntamiento y qué decisiones se someten a asamblea en la comunidad?
Recursos-Tipo de actor	41.- ¿Con qué recursos cuenta para desempeñar sus funciones? 42.- ¿Cuáles son los principales recursos económicos con los que cuenta la delegación? 43.- ¿Además de los delegados se cuenta con personal que labora en la delegación? 44.- ¿La delegación cuenta con reglamentos internos? 45.- ¿La delegación cuenta con manuales? 46.- ¿Reciben algún tipo de capacitación del ayuntamiento para el desempeño de sus actividades? 47.- ¿Con qué tipo de recursos materiales cuenta la delegación para el cumplimiento de sus funciones? 48.- ¿Dónde se almacenan los materiales que llegan a la delegación? 49.- ¿Cómo se reparten?

Relación con otros actores	50.- ¿Además del gobierno municipal y los habitantes de la comunidad, con que otros actores se relaciona? 51.- ¿Cuándo se relaciona con actores externos para que lo hace? 52.- ¿Cómo se relaciona con otros actores?

Bibliografía

Aguilar, Luis (2010), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.

Andrade, Eduardo (2006), *Derecho Municipal*, Oxford, México.

Arcudia, Carlos (2012), "La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, No. Especial: América Latina, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 93-116.

Ariza, Marina y Luciana Gandini (2012), "El análisis cualitativo comparativo como estrategia metodológica", en Marina Ariza y Laura Velasco (Coords.), *Métodos cualitativos y su aplicación empírica. Por los caminos de la investigación sobre migración internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 497-537.

Bando Municipal (2017), Ayuntamiento de Lerma, Lerma, Estado de México.

Cerda, Arnoldo (2008), *Autoridades Auxiliares*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.

Consejo Nacional de Población CONAPO (2012), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, CONAPO, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1995), H. LII Legislatura del Estado de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.

El Banco Mundial (1994), *Development in practice. Governance. The world bank´s experience*, El Banco Mundial, Washington D.C.

Fernández, Jorge (1997), *Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Fernández, Jorge (2017), *Régimen Jurídico Municipal, Delegacional y Metropolitano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Cuajimalpa.

Figueroa, Rubén (2006), "La gobernabilidad local en la democracia contemporánea", *Cuadernos de Administración*, No. 34, Universidad del Valle, Cali, pp. 61-96.

García, Claudia (1999), "Presidencias Municipales Auxiliares, Estado de Tlaxcala", en Raúl Olmedo (Coord.), *Experiencias municipales repetibles*, Instituto de Administración Municipal, México, pp. 193-209.

Guerrero-De León, Aída, Peter Gerritsen, Luis Martínez-Rivera, Silvia Salcido-Ruíz, Demetrio Meza-Rodríguez y Humberto Bustos-Santana (2010), "Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México", *Economía, Sociedad y Territorio*, (Vol. X) No. 33, Zinacantepec, pp. 541-567.

Hernández, Abiram y Alfonso Osegueda (2009), *Manual de gobierno municipal en México*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C., Xalapa.

Hernández, Pedro (1991), *Derecho Municipal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Hernández, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista (2010), *Metodología de la investigación,* Mc Graw Hill, México.

Hufty, Marc, Ernesto Báscolo y Roberto Bazzani (2006), "Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación", *Cadernos de saúde pública*, No. 22, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, Brasil, pp. 35-45.

Hufty, Marc (2008), "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza", en Hubert Mazurek (ed.), *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*, IFEA-IRD, La Paz, pp. 1-17.

Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (2013), *Estadística básica municipal Lerma*, IGECEM, Toluca.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), Censo de Población y Vivienda, [En Línea] México, Disponible en:

http://www.censo2010.org.mx/. (Consultado el 28 de Marzo de 2017).

Kooiman, Jan (2005), "Gobernar en gobernanza", en Agustí Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 57-82.

Ley Orgánica Municipal (1919), Legislatura del Estado de México, Toluca.

Ley Orgánica Municipal (1950), Legislatura del Estado de México, Toluca. Ley Orgánica Municipal (1957), H. XXXIX Legislatura del Estado de México, Toluca.

Ley Orgánica Municipal (1992), H. LI Legislatura del Estado de México, Toluca.

Martínez, Gustavo (1985), *La administración estatal y municipal de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Cuajimalpa.

Mayntz, Renate (2002), "Los Estados nacionales y la gobernanza global", *Reforma y Democracia*, No. 24, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, pp. 29-44.

Mayntz, Renate (2005), "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en Agustí Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 83-98.

Meyer, Lorenzo (1995), "El Municipio Mexicano a finales del Siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades" en Mauricio Merino (Coord.), *En busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, pp. 231-254.

Monje, Carlos (2011), *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*, Universidad Surcolombiana, Neiva.

Moreno, Miguel (2001), *La reorganización territorial del ayuntamiento rural: un enfoque alternativo para la modernización de los municipios rurales del país en el umbral del siglo XXI*, Plaza y Valdés, México.

Natera, Antonio (2005), "La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 33-34, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp.53-65.

Olmedo, Raúl (1996), *Diccionario práctico de la Administración Pública municipal*, Comuna, México.

Olmedo, Raúl (1999), *El poder comunitario en Tlaxcala: Las presidencias municipales auxiliares*, Comuna, México.

Olmedo, Raúl (2005), *El cuarto orden de Estado y de Gobierno. La Comunidad*, Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, Guadalajara.

Osborne, David y Ted Gaebler (1995*), La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona.

Peters, Guy y Jon Pierre (2005), "¿Gobernanza sin un gobierno? Replanteándose la Administración Pública", en Agustí Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 123-144.

Polo, Humberto (2012), *Administración Pública comunitaria y gobierno local en México: Las Autoridades Auxiliares Municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Cuajimalpa.

Porras, Francisco (2006), "Gobernabilidad, gobernanza y legitimidad política: hacia una nueva síntesis", en Adriana Borjas y Mónica Bucio (Coords.), *Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno*, Centro de estudios sociales y de opinión pública, México, pp. 89-116.

Porras, Francisco (2007), "Teorías de la gobernanza y estudios regionales", *Secuencia*, No. 69, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, pp. 161-185.

Porras, Francisco (2016), *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas,* Contemporánea, Ciudad de México.

Prats, Joan (2003), "El concepto y análisis de la gobernabilidad", *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, Institut Internacional de Gobernabilitat de Catalunya, Barcelona, pp. 239-269.

Quintana, Carlos (2003), *Derecho Municipal*, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México.

Reynoso, Selene y Miguel Villafuerte (2003), *Manual básico para la Administración Pública municipal*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.

Rhodes, Roderik (2005), "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en Agustí Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy:*

10 textos de referencia, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 99-122.

Rivera, Héctor (2013), "Sobre las autoridades municipales en México (a 490 años del cabildo de la Villa Rica de la Vera Cruz)", en Daniel Ruiz Morales y David Cienfuegos Salgado (Coords), *Justiciabilidad electoral en México Reflexiones, retrospectivas y retos*, Tribunal electoral del Estado de Veracruz, Xalapa, pp. 261-272.

Robles, Reynaldo (2008), *Las Constituciones del Estado de México y sus reformas 1824 – 2008*, Instituto de Estudios Legislativos, México.

Salazar, Julián (2009), *Elementos básicos de la Administración Municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

Salinas, María del Carmen (2001), *Los municipios en la formación del Estado de México, 1824-1846*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.

Salinas, María del Carmen (2005), "El municipio decimonónico como base del federalismo en el Estado de México", en David Cienfuegos Salgado (Compilador), *Constitucionalismo Local*, Porrúa, México, pp. 771-792.

Secretaria de Desarrollo Social (2010), *Organización democrática del cabildo*, Secretaria de Desarrollo Social, México.

Secretaría General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015), *Principles of Corporate Governance*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Washington D.C.

Venancio, Juan (2010), "Hacia elecciones democráticas de las autoridades auxiliares en los municipios del Estado de México", en Manuel González y David Cienfuegos (Coords.), *El Municipio Base del régimen interior de los estados*, Editora Laguna, Saltillo, pp. 49-62.

Ziccardi, Alicia (1996), "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Alicia Ziccardi (Coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Porrúa, México, pp. 13-37.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

Consejo Directivo 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Estructura Administrativa

Presidente:	Mauricio Valdés Rodríguez
Secretario Ejecutivo:	Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Técnico:	Juan José Martínez Aguilar
Director de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense:	Benjamín Macedo Pérez
Titular del Órgano Interno de Control:	José Ángel Oliva Aguirre
Directora de Comunicación y Programa Editorial:	Raiza Dayar Mora
Directora de Igualdad de Género:	Jessica C. Castillo Pérez
Director de Modernización Municipal:	Carlos J. Tello Arteaga
Directora de Políticas de Gobierno:	Lourdes Castro Haro
Director de Administración y Finanzas:	Guillermo Posadas Rodríguez

Gobernanza a través de las Autoridades Auxiliares Municipales en Lerma, Estado de México

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2018
en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: impresostega@gmail.com

La edición consta de 300 ejemplares

Juan Carlos Reyes Paredes (Ciudad de México). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México y Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense A.C.

Docente y panelista en diversos congresos de Ciencia Política y Administración Pública. Obtuvo el Premio Municipal de la Juventud Lerma 2016 en la modalidad académica y en 2018 le fue concedido el Premio IAPEM Bienal en la Modalidad de Maestría.

www.iapem.edomex.gob.mx IAPEM @IAPEM

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

iapem

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.