

Estudios Michoacanos **XV**

Temas selectos de La Piedad

Carlos Téllez Valencia
Coordinador

El Colegio de Michoacán

ESTUDIOS MICHOACANOS XV
TEMAS SELECTOS DE LA PIEDAD

Carlos Téllez Valencia
(Coordinador)



El Colegio de Michoacán

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
--------------	---

PARTE I

EL PAISAJE NATURAL COMO APROPIACIÓN CULTURAL

ASPECTOS FÍSICO-GEOGRÁFICOS	15
Jesús Medina Rodríguez	

EL MEDIO AMBIENTE COMO PATRIMONIO NATURAL Y APROPIACIÓN CULTURAL, UNA MIRADA DESDE EL PAISAJE	43
Ángeles Alberto-Villavicencio	

GUÍA BREVE DE AVES EN LA ZONA URBANA DE LA PIEDAD	75
Erika J. Aguirre Zúñiga	
(Introducción Nemer E. Narchi)	

PARTE II

FORMACIÓN DE LA HISTORIA Y LA IDENTIDAD PIEDADENSE

MORFOLOGÍA DE LA PIEDAD, MICHOACÁN, 1699-1901: ESTUDIO URBANO, ARQUEOLÓGICO E HISTÓRICO	129
J. Alberto Aguirre Anaya	

ASÍ ERA LA PIEDAD EN LOS CUARENTA 159
Javier Ortiz Rojas

ENTRE EL ESTADO Y LA PROPIEDAD PRIVADA.
INFLUENCIA DE LA IGLESIA CATÓLICA
EN LA ORGANIZACIÓN LABORAL DE LA PIEDAD 181
Octavio Augusto Montes Vega

UNA VISIÓN ARQUEOHISTÓRICA DE LA PORCICULTURA
EN LA PIEDAD, MICHOACÁN 211
Adriana Macías Madero

PARTE III
LA VENTANA DE NUESTROS DÍAS

VIDA EMPRESARIAL EN LA PIEDAD 253
Brenda Urbano Hernández

UNA MIRADA A LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN
DE UN MUNICIPIO METROPOLITANO 295
Leticia Mejía Guadarrama

EL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO, HISTÓRICO Y NATURAL
DE LA PIEDAD. DIAGNÓSTICO Y PROBLEMÁTICA 337
Magdalena A. García Sánchez

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y TRANSICIÓN
HACIA UN MEJOR GOBIERNO 377
Carlos Téllez Valencia

ÍNDICE ANALÍTICO 403

ÍNDICE TOPONÍMICO 409

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y TRANSICIÓN HACIA UN MEJOR GOBIERNO

Carlos Téllez Valencia*

Con cerca de 107 000 habitantes (véase capítulo de Leticia Mejía), La Piedad puede considerarse una ciudad pequeña, a la que se suman diez mil habitantes más por su conurbación con Santa Ana Pacueco (municipio de Pénjamo). Aun siendo una ciudad pequeña, presenta problemas semejantes a los que aquejan a otras más grandes, como las dificultades para ofrecer una buena calidad de vida. Por ejemplo, podemos señalar que 48% de su población vive en condiciones de pobreza, que 46% no leyó un solo libro en el último año; que padece de una red de transporte público caótica y poco rentable (en promedio las unidades de transporte circulan con 5.1 pasajeros cada una en las horas de mayor demanda); la pavimentación de sus vialidades está en malas condiciones; y 48% de los predios urbanizados se encuentran baldíos, entre varios otros problemas que se pueden considerar como síntomas de falta de desarrollo.

* El Colegio de Michoacán, A.C., Centro de Estudios de Geografía Humana, catv@colmich.edu.mx

En este marco, el presente capítulo explora la posibilidad de que La Piedad transite hacia ser una mejor ciudad, a tener un mejor gobierno y a ofrecer mejores condiciones de vida para sus habitantes, no necesariamente con desorbitados presupuestos públicos, sino apoyada en una participación social asertiva capaz de contrarrestar los aspectos nocivos de la estructura socioinstitucional prevaleciente, en la cual se sienten las bases del desarrollo del municipio.

LA IDEA DEL DESARROLLO

El desarrollo territorial en México ha sido objeto de numerosas estrategias para tratar de conceptualizarlo e instrumentarlo. Por mencionar algunos ejemplos, desde los años setenta tuvieron lugar políticas y estrategias como el “Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano 1972-1976” (de la Secretaría de la Presidencia), la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, el establecimiento de la Dirección General de Desarrollo Regional y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) también en ese año, la cual elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978 (Garza 1996). Así como se fueron generando modelos para fomentar y/o entender el desarrollo —o los mecanismos que lo detonan—, entre los que podemos señalar los llamados “polos de desarrollo” (Graizbord 1988), los sistemas de ciudades (Kunz 1991), las ciudades en competencia (Hiernaux 1993) o la competitividad territorial (Sobrinó 2001), entre otros.

Entre los años 1999 y 2000 se instrumentó en el país el Ordenamiento Territorial, una estrategia con la que se conceptualizó no sólo el desarrollo, sino el desarrollo del territorio. Se trató de una iniciativa coordinada entre la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Ecología (de la Secretaría del

Medio Ambiente y Recursos Naturales), el Consejo Nacional de Población, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y la Universidad Nacional Autónoma de México (Sánchez 2008), para ser puesto en operación en distintas entidades federativas en 2001 a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006, y en el nivel municipal, entre 2005 y 2006. Un aspecto importante de los ordenamientos territoriales fue que demandaban una visión de largo plazo, seguimiento y evaluación periódica del ordenamiento, manejo sustentable de los recursos naturales y participación de los diversos actores sociales relacionados con el territorio, entre otros criterios.

Con base en experiencias como esas, podemos señalar algunas generalidades del desarrollo territorial: primero, que el desarrollo de los territorios es desequilibrado, que hay regiones que se desarrollan más que otras puesto que los lugares crecen o se desarrollan con base en un producto exportable y fuera de dicho lugar, no necesariamente al extranjero, lo que a su vez provoca la especialización económica y la concentración urbana. Segundo, no importa cuál sea el orden del territorio —de la estructura urbana y de las regiones—, éste siempre permite se genere y regenere el capital de los empresarios, así que no es tan simple decir que las ciudades o los territorios carecen de ordenamiento, pues no necesariamente impiden el desarrollo del capital privado. Tercero, el desarrollo de los territorios transita por la vía política, es resultado de lo que se negocia o gestiona por la vía política. Cuarto, los empresarios mejor posicionados en el país y en los lugares específicos del territorio, son los que tienen la capacidad de incidir en el desarrollo, son capaces de potenciarlo o detenerlo. Quinto, con base en consideraciones como éstas, se aprecia que el desarrollo territorial es un problema estructural, que requiere sea caracterizada la estructura que permite o impide desarrollo, particularmente conocer la

estructura socioinstitucional en la cual se sientan las bases del desarrollo territorial.¹ Sexto, el primero y último responsable para que se propicien las condiciones del desarrollo territorial sigue siendo el Estado.

Por otro lado, actualmente los actores sociales son reconocidos como factores medulares para fomentar el desarrollo territorial, en especial los empresarios, debido a que su poder económico les permite tener capacidad de negociación. De tal manera que entre las categorías de análisis por destacar del desarrollo territorial encontramos: 1) el desarrollo territorial como concepto, 2) los recursos territoriales, 3) los sectores económicos de base exportadora, 4) las actividades especializadas de los empresarios, 5) los empresarios y sus redes empresariales, 6) los medios de conocimiento, vinculación y aprendizaje, y 7) la estructura socioinstitucional compuesta por todo lo anterior.

Así, el desarrollo territorial es una utopía que puede incluir prospectiva de largo plazo, buen gobierno, innovación, participación social (empresarial y de la sociedad civil), relaciones socioinstitucionales, cultura cívica, centros de transferencia del conocimiento codificado y tácito, así como manejo sustentable de los recursos naturales.

EL DILEMA DE LA TRANSICIÓN DE LA BUROCRACIA HACIA LA TECNOCRACIA

Como parte de las estrategias para el desarrollo, desde los años noventa se ha venido constituyendo en el país una plataforma con la que se intenta encauzar a los municipios en la modalidad de gobiernos tecnócratas, a fin de que vuelvan

1. Concepto retomado de Julia Salom (2003: 7-30).

más eficientes sus procesos de administración pública. En este sentido, se han dispuesto múltiples certificaciones entre las que podemos mencionar:

- El Programa Nacional de Auditoría Ambiental, instituido desde 1992 y a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).
- El Consejo de Competitividad y Mejora Regulatoria, el cual aporta a los municipios criterios internacionales de mejora regulatoria definidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- La Agenda para el Desarrollo Municipal, a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), vigente desde el sexenio de Vicente Fox.
- La certificación Sistema de Apertura Rápida de Empresas para Giros Turísticos (SARE Turístico), de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer, Secretaría de Economía) y la Secretaría de Turismo.
- Las certificaciones ISO 9000-2000, para que un municipio pueda demostrar su buen desempeño en la administración pública.
- ISO-IWA 4, para que los propios ciudadanos puedan verificar y certificar a los gobiernos locales con estándar internacional y con la intención de comparar a un gobierno local con cualquier otro del mundo.

Esta plataforma de tecnocracia se ha desarrollado con distintos resultados a lo largo del territorio mexicano, en lo que también han influido los antecedentes de cada ciudad o gobierno municipal. Por ejemplo, en los años setenta los empresarios leoneses (en Guanajuato) se organizaron y se hicieron cargo del

municipio, especialmente hacia finales de los ochenta, durante la transición política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN) en 1988, durante el cual entró en funciones como presidente municipal Carlos Medina Plascencia, egresado del Tecnológico de Monterrey. Esta coyuntura fue la ocasión para reorientar la manera de administrar la función pública de León, con base en la cual, tiempo después, se influyó en el nivel estatal y federal: se encargó a un grupo de desarrollo organizacional del Tecnológico de Monterrey que evaluara el desempeño de las distintas áreas del gobierno municipal, con las que se volvieron más eficientes los procesos administrativos; se crearon comités vecinales para promover la participación ciudadana, que evolucionaron a consejos consultivos de varias dependencias del ayuntamiento; se amplió la recaudación tributaria; y se estructuró un “sistema de gestión de calidad”, con el que, por ejemplo, se certificaron 13 dependencias y 415 procesos en ISO 9001-2000, entre algunas de las innovaciones sustanciales (Téllez 2014).

En 1991, Carlos Medina fue nombrado gobernador de Guanajuato e implantó su estrategia municipal en el nivel estatal. Finalmente, a la fecha podemos listar como herencia de este cambio en la administración pública que: en León tuvo lugar el primer instituto municipal del planeación en el país, se gestó lo que ahora conocemos como Agenda para el Desarrollo Municipal, surgieron los “Miércoles Ciudadanos”, se puso en operación el primer metrobús, se reorientó la vocación económica de la ciudad hacia servicios turísticos para negocios, servicios médicos especializados, servicios de educación superior con nuevas profesiones, entre otros resultados (Téllez 2014). En resumen, en León se generó y consolidó un gobierno tecnócrata, es decir, un gobierno que orientó su administración pública con base en acciones racional-instrumentales, con base en el aprovechamiento de los recursos con los que disponía según un conocimiento estandarizado,

codificado, según manuales de procedimientos formales, generalmente provenientes de ciencias como la economía, el urbanismo, las ciencias políticas, entre otras.

En La Piedad no se dio este proceso de tecnocratización sino en años recientes, con el gobierno de Ricardo Guzmán (2008-2011). Antes, los empresarios en La Piedad también tuvieron la oportunidad de hacerse cargo de la administración pública de la ciudad, incluida la experiencia de la alternancia política, al intercambiarse los gobiernos del PRI y del PAN durante los últimos veinte años (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Presidentes municipales de La Piedad, 1981-2018

Periodo	Presidente municipal
2015-2018	Juan Manuel Estrada Medina Militante del PRI Ingeniero por la Universidad La Salle, Ciudad de México Empresario de la industria de la construcción
2012-2015	Hugo Anaya Ávila Militante del PAN Lic. en Administración Pública por la Univa La Piedad
2008-2011	Ricardo Guzmán Romero Militante del PAN Lic. en Administración Pública por la Univa La Piedad
2005-2007	Arturo Torres Santos Militante del PAN Diputado federal, 2009-2012 Empresario del sector porcícola
2002-2004	Jaime Mares Camarena Militante del PRI Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán, agosto - noviembre de 2013 Encargado del Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (Cedemun), 2012-2015 Diputado del Estado de Michoacán, 2006-2009 Empresario del sector porcícola

Periodo	Presidente municipal
1999-2001	Ramón Maya Morales Militante del PRI
1996-1998	Raúl García Castillo Militante del PAN Empresario local, empresa Turbomáquinas
1993-1995	José Adolfo Mena Rojas Militante del PRI
1991-1992	Alipio Bribiesca Tafolla Militante del PRI Empresario del sector porcícola
1990-1991	Eduardo Villaseñor Peña Militante del PRI Empresario del sector porcícola Diputado federal, 1991-1992 Gobernador de Michoacán, septiembre - octubre de 1992
1987-1989	José Luis Fernández Alva Militante del PRI
1986	Rogelio Baltierra Flores Militante del PRI
1984-1985	Guillermo Rizo Hernández Militante del PRI Empresario del sector porcícola
1981-1983	Guillermo Alvarado Magdaleno Militante del PRI

Fuente: elaboración propia a partir de distintas fuentes.

En el cuadro 1 figuran los presidentes municipales de La Piedad desde los años ochenta, periodo en el que se dieron importantes reformas en el país que significaron mayor margen de maniobra para los municipios, participación significativa de los empresarios en la administración pública municipal, apertura comercial internacional y fin del modelo proteccionista

de la economía interna. En el perfil de los presidentes municipales de La Piedad podemos ver que, como en el caso de León, también algunos empresarios de peso económico han llegado a hacerse cargo de la administración pública local, ocupando incluso algunos cargos estatales y federales.²

En este sentido, los casos por destacar son los de Guillermo Rizo, Eduardo Villaseñor, José Alipio Bribiesca, Jaime Mares y Arturo Torres, todos ellos importantes porcicultores de la ciudad que llegaron a ocupar la presidencia municipal de La Piedad. Eduardo Villaseñor además llegó a ser diputado federal (1991-1992) y gobernador de Michoacán (aunque por un escaso periodo de veintiún días, entre septiembre y octubre de 1992, dada la tensión en el estado por denuncias de fraude en las elecciones que participó). Alejandro Saldaña Villaseñor –si bien no fue presidente municipal, aunque compitió para ello– y Arturo Torres, también llegaron al cargo de diputados federales (2003-2006 y 2009-2012 respectivamente), mientras que Jaime Mares fue diputado local (2006-2009) y también se hizo cargo del Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (Cedemun, 2012-2015), y de manera interina y breve de la Secretaría de Gobierno del Estado, de agosto a noviembre de 2013.

Uno de estos presidentes municipales, Ricardo Guzmán, era ajeno a dicho grupo de empresarios. Fue egresado de la Universidad del Valle de Atemajac (Univa-La Piedad), lo mismo que su sucesor, Hugo Anaya,³ para lo cual debe indicarse que en esta universidad no se preparan los hijos de tales empresarios, quienes suelen estudiar preferentemente en el Tecnológico de Monterrey

2. Para una mayor referencia de esto, el lector puede revisar el capítulo de Brenda Urbano en esta misma obra.

3. Entrevista a Laura Graciela Méndez, encargada de Difusión Cultural de El Colegio de Michoacán, La Piedad. Egresada de la primera generación de la Licenciatura en Administración de Empresas de la Univa La Piedad 1985-1988. 25 de agosto de 2015, La Piedad, Michoacán.

en los campus de Monterrey, Guadalajara, León, Querétaro y Ciudad de México; en la Universidad Panamericana; en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO-Guadalajara); la Universidad Iberoamericana León; la Universidad La Salle León; el Instituto Tecnológico Autónomo de México; y el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE); así como en el extranjero, mediante intercambios a través del Instituto Overbook Academy (en Rhode Island, Nueva Inglaterra) hacia Irlanda, Estados Unidos y Canadá.

En la administración 2005-2007, Ricardo Guzmán fungió como secretario del gobierno de La Piedad y junto con Natalia Salinas, directora de la Univa La Piedad –ambos egresados de esta universidad y del Colegio Vasco de Quiroga–, gestionaron ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recursos por 1.4 millones de dólares, con los cuales se constituyó el Programa de Desarrollo Económico y Competitividad Territorial (Prodecol), administrado por la Univa, con el fin de apoyar la competitividad de las empresas locales, particularmente porcícolas, productoras de rebosos, canteras y hortalizas (este sector con especial énfasis en la fresa, producto inédito para el territorio de La Piedad).

En esos momentos, Natalia Salinas propuso a Ricardo Guzmán, en su calidad de secretario de gobierno, poner al frente de la Dirección de Promoción Económica a Raúl Rodríguez, entonces funcionario en el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Michoacán, quien al asumir el cargo recibió la instrucción del presidente municipal Arturo Torres, de atraer inversión a La Piedad; particularmente deseaba que llegara la cadena de Cinépolis. En cambio, lo que hizo Raúl Rodríguez fue establecer vínculos con la Univa, el Instituto Tecnológico de La Piedad, El Colegio de Michoacán extensión La Piedad y con las instituciones foráneas del Tecnológico de Monterrey y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), con lo que el gobierno local obtuvo

una serie de estudios diagnósticos e iniciativas para inversiones locales y foráneas (Téllez y Mejía 2010: 1 415-1 418).

Una vez asumido el cargo, Ricardo Guzmán creó en 2008 el Instituto Municipal de Planeación (Implan), la Dirección de Gestión Municipal y la Coordinación de Proyectos de Cooperación Internacional. Desde su creación, el Implan ha sido un área interna de la Dirección de Urbanismo y Obras Públicas, es decir, aún no es ni una dirección independiente ni un órgano descentralizado. Para la Dirección de Gestión Municipal invitó al exdiputado federal Alejandro Saldaña, empresario de extracción priista que funcionó como enlace de gestión y vinculación de proyectos federales y estatales. Mientras que la Coordinación de Proyectos de Cooperación Internacional (a cargo de Iván Abdiel Rizo Téllez, de extracción perredista), tuvo encomendado establecer enlaces internacionales que derivaran en proyectos como el Prodecol. Además, mantuvo a Raúl Rodríguez al frente de Promoción Económica, así como una colaboración estrecha con la Univa.

Derivado de las gestiones de Ricardo Guzmán desde que fue secretario de gobierno, se generaron iniciativas como la “Propuesta de modelo de desarrollo territorial integrado para la región de La Piedad”, un “Perfil industrial”, el “Programa de Reactivación Económica y Atracción de Inversiones”, el “Proyecto Centro de Inteligencia, Investigación y Biotecnología”, y la “Plataforma Logística (Plapli)”. Mientras que la Univa contó con recursos para operar el Prodecol de 2008 a 2015 e instalar una incubadora de empresas.

A propósito del documento “Propuesta de modelo de desarrollo territorial integrado para la región de La Piedad”, éste incluyó un capítulo dedicado a las capacidades organizacionales del municipio, que si bien estaba sustentado más en un aparato teórico que en la realidad de la administración pública local, finalmente hizo la propuesta para una mejor organización y

eficiencia del gobierno que incluyó: definir un modelo de gestión de la administración pública, delimitar objetivos anuales, organizar competencias entre las diferentes unidades, establecer indicadores de desempeño y de riesgo, así como programar debidamente el ejercicio del presupuesto, entre otros indicadores relevantes (Córdoba 2011: 273-338).

Por su parte, el director de Gestión Municipal Alejandro Saldaña –en coordinación con Arturo Torres, para ese momento diputado federal– consiguió en 2009 el apoyo de Alma Carolina Viggiano, entonces diputada y presidenta de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, para que se otorgaran 10 millones de pesos para la “incubación” de la zona metropolitana, gracias a lo cual se alcanzaría la declaratoria oficial de zona metropolitana para La Piedad y Pénjamo. Una vez conseguida la declaratoria, la ciudad comenzó a recibir una partida anual de recursos federales (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Partida del presupuesto federal asignada a la zona metropolitana La Piedad-Pénjamo 2011-2015

2011	2012	2013	2014	2015	2016
\$9 313 832	\$16 000 000	\$9 019 551	\$18 505 110	\$24 000 000	\$19 134 284

Fuente: Ley de Egresos del Estado de Guanajuato 2015.

Como vemos, Ricardo Guzmán se mostró solvente no sólo para administrar la ciudad, sino para poner las bases de un gobierno tecnócrata –es decir, una administración guiada por acciones racional-instrumentales, donde la racionalidad se preocupa por el mejor uso de los recursos humanos, económicos y materiales–, que debería consolidarse con quien sería el próximo presidente municipal, Hugo Anaya, su entonces secretario de gobierno.

Con este periodo de transición política (2005 a 2015), se generaron cambios importantes en la administración municipal: fue creado el Instituto Municipal de Planeación, tuvo lugar la declaratoria de zona metropolitana, una partida del presupuesto federal en esta materia, se puso la “primera piedra” de la Plataforma Logística, se retomaron con avances significativos los bulevares Martí Mercado, Juan Pablo II, Casto Saldaña y Ricardo Guzmán, así como los anillos periféricos norte y oriente –vitales para la ciudad pues resolvieron el problema de tener sitiada a la ciudad con kilómetros de camiones pesados y vehículos particulares que se veían obligados a entrar a La Piedad–, se atrajo a Cinépolis, uno de los principales deseos del entonces presidente municipal Arturo Torres, entre otros aspectos relevantes.

No obstante estos cambios, al término de la administración de Hugo Anaya los ciudadanos de La Piedad votaron por el candidato de extracción priista, el Ing. Juan Manuel Estrada, con quien no sólo terminó el periodo panista de 2005 a 2015, sino también la continuidad de un proyecto tecnócrata con los fundamentos con los que se venía construyendo. De ser de interés para Juan Manuel Estrada consolidar un gobierno que se rija por acciones racional-instrumentales, algunos de los retos que tiene por delante tienen que ver con profesionalizar la función pública en todas las áreas de su gobierno; simplificar los procesos administrativos; tecnificar la recaudación tributaria y ampliar su cobertura geográfica; cuidar del medio ambiente desde una perspectiva de patrimonio cultural; incorporar al gobierno municipal en los procesos de certificación de calidad; persuadir al sindicato de trabajadores del ayuntamiento para mejorar los servicios municipales, entre varias otras tareas de relevancia.

EL AMBIENTE LOCAL PARA UN BUEN GOBIERNO EN LA PIEDAD

Una vez cumplido el primer año de gobierno de Juan Manuel Estrada, se pueden hacer notar dos aspectos importantes. Por un lado, ha dado continuidad a algunas de las acciones de los gobiernos que le antecedieron, lo cual es importante para un mejor desarrollo del municipio. Por otro lado, ha tenido que enfrentar el periodo de crisis económica por el que atraviesa México, que tan sólo para el mes de enero de 2017 se caracterizó por una severa devaluación del peso —cercano a los 22 pesos por dólar, a diferencia de los 19 pesos en que estuvo a mediados de 2016—, incremento en el precio de la gasolina; que, por ejemplo, hizo que la gasolina magna pasara de 13.98 a 15.99 pesos por litro en promedio; un incremento en la inflación, ubicada en 4.78%, la más alta en los últimos años; y en las tasas de interés de referencia (a 5.57%); así como severos recortes al gasto público, incluido el apoyo que reciben los municipios del país.

De acuerdo con el primer informe de gobierno, Juan Manuel Estrada privilegió el ahorro en el gasto público y logró mejor recaudación por el impuesto predial al reducir gastos por consumo de combustible, telefonía, uniformes del personal o incluso por el pago de intereses en servicios bancarios —con una disminución de 40% por este rubro—, generando un ahorro total cercano a los 34 millones de pesos (Gobierno de La Piedad 2016). Asimismo señaló que sin haber incrementado el impuesto predial, logró recaudar ingresos que representaron 14.7% más respecto al año anterior.

Otros dos casos que se pueden resaltar son la instalación de un “nodo” de educación a distancia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, ya que desde tiempo atrás el propósito es atraer una extensión o campus de esta universidad a la ciudad, donde sólo hay una institución pública de

nivel superior, el Instituto Tecnológico de La Piedad. El otro caso es la ampliación de las instalaciones del Grupo Bafar, dedicado al sector cárnico-porcícola, cuya inversión esperada por parte de la empresa es de 280 millones de dólares.

Mientras que a dos dependencias, el Instituto Municipal de Planeación (Implan) y el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (SAPAS), existentes desde los gobiernos anteriores se les ha dado continuidad, incluida la permanencia de sus dos directores, el Arq. Mauricio Rodríguez y el Ing. Jorge Rubio respectivamente. En el primer informe de gobierno hay un reconocimiento abierto al papel central que tiene el Implan para facilitar la búsqueda de recursos mediante 90 proyectos presentados ante instancias estatales y federales, que tan sólo en este año –apoyado por la Secretaría Técnica– logró gestionar cerca de 49.5 millones de pesos para obras de carácter urbano y metropolitano.

En cuando a SAPAS, el informe destacó que 98% de aguas negras que genera la mancha urbana son conducidas a las plantas de tratamiento de aguas residuales de Potrerillo y Cuitzillo, lográndose sanear 100% de las aguas que llegan, que de septiembre de 2015 a junio de 2016 sumaron 5 millones de metros cúbicos, destinadas al riego de áreas verdes de la ciudad, al riego agrícola y al río Lerma.

Un aspecto que llama la atención, y que es uno de los temas centrales de este capítulo, es que en el informe no se resaltan las acciones para fomentar la participación social, cuando sí se están realizando y representan una buena opción de legitimidad y apoyo para este gobierno municipal, máxime en los momentos de crisis económica que atraviesa el país y, en consecuencia, el municipio.

De acuerdo con lo expuesto en el primer apartado, entre las consideraciones generales que un gobierno municipal debe

tener en cuenta están: 1) que su crecimiento será con base en un producto exportable (fuera del municipio), 2) que el desarrollo de su territorio necesariamente recorre la vía política, por lo que no recibirá apoyo alguno si no realiza labores de gestión ante los agentes locales y externos correspondientes, 3) que los empresarios locales más capitalizados son quienes tienen la capacidad de influir, incluso en sentido negativo, en el desarrollo del municipio, 4) que el desarrollo del municipio es un problema estructural, por lo que se requiere caracterizar la estructura socioinstitucional que permite o impide el desarrollo, 5) que el primero y último responsable para que se propicien las condiciones del desarrollo municipal sigue siendo el Estado, y que en esto, el ayuntamiento de La Piedad es una institución de Estado, un representante de Estado frente a su sociedad.

Por otro lado, si bien es un problema complejo que amerita un análisis en particular, no podemos pasar por alto la inseguridad que se manifiesta en el municipio, pues sin duda afecta su gobernabilidad. La violencia ha dejado experiencias como el asesinato del alcalde Ricardo Guzmán en 2011, así como el de su director de Seguridad Pública en ese mismo año. Desde entonces los siguientes presidentes municipales han sido escoltados por un cuerpo de seguridad de la Policía Federal fuertemente armado, lo que resultó en un parteaguas en su relación cotidiana con la población.

Cabe hacer mención que como municipio michoacano, La Piedad también vivió de cerca el movimiento de las llamadas “autodefensas” (civiles armados para defenderse de la delincuencia organizada, con especial presencia en 2013), las cuales llegaron a tocar las puertas de la ciudad al acercar su propaganda en las inmediaciones, pero se limitaron a instalarse en el vecino municipio de Yurécuaro. En cambio, en 2015 se instaló el mecanismo de las denominadas Mesas de Seguridad y Justicia de La

Piedad, como una reacción más de la sociedad asediada por la delincuencia; aunque en realidad se trató de una organización social de poca incidencia en cuanto a denuncias, estudios, evaluaciones o recomendaciones, no obstante, dejó de manifiesto la preocupación por los niveles de inseguridad que se viven en el municipio, lo mismo que pone de relieve la oportunidad de generar participación social.

Con base en estos retos, el gobierno municipal puede optar por dos grandes vías para actuar en consecuencia, una externa a su ámbito local, impulsada desde el orden federal y/o estatal con lineamientos conceptuales y técnicos que pueden, o no, corresponder a la realidad del municipio, como los descritos en el primer apartado: el ordenamiento territorial, certificaciones medioambientales, la Agenda para el Desarrollo Municipal, el mando único para la policía, entre otros.

La otra vía es interna al ámbito local, que apuesta o confía en las propias competencias del municipio, en su capital político y social, pero que le demanda un sólido conocimiento de su territorio y, si carece de éste, requiere de la disposición para aprender y colaborar con otros actores que le acerquen propuestas razonablemente elaboradas, lo que demanda un perfil de buen gobierno.

En este trabajo apostamos por esta segunda vía, la que genera alternativas desde el propio seno del municipio, en colaboración estrecha e incondicional con la sociedad local. Para esto, proponemos que un *buen gobierno* es aquel que en primer lugar toma conciencia de que es un órgano de Estado, que es parte de éste, por lo que la investidura que conlleva es tan relevante como cualquier otro organismo estatal —como los órganos electorales, los de impartición de justicia, los legislativos, los de derechos humanos, los militares...—; así como un buen gobierno también es aquel que genera canales de comunicación asertiva para facilitar y garantizar la participación social tan

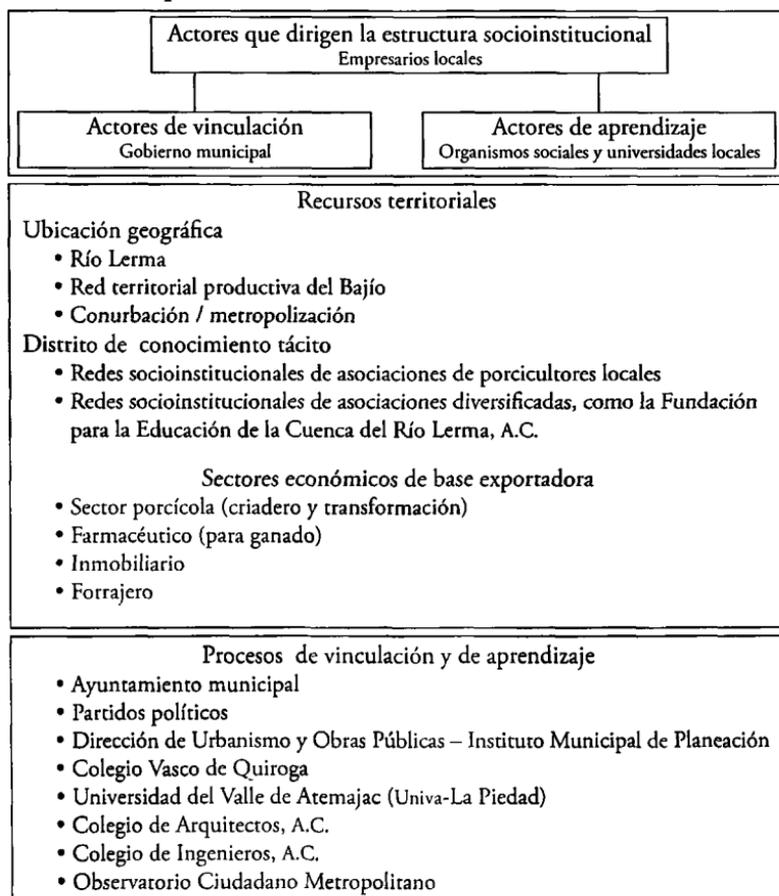
amplia como sea posible, con el objetivo de generar iniciativas capaces de ser aplicadas, o diseñadas para incorporarse en un documento de planeación y/o reglamentación, o bien, gestionadas para presentarse como iniciativas ante instancias gubernamentales del orden estatal o federal.

El gobierno de La Piedad debe tener presente que su capacidad como buen gobierno se ve influida por tres ámbitos más particulares: 1) el ámbito de sí mismo como gobierno local, como administración pública (burócrata, tecnócrata, empresócrata); 2) el ámbito empresarial, no necesariamente interesado en los objetivos, planes o proyectos que el gobierno municipal sabe se deben llevar a cabo para procurar el desarrollo municipal; y 3) el ámbito que representa la sociedad piedadense, la cual lo mismo está compuesta de ciudadanos con derecho a disfrutar de una buena calidad de vida, que de votantes en un eventual proceso electoral, y de ciudadanos capaces de organizarse para demandar atención a sus necesidades o dispuestos a colaborar con el gobierno municipal, sin otra aspiración más que el bien común.

Ahora bien, es necesario que el gobierno de La Piedad identifique y tome conciencia de la estructura socioinstitucional prevaleciente en este municipio, pues ahí están asentadas las bases para el desarrollo de este territorio. En este sentido, podemos trazar un esquema de la estructura socioinstitucional configurada en La Piedad, la cual está encabezada por los empresarios locales y no por la administración pública local, que más bien funciona como un actor de vinculación entre los empresarios y los recursos humanos, económicos, materiales y naturales que ofrece el municipio (véase esquema 1).

Dichos recursos territoriales podrían resultar muy variados; no obstante, podemos indicar que los más significativos para el desarrollo y consolidación de esta estructura socioinstitucional son: 1) la ubicación geográfica, cercana a la dinámica productiva

Esquema 1. Estructura socioinstitucional para el desarrollo territorial de La Piedad



Fuente: elaboración propia.

del Bajío y al río Lerma; el primero, por las opciones económicas que desde siempre se han ofrecido desde el estado de Guanajuato (otros núcleos urbanos, diversidad productiva, suelo, incentivos fiscales, etc.); el segundo, por haber abastecido agua, por haber permitido el desarrollo de la industria eléctrica, y hasta

por haber servido como contenedor de muchos de los desechos agroindustriales. 2) El distrito de conocimiento tácito, generado con base en las propias experiencias de los productores locales, y apuntalado por las asociaciones de productores porcícolas y asociaciones diversificadas en otras actividades productivas.

Como parte de esta estructura socioinstitucional están los procesos de vinculación y aprendizaje, en los cuales las instituciones educativas y algunos organismos sociales funcionan como actores o vehículos de aprendizaje para administrar los recursos territoriales y los sectores económicos de base exportadora existentes en el municipio y región aledaña. Particularmente estamos hablando de los partidos políticos PRI y PAN, el ayuntamiento como cuerpo político colegiado, el Colegio Vasco de Quiroga, la Univa-La Piedad, el Colegio de Arquitectos, el Colegio de Ingenieros y, recientemente, el Observatorio Ciudadano Metropolitano.

Esta estructura socioinstitucional puede significar un orden que afianza el desarrollo del municipio, pero también puede representar las razones por las que ciertos engranes del desarrollo no operan como se esperaría. El gobierno municipal también debe estar consciente que en una estructura socioinstitucional dominada por el sector empresarial, éste no necesariamente está abocado al desarrollo de La Piedad, sino esencialmente al desarrollo de su propio capital económico y social; de ahí que no necesariamente está interesado en proyectos razonablemente planteados, como la llamada Plataforma Logística (Plapli), el aeropuerto, el saneamiento del río Lerma o el Festival del Globo.

Así como debe tomar conciencia que, como agente de administración pública, nunca podrá con tantas responsabilidades y expectativas que se depositan en él. De ahí que debe buscar la colaboración asertiva entre: 1) sus propias áreas de

gobierno, 2) entre éstas y los empresarios del municipio, y 3) entre el gobierno y la sociedad organizada dispuesta a trabajar junto con él, mediante lo que comúnmente denominamos participación social, la cual requiere desarrollarse en un ambiente que incorpore: *i)* un lenguaje asertivo, *ii)* la experiencia práctica en los problemas locales, *iii)* un marco institucionalizado que le dé garantías de acción y permanencia a la participación social, *iv)* una conciencia racional-instrumental, lo mismo que una conciencia razonable o del sentido común, así como *v)* la capacidad de identificar las inercias nocivas de la estructura socioinstitucional que menguan el desarrollo del municipio. Veamos.

La comunicación asertiva empieza desde un lenguaje sencillo. Hay que dejar de lado el uso de conceptos que sólo decoran el discurso público, pero que carecen de sustancia social y eficacia en la función pública. Bourdieu (2001: 27) dice que hay conceptos que resultan neologismos utilizados por periodistas e intelectuales que contribuyen a la globalización del lenguaje. En este sentido, podemos listar conceptos o términos como *innovación, ambiente de innovación, competitividad, gobernanza, gobernabilidad*, entre varios más, sobre los cuales debemos preguntarnos si al emplearlos nos están ayudando a una mejor comunicación y un mejor gobierno.

La participación social es un asunto de práctica, es decir, se requiere que la sociedad esté participando directamente en algún asunto de interés público con base en un programa de trabajo o plan de acción, con tareas y resultados evaluados. Pero no sólo esto, sino que trabaja en un marco institucional de reconocimiento mutuo con la autoridad local, para lo cual el buen gobierno diseña y mejora el marco normativo o reglamentario que facilita la acción social. Si el propio gobierno municipal entorpece la acción social, entonces ni hay participación social ni hay buen gobierno.

Estos principios de comunicación asertiva, participación social y acciones del gobierno municipal, se ven especialmente potenciados cuando se tiene como base una conciencia racional-instrumental, lo mismo que una conciencia razonable o del sentido común, dos ámbitos complementarios. Las acciones racional-instrumentales están basadas en conocimiento formal, proveniente de las distintas ciencias administrativas, económicas o naturales, por lo que tiene como objetivo nato hacer un uso adecuado de los recursos humanos, económicos o naturales. Mientras que la conciencia razonable y de sentido común no necesariamente se transmite mediante manuales, publicaciones especializadas o seminarios académicos, sino que corresponde al *saber hacer* las cosas, con base en la experiencia de haber estado en contacto con las tareas ejercidas, con la disposición de aceptar ideas mejores y la sensibilidad de actuar por el bien común.

Si el gobierno municipal estimula este ambiente para la participación social, estará fortaleciendo sus competencias propias y las de la sociedad para identificar y corregir las inercias nocivas de la estructura socioinstitucional que entorpecen el desarrollo local. El activismo social por sí solo o la administración pública por sí sola, no son suficientes para incidir en la estructura socioinstitucional prevaleciente, hacen falta ambos ámbitos municipales.

Para fortuna del gobierno de La Piedad, actualmente hay gran efervescencia de participación social en distintos ámbitos, entre los que podemos mencionar: *a)* las asociaciones civiles (Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros, Club Rotario, La Piedad sin Límites...), *b)* universidades y centros de investigación (Univa-La Piedad, el Instituto Tecnológico de La Piedad, El Colegio de Michoacán...), *c)* distintas organizaciones sociales aún sin formalizar un acta constitutiva (ciclistas amateur y semiprofesionales, el Observatorio Ciudadano Metropolitano,

la Escuela Municipal de Básquetbol Educativo...), y *d*) comités convocados por el propio gobierno municipal (Centro de Innovación y Competitividad de La Piedad AC - Cincom, Consejo de la Crónica, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de La Piedad - Coplademun...).

Cada uno de estos organismos tiene una idea particular –lo mismo que disidente– de lo que es la participación social, así como distintas aspiraciones o expectativas sociales, políticas o económicas. Ante esta diversidad de proyectos ciudadanos –en ocasiones antagónicos entre sí– justo se requiere el papel rector del gobierno municipal como institución de Estado, pero con disposición y comunicación asertiva, así como con un conocimiento racional y razonable que le permita constituirse como un buen gobierno y, con ello, obrar en beneficio de los piedadenses.

CONCLUSIONES

El desarrollo territorial es una utopía que puede incluir estrategias fundamentadas en el buen gobierno, participación social, instituciones de transferencia del conocimiento codificado y tácito, innovación, cultura cívica, cuidado del medio ambiente y, en general, ordenamiento de los recursos territoriales. Podemos decir que cada ciudad o cada caso, cuenta con una estructura socioinstitucional que representa sus propios retos para lograr el desarrollo, considerando: que el desarrollo de los territorios es desequilibrado; que los lugares se desarrollan con base en un producto exportable; que sin importar el orden del territorio, éste siempre permite se genere y regenere el capital de los empresarios; que el desarrollo de los municipios es resultado de lo que se negocia o gestiona por la vía política; que los empresarios mejor posicionados son quienes pueden influir de manera significativa

en el desarrollo; que el responsable de detonar el desarrollo sigue siendo el Estado y, en consecuencia, el gobierno municipal.

En este sentido, para fomentar el desarrollo territorial en toda la extensión de La Piedad, para fundar una utopía de desarrollo para la ciudad con el mayor potencial posible, se requiere entretelar estrategias que reconozcan dicha estructura socioinstitucional, encabezadas por los empresarios, pero apuntaladas por el gobierno municipal –por su profesionalización y mejoras como administración pública–, por las universidades y los centros locales de generación y transferencia del conocimiento, por la participación social –por medio de grupos organizados– y por el ordenamiento del territorio.

A juzgar por la secuencia histórica en que se ha desenvuelto la ciudad, el parteaguas en la forma de llevar la administración pública municipal fue con Ricardo Guzmán, esto es, a partir de 2008, con lo cual se constituyeron importantes herramientas para fomentar el desarrollo de La Piedad, pero aún sin consolidarse ni darse por concluidas. Así que los ayuntamientos subsecuentes tienen la oportunidad de afianzar y heredar un gobierno caracterizado por sólidos procesos de administración pública, tecnificados, certificados y de resultados ampliamente reconocidos; pero que además goce de la legitimidad y el apoyo que le ofrece la sociedad piedadense, a través de la participación social que viene cobrando fuerza y que su misma administración viene fomentando.

BIBLIOGRAFÍA

- BOURDIEU, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires: editorial Manantial.
- CÓRDOVA, Hugo (2011), “Análisis de las capacidades organizacionales de los municipios de La Piedad, Numanán y Yurécuaro” en Martha Chávez y Martín Checa (coords.), *Propuesta de modelo de desarrollo territorial integrado para la región de La Piedad*, Zapopan: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / El Colegio de Michoacán.
- GARZA, Gustavo (1996), “Institucionalización de la investigación espacial 1971-1980” en *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, México: El Colegio de México.
- Gobierno de La Piedad (2016), *Primer Informe de Gobierno 2015-2018*, La Piedad: H. Ayuntamiento de La Piedad.
- GRAIZBORD, Boris (1988), “Los insumos teóricos de una cuasiteoría: el concepto de polo de crecimiento una vez más”, *Cuadernos de Ciencias Sociales*, serie 4, México: Universidad Autónoma de Baja California.
- HIERNAUX, Daniel (1993), “En la búsqueda de un nuevo paradigma” en H. Ávila (ed.), *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- KUNZ, Ignacio (1991), “Los sistemas de asentamientos en México”, Tesis de Doctorado, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Arquitectura, inédita.
- SALOM, Julia (2003), “Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 36, pp. 7-30.
- SÁNCHEZ, Teresa (2008), “Metodologías para el ordenamiento territorial” en el seminario Día Virtual de Ordenamiento Territorial, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Geografía.

- SOBRINO, Luis (2001), "Productividad y ventajas competitivas en el sistema urbano nacional", Tesis de Doctorado, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Arquitectura, inédita.
- TÉLLEZ, Carlos (2014), *Construcción de ciudad y tecnocracia. Alcances nacionales de León*, Zamora: El Colegio de Michoacán.
- TÉLLEZ, Carlos y Leticia MEJÍA (2010), "Redes locales educativas e innovación en el desarrollo territorial en La Piedad, Michoacán", Ideas Concyteg, revista electrónica, Departamento de Estudios y Política Científica, año 5, núm. 65, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato, pp. 1406-1427.