

Gobernanza y desarrollo
local: estudio para la
junta auxiliar de San
Baltazar Tetela, en el
municipio de Puebla,
Puebla* /Governance
and local development:
a study for the auxiliary
council board of
San Baltazar Tetela,
in the municipality of
Puebla (Puebla)

* Artículo de investigación científica. Recibido: 26 de mayo de 2017. Aceptado: 14 de julio de 2017. TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / issn: 1870-6916 / Nueva Época, año 11, núm. 43, octubre 2017-marzo 2018, pp. 56-77.

Montserrat Miquel Hernández*
Angélica Cazarín Martínez**

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar los procesos de gobernanza territorial en la comunidad de San Baltazar Tetela, en el municipio de Puebla, a través de lo que las autoridades establecen como su principal fuente de ingresos: la panga Mónica II. En este contexto, es importante destacar que la base teórica que sustenta el trabajo es el desarrollo local, entendido como un proceso sociopolítico donde la articulación de actores tiene un papel central para la gestión local y la gobernanza territorial, la cual establece la inclusión de los actores comunitarios que, a través de su identidad con el territorio, hacen que la toma de decisiones presente un estándar mayor de legitimidad y aceptación. Para ello, se hace una revisión documental respecto a la junta auxiliar, así como entrevistas de profundidad con los principales actores involucrados en la panga, donde se resalta que la ausencia de un liderazgo conlleva a la falta de consenso acerca del futuro del proyecto local turístico como fuente de ingresos y empleos en beneficio de los habitantes de la comunidad.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza territorial, desarrollo local, actores locales, junta auxiliar.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the processes of territorial governance in the community of San Baltazar Tetela, in the municipality of Puebla, through what the authorities establish as their main source of income: the Monica II panga. In this context, it is important to emphasize that the theoretical basis that underpins the work is local development, understood as a sociopolitical process where the articulation of actors has a central role for local management and territorial governance, which establishes the inclusion of community actors who, through their identity with the territory, make decision making present a higher standard of legitimacy and acceptance. For this, a documentary review is made regarding the auxiliary council board, as well as in-depth interviews with the main actors involved in the panga, where it is emphasized that the absence of a leadership leads to a lack of consensus about the future of the local tourism project as a source of income and jobs to benefit the community citizens.

KEYWORDS

Territorial governance, local development, local actors, auxiliary board.

* Profesora investigadora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (miquel_1@hotmail.com) orcid.org/0000-0002-3005-0565

** Profesora investigadora en el Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala, México. (cazarin0202@hotmail.com) orcid.org/0000-0002-6955-3741

1. Introducción / 2. Gobernanza y territorio / 3. Gobernanza para el desarrollo local / 4. Contextualización de San Baltazar Tetela y la Panga Mónica II / 5. Mónica II: entre la gobernanza territorial y el desarrollo / 6. Conclusiones / 7. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo local debe ser entendido como un proceso político y social que resulta de la construcción democrática y la gobernanza. La democracia, como es sabido, requiere de la participación ciudadana en la toma de decisiones otorgando legitimidad al proceso, el cual, a través de las herramientas que ofrece la gobernanza, garantiza la equidad en el manejo consensuado de los recursos públicos en beneficio de las propias comunidades.

El objetivo de este artículo es analizar los procesos de gobernanza territorial que llevaron a la comunidad de la junta auxiliar de San Baltazar Tetela, en el municipio de Puebla, a resolver, a través de asambleas comunitarias, la administración de su principal fuente de ingresos, la panga Mónica II; de igual forma, se analiza el proyecto de un corredor turístico alrededor de la panga, como detonante de desarrollo local. La metodología utilizada es de corte cualitativo, parte del análisis y de la revisión de bibliografía especializada sobre gobernanza territorial y desarrollo local, y de una revisión documental respecto a la junta auxiliar, así como de la realización de entrevistas a profundidad con los principales actores involucrados en la panga.

El artículo se divide en cuatro apartados. En el primer apartado se hace una revisión teórica de la gobernanza y su conjunción con el territorio, se discute la construcción del concepto de *gobernanza* y sus características, así como el vínculo entre dicho concepto como una acción política de gestión pública y el territorio como el espacio que identifica e incentiva la participación de los actores locales con el fin de lograr la gobernanza territorial. En el segundo apartado se revisa la relación entre la gobernanza y el desarrollo local, donde se muestra cómo dicha relación es inmanente debido a que el desarrollo local requiere de procesos de gobernanza para su correcto funcionamiento y que el desarrollo local es el impulsor de los procesos de gobernanza. En la tercera parte del artículo se contextualiza la junta auxiliar de San Baltazar Tetela; destaca como punto central del análisis la separación del territorio, producto de la creación de la presa de Valsequillo, hecho que originó la llegada de la panga.¹ Finalmente, en el cuarto y último apartado del artículo se presenta

¹ Una panga es una embarcación menor, sin cubierta, usada para la pesca y para servicios auxiliares. Es una plataforma metálica impulsada por una lancha, en la que se traslada vehículos y personas de un extremo a otro.

el análisis de los procesos políticos y sociales que dieron origen al proyecto del corredor turístico de la panga de San Baltazar Tetela, así como los retos y las metas a los que se enfrentan quienes están a cargo de dicha actividad, donde la mayoría son metas incumplidas.

2. GOBERNANZA Y TERRITORIO

La *gobernanza* es un concepto que permite entender, al mismo tiempo, cómo se dan los nuevos procesos de gobierno dentro de los territorios y cómo se entretejen las relaciones entre los actores públicos y privados en dicho espacio. La gobernanza está directamente relacionada con la gobernabilidad, en la medida en que “la gobernanza aumenta la capacidad de dirección de la ley y las políticas públicas, a través de la inclusión de sus destinatarios en la búsqueda de consensos y en los procesos de toma de decisiones”.² Entonces, la gobernabilidad ya no es consecuencia de las acciones del gobierno exclusivamente, sino de la habilidad del sistema para involucrar actores en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. De este modo, la gobernanza es definida desde la gobernabilidad democrática como un componente que garantiza la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia.³

De igual forma, Aguilar Villanueva,⁴ en su texto *Gobernanza y gestión pública*, establece que la gobernanza, vista desde la perspectiva de la ingobernabilidad, incluye la capacidad que tiene el gobierno para gobernar (tomar acciones) a la sociedad, y opina que el tipo de acciones que realiza determinan la relación que tiene con sus ciudadanos; tales acciones permiten analizar si el gobierno está usando o desperdiciando sus potencialidades directivas y los recursos que le han sido otorgados, para confirmar si está gobernando y si efectivamente está cumpliendo con los objetivos que se le han asignado. Para Aguilar:

El concepto de gobernanza expresa entonces la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en ocasiones. Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados.⁵

² Jiménez, William Guillermo y Ramírez Chaparro, César Alejandro, “Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá D.C. El caso de la política de empleo”, *RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, núm. 1, volumen 6, 2007, p. 116. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38060108>.

³ Cfr. Mayorga, F. y Córdova, E., *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007. No publicado.

⁴ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

⁵ Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 15.

Por lo tanto, existen dos visiones de la gobernanza: una vieja gobernanza y una nueva gobernanza; la primera considera débil e incapaz a la sociedad, fundamentada en un gobierno centralizado con una organización reglamentada en su actuación, con líneas de mando descendientes a las cuales se atiende para la consecución de resultados y la difusión de información; la nueva gobernanza se define sobre la base de una sociedad fuerte y organizada que fundamenta la descentralización y una mayor cooperación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, para la movilización de recursos, capacidades en programas y proyectos que buscan la solución de los problemas en contextos territoriales específicos.⁶

La gobernanza y la gobernabilidad están fuertemente relacionadas, como lo señala Valadés,⁷ en las decisiones, que, además de legales, deben ser razonables y eficaces porque no basta con la pura legalidad. La gobernabilidad no se agota con la actuación apegada a derecho de los titulares del poder, su finalidad es asegurar las condiciones para satisfacer las demandas de la sociedad. No se trata de atender cualquier tipo de requerimiento, los relevantes son aquellos que guardan relación con lo establecido por el sistema normativo vigente y con las políticas de desarrollo adoptadas. En este contexto, Omar Guerrero establece que la gobernabilidad es:

El conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un gobierno que no solo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general.⁸

Por su parte, Leonardo Curzio, en el texto *La gobernabilidad en el México contemporáneo*,⁹ advierte que existe una vaguedad en el concepto de *gobernabilidad*, aunque existe una idea general que asocia a la gobernabilidad con la capacidad de desarrollar equilibrios razonablemente estables entre los sistemas económico, político y cultural, los cuales permitirán a los asuntos públicos ser llevados con armonía.

Podemos asumir entonces que para que exista gobernabilidad se requiere de la gobernanza, puesto que es a través de ésta como se garantiza que en la toma de decisiones del gobierno sea tomando en cuenta el

⁶ Cfr. Balente, Obeimar; Díaz, José M. y Parra, Manuel, "Evaluación de la institucionalización de la nueva gobernanza en el desarrollo rural en México", *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIII, núm. 42, mayo-agosto, 2013, pp. 495-519.

⁷ Valadés, Diego, *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, Instituto de investigaciones jurídicas-UNAM, 2005.

⁸ Guerrero, Omar, "Ingovernabilidad: disfunción y quebranto social", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 3, 1995, p. 25.

⁹ Cfr. Curzio, Leonardo, "La gobernabilidad en el México contemporáneo", *Afers Internacionals*, núm. 40-41, 1998, pp. 187-215.

ciudadano; en este sentido, se establece un círculo virtuoso vinculante que permite una mejora democrática constante. Es importante resaltar que la gobernanza tiene como referencia intelectual a la nueva gestión pública, que, de acuerdo con Aguilar,¹⁰ tienen el propósito de neutralizar los problemas administrativos y fiscales de los gobiernos, para ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas de la sociedad. A este enfoque se le llama nueva gobernanza, y está fuertemente ligado a los planteamientos de la gobernabilidad, por lo que la “*gobernabilidad y governance* son dos conceptos interrelacionados, sin embargo, para efectos analíticos es necesario separarlos”.¹¹

La nueva gobernanza alude entonces a un nuevo estilo de gobernar, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción del Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.¹² Dicha propuesta de gobernanza considera al gobierno como un agente de dirección necesario pero insuficiente, tanto para la identificación de los problemas como para su resolución.

La gobernanza debe ser entendida como la existencia de un proceso de dirección de la sociedad, que ya no sólo es equivalente a la acción directiva del gobierno únicamente, sino que permite la participación de otros actores públicos y privados, como universidades y asociaciones civiles, entre otros. Este proceso incluye la gobernabilidad en tanto requiere de la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin ello no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad en el antes y el ahora. Se entiende entonces que un gobierno competente es apenas uno de los actores requeridos para lograr una dirección exitosa de la sociedad. La gobernanza implica además impulsar mejores relaciones entre actores, experimentar nuevas propuestas y proyectos, así como buscar nuevas formas de interrelación e interdependencia entre el gobierno y la sociedad civil;¹³ por ello, se considera que la gobernanza implica un cambio sustancial en la acción del gobierno y en cómo genera sus procesos:

El paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

¹¹ Prats, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, 2001, pp. 103-148.

¹² Cfr. Natera, P. A., “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, 67, núm. 4, 2005, pp. 755-791.

¹³ Cfr. Sántiz Gómez, Abraham y Parra Vázquez, Manuel Roberto, “Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc”, *Revista de Geografía Agrícola*, núm. 44, enero-junio, pp. 71-90.

a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.¹⁴

De esta manera, la gobernanza, entendida como un proceso, requiere de un gobierno capaz y eficiente, además de la participación de actores no estatales que forman redes que se entretajan en un territorio, para dar sentido a la relación entre gobernanza y territorio. Torres y Ramos hacen referencia a tres paradigmas que dan un marco epistemológico a la gobernanza y que permiten la conjunción con el territorio:

a) Complejidad; b) Geografía económica y la teoría de los distritos industriales desarrolladas en Europa a partir de las experiencias de las aglomeraciones industriales, de los sistemas productivos locales y del desarrollo endógeno; y c) Análisis del desarrollo institucional y del capital social, lo que nos permite entender el marco de gobernanza que genera el diálogo entre los actores locales, regionales y nacionales.¹⁵

La conjunción de estos paradigmas, de acuerdo con los autores, permite elaborar una concepción de la gobernanza en la que pueden observarse los encadenamientos industriales, culturales y la formación de instituciones en un espacio específico (territorio). La gobernanza, por tanto, constituye una nueva forma de proceso que conlleva a una nueva estrategia que garantice y sea garantizada por la gobernabilidad debido a la generación y el mantenimiento de la legitimidad de las instituciones públicas, lo cual permite, junto con la descentralización, el otorgamiento de autoridad política a otros actores sociales y económicos dentro de un territorio.

El territorio se define como el lugar en el cual se desarrollan intercambios, relaciones, comportamientos y actividades que sedimentan las sociedades y le dan una configuración particular al paisaje, a las formas de trabajo y a los productos locales.¹⁶ En este contexto, Saquet afirma que “el territorio es una construcción social, histórica, relacional y está siempre vinculado a procesos de apropiación y dominación del espacio y, evidentemente, a las personas”;¹⁷ por lo tanto, la territorialización es la apropiación social de un fragmento del

¹⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., *El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2007, p. 5. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>.

¹⁵ Torres Salcido, Gerardo y Ramos Chávez, Héctor. “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, mayo-agosto 2008, p. 82.

¹⁶ Cfr. Torres Salcido, Gerardo y Ramos Chávez, Héctor, *op. cit.*

¹⁷ Saquet, Marco, *Por una geografía de las territorialidades y de las temporalidades. Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*, Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata, 2015, p. 34.

espacio por parte de una comunidad, con todas sus características sociales, culturales, políticas y económicas, lo que reafirma que “sociedad-espacio-tiempo-naturaleza-territorio son indisociables”.¹⁸

Por su parte, Sergio Boisier afirma que el territorio puede ser entendido de distintas maneras: a) como un territorio natural que sólo permite ver los elementos naturales sin que haya intervención humana, b) como un territorio equipado o intervenido en el cual el ser humano tiene ya un papel al instalar dentro de éste transportes, obras de equipamiento y otras actividades, y c) como territorio equipado que conjunta las características descritas antes por Saquet, en el cual existe una comunidad organizada que se reconoce y tiene como referencia de sí misma al territorio, que además ha dado normas para su regulación y una organización política-administrativa.¹⁹ En este sentido, el territorio es la unidad física que permite la identificación de la comunidad con su entorno y que materializa las interacciones de la comunidad bajo un contexto de socialización que es continuo y evolutivo, es decir, “las fuerzas sociales efectivizan el territorio en él y con el espacio geográfico, centrado en las territorialidades y temporalidades de los individuos y emanado de ellas, condicionando y siendo directamente determinado por nuestra vida cotidiana”.²⁰

Así, el análisis de la nueva gobernanza y el territorio ha dado origen al enfoque de la gobernanza territorial. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la buena gobernanza debe promover la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia y la legalidad, por lo que se entiende como un proceso político que debe generar bienestar en la comunidad; por lo tanto, el término *gobernanza territorial* se define como:

La capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos (i) el Estado (gobernanza multinivel vertical), (ii) la sociedad civil, (iii) las agencias públicas localizadas territorialmente y (iv) el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual, el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulado del crecimiento económico con inclusión social.²¹

¹⁸ Saquet, Marco, *op. cit.*, 2015, p. 36.

¹⁹ Boisier, Sergio, “Desarrollo local, ¿de qué estamos hablando?”, en Vázquez, A. y Madoery, O., *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Argentina, Homo Sapiens, 2001.

²⁰ Saquet, Marco, *op. cit.*, p. 41.

²¹ FAO, *El nuevo modelo de gobernanza territorial en América Latina y el Caribe*, 2015. Disponible en: <http://www.fao.org/agronoticias/agro-editorial/detalle/es/c/276478/>.

En la propuesta de la FAO está presente la capacidad de la sociedad para generar desarrollo a través de sus actores, que pueden ser públicos o privados, guiados por el interés común de estimular el bienestar en su territorio, entendido desde el crecimiento económico y la inclusión social. De igual forma, la propuesta de Torres y Ramos apuesta por la participación y el diálogo entre diversos actores:

Por gobernanza territorial se entiende la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro-meso y micro, así como el diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes.²²

Sin embargo, no debemos olvidar que, tal como afirma Serrano,²³ desde la perspectiva de la gobernanza territorial se da un papel central a la descentralización y, con ello, a los gobiernos regionales y locales, para fortalecer la organización política de las comunidades, para que tengan el rol líder, es decir, la capacidad de impulsar una red de organizaciones, agencias y actores que gestionen oportunidades en beneficio de sus territorios.

3. GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO LOCAL

La gobernanza y el desarrollo local están fuertemente vinculados, se requiere de la gobernanza para que el desarrollo local logre sus objetivos y del desarrollo local para que la gobernanza funcione. El desarrollo es definido por Carrillo “como un proceso mediante (y durante) el cual se mejora la calidad de vida de la sociedad”.²⁴ El desarrollo es entonces un proceso parcial que incluye todos los aspectos que inciden en la calidad de vida de los individuos, incluyendo aspectos económicos, políticos, sociales y culturales. El desarrollo local se entiende como un proceso que se encuentra caracterizado por relaciones históricas, políticas, sociales, económicas y culturales a nivel local, por lo que “el desarrollo local es un proceso mucho más sociopolítico que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más políticos, de articulación de actores y capital social, que de gestión local o de proyectos productivos”.²⁵ El abordaje del desarrollo local se plantea en términos sociales (participación,

²² Torres Salcido, Gerardo y Ramos Chávez, Héctor, “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, mayo-agosto 2008, p. 80.

²³ Serrano, Claudia, *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Chile, 2011. Disponible en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf.

²⁴ Carrillo, Mario, *La teoría y la promoción del desarrollo regional sustentable*, México, BUAP, 2006, p. 21.

²⁵ Gallicchio, Enrique y Camejo, Alejandra, *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, 2005, p. 40.

perspectiva de género, creación de redes), económicos (potenciales endógenos) y políticos (descentralización y gobernanza).

El desarrollo local, para su configuración, requiere tomar en cuenta el sistema de actores (los agentes que intervienen en el proceso de desarrollo y cómo se articulan), el modo de desarrollo (la forma que ha tomado la estructura socioeconómica local) y la identidad (cómo se construye la identidad local en el territorio).²⁶ El desarrollo local implica al menos cinco elementos principales:

- 1) La concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales.
- 2) La construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado.
- 3) Una nueva manera de comprender y construir cada país. Por una parte, se hace visible el territorio completo, todas sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente como sujetos y generadores de democracia y desarrollo.
- 4) El reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional y
- 5) Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional.²⁷

La gobernanza territorial establece que se debe incluir a los actores de una comunidad para la toma de decisiones y que se debe tomar en cuenta también su identidad como parte esencial en la conformación de sus procesos políticos y de gobierno. El desarrollo local es un proyecto político de construcción democrática, y la gobernanza²⁸ es la herramienta necesaria para que esa construcción se pueda dar, ya que la democracia requiere de la participación del mayor número de personas en la toma de decisiones, y la gobernanza garantiza que se dé esa participación de manera equitativa para los miembros de una comunidad.

La gobernanza territorial vincula al Estado con su entorno, a los actores nacionales con los actores locales, y permite la cooperación entre ellos, lo que genera una mejor toma de decisiones, ya no centralizada y sí vinculada directamente con el desarrollo local. Si bien los procesos de desarrollo local

²⁶ Cfr. Gallicchio, Enrique y Camejo, Alejandra, *op. cit.*, 2005.

²⁷ Enríquez, Alberto y Gallicchio, Enrique, *Gobernanza y desarrollo local. Gestión de las transformaciones sociales*, 2003, p. 21. Disponible en: <http://www.repo.funde.org/843/1/Gobernanzaydesarrollolocal.pdf>.

²⁸ Cfr. Paredes, J., “Otra democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local”, *Revista Polis*, 2007. Disponible en: <http://polis.revues.org/4828>.

se dan en escenarios diversos y no siempre acompañados de una gobernanza local eficiente, es evidente que se requiere de la gobernanza para lograr mejores resultados, porque se convierte en el instrumento político-administrativo que permite consolidar el desarrollo local, en el entendido de que el motor del desarrollo local se basa en la dinámica e iniciativa ciudadanía, donde el gobierno es el árbitro que acompaña dicho proceso.

Por lo anterior, el desarrollo local requiere de alianzas y de la cooperación entre actores que permitan la formación y consolidación de un capital social que tenga como resultado acuerdos para lograr una acción pública local de alta intensidad.²⁹ Finalmente, es importante destacar que el desarrollo local mejora la gobernanza, ya que pone al gobierno al alcance y servicio de la gente, pues, tal y como afirman Gallicchio y Camejo, “el abordaje político del desarrollo local cobra mayor notoriedad en relación con los procesos de descentralización y construcción de gobernanza”.³⁰ Entonces, la gobernanza y el desarrollo local son parte de un mismo proceso y se requieren mutuamente para generar alianzas estratégicas que permitan que los distintos actores públicos y privados, endógenos y exógenos, consoliden el proceso de desarrollo y aseguren su propia legitimidad.

4. CONTEXTUALIZACIÓN DE SAN BALTAZAR TETELA Y LA PANGA MÓNICA II

Las juntas auxiliares en el municipio de Puebla son una organización que ha subsistido con el paso del tiempo y que, a pesar de los cambios políticos y jurídicos que han sufrido, mantienen un orden dentro de sus comunidades. Alberto Amador Leal establece, en su artículo “Juntas auxiliares, ¿cuarto orden de gobierno o restitución de derechos originales?”, lo siguiente:

La figura de Juntas Auxiliares está arraigada como forma primaria de gobierno dado que la circunscripción territorial, en lo general, corresponde a asentamientos originales de los pueblos indígenas o a procesos de población claramente identificados, a diferencia del municipio que desde la colonia fue diseñado con la perspectiva de control.³¹

La junta auxiliar es una institución política y administrativa, constituye un órgano de apoyo del Ayuntamiento para coadyuvar al cumplimiento de sus

²⁹ Cabrero, Enrique, “Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?”, *Estudios sobre Desarrollo Humano*, PNUD, México, 2005.

³⁰ Gallicchio, Enrique y Camejo, Alejandra, *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, 2005, p. 53.

³¹ Leal, Amador, “Juntas auxiliares, ¿cuarto orden de gobierno o restitución de derechos originales?”, *La Quinta Columna*, 11 de abril de 2011, p. 1.

finés, así como para procurar el cumplimiento de los órdenes legales, administrativos y reglamentarios del municipio. Las juntas auxiliares en Puebla experimentaron una modificación administrativa en la Ley Orgánica Municipal (LOM) en diciembre de 2013 (OJP, 2013), cuando se transformaron de órganos de gobierno a órganos desconcentrados de la administración pública municipal. La autoridad en la junta auxiliar es el presidente auxiliar, que es electo por voto popular en elección secreta y mediante planillas de la comunidad.

Las juntas auxiliares surgieron como una necesidad para mantener la gobernabilidad sobre las comunidades, por lo que nunca han desaparecido; si bien fueron transformándose en el tiempo, siempre permanecieron como un enlace con la comunidad. La reforma a la LOM, de diciembre de 2013, establece la dependencia de los presidentes auxiliares con el Ayuntamiento, debido a que ya no reciben un presupuesto predeterminado, sino que ahora tienen que esperar el presupuesto participativo del Ayuntamiento para entonces confirmar la asignación de recursos. De acuerdo con los datos del presupuesto de egresos 2015 del Ayuntamiento de Puebla, para gastos de operación de las juntas auxiliares se destinan \$18,325,000.00, los cuales se distribuyen entre las 17 juntas auxiliares, por lo que el recurso que se asigna es de \$1,077,941.00 aproximadamente para cada junta auxiliar. Por otra parte, en el Presupuesto de Egresos 2016 del Ayuntamiento de Puebla se indica lo siguiente:

En cumplimiento al criterio número 61 del Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM) 2015 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) que se refiere a las transferencias a autoridades auxiliares municipales, no se tiene contemplados recursos para las mismas.³²

Desde de 2016 las juntas auxiliares dependen del presupuesto participativo que otorga el Ayuntamiento, lo cual genera impactos no sólo en la forma de trabajo de los presidentes auxiliares, sino que se refleja en rubros como la seguridad, que ahora depende totalmente del Ayuntamiento, y obliga a los presidentes auxiliares a deshacer sus cuerpos policiacos y pedir el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública municipal para atender dicha demanda. Es claro que el cambio en la legislación municipal propició la centralización de las decisiones políticas y de gobierno, lo que contradice la forma de asignación de los presupuestos para el desarrollo local que señala como una de sus características la descentralización, mientras que la gobernanza territorial plantea que la toma de decisiones ya no puede estar centralizada, por lo que encontramos una contradicción, pues la reforma establece lo contrario.

³² Presupuesto de Egresos para 2016 del Ayuntamiento de Puebla, p. 41.

La junta auxiliar de San Baltazar Tetela³³ se localiza en el municipio de Puebla, en el estado de Puebla; cuenta con una población total de 9 000 personas. Su historia se remonta a antes de la Conquista, “parece que fue Tetela una comunidad aldeana integrada por Calpullis (Barrios, Congregaciones de parientes) diseminados en su jurisdicción, sujetos al Señorío Totimehuacán”.³⁴ Tras su llegada a lo que denominaron Nueva España, los españoles se asignaron para sí las mejores tierras y dejaron los terrenos de difícil acceso para los indígenas; fue dicho antecedente el que motivó a que los frailes franciscanos, en el siglo XVIII, bautizaran a este asentamiento humano con el nombre de San Baltazar Tetela, en honor a san Baltazar. Actualmente, las principales actividades económicas de la comunidad son la agricultura, el pastoreo y el trabajo en la construcción; este último, fuera de la comunidad.

Por decreto del Congreso del Estado, el 6 de septiembre de 1962 este territorio pasó a formar parte del municipio de Puebla como junta auxiliar municipal. Limita con San Pedro Zacachimalpa, municipio de Tzicatlacoyan, y San Francisco Totimehuacán. San Baltazar Tetela es una de las comunidades asentadas a la orilla de la laguna de Valsequillo; en total son siete los municipios que comparten la presa: Puebla, Tzicatlacoyan, Huehuetlán el Grande, San Juan Atzompa, Xochiltepec, San Martín Totoltepec y Teopantlán. San Baltazar Tetela sólo tiene dos entradas por Valsequillo, lo que la conecta con la ciudad y la entrada de la laguna, que es un camino que se pierde en las aguas debido a la construcción de la presa, en 1946.³⁵ Dicho camino era el medio para llegar a otras comunidades del municipio de Puebla, como Los Ángeles Tetela, La Libertad Tecola, El Aguacate y el municipio de Huehuetlán el Grande. El Gobierno federal indemnizó a las familias afectadas por la construcción de la presa con ejidos y con la construcción de viviendas, lo que formó dos inspectorías en la junta auxiliar: Buenavista Tetela y Los Ángeles Tetela.³⁶

Los Ángeles Tetela quedó del otro lado de la presa, lo que modificó el territorio de la junta auxiliar. Esto obligó a los habitantes de Los Ángeles Tetela a buscar una forma de cruzar hacia San Baltazar, para poder llegar a

³³ *Tetela* procede de las raíces del náhuatl *tell* ‘piedra’ y *tetel* ‘amontonamiento de piedras’, como una partícula de abundancia. En conjunto significa ‘donde abundan las piedras o teteles’. Los teteles eran altares para conmemorar a alguna deidad o difunto.

³⁴ Carrillo, Gabriel y Palou, Pedro, *Crónica de Puebla. Reseña monográfica de las juntas auxiliares del municipio de Puebla*, Ayuntamiento de Puebla 1993-1996, Puebla, 1993.

³⁵ La presa de Valsequillo, formalmente llamada presa Manuel Ávila Camacho, es una presa de México construida en 1946, que ha formado el cuerpo de agua más grande de Puebla (México). Comprende el área del lago de Valsequillo, en el que confluyen los ríos Atoyac —el río Balsas en el estado de Puebla— y Alseseca. Se localiza al sur del municipio de Puebla, limita al norte con los municipios de Cuautinchán y Tepeaca; al sur, con Tzicatlacoyan; y al oriente, con Mixtla y Santa Isabel Tlanepantla. Al inicio se diseñó con una capacidad máxima de almacenamiento original de 404.5 hm³ y un espejo o área superficial de 200 ha, y fue construida para beneficiar con riego a más de 33000 ha del distrito de riego 30, Valsequillo.

³⁶ Carrillo, G. y Palou, Pedro, *op. cit.*

la ciudad a trabajar o para reunirse con el resto de su familia. Ante esto, los vecinos buscaron una solución, y en un primer momento amarraron un cable para cruzar de una comunidad a otra; embarrándolo con jabón o aceite, se deslizaban con el cable cargando las cosas que querían trasportar; después, decidieron construir una embarcación de madera que les permitía atravesar de forma recta y llevando a sus animales de carga, y tiraban de ella las personas por ambos lados, pero esto resultaba peligroso cuando subía el nivel de agua en la presa, pues si bien está controlada por la Comisión Nacional del Agua (Conagua), en la temporada de lluvias el agua es más tumultuosa y hace más peligroso el cruce.

Ante tal situación, los ejidatarios de San Baltazar Tetela, encabezados por Candelario Morales, se organizaron para pedir la construcción de un puente que los conectara nuevamente con la comunidad; el presidente ejidal, Candelario Morales, reunió a un grupo de ciudadanos de San Baltazar Tetela y poblaciones circunvecinas, encabezados por el diputado Armando González, y se entrevistaron con Luis Echeverría Álvarez, presidente de la república, el 16 de enero de 1974, a quien le entregaron la cantidad de \$250,000.00 como aportación al programa de obras tripartitas de la Secretaría de Obras Públicas, para la construcción del puente. Se acordó la construcción del puente y que los trabajos se iniciarían en diciembre de 1979.

El puente no se construyó; en su lugar, en 1975 el entonces gobernador de Puebla, Alfredo Toxqui,³⁷ y el subsecretario federal de obras públicas entregaron a la comunidad un chalan o panga llamada Mónica I, que quedó bajo la administración del gobierno del estado de Puebla. En los ochenta se cambió la panga por una segunda llamada Tiburón, de la cual no se guarda registro en la junta auxiliar. Finalmente, en 2007 el entonces gobernador, Mario Marín,³⁸ donó una nueva panga, la Mónica II, con motor de diésel y 27 metros de largo por 12 metros de ancho. La embarcación soporta simultáneamente de 15 a 20 vehículos, y su administración quedó en manos de los pobladores, quienes fundaron la asociación civil Mónica II. La panga funciona de lunes a domingo de 5:30 horas a 21:00 horas, cobra entre \$5.00 y \$50.00 pesos por subir, y tarda hasta una hora el cruce de automóviles en días feriados y de mayor congestión.

El territorio se entiende como resultado de la cultura pues, como afirma Saquet, “el territorio es una construcción social, histórica, relacional y está siempre vinculado a procesos de apropiación y dominación del espacio y, evidentemente, a las personas”;³⁹ por lo tanto, el territorio no puede ser entendido sin considerar las relaciones sociales, culturales, políticas y económicas,

³⁷ Alfredo Toxqui Fernández de Lara, gobernador constitucional del estado de Puebla en el período 1975-1981.

³⁸ Mario Plutarco Marín Torres, gobernador del estado de Puebla en el período 2005-2011

³⁹ Saquet, 2015, p. 34.

es por ello que el territorio de la junta auxiliar es analizado por el conjunto de sus relaciones históricas, en primer lugar, desde origen indígena; después, al transformarse en una junta auxiliar del municipio y cómo esto condicionó a sus habitantes con respecto al municipio, y después la separación del territorio por la creación de la presa y cómo esto originó que los habitantes se organizaran políticamente para buscar un puente que les permitiera mantener contacto con la comunidad que quedó al otro lado de la laguna, lo que generó que se les donara la panga en 1975, que reconfiguró el territorio.

Puesto que las relaciones políticas se configuraron alrededor de la administración de la panga, que, como ya se mencionó arriba, genera el recurso económico más importante de la comunidad, su relación con el ayuntamiento no es de dependencia presupuestal, y esto permite que sus relaciones políticas con las autoridades sean de mayor libertad, por lo que al interior la llegada de la panga sí generó una reestructuración territorial.

El tiempo para llegar del centro de la ciudad de Puebla a la junta auxiliar de San Baltazar Tetela es de aproximadamente 45 minutos en automóvil; subir a la panga y cruzar hacia Los Ángeles Tetela lleva entre tres y cuatro minutos, lo que ahorra treinta minutos de viaje, ya que entrar por otro lado sin pasar por San Baltazar Tetela y cruzar la panga implica rodear la laguna.

5. MÓNICA II: ENTRE LA GOBERNANZA TERRITORIAL Y EL DESARROLLO

En este apartado se describe el funcionamiento de la asociación civil que tiene a su cargo la panga llamada Mónica II, para lo cual se realizaron entrevistas tanto con la presidente de la asociación, Daniela Vargas Sánchez, como con el presidente de la junta auxiliar, Efrén Pérez Mejía, y con 10 pobladores⁴⁰ de la junta auxiliar, quienes prefirieron dejar sus nombres en el anonimato.

El funcionamiento de la panga está en manos de la comunidad, y la comunidad elige de manera libre en asamblea abierta cada dos años a los seis miembros del comité de la asociación civil que la administra. Se eligen dos por comunidad; en San Baltazar Tetela, la cabecera de la junta auxiliar, se elige al presidente de la asociación civil y a su secretario; en la inspectoría de Buenavista se eligen a otros dos miembros, y en la inspectoría de los Ángeles Tetela se eligen a los últimos dos. Una vez electos, el comité tiene la obligación de informar a toda la comunidad sobre el dinero que se recaba de la panga y en qué se utiliza. Sin embargo, los pobladores comentan que sólo los dos últimos comités a cargo de la panga entregaron resultados; el comité a cargo de la panga Tiburón estuvo más de 10 años administrándola y nunca informaron de nada. A partir de 1995, en asamblea popular, se decidió que

⁴⁰ Elegidos por muestreo de conveniencia y de avalancha.

los administradores de la panga sólo tendrían dos años en el comité. Los comités a cargo de la panga Mónica II fueron más organizados, sin embargo, de acuerdo con los entrevistados, la panga se comenzó a ver como una fuente importante de ingresos y esto ocasionó que los presidentes de la panga no rindieran cuentas claras y que, cuando salían, desaparecieran las actas y los informes económicos. El comité encabezado por Fernando Morales, de 2014-2016, comenzó con un trabajo más claro y escuchando a los grupos de la comunidad para repartir el recurso. Los grupos de la comunidad están divididos por comités: existe un comité por cada escuela, uno por la Iglesia católica y uno por la Iglesia protestante, y se forman comités para las fiestas de la comunidad. El número de comités varía de acuerdo con los intereses y las necesidades.

La gobernanza requiere de un gobierno capaz y eficiente, además de la participación de actores no estatales que forman redes que se entretajan en un territorio, para dar sentido a la relación entre gobernanza y territorio. Es importante hacer una revisión del proceso de elección del comité 2016-2018, debido a que describe cómo se dan las relaciones entre los actores de la comunidad y permite abrir el espacio para explicar cómo se da la relación con los actores externos, principalmente con el ayuntamiento y la Conagua. Además, porque en este periodo se presentó un plan turístico para la panga, para detonar más trabajos en la zona y para generar más ingresos económicos, ya que saben que existe el proyecto de un puente que eliminaría a la panga, por lo cual es necesario un nuevo proyecto que permita a la comunidad seguir teniendo ingresos.

El cambio de administración en la panga, como ya se mencionó, se da a través del voto por asamblea. Para elegir a los candidatos, cada grupo al interior de la comunidad se organiza y propone a uno; el grupo más fuerte hasta ese momento era el que administraba la panga debido a su trabajo con los distintos comités, sin embargo, el grupo de activistas a favor de los niños con capacidades diferentes y que ya habían hecho gestiones con el Gobierno estatal y federal para apoyos de la comunidad propuso a Daniela Vargas Sánchez como candidata. Esto generó controversia por ser mujer, algo que no se había dado en la panga porque la comunidad no considera que las mujeres deban participar en los asuntos públicos. No obstante, Daniela Vargas Sánchez fue apoyada por el grupo, por el presidente auxiliar y por otros grupos, y logró presentarse como candidata en la elección.

El 19 de marzo de 2016, el presidente de la junta auxiliar convocó a la elección para el cambio de comité de la asociación civil Mónica II. La elección se llevó a cabo en asamblea el día 3 de abril del mismo año, en donde se presentaron sólo 300 personas y se votó levantando la mano; en esa elección ganó Daniela Vargas, lo cual sentó un antecedente para la comunidad debido a que era la primera mujer en ocupar la presidencia de Mónica II. Sin embargo,

el comité anterior desconoció la elección y pidió que el presidente auxiliar no interviniera en la elección, debido a que la administración de la panga es independiente de cualquier gobierno. Se generó entonces un conflicto entre la administración pasada y la administración electa, que terminó en un pleito por la entrega-recepción de la panga, debido a lo cual intervinieron la Secretaría de Gobernación municipal y, después, la Secretaría de Gobernación estatal; se llegó al acuerdo de hacer una nueva convocatoria y una nueva elección por parte del comité de la panga, y para garantizar la elección y por temor a que se violentara la asamblea, se propuso el voto secreto en una urna que se ubicaría en el bachillerato Pablo González Rivas, de la comunidad, considerado una zona neutral. El día 17 de abril de 2016 se realizaron las elecciones con un total de 1 125 votos: 535 votos para Daniela Vargas Sánchez, 507 para el candidato del comité anterior y 200 votos nulos. Entonces, el comité quedó conformado por Daniela Vargas Sánchez como presidenta, un secretario que era parte de su fórmula y los representantes de San Baltazar Tetela, así como dos representantes de los Ángeles Tetela y dos de Buenavista. El problema con este comité es que la presidenta y el secretario son de diferente grupo con respecto a los representantes de las inspectorías, y también es la primera vez que un comité queda dividido.

La panga Mónica II genera tres millones de pesos al año, de los cuales más de 60% se gasta en su propio mantenimiento y en pagar al personal que labora allí; en total son siete personas las que se encargan del funcionamiento de la panga y dos más que cobran en la caseta. El proyecto del actual comité de la panga y su propuesta para la asamblea es generar un proyecto turístico; ya se tienen realizadas algunas obras en la entrada de la panga para este proyecto. Además de estos gastos, la panga apoya a la comunidad cooperando para las fiestas patronales, donando tabletas para las escuelas, cooperando para la construcción de un templo nuevo a la entrada de la junta auxiliar, ayudando con material para construir calles o escuelas, dotando de agua potable, donando juguetes el 30 de abril y regalos el 10 de mayo, y apoyando a la presidencia auxiliar con recursos para los festejos de septiembre o para terminar obra pública. En 11 meses de gestión, el comité de la panga hizo un corte de caja de \$774,000.00, que fueron repartidos de la siguiente manera: \$250,000.00 se dieron a los comités de San Baltazar Tetela, los cuales fueron usados para apoyar a la presidencia auxiliar, al centro de salud, a las cuatro escuelas de la localidad, a los niños discapacitados y a asuntos de agua potable; \$125,000.00 fueron para la inspectoría de Buenavista, que los ocupó en escuelas, en iglesias y en la inspectoría; y \$125,000.00 para la inspectoría de Los Ángeles Tetela, que se usaron en el decorado de la iglesia. Aún se tiene pendiente la construcción de una sala de espera en el centro de salud, apoyar a más ciudadanos para el agua potable y darle un impulso más grande a la zona turística.

La gobernanza territorial explora la construcción y conservación de instituciones a nivel local, que permitan el diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes. A continuación describiremos dicho proceso. La generación de un proyecto turístico para los administradores de la panga es un temor constante por si hubiese la construcción del puente que vuelva a conectar a la inspección de los Ángeles Tetela y San Baltazar Tetela con la salida a la ciudad de Puebla. Si se hace el puente, ya no se cobraría el paso y se perdería el recurso; además, dicen que el puente les traería problemas de seguridad debido a que ya no habría control de quién entra y sale de la junta auxiliar.

Por su parte, el presidente auxiliar, Efrén Pérez Mejía,⁴¹ señala que ya presentó al gobernador de Puebla, José Antonio Gali Fayad,⁴² un proyecto para convertir la panga en parte de un corredor turístico en la zona del lago de Valsequillo, y coincide con los administradores en que el puente les traería varios problemas, primero, por la falta de recurso y, segundo, por la seguridad. Efrén Pérez Mejía indica que la junta auxiliar es la más segura de todo el municipio de Puebla gracias a que sólo tiene dos entradas: la de la panga, que se cierra a las nueve y media a más tardar, y la entrada por Valsequillo, que tiene colocadas dos plumas y un vigilante para controlar la entrada en las noches. Esto hace que la comunidad quede aislada por las noches.

Junto con el presidente auxiliar, ya se ha gestionado una caseta de cobro con boletaje, que permite llevar de mejor manera la cuenta de los ingresos y también agilizar el servicio; anteriormente, el cobro se realizaba arriba por los propios operadores de la panga. El comité de la panga terminó la construcción de una palapa, que es un restaurante en la orilla de la laguna, y la asociación lo administra y atiende; en la misma zona, se construyeron unos baños, un jardín y un camellón que permite la entrada a la panga de manera más sencilla, debido a que antes era un camino de terracería. El plan del presidente auxiliar y del comité de la panga, una vez conseguidos los permisos en Conagua, es robarle una parte a la laguna, que permita hacer unas canchas de volibol playero, unos chapoteaderos, un mirador, un paseo en bicicleta y una tirolesa de 300 metros que cruce la laguna.

De acuerdo con la información otorgada por la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Puebla y la Dirección de Promoción y Participación Social, desde el 2016 se inició con el programa Presupuesto Participativo, el cual es un recurso económico que ha llegado principalmente a las 17 juntas auxiliares del municipio de Puebla. El recurso del Presupuesto Participativo es destinado a las obras y prioridades que tienen los vecinos de las juntas

⁴¹ Efrén Pérez Mejía es presidente auxiliar de la junta auxiliar de San Baltazar Tetela para el período 2013-2018.

⁴² José Antonio Gali Fayad es gobernador del estado de Puebla para el período 2017-2018.

auxiliares, a través de asambleas comunitarias donde ellos deciden en qué se aplicará el recurso.

Para el caso de la junta auxiliar de San Baltazar Tetela, los habitantes decidieron invertir su recurso en el área comercial y recreativa que se está desarrollando alrededor de la panga. Solicitaron que se invirtiera en el Circuito Ocotitlán para la guarnición y banquetta de mil metros, además de la construcción de una barda en el panteón, para darle mejor imagen a la zona, ya que consideran que puede tener potencial turístico. Sumado a lo anterior, solicitaron recurso para emparejar un terreno para la construcción de una cancha deportiva y para habilitar con pasto sintético otra que se encuentra ya en el lugar; solicitaron también que se les apoyara con una Unidad Móvil Alimentaria (UMA) para la misma zona de la panga. Los montos se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Montos del Presupuesto Participativo otorgado a la junta auxiliar San Baltazar Tetela.

Presupuesto participativo 2016	\$1000,000.00
UMAS 2016	\$432,400.00

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Puebla / Dirección de Promoción y Participación Social, 2017.

La gobernanza implica, además, impulsar mejores relaciones entre actores, experimentar nuevas propuestas y proyectos, así como buscar nuevas formas de interrelación e interdependencia entre el gobierno y la sociedad civil.⁴³ Recapitulando, los actores centrales para que el proyecto turístico funcione son de dos tipos: los externos a la comunidad y los actores locales.

Actores externos:

- 1) Conagua, que es la encargada de administrar la presa de Valsequillo y, por lo tanto, es la que extiende los permisos para construcción en sus orillas. Hasta este momento, el delegado de la Conagua en Puebla se ha negado a recibirlos.
- 2) Gobierno estatal, como un actor encargado de supervisar el buen funcionamiento de la panga.

⁴³ Cfr. Sántiz Gómez, Abraham y Parra Vázquez, Manuel Roberto, "Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc", *Revista de Geografía Agrícola*, núm. 44, enero-junio 2010, pp. 71-90.

- 3) Ayuntamiento de Puebla, que es la unidad administrativa de donde depende la junta auxiliar y quien destina el presupuesto participativo para la comunidad.
- 4) Secretaría de Turismo Municipal, que hasta este momento no reconoce en la panga ningún atractivo turístico, por lo que no se considera invertir en esta zona.

Actores locales:

- 1) Asociación civil de la panga Mónica II, para cuya dirección el comité es electo por asamblea popular y que se encarga de la gestión con las demás instancias.
- 2) Presidente auxiliar, que es la autoridad en la comunidad y ayuda a gestionar, con el ayuntamiento, los apoyos para la zona de la panga y para la seguridad del lugar.
- 3) Grupos de la comunidad, conformados por comités que gestionan ante la panga recursos para cubrir sus necesidades.
- 4) Comunidad de la junta auxiliar en su conjunto, que se ve beneficiada con el recurso que produce la panga.

6. CONCLUSIONES

Los procesos de gobernanza territorial en San Baltazar Tetela en la administración de la panga Mónica II tienen desafíos importantes; destaca que no existe un liderazgo fuerte que logre convencer a la comunidad para caminar en una sola vía, el comité de la panga podría convertirse en un agente de desarrollo, sin embargo, en este momento no logra los acuerdos y la legitimidad que se requieren para ser un agente de cambio. La falta de acuerdos entre la comunidad para que se destine más presupuesto al proyecto turístico sacrifica algunos de los apoyos que se dan a la comunidad. El desarrollo local supone una visión estratégica y actores con capacidad de iniciativa. Los actores locales importantes, la presidenta de la asociación civil de la panga y el presidente auxiliar sí logran acuerdos y coinciden con el proyecto turístico, lo que permite que en coordinación gestionen con el ayuntamiento municipal los apoyos, que hasta ahora han sido escasos. La relación del presidente auxiliar con el Ayuntamiento es complicada debido a la reforma de 2013; el presidente auxiliar ha perdido su capacidad de gobierno al interior de la junta auxiliar, lo que también merma su capacidad ante el Ayuntamiento, que lo considera un empleado, a pesar de que es electo de manera popular y representa los intereses de la comunidad. Esto complica su papel como gestor.

A pesar de lo anterior, sí hay un aporte a la gobernanza territorial y al desarrollo local, pues la gobernanza territorial construye instituciones a nivel

local que permiten el diálogo para la coordinación y distribución de los bienes de la comunidad, lo cual ya es visible en la organización alrededor de la panga, puesto que el recurso que se obtiene de ella se administra por la comunidad y para la comunidad. Esto ha permitido la organización de la sociedad en comités que pueden ser vistos como capital social. Desde la perspectiva de la gobernanza territorial, se da un papel central a la descentralización para fortalecer la organización política de las comunidades; en este caso, la asociación civil de la panga logra mantener su autonomía con respecto a los órganos de gobierno y generar un conjunto de actores que gestionan beneficios para su territorio. Como proceso de desarrollo local, cubre algunas de sus características: en primer lugar, ya existe una concertación de actores locales con actores externos, existen elementos de identidad al interior de los procesos de toma de decisiones y un elemento muy valioso es el aporte a la democracia de la localidad, debido a que la elección del comité de la panga interesa a toda la comunidad por el recurso que maneja, lo que hace que el proceso de elección tenga más participación. Que en el caso estudiado se haya permitido a una mujer ser la presidenta de la panga también es un logro democrático en una comunidad abiertamente machista. Que la comunidad forme comités como medio de participación y que la asamblea popular exija rendición de cuentas al comité de la asociación civil también abonan a la construcción democrática. La organización al interior de la junta auxiliar tiene mucho camino que recorrer si quieren detonar un corredor turístico y consolidar la gobernanza territorial y el desarrollo local.

7. REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis, El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2007, p. 5. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>. Consultado el 16 de enero de 2012.
- Aguilar Villanueva, Luis, Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Balente, Obeimar; Díaz, José M. y Parra, Manuel, “Evaluación de la institucionalización de la nueva gobernanza en el desarrollo rural en México”, *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIII, núm. 42, pp. 495-519.
- Boisier, Sergio, “Desarrollo local, ¿de qué estamos hablando?”, en Vázquez, A. y Madoery, O., *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Argentina, Homo Sapiens, 2001.
- Cabrero, Enrique, “Acción municipal y desarrollo local. ¿Cuáles son las claves del éxito?”, en *Estudios sobre desarrollo humano*, PNUD, México, 2005.
- Carrillo, Gabriel y Palou, Pedro, *Crónica de Puebla. Reseña monográfica de las juntas auxiliares del municipio de Puebla*, Ayuntamiento del Municipio de Puebla 1993-1996, Puebla, 1993.

- Carrillo, Mario, *La teoría y la promoción del desarrollo regional sustentable*. México, BUAP, 2006, p. 21.
- Curzio, Leonardo, “La gobernabilidad en el México contemporáneo”, *Afers Internacionales*, núm. 40-41, 1998, pp. 187-215.
- Enríquez, Alberto y Gallicchio, Enrique, *Gobernanza y desarrollo local. Gestión de las transformaciones sociales*, 2003, p. 21. Disponible en: <http://www.repo.funde.org/843/1/Gobernanzaydesarrollolocal.pdf>. Consultado el 12 de marzo de 2017],
- FAO, 2015. *El nuevo modelo de gobernanza territorial en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.fao.org/agronoticias/agro-editorial/detalle/es/c/276478>. Consultado el 4 de marzo de 2017.
- Gallicchio, Enrique y Camejo, Alejandra, *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Centro Latinoamericano de Economía Humano / Diputación de Barcelona, Uruguay, 2005, p. 40.
- Guerrero, Omar, “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto social”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 3, 1995, p. 25.
- Jiménez, William Guillermo y Ramírez Chaparro, César Alejandro, “Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá D. C. El caso de la política de empleo”, *RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, núm. 1, volumen 6, 2007, p. 113-127. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38060108>. Consultado el 10 de julio de 2017.
- Leal, Amador, “Juntas auxiliares, ¿cuarto orden de gobierno o restitución de derechos originales?”, *La Quinta Columna*, 11 de abril de 2011, p. 1.
- Mayorga, F. y Córdova, E., “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”, *Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Ginebra, 2007. No publicado.
- Natera, P. A. “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, 67, núm. 4, 2005, pp. 755-791.
- Paredes, J., “Otra democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local”, *Revista Polis*, 2007. Disponible en: <http://polis.revues.org/4828>. Consultado el 5 de mayo 2017.
- Prats, Joan., “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, 2001, pp. 103-148.
- Sántiz Gómez, Abraham; Parra Vázquez, Manuel Roberto, “Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc, Chiapas”, *Revista de Geografía Agrícola*, núm. 44, enero-junio 2010, pp. 71-90.
- Saquet, Marco, *Por una geografía de las territorialidades y de las temporalidades. Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*, Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata, 2015, p. 34.
- Serrano, Claudia, *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Chile, 2011. Disponible en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf. Consultado el 4 de marzo de 2017.
- Torres Salcido, Gerardo y Ramos Chávez, Héctor, “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, mayo-agosto 2008, p. 82.
- Valadés, Diego, *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2005.