

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL EN MÉXICO:
FACTOR PARA EL DESARROLLO Y LA EFICIENCIA
GUBERNAMENTAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
PRESENTA:

CUAUHTÉMOC PAZ CUEVAS

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.

CIUDAD UNIVERSITARIA, 1997.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN

1

PLURALISMO Y DEMOCRACIA EN LA VIDA PÚBLICA MODERNA

- 1.1 Los modelos de la democracia
- 1.2 Del pluralismo político al pluralismo cívico
- 1.3 La sociedad de ciudadanos y las transformaciones del Estado moderno
- 1.4 La participación ciudadana: sus posibles modalidades
- 1.5 Los nuevos desafíos del desempeño gubernamental

2

LOS LÍMITES IMPUESTOS A LA DEMOCRACIA MUNICIPAL

- 2.1 Centralismo y municipio
 - 2.1.1 La centralización del régimen político
 - 2.1.2 La sujeción municipal al poder del centro
- 2.2 La transformación democrática del orden local
- 2.3 La respuesta del poder central al despertar municipal
 - 2.3.1 Las reformas al artículo 115 constitucional en 1983
 - 2.3.2 Los procesos institucionales de participación ciudadana

3

LOS NUEVOS PLURALISMOS EN LA VIDA PÚBLICA MUNICIPAL

- 3.1 La alternancia y sus obstáculos
- 3.2 La organización de la sociedad en el municipio
 - 3.2.1 El corporativismo
 - 3.2.2 Los cacicazgos
- 3.3 La complementación democrática: cambio político y gobernabilidad

4

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN MUNICIPAL

- 4.1 Nuevas experiencias de gestión y participación ciudadana en los gobiernos municipales
- 4.2 Alcances de las nuevas experiencias de gestión municipal

5

DEMOCRACIA Y EFICIENCIA GUBERNAMENTAL

- 5.1 ONG's, participación ciudadana y desarrollo local
- 5.2 Gobierno abierto, democracia y gobernabilidad

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El escenario actual de la vida de México se encuentra inmerso en un contexto internacional que plantea cada vez mayores retos. Los vertiginosos procesos de globalización, la apertura de las economías y la integración multilateral de gobiernos, con el fin de atender problemas comunes, son directrices que trazan los nuevos senderos por donde han de guiarse las naciones, los gobiernos y las sociedades.

México, a pesar de buscar su incorporación a dichas tendencias mundiales, padece rezagos ancestrales en materia de desarrollo económico y social que lo colocan en franca desventaja ante estos procesos. Sin embargo, un factor intrínseco a la realidad social de fines de siglo promete ser uno de los instrumentos que habrán de permitir la superación de tales rezagos: la participación ciudadana.

Durante la década de los ochenta la crisis económica, que agobió no sólo a México sino a toda América Latina, se conjugó con avances significativos en la democratización de los países de la región. En nuestro país, lo que anteriormente parecía lejano, utópico e incluso ingenuo se convirtió en realidad. Los municipios mexicanos comenzaron a experimentar el fenómeno de la alternancia política, como producto del incremento en la conciencia cívica de la población y de la ilegitimidad que la crisis generó para con el gobierno central y el sistema político.

De entonces a la fecha, ha sido notoria la creciente participación de la ciudadanía en los municipios del país, en los terrenos político y social. Ha sido a través de dicha participación que se ha venido pugnando por el respeto a la pluralidad cívica y política del entorno local de los mexicanos, y que se ha

evidenciado al municipio mexicano como el espacio propicio y privilegiado para el despliegue de la democracia representativa y participativa, el perfeccionamiento de los procesos gubernamentales y el desarrollo social.

La participación ciudadana municipal, cuya primer expresión fue en el terreno político-electoral, ha evolucionado en el tiempo y ha encontrado nuevas formas de expresión, dependiendo de la realidad social, económica, política y cultural de cada ámbito municipal. Ello demuestra la aparición de una nueva conciencia cívica, la ciudadanización de una sociedad que ahora se asume como protagonista de los acontecimientos socio-políticos en el mundo y en su espacio local de convivencia.

Hoy día la acción de gobierno se realiza ante estos factores. Ante la sociedad civil, sus individuos y sus organizaciones, el gobierno ha de mostrar apertura a las múltiples expresiones e inquietudes participativas de la sociedad y adoptar para ello los cauces adecuados. Pero sobre todo, el gobierno debe mostrar respeto a la pluralidad política y civil de los mexicanos y a los ámbitos de competencia y la pluralidad de los otros niveles gubernamentales. De ello depende que se sienten las bases para que la participación ciudadana sea factor que genere un desarrollo democrático y consensado en cada realidad municipal, lo que en suma podrá generar el desarrollo de las regiones, los estados y el país en general.

El fenómeno de la participación ciudadana municipal y sus efectos en la vida pública y política nacional, han generado, en los últimos años, la aparición de diversos estudios sobre el tema. Ciclos de conferencias, talleres, investigaciones de campo y otras actividades académicas han abordado la temática por la relevancia que esta tiene en la actualidad nacional. El tema, incluso, fue incorporado, aunque con algunas variantes, a las campañas presidenciales del Partido Acción Nacional

(PAN) y Partido Revolucionario Institucional (PRI), durante el proceso electoral federal de 1994.

En las plataformas políticas de dichos partidos se proponía el fortalecimiento del nivel municipal de gobierno, el establecimiento de limitantes al centralismo prevaleciente y el impulso a un nuevo federalismo. Con base en los postulados de campaña de las diversas organizaciones partidistas, así como de la realización del *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo* y de los foros de consulta establecidos por ley para la planeación del desarrollo nacional, varios temas relacionados con la participación ciudadana municipal fueron incorporados al texto del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

En el documento rector de la política gubernamental del actual sexenio se ha propuesto impulsar el desarrollo democrático de la nación con base, entre otros factores, en un nuevo federalismo que fortalezca a los otros órdenes de gobierno y respete sus ámbitos de competencia. El impulso a la democratización nacional se basará también en el impulso e incorporación de la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en las acciones de gobierno, entre otras acciones propuestas en el plan. Asimismo, en materia de desarrollo social, seguridad pública y desarrollo económico, la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad, así como de los tres niveles de gobierno habrán de ser, según el plan, elementos indispensables para lograr los objetivos propuestos.

De no haberse presentado el fenómeno democratizador de la realidad municipal en varios lugares del país, fenómeno que ha alcanzado ya a reflejarse en la alternancia política a nivel estatal en cuatro entidades federativas, difícilmente se hablaría o se estudiaría el tema. La presión social a través de la lucha cívica y política en su espacio más próximo de gobierno, y el traslado de esta al orden

estatal, obliga a los partidos políticos, autoridades y estudiosos de la política y el gobierno, a considerar ampliamente el tema de la participación ciudadana desde varias perspectivas.

La relevancia del tema, conforme la atención que diversos actores le han prestado, se reitera constantemente. Sin embargo, cada estudio o investigación sobre dicho fenómeno considera enfoques distintos y plurales. Algunos estudian a la participación ciudadana en los municipios como parte de los procesos innovadores en la nueva gestión municipal. Es decir, como variable dependiente de lo que en algunos municipios se ha presentado como innovación en los procesos de gobierno. Desde otra óptica, la participación ciudadana municipal es vista como variable independiente, ante la cual los gobiernos municipales han de adaptar su funcionamiento y la forma de atender a los reclamos sociales.

Este trabajo plantea otro enfoque. Este va desde la contextualización del fenómeno de la participación ciudadana municipal, conforme al debate que entre los teóricos de la democracia se ha dado en torno al modelo democrático más conveniente para las sociedades modernas, hasta lo que la incorporación de la participación ciudadana municipal, a los procesos de gobierno, implica para la promoción del desarrollo del ámbito local y la atención eficaz y eficiente a los reclamos ciudadanos.

La investigación presentada considera la participación ciudadana municipal como factor ambivalente. En primer lugar porque es un fenómeno que ha impulsado cambios sustanciales en la forma de gobernar y hacer política en el país, lo que permite colocarlo como variable independiente. En segundo lugar, porque se le considera como factor que ha de ser tomado en cuenta por las acciones de los tres niveles de gobierno para incrementar su efectividad y sus capacidades en los

escenarios actuales, lo que la colocaría como variable dependiente. Se puede asegurar que la participación ciudadana municipal es analizada desde una perspectiva dialéctica, en la cual concurren procesos transformadores del régimen político y el gobierno.

El objeto de esta investigación es, como su nombre lo indica, identificar a la participación ciudadana en los municipios mexicanos, como factor que coadyuva a la consecución de metas relativas al desarrollo social e incrementa las capacidades gubernamentales para guiarse bajo criterios de calidad, eficacia y eficiencia. Desde luego que, para lograr demostrar lo enunciado en el objetivo general, es necesario hacer una revisión teórica de lo que la participación ciudadana implica en los tiempos actuales, así como una revisión histórica de los obstáculos y promesas de la democratización nacional.

De ahí se derivan objetivos particulares, tales como: determinar un modelo teórico de democracia que complemente al modelo representativo en un contexto de pluralidad social que va más allá de la política partidista y origina transformaciones en los Estados y los gobiernos; identificar el proceso, causas y obstáculos del cambio político municipal; comprender qué factores han obstaculizado el surgimiento de organizaciones sociales independientes en los municipios y cómo han sido superados; analizar experiencias innovadoras de gestión gubernamental y participación ciudadana en municipios de origen democrático; y argumentar, con base en lo anterior, cómo la apertura gubernamental a la participación de la ciudadanía y sus organizaciones obliga a los gobiernos municipales a guiarse con honestidad y generar resultados crecientes de calidad.

Para efectos de organización, el trabajo se divide en los siguientes capítulos:

En el capítulo primero, *Pluralismo y democracia en la vida pública moderna*, descubrimos, al debatir sobre el modelo democrático óptimo para las sociedades modernas, que el modelo representativo -a pesar de ser el idóneo para sociedades tan grandes y complejas como las contemporáneas-, se topa con severas limitantes en la actualidad. El ciudadano común se desenvuelve en un espacio local generalmente pequeño en el que habrá de idearse un modelo alternativo de democracia. La comparación de la realidad municipal y el surgimiento de nuevos pluralismos sociales nos remiten a un modelo alternativo: La democracia participativa es el modelo que puede dar cabida en su interior a toda una serie de modalidades de participación ciudadana en la vida pública y los procesos de gobierno. Ella responde a la existencia de un pluralismo cívico que pretende participar, de muy distintas formas, y sin aspiraciones partidistas, en la vida pública del ámbito respectivo. Las sociedades a pequeña escala, como los municipios, son espacios óptimos para el despliegue de este modelo. A través de él, el ciudadano común es capaz de intervenir en los asuntos que le atañen, mientras que a través del modelo representativo, delega su participación en un representante que habrá de intervenir en asuntos más generales. Pluralismo cívico y político no son antagónicos, sino complementarios en la búsqueda de una democracia plena de la vida pública en los espacios a gran escala y en los de pequeña escala. Pero la existencia del nuevo pluralismo exige formas de participación alternativas a la política, que abarquen más ámbitos de la vida pública y sean permanentes. Esta nueva ciudadanía es causa de las transformaciones del Estado, frente a la sociedad y el mercado. El gobierno también se reforma para mejorar sus resultados finales ante la ciudadanía, quien pugna por la apertura del gobierno a sus iniciativas de participación y la publicitación del poder.

En el segundo capítulo, *Los límites impuestos a la democracia municipal*, este examen teórico es aterrizado en un análisis de la realidad mexicana. La

naturaleza centralizadora del régimen político mexicano es revisada históricamente, como producto de las luchas por obtener y mantener el poder político. El régimen político, como concreción y materialización del Estado, expresa las relaciones entre sociedad y Estado. Ello permite identificar varios elementos que, al relacionar al Estado con la sociedad, demuestran la tendencia hacia la centralización y concentración del poder en nuestro país. A esta fuerza centralizadora se debe la sujeción política que los gobiernos municipales de nuestro país padecen, la cual ha producido marginación e insuficiencia gubernamental. Los cuestionamientos regionales al sistema político y a la insuficiencia de capacidades del gobierno central han influido en la conciencia cívica de los habitantes de los municipios quienes decidieron iniciar el cambio político. Durante la década de los ochenta la lucha política en el plano municipal culminó por manifestarse en la alternancia política del orden estatal y con elecciones federales cada vez más competidas y cuestionadas. El pluralismo cívico también hizo acto de presencia, al organizarse la ciudadanía para atender problemas comunes en forma autogestionada y para exigir a los nuevos gobiernos, prácticas innovadoras de participación social municipal. La respuesta del poder central a estos fenómenos socio-políticos fue casi inmediata. A pocos años fueron establecidos desde el Gobierno Federal instrumentos legales e institucionales, con base en reformas constitucionales, que incrementarían la capacidad de los niveles estatal y federal de gobierno, para manipular políticamente al municipio, al tiempo que se coartaría toda inquietud participativa de la sociedad.

El tercer capítulo, *Los nuevos pluralismos en la vida pública municipal*, nos permite observar que la conjugación del pluralismo político con el pluralismo cívico y la democracia representativa con la democracia participativa, coadyuvan a consolidar el cambio político y la democratización del entorno municipal, iniciada en la década pasada. Cambio político y participación ciudadana se asumen como la mancuerna clave en la consecución de mayores logros de la acción del gobierno

municipal. Los obstáculos que el régimen ha impuesto a los gobiernos municipales de origen democrático y que se refieren a prácticas no escritas, pero existentes y aceptadas en nuestro sistema político durante muchos años, se refieren fundamentalmente al hostigamiento, acorralamiento y represión para con los municipios con gobiernos de origen democrático. Así, el sistema intenta influir y provocar un mal funcionamiento en las nuevas administraciones. Lo mismo sucede ante el fenómeno de la organización social independiente, a través del corporativismo y el cacicazgo post-revolucionario. La complementación del cambio político con el impulso a la participación ciudadana ha permitido superar los obstáculos e incrementar los logros de las acciones gubernamentales en diversos municipios. Los efectos del control financiero, expresado a través de una escasa distribución de recursos, ha podido revertirse con la participación de los ciudadanos a través de sus aportaciones o de la ampliación de la base tributaria de los Ayuntamientos. La corresponsabilidad de las organizaciones ciudadanas y los individuos con las acciones emprendidas por el gobierno local han propiciado el incremento de las capacidades de la administración municipal para desahogar los problemas, conflictos y necesidades de su territorio. Cambio político y participación ciudadana son los factores que han dado origen a todo este proceso y que, además, son los factores que apuntalan su consolidación y buen funcionamiento.

El capítulo cuarto, *Democracia. participación ciudadana y gestión municipal*, se analizan experiencias sobresalientes de innovación en la gestión municipal, alternancia política y apertura a la participación ciudadana se relacionan con el incremento de las capacidades de los gobiernos municipales para atender las demandas de la sociedad y dirigirla con éxito. Fenómenos como la integración de equipos plurales de trabajo, cohabitación entre niveles gubernamentales de distinto origen partidista, etc., no han sido impedimento, sino todo lo contrario, para llevar a

cabo una buena gestión pública. Existen casos donde se incorporan criterios de empresariales al funcionamiento de la administración municipal. La promoción de sesiones de cabildo abierto y la realización de asambleas populares, son prácticas que permiten al gobierno municipal un mayor contacto con la ciudadanía, escuchar sus propuestas y ser controlados por ella. Hay experiencias basadas en una nueva conciencia cívica de costos compartidos, donde la creatividad gubernamental ha jugado un papel trascendental para la obtención de mayores recursos financieros. La tradición solidaria y colaboradora de los mexicanos es elemento del cual se ha echado mano para impulsar estrategias de participación ciudadana en el municipio. La planeación del desarrollo local y regional ha tomado, también, cauces alternativos a los establecidos desde el centro. La participación de las mujeres merece especial atención, por ser la población femenina un sector carismático, emprendedor y dinámico. La llegada al gobierno municipal de alcaldesas motiva la participación femenina en las acciones de bienestar colectivo. Desde el gobierno municipal se apoyan, con la participación de organizaciones campesinas, las actividades de producción y comercialización impulsando el desarrollo rural del municipio. Los alcances de todas estas nuevas experiencias han demostrado que la incorporación de novedosas formas de gobierno, aunadas a procesos democratizadores, redundan en el incremento de capacidades del gobierno municipal y la atención pronta y efectiva a los reclamos sociales.

Finalmente, en el quinto capítulo de la investigación, *Democracia y eficiencia gubernamental*, la democratización del ámbito municipal de gobierno, en los terrenos representativo y participativo, es factor para el desarrollo social y la efficientización del quehacer gubernamental. Las organizaciones no gubernamentales (ONG's) juegan un papel fundamental en el impulso a la organización de la sociedad, la elaboración de políticas corresponsables de desarrollo comunitario y su participación en el impulso de la democracia municipal.

La apertura gubernamental es factor indiscutible que permite la obtención de mayores logros en las acciones de gobierno, destacando, además, su papel como contenedor de la estabilidad social, al presentar cauces que desahoguen las inquietudes sociales y prevengan los riesgos de separatismo o ruptura de la unidad que generen los procesos descentralizadores demandados por la sociedad misma.

PLURALISMO Y DEMOCRACIA EN LA VIDA PÚBLICA MODERNA

1.1 Los modelos de la democracia

En los últimos años se ha suscitado un debate entre los teóricos de la democracia sobre el modelo democrático que mejor se adapta a las sociedades modernas. Quienes se han encargado de dilucidar este punto coinciden en diferenciar la democracia representativa de la democracia directa. El debate se centra sobre cuál de estas dos modalidades de la democracia es la más conveniente en un mundo como el actual. Indudablemente, los teóricos terminan por aceptar que la democracia representativa es el modelo óptimo dentro del cual ha de desenvolverse la vida política de sociedades como las actuales.

A esta conclusión llegan tras descalificar a la democracia directa y lo que ella implica. Para poder establecer un modelo de democracia directa tendrían que existir pequeñas sociedades similares a las ciudades-Estado griegas, de donde se retoma el ideal del modelo, con un número suficientemente reducido de ciudadanos para que estos puedan participar en la toma de decisiones gubernamentales. Indudablemente, en un mundo como el actual, donde las comunidades más pequeñas superan en número de habitantes a aquellas polis griegas implantar una democracia directa sería prácticamente imposible.

El modelo representativo, por su parte, evidencia la evolución de las sociedades humanas al establecer los mecanismos que dan viabilidad a la democracia en sociedades grandes, plurales y heterogéneas, aunque este modelo no siempre ha estado directamente relacionado con una auténtica vida democrática. Si

se parte de la idea de vincular el concepto de representatividad con un modelo parlamentario (aunque también los regímenes presidenciales modernos son representativos), puede advertirse que si bien en los países donde han existido desde hace varios siglos parlamentos, estos no necesariamente se han integrado con representantes electos directamente por la ciudadanía¹. Muchos de estos representantes eran designados por algún grupo o persona de poder y no tenían origen democrático alguno. Es más, ni siquiera existían instituciones que, como los partidos políticos modernos, fungieran como órganos mediante los cuales la ciudadanía elige a quien ha de representarla.

Con el avance de la sociedad se ha ido adaptando el modelo democrático a las exigencias ciudadanas por una representación real y efectiva. De hecho, ahora parece inconcebible el ejercicio del sufragio sin la existencia de partidos políticos. De la misma forma, sería difícil comprender la postulación de un político a algún puesto de elección popular sin el respaldo de un partido político². A pesar de sus evoluciones, el modelo representativo de la democracia no es ya suficiente para dar cabida a las exigencias ciudadanas por una mayor participación en la vida pública y política que a ellos concierne.

Quizá de ahí el ánimo por rescatar el debate acerca del modelo democrático idóneo para las sociedades modernas. Sin embargo, resulta desgastante seguir argumentando por qué la democracia representativa debe prevalecer como opción

¹ "Es verdad que no toda democracia es representativa (de ahí la insistencia en la democracia directa), pero también es cierto que no todo Estado representativo es democrático por el sólo hecho de ser representativo: por ello la insistencia en el hecho de que la crítica contra el Estado parlamentario no implica la crítica contra la democracia representativa, ya que si es verdad que toda democracia es representativa, igualmente es cierto que no todo Estado representativo fue y es en principio una democracia". Norberto Bobbio; *El futuro de la democracia*, p. 35.

² "Tan grandes son las ventajas políticas de un partido que, en una democracia representativa, un político sin partido es un político sin poder". Robert A. Dahl; *¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas*, p. 90.

única o ser sustituida por un modelo de democracia directa. Desde luego, ambos pronunciamientos son radicales, e imposibles por tanto, de lograrse en el mundo contemporáneo. Los avances que han dado legitimidad al modelo representativo (universalización del sufragio, surgimiento de partidos políticos, etc.), son perfectamente viables para las sociedades a gran escala, como las de todo un país. Sin embargo, las sociedades modernas son tan grandes en número y, por ende, tan heterogéneas, que el modelo de democracia representativa resulta insuficiente, que no inútil, a las expectativas democráticas de la sociedad. De la misma forma, sería prácticamente imposible el mantenimiento de un modelo de democracia directa en todo un país.

Por otra parte, hay quienes han detectado como un defecto en la democracia representativa, la existencia de una clase política que, en verdad, no resulta tan representativa como pretende serlo, aunque se presente ante los ciudadanos como expresión del pluralismo de la sociedad³. En la *teoría de las élites* y en la *Ley de hierro de las oligarquías* se encuentra otro argumento que podría ser utilizado en contra del modelo representativo y a favor de la búsqueda de otro.

La gran escala que implica toda la sociedad de un país, también presupone la existencia de unidades más pequeñas en donde puede darse un modelo democrático complementario al representativo (municipios, localidades, etc.). En esta pequeña escala el ciudadano común se desenvuelve y vive su vida cotidiana. El interés por crear un modelo de democracia que dé respuesta a las exigencias sociales y

³ En la democracia representativa "los diversos participantes no representan en realidad la variedad de intereses y valores de la población. Por el contrario, representan los intereses y valores dominantes, y las relaciones que tejen entre sí demuestran que están muy equivocados los que alegan que en el pluralismo existe una saludable competencia de ideas. En su forma extrema, los críticos aseguran que las políticas las decide una clase dominante envuelta en ropajes de diversidad pluralista". Charles E. Lindblom; "Todavía tratando de salir del paso", en Luis F. Aguilar (compilador), *La hechura de las políticas públicas*, p. 248.

ciudadanas por una participación más directa en los asuntos que les afectan y por una democracia más visible, surge por los reclamos que en las sociedades a pequeña escala manifiestan los individuos.

Desde luego, para establecer una democracia de tipo directo, se necesitaría la existencia de micro-comunidades con un número de ciudadanos extremadamente pequeño. En las sociedades urbanas contemporáneas, apenas una junta de vecinos sería lo más cercano a la modalidad directa. Sin embargo, no todas las sociedades a pequeña escala son tan pequeñas como para establecer un modelo viable de democracia directa, tal y como lo ideara Rousseau o se estableciera en la antigua Grecia. Aún así, siendo los municipios, por ejemplo, niveles de gobierno circunscritos a un ámbito territorial donde convergen otros niveles de gobierno de mayor cobertura, deben adoptar el modelo representativo para que un municipio tenga autoridades que representen a sus habitantes frente a otros municipios o frente a los otros órdenes de gobierno.

La democracia representativa, como modelo óptimo para una sociedad a gran escala, debe ser complementada con otro modelo que satisfaga las inquietudes democráticas de los ciudadanos⁴. Desde luego sería deseable que los ciudadanos interesados por participar en la toma de decisiones del lugar en donde viven, tuvieran la oportunidad de hacerlo, pero para ello debería reglamentarse sobre el número de ciudadanos que habrían de hacerlo, los requisitos que deben satisfacer y el tiempo de duración de su intervención (en caso de que se trate de una asamblea abierta). Sin embargo, esto nos haría apostar nuevamente todo a la democracia directa como alternativa única a la representativa. Obviamente, esa no es la intención de estas líneas.

Al hablar de democracia participativa pretende irse más allá de la conceptualización simple de la democracia directa. No se trata tampoco de que todos los ciudadanos, por el solo hecho de ser tales, tengan que participar forzosamente en las acciones del gobierno. Al hablar de democracia participativa, a diferencia de la democracia directa, se permite establecer la posibilidad del "yo no quiero" o "yo no tengo interés" por participar. Si en la democracia directa rousseauiana o griega, los ciudadanos participaban en la toma de decisiones generales, en la democracia participativa podrán participar en la toma de decisiones de los asuntos específicos que a ellos atañen.

Así también, hablar de un modelo participativo de la democracia nos permite abarcar más ámbitos de participación que la mera toma de decisiones. La ejecución de obras de interés colectivo, la participación de los ciudadanos en la elaboración, realización o evaluación de proyectos, la colaboración con la autoridad en diversas acciones de gobierno, etc., son campos que la democracia directa no consideraba y que la democracia participativa si contempla.

La democracia directa, en su conceptualización original, consideraba la participación individual de los ciudadanos en la asamblea gubernativa. A diferencia de ella, la democracia participativa da cuenta de las nuevas organizaciones que en las sociedades modernas se constituyen para promover el desarrollo de los ciudadanos y su interrelación con el gobierno. La democracia participativa, por tanto, es más amplia que la modalidad directa y, contrariamente a lo que los defensores de esta última propugnan, no busca eliminar ni desplazar al modelo representativo, sino complementarlo.

⁴ "Dentro de un sistema de una democracia a gran escala, también son deseables unidades democráticas más pequeñas". Robert A. Dahl; *Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía versus*

La nueva democracia que se busca en el mundo contemporáneo pretende ser un efectivo limitante al abuso del poder. Asimismo, busca hacer real y efectiva la participación democrática de los ciudadanos, así como su expresión plural y sin intermediarios. La democracia representativa es válida y muy útil aún para sociedades grandes como la de todo un país, sobre todo si de evitar el abuso y la concentración de poder se trata; pero debe ser complementada ante el avance en la conciencia cívica de los individuos, sobre todo en las comunidades a pequeña escala, donde se hace necesaria una democracia cotidiana y próxima, que acerque las decisiones y los procesos de gobierno lo más posible a ese nivel⁵.

1.2 Del pluralismo político al pluralismo cívico

Aunado al concepto de democracia podemos encontrar el término pluralismo, que implica una diversidad en la composición de la sociedad. De ahí que el pluralismo exista en función a las diferencias que prevalecen en una sociedad, ya sean ideológicas, políticas, etc. Si al concepto de democracia agregamos el calificativo representativa, estamos dando cuenta de que, en los tiempos actuales, existe una diversidad de corrientes políticas e ideológicas expresadas a través de instituciones como los partidos políticos. La existencia de una cantidad considerable de estas instituciones, con igualdad de condiciones en cuanto a la lucha política se refiere, da por entendida la existencia de un pluralismo político.

El pluralismo político, entonces, implica una diversidad de instituciones partidistas que tienen como objetivo llegar al poder por la vía electoral, de manera

control, p. 24.

⁵ "En otras palabras, la democracia de los modernos es el Estado en el que la lucha contra el abuso de poder se desarrolla en dos frentes, contra el poder desde arriba en nombre del poder desde abajo y contra el poder concentrado en nombre del poder distribuido". N. Bobbio; *op.cit.*, p. 47.

pacífica. Es indispensable que, para la existencia de este pluralismo, se dé dicha variedad en la oferta de partidos políticos y que estos, lo más fiel posible, representen los diversos intereses de la sociedad y sectores que la conforman. Obviamente, sin sufragio universal no hay pluralismo político. De ahí que este sea otro requisito para su existencia. Si la ciudadanía no puede expresar, mediante su voto, sus preferencias políticas, no existirá la posibilidad de una representación plural en los órganos estatales.

Como ya se ha visto, no todo sistema representativo necesariamente es democrático. Por ello, podemos también advertir que no en todos los regímenes representativos existe un pluralismo político, aunque en todos los lugares donde existe este pluralismo hay posibilidades reales de una auténtica representatividad.

Desde luego, la característica fundamental de este pluralismo es la búsqueda y manutención del poder. Este es su rasgo distintivo, a pesar de que las instituciones partidistas que dan contenido al pluralismo político puedan dedicarse también a otros asuntos, como la gestión de algunos servicios públicos, además de su función sustantiva. De existir otro objetivo, ajeno a la búsqueda del poder, pero relacionado con las diferencias existentes en la sociedad, estaríamos hablando entonces de otro pluralismo.

Ahora bien, los tiempos recientes han generado cierto escepticismo en la contienda electoral. Los ciudadanos han llegado a suponer que, por más diversa que pueda presentarse la lucha entre partidos, siempre será una clase dominante la que estará disputándose y distribuyéndose entre sí los cargos públicos y políticos. La lucha partidista también ha sido rebasada por la aparición de nuevos actores sociales que no encuentran en los partidos el espacio idóneo para la representación real de sus intereses y la expresión de sus demandas. A ello ha contribuido también

cierta indiferencia de los partidos para funcionar como canales óptimos de interlocución entre la sociedad y las autoridades. Esto es evidente cuando se presentan altos índices de abstencionismo en los procesos electorales o cuando surgen nuevos grupos sociales que buscan atender demandas ciudadanas, manteniéndolas ajenas a la politización partidista.

Surge así el pluralismo cívico, que busca recuperar el sentido público de la vida ciudadana y diferenciarlo plenamente de las cuestiones políticas. El pluralismo cívico es ajeno a la política, en términos partidistas, pues no busca la obtención del poder, sino la satisfacción autogetionada y/o corresponsable de las demandas sociales.

La expresión de este nuevo pluralismo cívico es la aparición de organizaciones ciudadanas autónomas que, como las organizaciones no gubernamentales, subrayan su no pertenencia a la estructura de ningún Estado y luchan por mantener su independencia frente a las tentaciones corporativas de algún partido político o grupo de poder⁶.

Los objetivos de este pluralismo, a diferencia del pluralismo político, son muy variados y precisos a la vez. Las organizaciones ciudadanas que dan cuenta de este pluralismo luchan por la defensa de los derechos humanos, por la protección del medio ambiente, por el desarrollo comunitario, la defensa de la mujer, los niños, los ancianos, los minusválidos, etc.

⁶ “Se ha formado un nuevo pluralismo que bien podemos categorizar como cívico, dado que tiene como objetivo organizar la participación ciudadana fuera de los partidos políticos; de los grupos de presión, de los movimientos de masas y de los sindicatos. En estas organizaciones la política que se practica adquiere un perfil sectorial, propio de intereses que nacen con la ideologización y politización de la vida social”. Ricardo Uvalle Berrones; “La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno”, en *Estudios políticos*, 4ª época, N° 5, p. 101.

Sin embargo, a pesar de la autonomía que pretende hacer valer frente a los gobiernos o los partidos políticos, este pluralismo no es anti-estatal. Por el contrario, el pluralismo cívico busca corresponsabilizarse con las acciones gubernamentales en la búsqueda de la satisfacción a las necesidades y demandas ciudadanas.

El pluralismo cívico sí hace política, pero una política cívica, que tiene como eje de referencia los problemas sociales. No es una política en busca del poder, sino una política que pretende hacerse escuchar ante las autoridades para que estas presten atención a los conflictos sociales. El pluralismo cívico busca llamar la atención del gobierno, pero también hace propuestas que le hacen compartir la responsabilidad en las acciones gubernamentales que busquen atender a sus reclamos.

Por todo ello, el pluralismo cívico se relaciona también con la democracia. Una democracia moderna implica la existencia de organizaciones ciudadanas diversas, heterogéneas autónomas e independientes; es más, son necesarias en el marco de sociedades tan complejas como las contemporáneas⁷. Pero una democracia, limitada al modelo representativo, no es suficiente para una expresión plena del nuevo pluralismo cívico. El pluralismo cívico encuentra su espacio de expresión en la democracia participativa. Al corresponsabilizarse con las acciones gubernamentales, el pluralismo cívico se convierte en espacio de agrupación, expresión, pero sobre todo de participación y cooperación en las acciones de beneficio común.

⁷ “Las organizaciones independientes son altamente deseables en una democracia (...). Sin embargo, estas son más que una consecuencia directa de la democratización de la nación-Estado. También son necesarias para el funcionamiento del proceso democrático mismo, para reducir la coerción gubernamental a la mínima expresión, para la libertad política y para el bienestar humano”. R. A. Dahl; *op.cit.*, p. 11.

En este sentido, el pluralismo cívico establece sus propios canales de interlocución con el Estado y evita la politización partidista de sus banderas. Al lograr eso, en el marco de una democracia participativa, las organizaciones sociales que dan cuenta de la existencia del pluralismo cívico pueden hacerse partícipes en las acciones gubernamentales ya sea en la elaboración de propuestas y proyectos, o en la ejecución, el seguimiento y la evaluación de acciones y obras de interés comunitario.

El pluralismo cívico exige una democracia que vaya más allá de la representación y que implique algo más diverso que el modelo de democracia directa. El pluralismo cívico es, como lo es el político en la democracia representativa, la razón que da un verdadero contenido democrático al modelo participativo. Sin un verdadero pluralismo político, el modelo representativo carecería de esencia democrática. Así también, sin un auténtico pluralismo cívico, todos los intentos por aparentar una apertura a la participación cívica de la sociedad en los procesos de gobierno serían vanos y adolecerían de antidemocráticos.

De ahí que todo intento por abrir espacios de supuesta participación a organizaciones sociales corporativizadas, identificadas con el partido en el poder o promovidas desde el Estado, no crea una auténtica democracia participativa. Este modelo reclama, para ser efectivo, un pluralismo cívico real. Si no hay democracia participativa, y sí una diversidad de organizaciones sociales, el pluralismo cívico no tendría espacios en donde hacer valer su expresión e inquietud de participación. De la misma forma, si se busca abrir espacios a la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, cuando no existe un pluralismo cívico, el modelo participativo quedaría incompleto y tendería a desaparecer.

Pero en sociedades tan complejas, activas y diversas como las modernas, el pluralismo cívico existe. Ello es indudable, así como también existe, en las democracias que se precian de modernas una pluralidad en la oferta de partidos políticos. Y si en las democracias modernas de sociedades a gran escala deben complementarse el modelo representativo con el pluralismo político para hacerlo efectivamente democrático, en ellas mismas, y en las sociedades a pequeña escala también, debe conjugarse la existencia de esa gran variedad de organizaciones de ciudadanos con la apertura de cauces de concurrencia entre la sociedad y el gobierno, que complementen la democracia representativa para la toma de decisiones con una democracia participativa en los procesos de gobierno.

1.3 La sociedad de ciudadanos y las transformaciones del Estado moderno

El renacimiento de la conciencia cívica en las sociedades contemporáneas no es sino consecuencia de un desencanto generado, de una parte, por la incapacidad de los partidos políticos de encauzar los reclamos e inquietudes ciudadanas y, por otra, a causa del crecimiento desmedido del Estado y su intervención en los campos de la economía y la sociedad.

El Estado interventor intentaba hacer valer la justicia redistributiva en aras de la promoción del bienestar generalizado y a costa de fuertes gastos de la hacienda pública. Este Estado intervenía en las actividades del mercado sustituyendo la iniciativa de los particulares con una fuerte regulación y reglamentación en las operaciones de intercambio.

Lo mismo sucedía con la sociedad. En un afán benefactor, el Estado pretendía atender lo que él mismo consideraba eran las necesidades de la sociedad.

Las iniciativas sociales eran inhibidas a consecuencia de las pretensiones paternalistas del ogro filantrópico.

Sin embargo, las actitudes y pretensiones paternalistas e interventoras de este tipo de Estado pronto entraron en dificultades. Su afán por distribuir beneficios que en realidad no llegaban a todos, hicieron crisis y esta se reflejó, rápidamente, en los indicadores económicos y en las arcas estatales. La escasez de recursos financieros marcó el inicio de la decadencia del Estado paternalista.

Aunado a este proceso de desequilibrio, los agentes del mercado respondieron ante las limitantes que el Estado ponía a su libre iniciativa. Ellos sufrieron, a consecuencia de la intervención estatal, la paralización de su libertad de acción. La economía de mercado se convirtió entonces en una economía de invernadero, sobreprotegida, pero incompetente e improductiva. La crisis estatal también se reflejó en el mercado. Inflación, recesión, crisis en general hicieron visible la decadencia del modelo estatista a los ojos de los particulares.

En el terreno social, el expansionismo del Estado estuvo ligado al surgimiento de grupos corporativizados cuya función era legitimar, sólo en apariencia, las acciones generadas desde el poder. Las acciones estatales eran unilaterales y en gran medida autoritarias, al imponer a la sociedad una forma de gobernar que en nada tomaba en cuenta la opinión ciudadana. El Estado benefactor era un Estado cerrado a la voz de la sociedad. Fuera de esos grupos corporativos, la organización libre e independiente de la sociedad era considerada un riesgo para la estabilidad social. A la vez, fuera de esos organismos corporativizados, la distribución de prebendas del poder estatal estaba negada.

La crisis de lo estatal en el ámbito social fue acompañada del surgimiento de nuevos actores sociales cuyo objetivo era dar respuesta autogestionada a sus demandas, mientras que reiteraban su independencia del poder del Estado. Las organizaciones no gubernamentales aparecieron en la búsqueda de soluciones propias a las necesidades sociales, a las cuales el Estado no respondía y, si intentaba hacerlo, lo hacía deficientemente. El descontento social relacionado directamente con la crisis económica y política del Estado interventor, llevó a que la sociedad misma exigiera al poder estatal una redefinición de sus ámbitos de competencia y respeto a las iniciativas individuales y sociales⁸.

La crisis del Estado interventor permitió observar que hoy se gobierna con escasez de recursos, no sólo financieros, sino también políticos. Financieros, porque el derroche de recursos del Estado interventor vació prácticamente las arcas públicas. Políticos, porque la sociedad no da ahora su apoyo incondicional al Estado. La legitimidad del Estado sólo puede ser resultado de una adecuada dirección de la sociedad y una efectiva solución a las necesidades sociales y atención a sus reclamos.

Es en este punto donde se plantea un cambio en la actuación del Estado frente al mercado y la sociedad. Anteriormente, el Estado pretendía asumirse como institución única, de la cual dependería el funcionamiento de lo económico, lo político y lo social. Hoy día ha de cambiarse esta actitud considerando al mercado, el Estado y la sociedad como instituciones o esferas con cierto grado de autonomía

⁸ “A la manera de despertar, la sociedad civil toma conciencia de la magnitud e intensidad de la crisis y se moviliza para demandar al Estado una redefinición de los espacios público y privado. Redefinición que tiene por objeto evitar que lo estatal erigido en un estatismo decadente, continúe reproduciendo vicios y errores que conducen a situaciones críticas donde se combina inflación con recesión, así como deslegitimidad y rompimiento de consensos”. R. Uvalle; “La calidad de la administración pública moderna”, en *Estudios Políticos*, 4ª época, N° 2, p. 103.

interna, pero no ajenas a la interacción con otras⁹. Estado, mercado y sociedad se determinan e influyen mutuamente, pero ninguna ha de invadir los espacios de otra ni pretender erigirse como instancia superior.

De ahí que la reforma del Estado sea un reclamo ciudadano y social, además de un anhelo de los Estados que busquen ser modernos. Esta reforma pretende que el Estado sea un Estado socialmente necesario. No un Estado piramidal y altamente centralizado, sino un Estado que permita la libertad de iniciativa y organización en el terreno de lo social, que esté dispuesto a corresponsabilizarse con las organizaciones sociales en la búsqueda del bien común y que no pretenda hacer todo, a costa de la libertad ciudadana. “Un Estado moderno sin duda ya no puede aspirar a imponerse como agente de la modernización de la sociedad”¹⁰.

La reforma del Estado ha de llevarse a cabo tomando en cuenta que hoy se gobierna a una sociedad de ciudadanos¹¹, no de súbditos, que adquieren ante el poder el múltiple carácter de contribuyentes, electores, usuarios y clientes. Esta sociedad con plena conciencia cívica limita cualquier intento de re-expansión estatal que amenace socavar las libertades individuales y los derechos sociales. Esta

⁹ “Una perspectiva sistémica no reduccionista (como es el caso de las tradicionales estatistas, societales y economicistas), consiste , en enforzar las relaciones entre las esferas desde una perspectiva sistémica, según la cual, el Estado, la economía y la sociedad, aunque son esferas relativamente autónomas, se relacionan e influyen entre sí. (...) La influencia del Estado en la dinámica global del sistema no sólo se reduce a la economía, o a la política, o a la sociedad como si se tratara de esferas aisladas, sino a sus complejas relaciones. Estas relaciones son además interinfluyentes, es decir, existe una retroalimentación entre esas esferas, de tal modo que el cambio en alguna de ellas afecta a las otras”. José Luis Ayala Espino; *Límites del mercado, límites del Estado*, pp. 9-10.

¹⁰ Michel Crozier, *Estado modesto, Estado moderno*, p. 102.

¹¹ “Esta reclama recuperar el sentido público del Estado, definir formas de cooperación entre las esferas pública y privada, participa en el destino de los asuntos públicos y es receptiva a las tareas de coordinación que el gobierno emprende para no excluir ninguna organización social o privada (...). La sociedad de ciudadanos es el contexto más exigente que enfrenta la acción de gobierno”. R. Uvalle; “Sociedad civil, participación democrática y gestión gubernamental”, en Manuel Sánchez Rosado (compilador), *Ponencias de la II convención nacional de trabajo social*, pp. 595-596.

sociedad plantea un nuevo concepto de lo social¹² y de la política al condicionar el ejercicio del poder y su conservación, y someterlos a la prueba de las urnas, donde finalmente mostrará su desconfianza, rechazo o aprobación.

El Estado socialmente necesario no pretende ya satisfacer las necesidades sociales pasando por encima de las propuestas de la sociedad. El Estado socialmente necesario no es corporativo, sino busca una interrelación respetuosa con las organizaciones no gubernamentales para la gestión de programas sociales y de beneficio colectivo que tomen en cuenta la participación ciudadana y los costos compartidos. La reforma del Estado en relación a la esfera social destaca y hace valer los conceptos de pluralismo cívico y democracia participativa.

Contrariamente a lo que sus detractores argumentan, la reforma del Estado no pretende desplazarlo para dejar que el mercado, por su libre acción genere riqueza y la distribuya. Históricamente esta es una suposición que ha demostrado ser falsa. El mercado, dejado a su libre acción, es fuente de desequilibrios y factor para la preservación de antagonismos sociales originados por una gran brecha entre riqueza y pobreza.

Reformar al Estado no es disminuir su tamaño por el sólo hecho de hacerlo. Reformar al Estado es hacerlo funcionar como la institución necesaria para hacer prevalecer el pacto social y eficientar los mecanismos que tiene para dar respuesta a los reclamos ciudadanos y hacer efectivas sus capacidades de gestión¹³. Por ello, el

¹² “Lo social ya no se limita a lo distributivo sino que se convierte en un elemento esencial del conjunto de los factores de la producción. Sin embargo, se trata de otra cosa social, ya no colectiva y categorial sino cada vez más individualizada”. M. Crozier; *op.cit.* P. 127.

¹³ “El tema real no parece ser el del tamaño, grande, mediano o pequeño sino el de reanalizar el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización y llegar a conclusiones concretas sobre el perfil del Estado deseable. Junto a esa cuestión del perfil, la otra dimensión del tema es la de la capacidad de gestión para efectivamente llevar a cabo las

Estado socialmente necesario es un Estado regulador, no sobrerregulador, de los procesos económicos. Es un Estado que permite la apertura del mercado y su relación con otras entidades económicas del mundo. Es un Estado que no asfixia las transacciones particulares y que sólo busca evitar la generación de desequilibrios.

El Estado necesita del mercado y este de la vigilancia de aquel. El objetivo del Estado socialmente necesario en su relación con el mercado es preservar la estabilidad social y permitir que una acción libre de los individuos en la actividad del mercado genere la riqueza que, en concertación con los sectores privado y social, se distribuya entre la sociedad y satisfaga sus necesidades.

Libre mercado no es, en los marcos del Estado socialmente necesario, antónimo de desarrollo social. Por el contrario, con la riqueza generada en la libre acción de las fuerzas económicas y con la colaboración de los nuevos grupos civiles y sociales, el Estado podrá satisfacer con mayor eficiencia las demandas específicas de la sociedad. Libertad de intercambio es ahora entendida como instrumento para lograr un mayor bienestar y progreso social.

La conjugación y respeto entre las esferas estatal, económica y social es la característica de una nueva etapa, en la que los individuos y los grupos sociales se convierten en protagonistas de la vida pública, ya no en simples espectadores.

Los cambios generados en el Estado a causa del despertar de los individuos y la sociedad en su conjunto se insertan en un contexto mundial dominado por tres grandes tendencias: 1) El auge de las actividades de servicio por encima de las antiguas actividades industriales en la actividad económica; 2) La mundialización

nuevas funciones identificadas”. Bernardo Kliksberg; *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, p. 44.

de la economía y la formación de bloques comerciales que amplían los mercados y promueven otro tipo de integraciones multinacionales; y 3) una nueva tendencia hacia el avance de la ciencia y la tecnología, lo que influye directamente en la varias esferas, pero que, sobre todo, plantea un nuevo desafío para los procesos económicos y de gobierno¹⁴.

La mundialización de las economías es apenas el inicio de nuevas tendencias hacia la integración regional y multinacional para la atención de problemas comunes que sobrepasan las fronteras nacionales. Seguridad nacional, narcotráfico, ecología y cooperación en muchos otros ámbitos de la vida de los gobiernos requieren ahora de la integración y conformación de acciones supranacionales. Ante esta expectativa, surge nuevamente la preocupación ciudadana porque los procesos gubernativos se vayan de sus manos y dejen de ser democráticos. Frente a este nuevo contexto, donde los límites del Estado nacional son sobrepasados, la ciudadanía entonces entiende que su espacio local recobra importancia y se vuelve el espacio privilegiado para el despliegue de una democracia que se haga concreta en los procesos que al ciudadano atañen¹⁵.

La pequeña escala de las decisiones recupera, en este contexto, su sentido de espacio inmediato donde se desenvuelve la vida pública y privada del ciudadano común. Es en este ámbito donde la democracia participativa complementa al modelo representativo, ante cambios en el orden nacional e internacional, con el propósito de que el individuo tenga una mayor seguridad en sus instituciones, en su gobierno, y sea capaz de desplegar sus inquietudes por informarse y participar de

¹⁴ M. Crozier; *op.cit.*, p. 114.

¹⁵ “La mayor escala de las decisiones no tiene por qué conducir necesariamente a un sentimiento de mayor impotencia, siempre y cuando los ciudadanos estén en condiciones de ejercer un control significativo sobre las decisiones en todos los asuntos que corresponden a una escala menor pero trascendentes para su vida diaria”. R. A. Dahl; *La democracia y sus críticos*, p. 385.

las acciones de beneficio colectivo que a él le interesen o le afecten. Es en este ámbito donde el pluralismo cívico local encuentra el espacio propicio para el pleno desarrollo de sus capacidades organizativas y de convocatoria. Es donde puede vincularse, en el nuevo contexto, a organizaciones no gubernamentales de cobertura internacional para complementar sus esfuerzos y hacerlos más efectivos. Es ahí, donde individuos y organizaciones han de abrir los espacios en las instituciones de gobierno para incrementar la efectividad de sus acciones y lograr un desarrollo más pleno.

1.4 La participación ciudadana: sus posibles modalidades

Anteriormente hemos diferenciado entre los modelos representativo y participativo de la democracia, y hemos intentado explicar que para dar la esencia democrática que estos modelos requieren para ser reales, deben complementarse con el pluralismo político y el pluralismo cívico, respectivamente. Pero de aquí se desprenden otras interrogantes. ¿Es lo mismo la participación ciudadana en ambos modelos de democracia? ¿Da lo mismo la participación ciudadana en el modelo representativo que en el participativo? ¿Quién participa en el pluralismo cívico no participa ya en el pluralismo político o viceversa?

Obviamente, no es lo mismo la participación ciudadana en la política que en cualquiera de las formas en que se apoye la democracia participativa. Algunos autores, incluso, no llaman a este tipo de participación ciudadana, sino política. Desde luego este argumento es debatible. Quienes participan en la política, como militantes de algún partido, son indudablemente ciudadanos. Los ciudadanos, en las democracias modernas, tienen derechos políticos que les dan la plena libertad de afiliarse o no a algún partido. No por formar parte de una institución que busca el

poder por la vía pacífica, el ciudadano pierde su calidad de tal y se convierte solamente en un político. Los políticos son también ciudadanos.

Ahora bien, “la gran mayoría de la ciudadanía participa, pues, en la política por una vía indirecta, a través de unos representantes elegidos”¹⁶. Es decir, todos los ciudadanos que gozan en plenitud de sus derechos pueden participar en la política y en el modelo representativo. Ello no les quita la calidad de ciudadanos. Es más, cuando el ciudadano vota, la mayoría de las veces y cuando no es obligado a tener una preferencia impuesta, hace uso de su conciencia cívica. Por ende, la participación política es participación ciudadana.

Por supuesto que es diferente a otras formas que pueda adoptar la participación ciudadana, pero no deja de ser ciudadana pues son los ciudadanos quienes la practican. De ahí que, dentro del concepto de participación ciudadana puedan incluirse diversos subconceptos acordes a las modalidades que esta adopte.

Con ello no niego que la participación política de la democracia representativa sea distinta a la participación en otros aspectos de la vida pública. La participación política, a través del sufragio, es temporal. Se limita al tiempo en que el ciudadano decide entre las diversas opciones políticas y emite su voto. A partir de ese momento el mandato, conferido por la ciudadanía a su representante, queda en manos de este último y el ciudadano habrá de esperar a que este termine su periodo para el cual fue electo, y así volver a participar. Esto es distinto a que, en otras modalidades de la participación ciudadana, el individuo participe con mucha mayor frecuencia y en forma más directa que en la política. La participación ciudadana en el modelo representativo y en el modelo participativo son distintas, pero finalmente, son participación ciudadana.

Como ya mencioné, quien milita en algún partido político o hace uso de su derecho al voto no pierde su calidad de ciudadano. Así, el ciudadano que participa en las elecciones ejerciendo su sufragio puede, al mismo tiempo, pertenecer a cualquier organización ciudadana y formar parte así del nuevo pluralismo cívico. Lo mismo sucede con quienes militan en partidos políticos, pues pueden hacerlo para tener oportunidad de acceder a algún cargo público, y a la vez participar en alguna organización no gubernamental en la cual pretendan resolver algunos de sus problemas, sin politizarlos.

Los ciudadanos que pertenecen a algún grupo social independiente y que busquen dar solución a algún problema común, pueden tener entre sí diferentes preferencias políticas y expresarlas en el momento de su participación política. Ello no los divide, pues el problema común que los une no es un problema político, sino público. Su pertenencia a la organización ciudadana no les impide ser plurales en el terreno político ni participar en él. De la misma forma que las simpatías partidistas de los integrantes de la organización, no compromete a esta con ningún partido político, si esa es su convicción.

Un mismo ciudadano, por tanto, puede formar parte del pluralismo cívico y del pluralismo político, y puede participar en la democracia representativa y la democracia participativa. El punto es complementar ambos pluralismos y ambos modelos democráticos. Ni el pluralismo cívico pretende desplazar al pluralismo político, ni la democracia participativa a la democracia representativa. El ciudadano moderno tiene una vida pública multifacética y ello lo hace un ser con conciencia cívica pero también política.

¹⁶ Nuria Cunill; *Participación ciudadana*, p. 50.

De esto surge otra interrogante. ¿Si en el modelo representativo hay formas específicas de participar, y muy poco variables, sucede lo mismo en el otro modelo?

No. La democracia participativa no es un modelo rígido e inflexible. Dentro de ella puede haber tantos modelos, instrumentos, mecanismos y cauces, como actores sociales o ámbitos de la vida pública existan. De la misma manera, “podrían idearse tantos instrumentos cuantas versiones haya del concepto mismo de la participación social”¹⁷.

Y aquí nos encontramos con otro problema conceptual. ¿Es lo mismo participación ciudadana que participación social?. Trataré de no detenerme mucho en este punto. Entiendo a la participación social como una de las varias modalidades que comprende el término participación ciudadana. Es la participación social la que los ciudadanos hacen en conjunto, a través de sus organizaciones independientes, gremiales, profesionales, de autoayuda, etc. Es una participación no individualizada, pero no por ello tajantemente distinta a la participación ciudadana. Reitero aquí que la participación ciudadana es un concepto dentro del cual se reúnen muchos otros, entre ellos la participación política y social. A lo largo de este trabajo utilizaré como términos indistintos los de participación social, comunitaria y ciudadana.

La democracia participativa incluye dentro de sí distintas formas de participar, en contraste con la democracia directa que proponen y debaten los teóricos de la democracia. Los cauces participativos que dan sustento a esta

¹⁷ Álvaro Martínez Silva; *Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal*, , p. 29.

modalidad democrática deben variar según los factores políticos, sociales, económicos, culturales, étnicos e incluso religiosos, de cada espacio de gobierno.

Como lo vimos en un principio, el lugar óptimo para la instauración de un modelo participativo es el de una sociedad de pequeña escala. Digamos que esta es un municipio. Dentro de un Estado nacional puede haber miles de estas unidades de gobierno para sociedades a pequeña escala. Por ello, las condiciones y los múltiples factores que mencioné arriba, serán muy diferentes de un municipio a otro. El pluralismo cívico variará notablemente entre los diversos municipios y no se diga de la correlación de fuerzas políticas. Toda esa heterogeneidad de factores, que caracterizan entre sí a cada una de esas sociedades a pequeña escala, obliga a que, para instaurar un modelo participativo, se reconozcan y consideren cada uno de los diversos factores característicos y distintivos de cada realidad municipal¹⁸.

Desde luego que mecanismos ideados desde el gobierno central encontrarán severas limitantes para poder implantarse. Por eso la democracia participativa debe ser impulsada por el gobierno local, pues es el que mejor conoce la realidad de aquello que gobierna, de los problemas que en ese espacio se suscitan y de quienes se involucran en ellos. Además, es necesario considerar de qué forma quiere participar la sociedad civil. Por tanto, resulta evidente la insuficiencia de un sólo mecanismo participativo.

Aún así, y dejando de lado la participación política que ya detallamos, puede haber cuatro grandes rubros en los que podemos clasificar la participación de la ciudadanía, sin dejar de considerar que esta puede ser en grupo, ni pretendiendo

¹⁸ “Para promover una participación ciudadana que sea realmente transformadora e integradora de la realidad municipal se tienen que reconocer los actores múltiples y diversos que componen el complejo tejido social de un municipio, cualquiera que sea su tamaño”. María Luisa Herrasti; “Interacción entre el gobierno municipal y la participación ciudadana”, en Manuel Sánchez Rosado ; *op.cit.*, p. 543.

creer que estos espacios son tan absolutos que no pueda generarse otra modalidad participativa ajena a estos:

1)El control ciudadano de la administración pública, el cual puede hacerse a través de órganos tales como las “contralorías sociales”, las cuales vigilan la designación y ejercicio de recursos, el grado de avance de determinada obra pública o cualquier otra actividad cuyo fin sea fiscalizar el funcionamiento de la estructura administrativa. A través de estos mecanismos se obliga a la administración pública a guiarse bajo criterios de calidad, eficacia, eficiencia y honradez en el ejercicio de sus recursos y funciones.

2)Los mecanismos para que la administración conozca mejor las necesidades de sus administrados, de entre los cuales podemos citar a los llamados consejos consultivos o de ciudadanos. Estos pueden integrarse con representantes electos por la ciudadanía o con personalidades relevantes en la vida pública, que auxilien y asesoren la actividad de la administración. Las audiencias, como las que se presentan en algunos casos de Ayuntamientos, son instancias en donde se reciben quejas, sugerencias e inquietudes ciudadanas. De la misma forma, las oficinas y los buzones de quejas e iniciativas, así como los llamados “foros de consulta”, son medios para que el ciudadano exprese sus necesidades y posibles alternativas de solución a los problemas que lo aquejan.

3)La colaboración de los ciudadanos en la ejecución de algunas tareas implica una intervención más directa de la sociedad en las acciones del gobierno. En este ámbito destaca la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos, es decir, supone la existencia de un gobierno abierto y una sociedad madura, capaz de compartir con la autoridad la responsabilidad en el diseño y

ejecución de programas y proyectos gubernamentales. Mecanismos como las concesiones que el sector público hace para que los privados presten algún servicio público o exploten algún recurso, pueden agruparse dentro de este ámbito participativo. Esta modalidad permite avanzar en la mejora cualitativa de la prestación de servicios y estimula la actividad económica. Existen también otros mecanismos a través de los cuales las organizaciones sociales participan en programas de orden social. Regularmente, estos se dan a través de los programas manejados conforme a las nuevas tecnologías de gobierno, a saber, políticas públicas, gerencia pública y gerencia social.

4) *La sustitución del Estado en algunas actividades*¹⁹; aunque al ser sustituido plenamente por los privados en sus actividades, el Estado cede funciones, más que dejar que los ciudadanos participen en sus procesos internos. El medio para lograr participar de esta forma es, desde luego, la privatización (en el sentido desincorporativo del término), a través de la cual el Estado permite que la sociedad expanda sus iniciativas y capacidades productivas, dando paso a una competencia libre y no monopolizada en una economía de mercado.

En este sentido cabe destacar que la participación ciudadana y de sus organizaciones presenta un nuevo contexto donde habrá de desarrollarse la acción del gobierno. El considerarla como auxiliar de las acciones gubernamentales ahora nos hace verla como un factor que habrá de generar mayores capacidades para conducir y guiar a la sociedad, modernizando las estructuras y procesos de los gobiernos, e incrementando las aptitudes que los gobiernos tienen para mantener la gobernabilidad.

¹⁹ N. Cunill; *op.cit.*, p. 29

1.5 Los nuevos desafíos del desempeño gubernamental

El despertar de la sociedad civil, la sociedad de ciudadanos, implica que ahora se gobierna a una sociedad abierta, que defiende valores propios como la igualdad, la libertad, la democracia participativa y el respeto a sus nuevas organizaciones sociales. Esta sociedad ha obligado al Estado a replantear su papel frente a ella y frente al mercado. No es una sociedad que pugne por la desaparición de la institución estatal, sino que, por el contrario, exige del Estado el perfil idóneo para que este pueda cumplir los objetivos para los cuales fue creado a través del pacto social.

En el marco de un Estado reformado y ante una sociedad civil cada vez más crítica y contestataria, adquiere un nuevo significado la acción de gobernar²⁰. Gobernar hoy día significa que el gobierno debe dirigir a la sociedad con destreza y habilidad. Destreza que ha de demostrarse cuando el gobierno encauza las iniciativas de participación de la sociedad y sus organizaciones. Habilidad que debe manifestarse cuando el gobierno responde con eficacia y eficiencia a los reclamos sociales. Gobernar a una sociedad abierta como la actual obliga a reinventar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales y sus relaciones con la sociedad, creando un gobierno abierto.

El gobierno abierto da cabida en su interior a las múltiples expresiones que desde la sociedad civil dan cuenta de la existencia de los pluralismos cívico y

²⁰ “La función de gobierno corresponde esencialmente al Estado. Gobernar es pues, un proceso dinámico, contradictorio e influido por factores reales de poder, mismos que ponen a prueba su capacidad para institucionalizar intereses en conflicto y demandas en competencia. (...) Gobernar implica conducir hacia la esfera de lo común e institucional, la diversidad que nace de individuos, grupos y organizaciones”. R. Uvalle; “La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno”, en *Estudios políticos*, 4ª época, N° 5, p. 103.

político. Es un gobierno que se abre a la participación de la ciudadanía e integra su opinión a los procesos internos de su administración y gestión pública.

El gobierno abierto es, como su nombre lo dice, un gobierno abierto a la ciudadanía. No se esconde de ella, sino que su accionar es transparente y, por ende, público. El gobierno abierto, por tanto, es congruente con los reclamos ciudadanos por una publicitación del poder²¹. El gobierno abierto, además, está consciente de que su acción se desarrolla según las condiciones que le imponen las arenas del poder, es decir, de que sus acciones y decisiones se encuentran condicionadas por la influencia que puedan tener los grupos de presión y los diversos actores políticos y sociales.

De tal suerte, un gobierno abierto se mueve ante la crítica y expectativa ciudadana manifestada a través de la opinión pública. Hoy día la libertad de expresión, la proliferación de líderes de opinión y la apertura de los medios de comunicación a las diversas expresiones políticas y cívicas de la sociedad hace evidente que el gobierno ha de tomarlas en cuenta para guiar sus acciones. En la opinión pública el gobierno encuentra uno de los más fieles indicadores del grado de legitimidad y aceptación de sus acciones y decisiones.

Pero el gobierno abierto no sólo es público por tolerar y considerar la expresión ciudadana a través de la opinión pública. El gobierno abierto busca crear los cauces necesarios para la expresión de las inquietudes participativas de la

²¹ “El principio de la publicidad de las acciones de quien detenta un poder público (‘público’ en el sentido de ‘político’) se contrapone a la teoría de los *arcana imperii*, que dominó en la época del poder absoluto. (...) Bajo este aspecto es esencial para la democracia el ejercicio de los diversos derechos de la libertad, que permiten la formación de la opinión pública, y de esta manera aseguran que las acciones de los gobiernos se sustraigan del secreto de la cámara del consejo, se retiren de las sedes secretas en las que se tratan de ocultar de los ojos del público, para evitar que sean examinadas, juzgadas y criticadas”. Norberto Bobbio; *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, pp. 35.

sociedad. De ahí que un gobierno abierto permita que la ciudadanía fiscalice sus procesos internos, tenga acceso a la elaboración de presupuestos e informes sobre el ejercicio de egresos. El gobierno abierto da oportunidad para que los ciudadanos intervengan en el control de diversas actividades gubernamentales y prevengan o localicen cualquier indicio de corrupción, discrecionalidad o particularismo. El gobierno abierto es un gobierno sujeto al control ciudadano.

El gobierno abierto permite que la democracia participativa adopte las formas y expresiones que la sociedad necesite para manifestar y defender sus intereses. De ahí que en un gobierno abierto, la participación ciudadana no sólo se limite a la observación del quehacer gubernamental, sino que, además, debe permitir que los ciudadanos participen corresponsablemente en el diseño, elaboración, implementación y ejecución de proyectos y políticas de beneficio colectivo.

La existencia de un gobierno abierto a la participación y opinión ciudadana, no es sino resultado de una pugna cívica que exige del poder una mayor efectividad en la atención de los reclamos sociales. El poder cerrado a la opinión pública no es algo compatible con la realidad social de nuestros días. Un gobierno cerrado y con resultados no satisfactorios, está condenado a sucumbir, si se encuentra inmerso en los marcos actuales de una sociedad más participativa, crítica, demandante y organizada. La prueba de las urnas, en sociedades con tendencias democráticas como las de hoy día, marcaría el fin de gobiernos cerrados e ineficientes.

Por ello, el desempeño del gobierno debe considerar hoy día la evaluación ciudadana. En ella, la ciudadanía expresará el rechazo o aprobación a las políticas gubernamentales. La evaluación que del gobierno hace la sociedad, a través de su reacción a las políticas o acciones gubernamentales, implica que su acción no es

algo siempre aceptable. Las políticas de gobierno han de considerar, en su diseño, la adaptabilidad o resistencia que los ciudadanos puedan tener hacia ellas. La actuación del gobierno en escenarios tan complejos y cambiantes como los actuales debe guiarse bajo los criterios de eficacia, eficiencia, productividad, competitividad y calidad²².

De ahí que se recurra nuevamente a la idea de un gobierno abierto, pues es este el que, al considerar la participación ciudadana en el diseño, elaboración, implementación, ejecución, evaluación y seguimiento de las acciones gubernamentales, permite establecer la política óptima para la satisfacción de las necesidades sociales y atención de sus reclamos. Ese gobierno abierto escucha al público objetivo de las acciones de la administración pública y focaliza, con base en ello, sus acciones, considerando los factores socio-políticos en que habrán de desarrollarse.

El contexto en el que actualmente se desenvuelven las acciones gubernamentales, plantea nuevos retos al desempeño gubernamental. Obliga a una reestructuración de la administración pública, la cual ha de lograrse a través de una profunda reforma del gobierno²³, pero además debe darse en consideración del ambiente pro-democrático que impera en la sociedad.

²² “Es, por tanto, una calidad medible que conjuga simultáneamente el orden, el progreso, la libertad y la justicia distributiva. Proteger la iniciativa de los particulares, reconocer la creatividad de las instituciones públicas y auspiciar formas de colaboración y co-responsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno, son las condiciones que, de cumplir la administración pública, le pueden conferir un lugar respetado en el Estado y la sociedad”. R. Uvalle Berrones; “La calidad de la administración pública moderna”, en *Estudios políticos*, 4ª época, N° 2, p.112.

²³ “La reforma del gobierno tiene como alcance y objetivo básico dotar a los procesos de gestión de más y mejores elementos que permitan impulsar al renglón de lo óptimo los resultados finales (productos, decisiones, servicios) que la ciudadanía demanda, mediante el impulso a la descentralización política, el establecimiento de la carrera al mérito administrativo, la simplificación administrativa y la adopción del sistema de redes para operar y evaluar a las instancias de decisión y operación”. R. Uvalle; “Formación de directivos y calidad total en los servicios”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, pp. 31-32.

Uno de los retos de este desempeño gubernamental es el de guiarse conforme a los criterios de calidad y eficiencia que la ciudadanía de hoy demanda. En este punto está fincada gran parte de la legitimidad del gobierno e incluso del Estado. Cuando el desempeño del gobierno es ineficiente, su legitimidad ante los ciudadanos decrece y la sobrevivencia del Estado se arriesga. De ahí que gobernar con calidad exija un replanteamiento de la filosofía de la administración pública, una reestructuración de la misma y una más estricta profesionalización del servidor público²⁴.

El desempeño gubernamental debe considerar que hoy la vida ciudadana se desarrolla, mayoritariamente, fuera de grupos corporativizados, acostumbrados a prebendas y privilegios gubernamentales. El ciudadano, al que hoy se gobierna, adquiere un papel multifacético ante el poder, y cada una de esas facetas plantean retos al gobierno que antes no se habían considerado.

De ahí que, hoy más que nunca, el quehacer gubernamental esté condicionado por el pluralismo cívico y político, y por las exigencias de una mayor democracia, sobre todo en el terreno participativo. La acción de gobernar no se limita al ámbito neutro y simple de la administración pública. Encauzar la dinámica de las sociedades supera los marcos establecidos en los que ha de funcionar la administración pública²⁵. Por ello, el gobierno ha de nutrir sus procesos con

²⁴ “El servicio público se enlaza con la transformación de la sociedad y con la dirección gubernamental que el Estado ejerce. Reducir el servicio público al renglón de los trámites y las rutinas de la administración pública es empobrecer la acción del gobierno. Situarlo como conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales que los funcionarios al servicio de la función pública tienen que asumir para contribuir a la vigencia de las libertades civiles, de la democracia política y el bienestar generalizado, es resaltar su importancia estratégica en los marcos de la estabilidad y buen gobierno”. R. Uvalle; “El nuevo papel del servicio público”, en *Enlace*, N^o 36, p. 10.

²⁵ “La administración pública es una actividad del Estado, amplia pero ciertamente peculiar: consiste en la organización continua de una sociedad propensa a la disociación conflictiva, presa de fuerzas centrífugas, efectuando medidas previstas, planificadas y experimentadas. Es, en esencia, un

tecnologías innovadoras que hagan más eficiente la conducción de la sociedad y dé respuesta, en forma más eficiente y consensada, a sus demandas.

Gobernar implica guiar a la sociedad, adoptando los cambios que en ella misma se generan y adaptando a ellos las instituciones de gobierno. El gobierno no puede pretender ser generador de cambios en la sociedad, cuando la historia y, sobre todo, los tiempos actuales demuestran que es la evolución de la sociedad la que genera cambios en los gobiernos.

Por ello, el hacer prevalecer la gobernabilidad en la sociedad moderna exige del gobierno aptitudes y actitudes. Las primeras para manejar y enfrentar los retos que la sociedad participativa le plantea. Las segundas para tolerar y aceptar que se gobierna a un universo plural de organizaciones sociales y opciones políticas.

La acción de gobernar, hoy día, ha de asumir los retos planteados por una sociedad plural, organizada, demandante y libre, además de manejarse conforme a los límites y criterios que en la actualidad ésta impone al desempeño gubernamental. Considerar ésta multiplicidad de factores e incorporarlos a los procesos de gobierno, con el fin de obtener resultados eficientes en un contexto social caracterizado por una mayor exigencia democrática, tanto en los terrenos representativo como participativo, permite lograr la existencia de un buen gobierno²⁶.

estímulo de gobierno”. Omar Guerrero Orozco; “Políticas públicas para la reforma del Estado moderno”, en *La reforma del Estado*, p. 55.

²⁶ “El buen gobierno no hace todo ni pretende hacer todo. Promueve, coordina y regula las capacidades, recursos e iniciativas que nacen en la vida privada y pública. Sabe leer las señales del cambio y encara los contextos turbulentos e inciertos. Es, por eso, un gobierno que diseña formas de organización horizontal, no vertical ni burocratizadas. Diseña estructuras que recogen demandas en competencia y mejora los procesos que tienen por objeto transformarlas en decisiones públicas”. R. Uvalle; “Sociedad civil, participación democrática..”, en M. Sánchez Rosado; *op.cit.*, p. 597.

LOS LÍMITES IMPUESTOS A LA DEMOCRACIA MUNICIPAL

2.1 Centralismo y municipio

2.1.1 LA CENTRALIZACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO

Hablar de las relaciones que existen entre el Estado y la sociedad, así como de los medios utilizados por ambas partes para comunicarse, es hablar del régimen político existente en un país. “En este sentido el régimen político resume las relaciones del Estado y la sociedad”²⁷. De tal suerte, existen instituciones que vinculan a la sociedad con el Estado, como pueden ser los partidos políticos, las cámaras de representantes o los grupos de presión. Últimamente, se agregan a estas las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales independientes y la creciente difusión de una opinión pública más combativa. De parte del Estado, la administración pública es la instancia que lo relaciona con la sociedad y a través de la cual ejerce el control necesario sobre esta. Así, instituciones como el poder legislativo relacionan a la sociedad con el Estado y, por otra parte, el poder ejecutivo relaciona al Estado con la sociedad.

El régimen político puede entenderse también como aquello que da forma al Estado. Lo concretiza y en él se hacen visibles dichas relaciones entre Estado y sociedad. Por ejemplo: el Estado capitalista puede variar de acuerdo al tipo de régimen que le dé forma. Así, un Estado capitalista puede adquirir matices dictatoriales o democráticos, representativos o autoritarios, presidenciales o

²⁷ R. Uvalle Berrones; *El gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la administración pública*, p. 115.

parlamentarios, federales o centrales, etc. De tal forma, el régimen político impone las condiciones en las que ha de desenvolverse el gobierno, como brazo ejecutor del Estado y vínculo de este con la sociedad.

Cuando hablamos de atender los reclamos participativos de la sociedad en la vida pública y los asuntos de gobierno, y de que existan los cauces y mecanismos necesarios para ello, hablamos de la necesidad de encontrar una nueva forma de relacionar a la sociedad con el Estado. Estamos hablando, entonces, de revisar el régimen político.

El régimen político mexicano, tras consumada nuestra independencia, se debatió entre varias modalidades de régimen con el fin de crear el marco bajo el cual gobernarían los nuevos dirigentes. Monarquías o repúblicas, centralismo o federalismo, dictadura o democracia, fueron algunos de los modelos contrastados en la mayor parte del primer siglo de vida independiente. Finalmente, el triunfo del partido liberal sobre los invasores extranjeros y sobre los partidarios del conservadurismo, permitió establecer en la Constitución de 1857 un gobierno republicano, representativo y federal. A pesar de eso, las aspiraciones de los combatientes liberales y los preceptos constitucionales tuvieron que ceder ante una realidad que imponía la necesidad de centralizar el poder. Tras más de medio siglo de luchas intestinas, el caos se apoderó de la situación nacional. Se generó, en todo ese tiempo, el surgimiento de pequeños cotos de poder a lo largo y ancho del territorio. La desobediencia al proyecto nacional era un riesgo inminente ante el cual, los mismos liberales, se vieron forzados a concentrar el poder en el centro del país y en el titular del Ejecutivo Federal.

El control sobre las regiones no debía hacerse esperar y, para ello, figuras como la del jefe político²⁸ o el juez distrital fueron fundamentales. El centralismo liberal, contradictorio en la teoría, pero auténtico en la realidad del México de fines del siglo XIX, fue aún más grave en el periodo gubernamental de Porfirio Díaz. Este ignoró lo postulado en la Constitución de 1857 y concentró el poder de tal forma que convirtió el régimen político, del postulado en la Constitución, a un régimen dictatorial.

De ahí que tras haber transcurrido tres décadas de la llegada de Díaz al poder, se generó un movimiento revolucionario de profunda sensibilidad social que, entre muchas cosas, se proponía transformar el régimen político. Bajo el lema *Sufragio efectivo: No reelección*, Madero convocó a la insurrección para terminar con la dictadura y establecer una auténtica democracia representativa, donde los diputados y senadores (los primeros representantes de la sociedad y los segundos representantes sociales acorde a la conformación territorial de la federación), así como los presidentes municipales y gobernadores estatales, fueran realmente electos por los ciudadanos y no designados por el Presidente. La democracia maderista quería hacer real la República por la que varios compatriotas habían dado su vida durante el siglo anterior y, por ende, hacer real el federalismo postulado en la Constitución.

La violencia generalizada terminó con la vida y el proyecto de Madero, pero ello no detuvo a otros revolucionarios para continuar su lucha en la búsqueda de la transformación del régimen político. Junto a la bandera maderista, de democracia

²⁸ “Estos jefes políticos resultaron ser un excelente instrumento del poder central para destruir las libertades *de facto* que habían logrado preservar -o incrementar- los pueblos, y para subordinar toda la organización municipal a los intereses de los respectivos gobernadores y, sobre todo, a los del presidente Díaz”. Lorenzo Meyer; “El municipio mexicano al final del siglo XX”, en Mauricio Merino (coordinador); *En busca de la democracia municipal*, p.237.

real, se desplegó otra que se identificaba perfectamente con ella. La búsqueda de un municipio libre fue una de las demandas más representativas de la gesta revolucionaria²⁹, en reacción al sometimiento que durante más de treinta años padecieron los municipios ante las jefaturas políticas. El general Carranza recoge esta inquietud y emite la *Ley del Municipio Libre*, la cual sería el fundamento para la redacción del artículo 115 de la Constitución de 1917.

Fue ya, bajo el restablecimiento de los gobiernos revolucionarios, que Carranza convoca al nuevo constituyente, el cual buscaría plasmar en una nueva Constitución todas aquellas aspiraciones sociales que dieron revuelo a la lucha armada. En este nuevo documento, banderas como la educación pública, la reforma agraria, los derechos laborales y la soberanía nacional fueron los grandes pilares del nuevo proyecto de nación: el proyecto revolucionario. Ante estas prioridades, en las cuales se encontraba la pacificación de una buena parte del país, los postulados que darían forma al nuevo régimen político (representativo, democrático, republicano y federal), quedaron de lado³⁰.

El cumplimiento del proyecto revolucionario o programa social de la Revolución, permitió que el titular del Ejecutivo Federal concentrara nuevamente toda una serie de facultades y atribuciones que le ponían por encima de los otros Poderes de la Unión y sobre los otros niveles de gobierno. Constitucionalmente el Presidente de la República es jefe de gobierno y jefe de Estado, por ello, tiene derecho a nombrar a todo funcionario de la Administración Pública Federal y

²⁹ “La pérdida de poder político, judicial y de una buena parte de las propiedades comunales de los pueblos y municipios a lo largo del siglo XIX -particularmente al final-, llevó a que la demanda de ‘municipio libre’ fuera una de las más claras y sentidas propuestas de la plataforma política de la Revolución mexicana”. *Ibid.*, p. 238.

³⁰ “Los proyectos que nacieron con la Constitución requerían decisiones y acciones nacionales, que superaran caciquismos locales surgidos del deterioro de las democracias locales y del desorden social preexistente”. Roberto Ortega Lomelín; *Federalismo y municipio*, p. 23.

modificar la estructura de esta misma cuando así lo considere necesario. Es también comandante supremo de las fuerzas armadas nacionales y su única limitante, aparente tan solo, es contar con la aprobación del Senado para nombrar a los altos mandos de las fuerzas armadas, o del Congreso de la Unión cuando se decida a reformar la estructura de la Administración Pública Federal y la ley que le da sustento.

El Presidente de México tiene derecho de iniciar leyes, lo cual le otorga un poder que debiera pertenecer exclusivamente al Poder Legislativo. Mientras que en el titular del Poder Ejecutivo Federal, al menos hasta fines de 1994, residía la capacidad de nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El Presidente de la República reúne en su cargo los tres niveles de gobierno cuando se trata del gobierno del Distrito Federal, pues es él quien tiene la capacidad de nombrar al regente capitalino y removerlo cuando más le convenga, al menos hasta 1997 según lo consideran recientes reformas constitucionales. Estas son algunas de las muchas atribuciones que la Constitución otorga al titular del Ejecutivo Federal, concentrando nuevamente el poder en el centro del país y en la figura presidencial.

Pero más allá de lo que formalmente establece la Constitución de 1917, la misma inercia de los procesos revolucionarios obligó a los caudillos a identificar al centro del país como el centro de las decisiones políticas de toda la nación, incluidos los estados y los municipios. La lucha revolucionaria no podría concebirse sin tomar la capital del país. Quien tomara la capital triunfaba en la lucha armada, quien la perdiera o no alcanzara ganarla, había fracasado. De ahí que

el triunfo y el establecimiento de nuevas reglas del juego fueran identificados con la conquista del poder central³¹.

Esta fue la causa de que la lucha armada no terminara con el sólo hecho de promulgar una nueva Constitución. La búsqueda del poder político generó más revuelo que cualquier demanda social o democrática plasmada en la nueva Ley Suprema y llevó al país a una nueva situación de caos y anarquía. No fue sino hasta 1929 que, tras la muerte del gral. Álvaro Obregón, el Presidente Plutarco Elías Calles convoca a todas las facciones revolucionarias a la unidad bajo un nuevo partido político que permita acceder al poder en forma pacífica.

La creación de la nueva institución partidista permitió centralizar nuevamente la contienda política bajo el pretexto de pacificarla. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), surgió entonces como una confederación de partidos regionales o locales identificados con la causa revolucionaria³². De inmediato el PNR disolvió en su interior a todos los partidos locales que le dieron vida y no tardó en manipular la vida electoral de sus correligionarios en todas las regiones del país. El nuevo partido surgido de la lucha revolucionaria implantó una férrea disciplina autoritaria y centralizadora que pronto inundó con su presencia a todo el sistema político.

³¹ “De ahí que la Revolución no culminara realmente sino hasta el momento en que un caudillo militar tomó la plaza en definitiva, y desde el centro impuso las condiciones para la construcción de un nuevo sistema político perdurable”. Mauricio Merino Huerta; *Fuera del centro*, p. 22.

³² “Las tentativas por unir a las fuerzas que se reclamaban de ‘la Revolución’ habían sido muchas en el pasado, pero todas habían fracasado. Al nacer el PNR lograba lo que, en otra medida, se había intentado en Aguascalientes en 1914 o lo que, tímidamente, habían buscado tanto los gobiernos de Obregón como de Calles: unificar a las principales fuerzas que se reclamaban de ‘la Revolución’ y obtener una cierta legitimidad ‘revolucionaria’ ante la mayoría de la población”. Luis Javier Garrido; *El partido de la revolución institucionalizada*, p. 100.

Fue un partido más de caudillos y caciques, que de masas o popular. El partido oficial aglutinó en su interior a toda una serie de organizaciones representativas de la conformación de la sociedad nacional, en cuatro grandes sectores corporativizados: el militar, el popular, el campesino y el obrero. Fuera de estas centrales corporativizadas, la organización independiente era considerada, y lo es todavía en algunas partes del país, como germen de disidencia, indisciplina y oposición. Así como el partido oficial se convirtió en una institución que caracterizaría al régimen político post-revolucionario, el corporativismo fue el mecanismo único para relacionar a la sociedad con el Estado y su partido, aunque en realidad sirviera para establecer un control estatal sobre la sociedad.

La participación u organización de la ciudadanía ajena a las centrales corporativas del partido oficial era inconcebible, lo cual no significaba que los miembros de dichas centrales tuvieran amplias posibilidades de participar. Por el contrario, los individuos aglutinados en dichas corporaciones conformaban grandes masas anónimas en las que se respaldaban sus dirigentes para negociar así, un coto de poder al interior del partido o de la estructura estatal.

La gran organización surgida del pacto revolucionario fue un partido que se sumó a los instrumentos que la Constitución otorgaba, ya en exceso, al Presidente de la República para que controlara, sin contrapeso real alguno, toda la vida nacional. Desde entonces el Presidente de la República es identificado como líder máximo del partido oficial surgido de la revolución y que ha sufrido, de acuerdo a las circunstancias nacionales y los caprichos presidenciales, transformaciones que le han llevado, incluso, a cambiar de nombre. El PNR se transformó primeramente en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y posteriormente en Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El Presidente de la República, como líder también del partido oficial, tiene el control de la designación de candidatos a presidentes municipales y gobernadores, así como de la mayoría, absoluta hasta hace poco, de legisladores priístas en las cámaras que integran el Congreso de la Unión. Esto facilita muchos de los mecanismos que la Constitución otorga al Presidente y que consideran un pequeño candado a sus acciones, como puede ser la aprobación del Senado o de los diputados a alguna de sus iniciativas.

El derecho de iniciativa del Presidente era, en otras palabras, facultad de legislar. Pues siendo el Presidente el líder del partido mayormente representado en las Cámaras, sus iniciativas serían de inmediato aprobadas. Siendo el Presidente el líder del partido designaría sin limitante alguna a los candidatos a puestos de elección popular como diputados, senadores, integrantes de ayuntamientos o gobernadores. Siendo el Presidente el jefe supremo del partido podría nombrar sin cortapisa alguna a los ministros de la Corte que más le convinieran. Siendo, hasta hace poco, el partido oficial hegemónico sobre otras fuerzas políticas del país, el poder presidencial resultaba ilimitado.

Formalmente, por lo establecido en la Constitución, e informalmente, por el poder que le otorga la maquinaria partidista y del Estado, el Presidente de la República es quien concentra en sí mismo todo el poder y casi toda la capacidad de gobernar. Esta fuerza centralizadora, que ha pasado por encima de idearios, convicciones y constituciones, es común denominador de la mayor parte de historia en nuestro país. Ante ella, estados y municipios se han convertido sólo en observadores pacíficos de los acontecimientos y decisiones trascendentales en la vida política nacional. El régimen político de nuestro país se ha encontrado desde siempre inmerso en una contradicción sobre lo que la sociedad espera que sea (democrático, republicano, representativo y federal) y lo que desde el poder se ha

hecho en la realidad, al centralizar y concentrar la mayor capacidad de la toma de decisiones en la Presidencia de la República.

2.1.2 LA SUJECCIÓN MUNICIPAL AL PODER DEL CENTRO

Las tendencias centralizadoras prevalecientes en todos los ámbitos de la vida nacional, generadas por la postulación que la Constitución mexicana hace de un Estado benefactor y por la existencia de un aparato político-institucional que concentra el poder en la figura presidencial mexicana, se reproducen, casi fielmente, en la circunscripción territorial de cada estado federado. En dicho ámbito, el gobernador del estado es el segundo en la jerarquía del partido, después, claro está, del Presidente del país. Es decir, así como el poder de toda la nación se encuentra concentrado en el Presidente de la República, mermando así las capacidades de los estados y quebrantando su soberanía, es el gobernador el estado quien es el jefe del partido oficial al interior de su territorio y quien cuenta con todo el respaldo legal para intervenir en la vida de los municipios cuando así le convenga.

La mayoría absoluta de los congresos locales era, hasta hace no mucho tiempo, quien apoyaba en todo al gobernador. Iniciativas, leyes, acciones, e incluso iniciativas para desaparecer Ayuntamientos, contaban con el visto bueno del legislativo local. El poder del gobernador, siempre y cuando no contraviniera al del Presidente de la República, era también ilimitado. Lo mismo sucedía con la designación de candidatos a las diputaciones locales o a los ayuntamientos. Quien decidía quien y cómo iba a funcionar la política estatal durante su sexenio era el gobernador del estado y sólo él.

Ya desde el siglo pasado, el municipio no pudo gobernarse autónomamente, pues no había una legislación precisa que sustentara sus acciones. Desde la primer Constitución federal (1824), se dejó a los estados la facultad de legislar sobre el tema, pues hacerlo desde el centro significaría violentar su soberanía. De ahí que, hasta el restablecimiento del gobierno liberal, los estados intervinieran sin límites en la vida de los municipios de su territorio. Pero el triunfo liberal no fue garantía de autonomía municipal. No sólo se siguió con la idea de dejar a los estados la facultad de legislar sobre sus municipios, sino que, al finalizar el siglo XIX, el municipio quedó completamente subordinado a los caprichos del gobierno central, manifestados con la presencia de jefes políticos que les sometían con fuerzas rurales y militares de la región.

La lucha revolucionaria sirvió al municipio para deshacerse de una figura que le tenía sometido y coartaba todas sus libertades de gobernarse autónomamente. Las jefaturas políticas vieron su fin con la promulgación de la *Ley del Municipio Libre*, elaborada por Venustiano Carranza. En la Constitución de 1917 es consagrado un municipio libre y autónomo, el cual, continuó subordinado gracias a los grandes vacíos que la nueva Ley Suprema se permitió en esta materia.

A pesar de la desaparición del jefe político, el gobernador del estado sustituyó en muchos aspectos a aquel e impidió un resurgir, tras la lucha armada de 1910, a municipios fuertes y con auténticas capacidades de gobierno. Es cierto, en la nueva Carta Magna se legisla sobre municipios, pero no totalmente. Se dejan aún en manos del estado muchas facultades, casi todas discrecionales, para intervenir en la vida municipal.

A raíz de ello, el municipio continuó siendo una ventanilla administrativa de los gobiernos estatal y federal. No fue una instancia de iniciativa propia y con

capacidad de respuesta a los reclamos de sus ciudadanos. Legalmente no tenía facultades, a menos que le fueran conferidas extra-oficialmente por los otros niveles de gobierno. Y si buscaba iniciar alguna obra por cuenta propia, carecía de los recursos que le permitirían realizarla y llevarla a buen término. Esto último es un vicio heredado del constituyente de 1916-1917. Ellos, por no llegar a un acuerdo sobre las bases materiales en las que apoyarían sus acciones los municipios, decidieron hacer a un lado la discusión y dedicarse, más a fondo, a los otros problemas sociales expresados en la lucha armada y que tenían que integrarse al nuevo proyecto de nación.

Más tarde, los recursos serían asignados en partidas por parte del Gobierno Federal a los gobiernos estatales para que ellos, conforme a sus criterios locales, los distribuyeran entre los municipios circunscritos a su territorio. Estos recursos, llamados participaciones, sirvieron como un excelente instrumento de control político-financiero sobre los municipios. Ya por sí mismas estas participaciones eran escasas e insuficientes, pero al menos permitían cierta movilidad a los gobiernos locales para atender sus propias necesidades de funcionamiento.

La libertad municipal, como puede apreciarse, se mueve entonces bajo cuatro limitantes que en verdad la sujetan al poder central y al gobierno estatal: 1) Recursos, 2) legislación, 3) política y 4) administración pública.

El gobierno municipal tiene escaso margen de movilización al no contar con fuentes específicas de ingresos³³. El Ayuntamiento no puede cobrar impuestos ni

³³ “En gran medida las posibilidades de que los gobiernos locales mejoren las condiciones de vida y garanticen a las grandes mayorías el acceso a bienes y servicios básicos en su territorio depende de la manera como la Federación efective la distribución de los recursos de la nación”. Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi; “El municipio entre la sociedad y el Estado”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, p. 309.

recibir recursos por la prestación de servicios en su territorio, salvo los que las constituciones locales establezcan y los que, desde 1983, otorgó una reforma constitucional federal. Aún con eso, los recursos que se reciben por participación federal, los que integran mayormente los recursos municipales, son pocos en relación a las necesidades funcionales del municipio. Estas participaciones no son otorgadas directamente por la Federación al municipio, sino que encuentran un intermediario en el gobernador del estado quien, con absoluta discrecionalidad, los distribuye entre los ayuntamientos de su territorio.

Los recursos implican un límite a la acción autónoma del gobierno municipal pues se han convertido en un mecanismo de control y chantaje político. El municipio que no siga la línea enviada desde el centro o desde el gobierno del estado, verá regateados sus recursos e incluso desviados, como medida de presión o de represión por el perfil de sus acciones o pronunciamientos.

La legislación, empezando desde la Constitución de 1917 y su artículo 115, pasando por toda una serie de leyes reglamentarias a varios artículos de la Constitución Federal, y las mismas constituciones y leyes estatales, ponen trabas y límites a la acción autónoma de los gobiernos municipales en el país. Las leyes no establecían, hasta 1983, las competencias de los municipios ni los servicios que podían prestar. Las constituciones locales han echado mano de ello para menoscabar los ámbitos de acción del municipio e incrementar el poder del gobernador frente a ellos. La misma legislación no protege de abusos al nivel municipal por parte de los otros niveles de gobierno. Es más, permite el abuso discrecional de poder de los otros órdenes sobre el municipio. La presión política o el chantaje financiero son actos ante los cuales el municipio no puede defenderse.

El mismo esquema predominante de todo nuestro sistema político daña la autonomía municipal al establecer en el gobernador del estado al jefe supremo de todos los municipios de su territorio. Las limitantes políticas al gobierno municipal inician desde el momento en que el gobernador del estado, como líder del partido, designa, de entre los caciques o familias oligárquicas de la región, a quienes serán candidatos para integrar los ayuntamientos. La intervención política no termina ahí. En el territorio estatal se cuenta con figuras de control y poder político que sirven para hacer prevalecer la línea del gobierno estatal a quienes intenten coquetear con otras opciones políticas o de organización social. Los caciques cuentan con el respaldo de la organización partidista oficial y del gobierno estatal para hacer prevalecer una posición unilateral y antidemocrática.

Muchas constituciones estatales consideraban, desde antes de la reforma de 1983, la facultad del ejecutivo local de declarar suspendidos Ayuntamientos cuando el gobernador del estado lo considerara conveniente. Este mecanismo, tanto político como legal, permitía hacer prevalecer la autoridad del gobernador por encima de Ayuntamientos surgidos de la oposición o de corte plural y democrático.

La conformación de los Ayuntamientos por planillas de un sólo partido impedía también un ejercicio gubernamental plural y tendiente hacia el clientelismo partidista. No cabía la discusión plural en el seno de los cabildos y, por ende, no había resistencia ni contrapeso real a las ordenes enviadas desde el gobierno estatal. Esto, cuando se gobierna a una sociedad corporativizada, no permite gobernar para todos, en la medida que no todos los ciudadanos se integran a las centrales del partido.

Finalmente, la misma administración pública implica toda una serie de limitantes a la autonomía y acción libre del gobierno municipal. En primer lugar,

porque los municipios no cuentan con una estructura administrativa que les permita desahogar todos los conflictos ni resolver todas las necesidades que en sus territorios se generan. En segundo, porque desde el centro se diseñan los planes y programas que consideran el funcionamiento de los municipios, dejando de lado la libre iniciativa de este orden gubernamental. Los programas municipales casi siempre se derivan de programas estatales o federales. De tal suerte, el nivel municipal sólo funge como última instancia de aplicación de programas diseñados en otros niveles y no como nivel de gobierno cuya iniciativa le permita elaborar y ejecutar sus propios proyectos³⁴. Muchas de las participaciones enviadas desde el centro son condicionadas a ser aplicadas conforme a los criterios y en el marco de los programas federales. En este sentido, el gobierno municipal se reduce a funcionar como unidad operativa del gobierno central.

Las limitantes del municipio mexicano van más allá del mero ámbito administrativo. Los habitantes del municipio también encuentran trabas a su libre organización y participación. El corporativismo, vicio indiscutible del régimen político nacional, impide en muchos casos, una organización ciudadana independiente del partido de Estado³⁵. El ciudadano común no puede participar, sin temor a represalias, en organizaciones ajenas a las centrales del partido. La libertad municipal y sus obstáculos también son visibles cuando se habla de organización y participación ciudadana.

³⁴ “Hasta ahora, la administración federal se ha encargado de definir las políticas principales de todo el gobierno, mientras que a las instancias estatales y municipales se les ha reservado el mínimo espacio que les permite un presupuesto generalmente precario”. M. Merino; *op.cit.*, p. 81.

³⁵ “A nivel local, el corporativismo es una realidad tangible. En las ciudades, aparte de los obreros tradicional y mayoritariamente organizados en los sindicatos oficiales, hay un sinnúmero de organizaciones corporativas (...). Los pobladores son disuadidos a organizarse independientemente con promesas, a veces cumplidas, de recibir vivienda, servicios e infraestructura”. Dieter Paas; “Municipio y organización no gubernamental en México: una relación difícil”, en Dieter Paas; *Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*, p. 30.

Mucho, hasta hace poco, hacía falta para hacer del nivel municipal, un auténtico orden de gobierno. No fue sino hasta que la ciudadanía comenzó a optar por el cambio y a organizarse independientemente, con el riesgo de sufrir represalias a su libre acción, que se inició el camino del cambio municipal. Fue la ciudadanía la que con su participación en el terreno político y su creciente interés por organizarse libremente para participar democráticamente en la atención de los asuntos que a ella le atañen, que el municipio comenzó a ser rescatado como la instancia propicia para el despliegue de la democracia nacional y espacio donde ha de apreciarse en lo inmediato la eficiencia gubernamental.

2.2 La transformación democrática del nivel municipal

La década de los ochenta marca una coyuntura en la historia, no sólo de México, sino de toda la América Latina. A consecuencia de los excesos del Estado benefactor, las economías de la región entran en una de las crisis económicas más fuertes de su historia. Crisis de la cual, hoy día, sentimos aún sus efectos. Paradójicamente, la crisis que agobia a los países latinoamericanos desde los años ochenta se conjuga con un avance significativo del proceso democratizador de la región³⁶. México, por supuesto, no es la excepción.

La década de los ochenta significa para México la década en donde se inicia el largo camino de la transformación democrática. Antes de esos años, el régimen político, si bien era cuestionado por las clases medias ilustradas o estudiantiles, se mantenía con firmeza. Sin embargo, los años de crisis expandieron el descontento y

³⁶ “La crisis económico-social encuentra a los países de la zona en un momento particular de su evolución política. La década de los 80 es escenario de una fuerte tendencia hacia el avance de los procesos de democratización, (...) pareciera existir al respecto un trágico desencuentro histórico entre la explosión de una crisis económica profunda y el desarrollo de la democratización”. Bernardo Kliksberg; *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, p. 7.

la deslegitimidad para con el gobierno a todas las capas de la población y, además, a todas las regiones del país.

Fue precisamente en las regiones donde comenzaron a generarse las mayores expectativas de cambio político, debido a los efectos que la crisis causaba en ellas y la actitud que, frente al Gobierno Federal, adoptó la ciudadanía³⁷. La centralización política y el sometimiento que sobre el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía ejercía el régimen, hicieron que en los pobladores de los municipios mexicanos comenzara a nacer una verdadera conciencia cívica y política.

La conciencia cívica de los pobladores de los municipios mexicanos comenzó a mostrarse con la organización ciudadana independiente y autónoma de la promoción estatal. Las nuevas organizaciones ciudadanas en los municipios mexicanos se definieron como libres y ajenas al corporativismo priísta. Su afán por constituirse en asociaciones cívicas fue con el fin de dar respuesta, en forma autogestionada, a sus propias demandas, las cuales no eran atendidas por la administración pública o lo eran deficientemente.

La conciencia política de los mexicanos se expresó en un avance significativo de la alternancia política en el nivel municipal de gobierno. Fue en los ochenta cuando la ciudadanía toma conciencia de su papel y decide acercarse a las urnas para hacer valer su opinión, ante la crisis económica y la lejanía de las instituciones gubernamentales. De ahí que en estos años se diera por iniciado el largo camino de la democratización nacional.

³⁷ “De la observación de la conflictividad política en México, se desprende que los más duros cuestionamientos al sistema político en México son regionales antes que producto de un movimiento verdaderamente nacional”. Laura Patricia Romero; “La reforma del Estado y los movimientos sociales regionales”, en J. Alonso; *El nuevo Estado mexicano*, T. II, p. 179.

Antes de esos años hablar del municipio en México era hablar de marginación, sometimiento y subordinación. Era hablar de incapacidad administrativa y necesidades insatisfechas. Era hablar de caciquismo y temor al cambio. Era hablar, en pocas palabras, de sujeción política. Sin embargo, y a partir de que se genera en la ciudadanía el deseo de cambiar y de superar sus propios problemas, se puede apreciar con beneplácito que la realidad comienza a cambiar.

Quienes habían estudiado al régimen político mexicano apostaban que la democratización nacional sólo podría darse cuando el partido de Estado y el poder central se democratizaran a sí mismos. La idea de considerar que la democracia nacional podría iniciarse en el nivel municipal era vista como una utopía, muy lejana del acontecer real. Sin embargo, lo acontecido en los ochenta, nos hace reparar que sólo mediante la exigencia de los municipios por una redistribución real de poder entre los tres niveles de gobierno, por una parte, puede ponerse fin a la excesiva concentración de poder que existe en nuestro país y, por otra, que pueden generarse en el nivel municipal las condiciones reales para que el gobierno responda con prontitud y efectividad a los reclamos ciudadanos. La utopía, a raíz de esa década, ha comenzado a verse como una realidad³⁸.

A partir de estos años no hubo elección por la renovación de autoridades municipales que no estuviera inmersa en conflictos, inconformidades, disputas y acusaciones entre los contendientes. Pero lo más significativo es que se inició el cambio, que la alternancia se hizo realidad y que, por fin, pudo expresarse en la realidad cotidiana de muchos mexicanos el pluralismo político de cualquier

³⁸ “El municipio ha entrado en una nueva etapa de redefinición en la distribución del poder nacional y local, ha transitado de una ficción a la que se miraba con benevolencia, a una realidad de vitalidad republicana y de sentido pragmático entre sus habitantes. La utopía se ha convertido en una realidad dentro de la vida política del país”. Gilberto Meza y Antonio Padilla; *Los nuevos electores: actores sociales e insurgencia municipal en México*, p. 72.

sociedad moderna. La ciudadanía comprendió que “el proceso de transformación democrática del país, supone la democratización de los municipios, ya que es en este ámbito en el que se da el primer punto de articulación entre la sociedad y el gobierno”³⁹.

La vida electoral de México dio un giro radical al iniciarse este tránsito a la democracia. El partido de Estado perdió su hegemonía, mientras que fuerzas políticas de distinto signo se hacían presentes en la configuración geo-política nacional. Muchos fueron los casos con los que se inició esta transición.

La idea ciudadana era poner fin a una vida pública y política altamente centralizada, la cual alejaba de ellos cualquier acción gubernamental que buscara resolver sus problemas y los mantenía en la marginación y el atraso como habitantes del nivel municipal. Al entender esto, la sociedad comenzó a buscar la democratización de la pequeña escala de gobierno en la cual se desenvuelven como ciudadanos y, con la suma de ello en varias partes del país, lograr la democratización total de la nación.

A la exigencia democrática de la ciudadanía se sumó la aparición y reaparición de actores sociales, los cuales dieron muestra del pluralismo cívico existente en todo el país. Muchos de estos actores se crearon a la luz de un gobierno deficiente que obligó a la ciudadanía a auto-organizarse para emprender, en forma autogestionada, obras de beneficio colectivo. Pero muchos otros resurgieron tras estar funcionando por varios años en una especie de clandestinidad, y trabajar bajo

³⁹ María Luisa Herrasti; “Interacción entre el gobierno municipal y la participación ciudadana”, en Manuel Sánchez Rosado (compilador), *Ponencias de la 2ª Convención Nacional de Trabajo Social*, p. 543.

razones sociales o personalidades jurídicas que disfrazaban perfectamente sus intenciones⁴⁰.

De tal suerte, estas nuevas agrupaciones cívicas, por su cantidad y heterogeneidad, rebasaron la capacidad del sistema político y sus instancias corporativas para darles cabida. Las centrales del partido fueron entonces insuficientes para “representar” al total de los sectores de la sociedad⁴¹. Esto, definitivamente, dio otro matiz al escenario en que se desenvolvía la vida pública y política de los municipios mexicanos.

Este nuevo escenario hizo evidente que en la nueva realidad municipal ha hecho crisis la forma de gobernar bajo prebendas corporativas y beneficios clientelares. La figura caciquil, por su parte, fue también desafiada con el resurgir de una sociedad conciente de su capacidad auto-organizativa. El partido oficial, el corporativismo y el caciquismo tuvieron que hacer frente a una sociedad conciente de sus capacidades y derechos, capaz de defender sus intereses y solucionar sus demandas con plena independencia de cualquier organización corporativizada. Esta sociedad mostró, a la vez, que tenía la capacidad de elegir entre otras opciones partidistas en la contienda electoral y el ejercicio del sufragio.

⁴⁰ “La propensión asociativa de la sociedad mexicana es uno de sus rasgos más antiguos y distintivos: así lo confirma la historia de las comunidades indígenas y agrarias del siglo XIX, la supervivencia de los pueblos, los grupos parroquiales, las organizaciones gremiales, vecinales, profesionales, inquilinarias, muchas de las cuales participaron como tales en la revolución mexicana, sobrevivieron en la marginación política el proceso de concentración del poder que significó la institucionalización, y lograron resistir la asimilación e integración al partido oficial”. Soledad Loaeza; “Partidos políticos y sociedad civil en México”, en *Gobiernos: el año electoral*, p. 13.

⁴¹ “En solamente dos lustros, nuevos actores sociales desplazaron a los anteriores; no parecen ser más el movimiento obrero y el movimiento campesino los que dan las orientaciones más pertinentes al conjunto de la sociedad. Ahora los actores sociales se desplazan por reivindicaciones urbanas, educativas, municipalistas, fronterizas, electorales, religiosas, etcétera”. Carlos Martínez Assad; “El despertar de las regiones”, en J. Alonso, *op.cit.*, p. 157.

Ante esta sociedad el partido oficial fue identificado con centralismo, corrupción, clientelismo, desorden administrativo, ineficiencia y desatención de las demandas sociales. Por ello, la actitud tomada por la ciudadanía en varios municipios del país fue a favor de la descentralización, la pluralidad política, el respeto al pluralismo cívico y la eficiencia gubernamental.

La década de los ochenta es sumamente ilustrativa en relación al cambio político de varios municipios en el país. La lucha por el cambio y la alternancia se presentó, principalmente, en el norte del país; pero existen también ejemplos de lucha cívica por el respeto al voto en municipios de estados centrales o sureños, como es el caso de Juchitán, Oaxaca, en 1985, o algunos otros en los estados de Guerrero y Puebla entre otros. Estas luchas no fueron comandadas por un solo partido político opositor. La lucha contra un priísmo centralizado y fuertemente deslegitimado fue hecha por una oposición plural, de distintas corrientes, pujante y receptiva del descontento social. La lucha fue por hacer del modelo de la democracia representativa y del pluralismo político una realidad tangible para el ciudadano común de los municipios mexicanos.

El avance ciudadano y de otras fuerzas políticas ha creado en todo el país una conciencia ciudadana a favor de la defensa de los derechos políticos y civiles de todos los mexicanos. La lucha por la democracia municipal ha generado todo un movimiento nacional a favor de la transición democrática, la descentralización político-administrativa y la creación de nuevos mecanismos participativos que planteen una nueva relación entre Estado y sociedad. Ello fue expresado en la elección presidencial de 1988, en la cual el candidato que fue declarado Presidente electo, asumió su cargo en medio de una fuerte crisis de legitimidad. En otras palabras, la lucha por la democracia iniciada en el plano municipal terminó por exigir una reforma del régimen político a nivel nacional.

Sin embargo, la pluralidad expresada desde entonces en la nueva conformación política nacional se ha topado con severas limitantes e inercias predominantes de un sistema político tendiente a la centralización y el verticalismo⁴². Estas limitantes e inercias han buscado obstaculizar las acciones gubernamentales de los nuevos Ayuntamientos surgidos de la oposición.

Aún así, el despertar ciudadano del que ya hablamos, no dejó a su suerte a estos nuevos gobiernos. La participación de la ciudadanía y sus organizaciones, en aquellos lugares donde se optó por el cambio político, ha tenido ahora como fin hacer más efectiva la consecución del bienestar colectivo corresponsabilizándose con la autoridad en las acciones gubernamentales. La lucha a favor de una auténtica democracia representativa y del respeto al pluralismo político en los municipios, se ve complementada con el resurgir de un pluralismo cívico y una fuerte inquietud ciudadana por establecer una democracia cada vez más participativa. Se libran así los obstáculos impuestos por un sistema que, en varios sentidos, se resiste al cambio.

2.3 La respuesta del poder central

Si bien la década de los ochenta es la que enmarca temporalmente el resurgir de una conciencia cívica y política en los habitantes de los distintos municipios mexicanos, es poco tiempo antes que se inicia en verdad esta lucha. “Entre 1978 y 1981, el PRI perdió más de 40 municipios mismos que pasaron a la oposición de diferentes

⁴² “La vida política local es, efectivamente, la más concreta y potencialmente, la de mayor interés y mayor riqueza para el ciudadano medio. Sin embargo, la naturaleza autoritaria del sistema político en general, ha restado significado de manera sistemática a la política municipal, le ha impedido ser democrática”. L. Meyer; *op.cit.*, p. 249.

signos”⁴³. El viejo sistema político no podía tolerar un cambio que no estuviera orquestado por él mismo. De ahí que pronto viniera la respuesta del poder central al despertar de la conciencia cívica nacional.

El Presidente de la República entrante, Miguel de la Madrid, inició una serie de reformas constitucionales y legales para que este nuevo auge de los pluralismos cívico y político no saliera del control estatal. Así, se impulsa una reforma al artículo 115 constitucional, cuyos efectos resultan más políticos que administrativos, y una reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales y la promulgación, en consecuencia, de una *Ley de Planeación*, los cuales tienen que ver con un esfuerzo del poder central por encauzar las inquietudes participativas expresadas por los ciudadanos a lo largo y ancho del territorio, estableciendo cauces institucionales de participación ciudadana y concurrencia entre los tres niveles de gobierno.

2.3.1 LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN 1983

En febrero de 1983, a escasos dos meses de haber iniciado su mandato, el Presidente Miguel de la Madrid envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional, el cual establece al municipio como la unidad básica de la organización política y administrativa de la nación en general.

Según lo expuesto por el Presidente en su iniciativa de reforma “y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer *algunos cambios* al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su *autonomía política* y en lo general aquellas

⁴³ Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi; “El municipio entre...” en *Mexican Studies/...*, p. 312.

facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo *absorbidas por los Estados y la Federación*⁴⁴.

Sí, es cierto que la redacción del nuevo texto del artículo le otorga al municipio la facultad de otorgar la prestación de toda una serie de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, así como seguridad pública y los demás que las legislaturas locales determinasen), con el cobro de los cuales podría fortalecer sus finanzas. Sin embargo, la realidad de la mayoría de los municipios nacionales impedían que se explotaran tales servicios, debido a la misma carencia de recursos, los cuales impedían al gobierno municipal invertir en la infraestructura requerida para utilizarlos.

También, la reforma otorgó, aunque sólo fuera en el texto constitucional, nuevas fuentes de ingreso para los Ayuntamientos, como eran los impuestos a la propiedad inmobiliaria, cobro de los servicios y otras. Ello, sin embargo, no frenó la marginación municipal, ni hizo que la dependencia de las participaciones federales dejara de existir.

La intención reiteradamente señalada en la exposición de motivos de dicha iniciativa queda negada en la aplicación a la realidad del artículo 115 constitucional reformado. Lo relativo a la *autonomía política*, que según la exposición de motivos de la Iniciativa de reforma, se buscaba, fue sólo un discurso demagógico que quedó cabalmente contradicho con el texto mismo de la reforma. El texto del nuevo artículo 115 otorgó como facultad de las legislaturas locales, suspender, con la aprobación de dos tercios de sus integrantes, Ayuntamientos de la entidad

⁴⁴ Algunos párrafos de la Iniciativa Presidencial para reformar el artículo 115 constitucional en 1983 son citados, como es el caso de este, en Felipe Tena Ramírez; *Derecho Constitucional Mexicano*, p.

federativa que les corresponda e, incluso, declarar que han desaparecido. La reforma de 1983 al artículo mencionado implicaba una nueva forma de dominación y control, por parte del poder federal y estatal, sobre el municipio⁴⁵.

Esta reforma constitucional tiene mucho que ver con el resurgimiento de la conciencia política de la ciudadanía. La aparición en varias regiones del país, de municipios de origen opositor, era un elemento con el que hasta antes de estos años no se contaba. A partir de ese momento la acción de los gobiernos estatales y el mismo Gobierno Federal tenía que hacerse en concurrencia con gobiernos municipales de extracción no oficial. Esto, desde luego, implicaba dificultades, pues el nuevo Ayuntamiento no sería tan fácilmente manipulable como los antiguos gobiernos municipales de origen priísta. Este candado, impuesto por la sociedad municipal a los otros órdenes de gobierno, tenía que ser superado de alguna forma.

La facultad de la legislatura estatal para suspender y desaparecer Ayuntamientos fue en realidad facultad otorgada al Ejecutivo estatal. En los tiempos de la reforma, a pesar de haberse iniciado ya el tránsito a la democracia en los municipios, la legislatura estatal se conformaba mayoritariamente por diputados del partido oficial. Obviamente, el gobernador del estado también pertenecía al PRI. Por ello, al reproducirse en los estados, íntegramente, el esquema de jefe máximo de partido que a nivel federal ostenta el Presidente de la República, el gobernador del estado se erige como líder indiscutible del priísmo en su entidad federativa. Los

158. Las frases y palabras en letra cursiva aparecen así en el libro de Tena.

⁴⁵ “Nos referimos a que el intervencionismo en comento queda a merced exclusiva de un órgano estrictamente político, según es la legislatura de cada estado de la Federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político se comporte como tal, y no como juzgador imparcial, en decisiones predominantemente políticas, como sería, *v.gr.*, la declaratoria de que ha desaparecido un Ayuntamiento, integrado según los comicios por candidatos de partidos de oposición. El origen popular del municipio, y por ende su autonomía, características esenciales de la institución, se sustituyen de ese modo por la sola voluntad de la legislatura, fenómeno que puede ser llamado de cualquier modo, menos con el nombre de Municipio Libre”. *Ibid.*, p. 160.

legisladores de la abrumadora mayoría priísta, por ende, se encontraban a merced de lo que el señor gobernador señalara.

Así, cuando uno de los nuevos Ayuntamientos de extracción opositora impidiera al gobernador del estado intervenir en sus procesos internos y violar su autonomía política, bastaba que el gobernador enviara una iniciativa al congreso local para que este, con base en la nueva facultad constitucional, analizara el caso. Desde luego que el caso no iba a ser en realidad analizado. La línea del señor gobernador era clara. Si enviaba una iniciativa al congreso para desaparecer algún Ayuntamiento, era porque en realidad deseaba desaparecerlo, ante lo cual la legislatura sólo debía cumplir con el mero trámite de aprobar la suspensión o desaparición del órgano de gobierno municipal.

Ahora bien, antes de la reforma muchos gobernadores estatales se tomaban como propia esta facultad. Por ello, la reforma al 115 constitucional de 1983 “simplemente dio un barniz legislativo a la supeditación *de facto* del municipio a la voluntad de los ejecutivos locales”⁴⁶. Pero entonces de esto surge un cuestionamiento. ¿Por qué hacer legal lo que ya era una práctica común? Porque ahora, con el inicio de la alternancia en el orden municipal, serían más los Ayuntamientos que desafiaran el poder del Ejecutivo local. No sería ya que, excepcionalmente, algún Ayuntamiento de origen priísta, desobedeciera al gobernador. Ahora tendría que batallarse con varios gobiernos municipales opositores y ello hizo que los gobernadores de los estados contaran con un instrumento que legalizara sus acciones que, a partir de estos momentos, serían más frecuentes.

⁴⁶ L. Meyer; *op.cit.*, p. 242.

Los supuestos candados de la reforma constitucional a la suspensión o desaparición de Ayuntamientos resultaron irrisorios. Como ya vimos, el que los Congresos locales y no el gobernador tuvieran esta facultad, era un absurdo ante las prácticas comunes y añejas de nuestro sistema político. Por otra parte, defensores de la reforma argumentaban que “la desaparición de Ayuntamientos, como órganos colegiados sólo tendrá efectos declarativos y no constitutivos”⁴⁷, lo cual resultaba absurdo en diversas situaciones. Por ejemplo, ¿cómo podrían destinarse los recursos provenientes de las participaciones federales a municipios cuyo Ayuntamiento ha sido declarado desaparecido? Desde luego que el argumento de defensa a dichas acciones resultaba contradictorio.

El candado de que el congreso debía aprobar la suspensión o desaparición del Ayuntamiento con la votación de dos terceras partes de sus integrantes, resultaba también risible con la existencia de una mayoría absoluta de priístas en los Congresos locales de ese entonces. Además, la garantía de audiencia que estableció la reforma “por su redacción, así como el lugar que gramaticalmente ocupa, el parrafo parece referirse únicamente al caso de afectación individual de alguno de los miembros del Ayuntamiento. De ser así, quedarían desprotegidos del derecho de audiencia los Ayuntamientos en sí mismos considerados”⁴⁸.

La reforma constitucional emprendida por el gobierno del Presidente De la Madrid fue una respuesta de control sobre el municipio, ante el surgimiento del nuevo pluralismo político, expresado en la amplia participación de la ciudadanía municipal a partir de los inicios de los años ochenta. La hegemonía del partido oficial estaba en riesgo y, por ello, había que poner candados legales a las acciones

⁴⁷ José Francisco Ruíz Massieu; “El nuevo artículo 115”, en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés; *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, p. 256.

⁴⁸ F. Tena; *op.cit.*, p. 159.

no oficializadas de Ayuntamientos de origen opositor, que pretendieran hacer real la libertad y autonomía municipales.

2.3.2 LOS PROCESOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El despertar ciudadano manifestado, también en la década de los ochenta, mediante la organización independiente y autónoma de la población municipal, fue visto también como un factor al cual, el Gobierno Federal, debía ofrecer una respuesta inmediata. Para ello fueron también aprovechadas dos reformas constitucionales que tenían por objeto hacer obligatoria para el poder central la planeación del desarrollo nacional, conforme a cada periodo gubernamental.

Se crea así el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), al ser reformados los artículos 25 y 26 constitucionales. En este marco, según lo establecieron las reformas constitucionales y la promulgación de una *Ley de Planeación*, los cuales sustentaron jurídicamente al SNPD, concurrirían los tres niveles de gobierno, y los sectores público, privado y social. En el discurso, el sistema decía buscar fortalecer el federalismo a través de la concurrencia entre municipios, estados y Federación, mientras que también se decía democrático, pues pretendía hacer partícipe a la sociedad y sus distintos sectores a través de la corriente de concertación del SNPD. De esta manera “los sectores público, social y privado podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo a las directrices que se propongan en el plan de desarrollo”⁴⁹.

Al establecer el SNPD se sentaron las bases para la creación de Sistemas Estatales de Planeación Democrática, así como de mecanismos que permitirían la

⁴⁹ Álvaro Martínez Silva; *op.cit.*, p. 49.

planeación del desarrollo en el ámbito municipal. La ley reglamentaria surgida de esta reforma constitucional, la *Ley de Planeación*, señaló en su artículo 16 que los Ayuntamientos deberían programar sus actividades en un Plan Municipal de Desarrollo, a la vez que enfatizaba la atención que debía darse a la participación, mediante consulta, de los diversos grupos sociales del espacio municipal. Con base en ello se instituía el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), el cual fungiría como órgano permanente de consulta en el proceso municipal de planeación democrática. Fue en esta instancia donde se abrió el primer cauce institucional para la participación social.

Estos órganos servirían también como instancias a través de las cuales Ayuntamiento y ciudadanía podrían sugerir al Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), pautas, programas y acciones que pudieran ser coordinadas en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), concertados entre estados y Federación.

Sin embargo, la participación de lo que la Constitución y la *Ley de Planeación* llamaron “sector social”, no fue, en realidad, un intento por abrir cauces a la participación independiente y corresponsable de la ciudadanía. El supuesto “sector social” estaba conformado por los grupos sociales afiliados a las centrales corporativas del partido oficial. Es decir, sólo los sindicatos, grupos campesinos o populares corporativizados en el PRI podían intervenir en los procesos de planeación. Quedaba excluída, pues, del COPLADEMUN y de los COPLADES la participación de las organizaciones independientes del partido oficial y sus corporaciones.

Además, la participación a través de los COPLADEMUN o COPLADES se limitaba a la mera consulta con el fin de integrar un plan de desarrollo. Lo cual

significaba que la participación social no podía ir más allá. No se permitió entonces la planeación en los procesos de la administración pública ni en la evaluación de los resultados obtenidos y su comparación con los objetivos propuestos en el plan. La participación a través del SNPD era un mecanismo para que la ciudadanía, corporativizada por cierto, expresara sus inquietudes ante oídos sordos.

Durante el siguiente periodo gubernamental continuaron trabajando los COPLADES y los COPLADEMUN, así como el resto de los mecanismos e instancias que conformaban el SNPD. Pero dio inicio el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual significó otra forma de relacionar a la ciudadanía con el gobierno municipal, estatal y, sobre todo, el Federal. En el marco de este programa la concurrencia entre los tres niveles se haría, ya no en el marco de los CUD, sino de los Convenios de Desarrollo Social (CDS). A través de ellos se canalizarían recursos de la Federación hacia los otros dos órdenes de gobierno, procedentes del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el seno de este programa la participación social fue encauzada a través de los Comités de Solidaridad, constituídos inicialmente como Comités Pro-Obra, los cuales se integraron por miembros de la colectividad para representarla ante las autoridades correspondientes. Los Comités se integraron en Coordinadoras de Comités y éstas, a su vez, en Consejos Municipales de Solidaridad. Esto abría, en forma alternativa al COPLADEMUN, una nueva instancia de participación social en el nivel municipal.

A su vez, estas formas de agrupación dieron a la ciudadanía un espectro más amplio para participar en las acciones de beneficio colectivo. En ellas se decidían las obras a ejecutar y la forma en que los comités y sus integrantes participarían.

Regularmente, los miembros del comité se encargaban de la mano de obra, pues los recursos provenían del ramo 26 del presupuesto federal.

Aún a pesar de ser una nueva forma en que la ciudadanía podía intervenir en la atención a sus demandas, Solidaridad también se topó con fuertes y viejos vicios en la forma de hacer las cosas en la política y administración pública mexicanas. Para empezar, el PRONASOL fue un programa ideado desde el centro⁵⁰ y, por ende, dejaba de lado todas aquellas circunstancias propias y específicas que distinguen la problemática socio-política de un municipio con la de otro. Asimismo, estados y municipios que quisieran obtener recursos de Solidaridad y beneficiarse con ellos, quedaban reducidos a ser sólo gestores ante las autoridades federales, quienes habrían de autorizar la liberación de recursos del ramo 26.

El funcionamiento de los comités no estuvo exento de caer en esta inercia. En muchos casos la conformación de los comités, así como “los CUD y los COPLADES quedaron articulados a las estructuras institucionales de los gobiernos estatales, donde caciques y políticos tradicionales aún reinan e imponen pautas decisivas de desarrollo”⁵¹. Si bien una ventaja de Solidaridad fue que, para participar en él, no era forzoso pertenecer a alguna central corporativa del partido oficial, tuvo grandes limitaciones en cuanto a su apertura a la participación ciudadana. Los únicos grupos sociales que pudieron participar al interior del PRONASOL fueron los comités promovidos por el Estado. La naturaleza del programa no permitió la participación de organizaciones sociales independientes o de Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s), y estas, por evitar el quebranto de su autonomía, no intentaron siquiera hacerlo.

⁵⁰ “Si el programa ha sido definido desde el centro, e instrumentado y controlado de modo directo por el propio gobierno central, es evidente que la capacidad de acción de los municipios ha decrecido”. M. Merino; *Fuera del Centro*, p. 140.

⁵¹ Julio Moguel; “Municipio y Democracia”, en D. Paas; *op.cit.*, p. 19.

Solidaridad fue, en muchos casos, instrumento del sistema político para ganar y recuperar consensos a favor del partido oficial. En aquellos municipios en manos de la oposición, los recursos de Solidaridad fueron regateados y, en ocasiones, negados, a pesar de que las propuestas hechas a través de los Consejos de Solidaridad Municipal a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), contaban con los requisitos y formalidades exigidas por los Manuales Únicos de Operación del Ramo 26⁵².

El establecimiento de cauces participativos por parte de las autoridades federales no fueron más que instrumentos que ayudaron al centro a “guardar las apariencias” respecto a su apertura a la participación ciudadana. Los cauces instituidos durante el gobierno de Miguel de la Madrid se dieron en respuesta a un despertar ciudadano en los terrenos público y político. Buscaban complementar la reforma al artículo 115 constitucional, otorgando un paliativo a las inquietudes participativas de la población. Sin embargo, como el curso de los acontecimientos lo demostró, fueron insuficientes.

La crisis de gobernabilidad en la que el siguiente gobierno iniciara sus funciones, a consecuencia del crecimiento en la conciencia política de los mexicanos y expresada en la elección federal de 1988, fue uno de los motivos más importantes de la creación del PRONASOL. Con el diseño e implementación de un

⁵² Desde las oficinas centrales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SEDESOL se establecieron, año con año, los Manuales Únicos de Operación del Ramo XXVI (Solidaridad y Desarrollo Regional). En dichos documentos se establecieron los lineamientos, mecanismos e instrumentos de operación de los fondos surgidos de este ramo; los requisitos y formas que los Ayuntamientos han de cumplir para que les sean autorizados dichos recursos, y los criterios que habrán de tomarse en cuenta para su ejercicio, desde el momento en que son liberados los fondos hasta el cierre del ejercicio. Todo, desde luego, impuesto desde el centro a aquellos municipios que aspiraran a tomar parte de los “beneficios” de Solidaridad. Véase: Secretaría de Desarrollo Social; *Manual Único de Operación: Ramo XXVI, Solidaridad y Desarrollo Regional*.

programa social novedoso, el gobierno buscaba recuperar los consensos perdidos y legitimar sus acciones. Para ello Solidaridad sirvió de mucho, pero en lo que se refiere a la participación y organización social no promovida por el Estado, Solidaridad no tuvo el éxito de que presumió. Solidaridad, de la misma manera que los COPLADEMUN, tuvo poca adaptabilidad en algunos núcleos de población que contaban con prácticas organizativas tradicionales o autónomas, las cuales no pudieron insertarse en el esquema establecido desde el centro. También, la creciente pérdida de legitimidad de las acciones del Gobierno Federal contagiaron de descrédito a los mecanismos participativos por él diseñados, lo cual se tradujo en desconfianza y apatía de la población hacia ellos.

LOS NUEVOS PLURALISMOS EN LA VIDA PÚBLICA MUNICIPAL

3.1 La alternancia y sus obstáculos

La experiencia iniciada en la década de los ochenta, e impulsada todavía en años recientes, nos permite apreciar que la configuración geo-política nacional ha terminado con la hegemonía que, hasta hace algunos lustros, mantenía el PRI en el plano municipal y hoy día también a nivel estatal. Diversos municipios pasaron a manos de la oposición a raíz de la fuerte crisis económica que, junto con otros factores, mermó la confianza en el partido oficial y sus candidatos.

Se presentó entonces el fenómeno de la alternancia en el nivel municipal de gobierno. El movimiento por la democracia iniciado en el plano local dio más de sí y, justo al terminar la década de los ochenta, invade ya el plano estatal. Fue en 1989 en que el Partido Acción Nacional (PAN) se hace de la gubernatura del estado de Baja California. En la actualidad son ya cuatro las gubernaturas en que el PAN se ha hecho presente: Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco.

Sin embargo, la alternancia municipal no se limitó al bipartidismo que se manifiesta en la ocupación de gubernaturas estatales. Distintos partidos, pero con mayor presencia el mismo PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), reiteran ahora, junto con la presencia del partido oficial, la idea de un resurgir del pluralismo político en los municipios mexicanos.

Este auge del pluralismo político de los habitantes del nivel municipal de gobierno, hace evidente que el ciudadano común de los municipios busca recuperar

para sí y su comunidad el espacio donde se desarrolla, vive, trabaja y satisface sus necesidades básicas. Es el espacio municipal el entorno y medio ambiente del ciudadano medio. Por ello, el fenómeno de la alternancia política en ese plano se vincula directamente con la idea de que el ciudadano ha buscado hacer efectiva la democracia representativa del espacio que le rodea.

Sin embargo, y como es evidente, un sistema político altamente centralizado, con rasgos innegables de autoritarismo y con toda una serie de mecanismos que le hacen prevalecer con esas características a toda costa, habría de poner límites y cortapisas al resurgimiento de la pluralidad política existente en el territorio nacional.

Las adecuaciones constitucionales de 1983 en materia de planeación y municipal fueron las que, en el momento, dieron sustento legal a las intenciones pro-centralizadoras del régimen político. Pero el mismo régimen cuenta con mecanismos y prácticas que complementan a las establecidas legalmente en la Constitución. Así, el régimen echó mano de recursos informales, pero aceptados hasta hace poco como prácticas comunes en el sistema, prácticas basadas en reglas no escritas para poner límites y obstáculos al avance de la democracia municipal⁵³.

Los nuevos gobiernos municipales surgidos de filas de partidos opositores han encontrado obstáculos que sobrepasan los establecidos formalmente en el texto constitucional, para llevar a buen término su gestión al frente de los Ayuntamientos. Estos límites y obstáculos van desde la distribución de recursos

⁵³ “Las viejas reglas ya no sirven para gobernar, esa dualidad entre reglas constitucionales que daban sustento legal y legitimidad al poder, pero que estaban acompañadas de otras reglas no escritas con las que se operaba en la práctica, ahora generan conflictos graves, porque la ciudadanía tiene el poder del voto que antes no tenía efectos de alternancia”. Alberto Aziz Nassif; “Municipio y transición política: una pareja en formación”, en M. Merino; *En busca de la democracia municipal*, p. 212.

entre los tres niveles de gobierno, hasta la presencia acosante de cuerpos armados en el territorio municipal.

De tal suerte, existen gobiernos municipales de oposición que han tenido que ver reducidas las participaciones que el estado les otorga, como consecuencia del cobro de una deuda contraída por administraciones municipales anteriores. Tal es el caso de Ciudad Guzmán, en Jalisco, donde el anterior gobierno estatal de origen priísta se negó a entregar al Ayuntamiento el monto respectivo de su participación financiera⁵⁴. El punto no es que se perdonara la deuda contraída al Ayuntamiento, sino que a las administraciones anteriores, de extracción priísta, no se les cobró el adeudo que ellas mismas habían adquirido. No fue sino hasta el momento en que arribó la oposición a la alcaldía de Ciudad Guzmán, que las participaciones fueron negadas bajo el pretexto de saldar dicho adeudo. Lo mismo ha sucedido en municipios como Churintizio, en el estado de Michoacán⁵⁵ y otros más de distintas regiones en el país.

Este es sólo un ejemplo de tantos que se han presentado en la realidad nacional. La reducción de los recursos que los niveles federal y estatal de gobierno otorgan a los municipios en manos de la oposición no sólo se ha limitado a los montos de las participaciones, sino también a los que respectan a obras definidas desde el gobierno central o estatal, o a los de programas como el de solidaridad. Así, recursos destinados a obras de beneficio comunitario han sido privados o han llegado para ser utilizados con criterios centralistas y fuera de toda prioridad en el Ayuntamiento.

⁵⁴ Miguel Bazdresch Parada; “Gestión municipal y cambio político” en *Ibid.*, pp. 25-59.

⁵⁵ *Ibid.*

Como ya se ha mencionado, los recursos provenientes del ramo 26, del Programa Nacional de Solidaridad, han tenido que ser utilizados bajo los criterios y normas establecidos desde las oficinas centrales de la SEDESOL. De ahí que varios de estos techos financieros lleguen a los municipios con gobiernos de origen opositor, en el mejor de los casos, destinados a obras que no son necesarias en ese momento para el gobierno y la población del lugar⁵⁶.

Ahora bien, estas presiones tienen como fin hacer que la gestión gubernamental de los nuevos Ayuntamientos opositores tenga resultados negativos o similares a los que obtenía en un pasado el partido oficial, es decir, también deficientes. Al no contar con recursos suficientes para el logro de sus objetivos y la atención a las demandas sociales, los gobiernos municipales de oposición corrían el riesgo de caer en los errores de las anteriores administraciones priístas, al no satisfacer con prontitud los reclamos ciudadanos.

Esta estrategia hostigante en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros se refiere, fue complementada en muchos casos con amenazas y agresiones de diversa índole a los nuevos funcionarios municipales. Tal es el caso del Ayuntamiento presidido por María de la Luz Núñez Ramos, en Atoyac de Álvarez, Guerrero, donde ella fue electa a través del PRD⁵⁷. Lo mismo ha sucedido

⁵⁶ Tal es el caso de San Pablo Yaganiza, Oaxaca, en el que las obras para las que habrían de destinarse los recursos del PRONASOL, venían sujetos a obras como la pavimentación de calles, prácticamente inexistentes, y por ello no podían utilizarse en la atención de otras prioridades del municipio; (Fausto Díaz Montes, "Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana", en M. Merino; *Ibid.*, pp. 140-143) y el caso de Xico, Veracruz, en el que las autoridades encargadas de otorgar recursos de Solidaridad "inducían" a los ciudadanos a decidirse por algunas obras. Aunque en este caso, esta actitud sólo fue tomada por la sociedad de Xico como una sugerencia por parte de las autoridades externas, mas no una imposición (Enrique Cabrero Mendoza, "Xico, Veracruz: Un proceso innovador en la tradición comunitaria", en Enrique Cabrero Mendoza, *et.al.*; *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, pp. 121-157.

⁵⁷ "He sobrevivido, con mis compañeros, a empeñosos intentos desestabilizadores, a intrigas cortesanías, (...) a agresiones físicas a mi familia. Fácil no es, y en Guerrero mucho menos". M^a de la Luz

en municipios del norte del país, como es el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, donde el alcalde fue encarcelado por el hecho de exigir dividendos del peaje obtenido en la garita de la frontera. Esto a pesar de que el gobernador de la entidad también surgió de un partido opositor. Sin embargo, el dinero que la garita genera se remite directamente al Gobierno Federal y no beneficia en nada ni al gobierno municipal ni al del estado.

Amenazas, agresiones y cárcel son sólo unas de las modalidades de este acorralamiento a los nuevos gobiernos municipales. Pero a la ineficiencia gubernamental que el sistema busca a través de la negación de recursos y a la intimidación de los funcionarios municipales, se complementa con otra experiencia que ha buscado hacer creer a los habitantes de los municipios gobernados por la oposición, que el cambio político es sinónimo de ingobernabilidad y violencia. Esta idea es reforzada con la presencia de cuerpos armados que como las policías judiciales estatales o federal, abusan de su fuerza en los territorios en que la oposición ha conquistado el Ayuntamiento⁵⁸.

Estas costumbres informales, pero reales y durante mucho tiempo aceptadas en la realidad nacional se complementan con los elementos que caracterizan a nuestro régimen político como centralista y autoritario. Los cacicazgos y el corporativismo también han sido factores que han buscado disminuir los rendimientos de administraciones municipales surgidas de la oposición, y han buscado impedir que estas se apoyen en grupos sociales independientes para lograr la legitimidad que requieren.

Núñez Ramos; “El municipio libre, corazón y alma del federalismo democrático”, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, p. 308.

⁵⁸ “En Atoyac un ayuntamiento de extracción perredista, mantiene las mejores relaciones con el Ejército mexicano y pugnas constantes con los cuerpos de la PGR, de la PJE, de la motorizada, de la seguridad nacional, que se inmiscuyen en todos lados y hacen de los municipios tierra de nadie, pisoteando su libertad”. *Ibid.*

Las reglas no escritas, que han buscado complementar las establecidas formalmente para minimizar los rendimientos de la gestión de gobiernos municipales opositores, sin embargo, no han logrado sus objetivos. La motivación de los candidatos opositores inicia desde el momento en que se hacen a la idea de lograr avances significativos al frente de sus cargos en el Ayuntamiento. Esto, según la idea que les mueve, les diferenciará del PRI y permitirá al partido que les abrió el camino mantenerse en el poder⁵⁹. La estrategia es clara, lograr resultados convincentes en uno o varios municipios permitirá a dicho partido no sólo conservar el mando en ellos, sino comenzar a conquistar municipios vecinos y así, poco a poco, acrecentar su presencia en la región y quizá conquistar el estado.

3.2 La organización de la sociedad en el municipio

La organización independiente de la sociedad en México se ha encontrado con múltiples obstáculos para consolidarse como un actor social más, que pueda ser considerado como factor de desarrollo. Ha tenido que sortear o divergir del corporativismo característico de un régimen político que hoy día se encuentra obligado a reformarse. Además, su trabajo comunitario independiente ha tenido que enfrentar severos desafíos que el mismo régimen le impone a través de figuras de poder como los caciques. A pesar de todas estas trabas, la organización social independiente en nuestro país ha logrado subsistir y, en los últimos años, impulsarse bajo la cooperación y colaboración con gobiernos locales de origen democrático y amplio respaldo social.

⁵⁹ “La convicción en las filas de los partidos de oposición es que, de hacer un buen papel, el partido tendrá la oportunidad de mantenerse en el poder y que si la gente quiso por alguna razón el cambio y éste fue positivo, la oposición permanecerá en los ayuntamientos ganados”. M^a del Carmen Pardo; *op.cit.*, p.267.

3.2.1 EL CORPORATIVISMO

A lo largo de la historia de México han subsistido diversas organizaciones sociales de diversa índole resguardadas bajo formas y personalidades jurídicas muy diversas. Algunas de estas organizaciones tienen orígenes muy antiguos, es decir, forman parte de una larga tradición comunitaria, sobre todo cuando se trata de comunidades indígenas. Sin embargo, a raíz del pacto revolucionario de 1929, en el que se conformó un partido político que hasta hace poco tiempo era hegemónico, fue incorporada la gran mayoría de organizaciones sociales a la nueva organización política.

Escasos son los ejemplos de organizaciones de ciudadanos que pudieron permanecer al margen de los procesos institucionalizadores y centralizadores iniciados con la creación del partido revolucionario. Al interior de este, los sectores corporativizados aglutinaron a la mayor parte del espectro social mexicano, ya fueran obreros, campesinos, militares o se dedicaran a cualquier otra cosa.

Así surge el sector obrero, el cual, a través de las diversas centrales de trabajadores afiliadas al partido controló la lucha sindical de los trabajadores del país. Fuera de este sector no podía lograrse de manera exitosa la creación de algún sindicato independiente del partido oficial. En el sector campesino del partido se dio cabida a diversas organizaciones de agricultores y ganaderos. El sector militar, después de consumada la lucha armada iniciada en 1910, fue fundamental para dar representación a un gran sector de veteranos de la guerra revolucionaria. Con el paso de los años el sector militar desapareció de las filas del partido como tal.

Un último sector, el más importante para dar cabida a la mayoría de organizaciones sociales de diversa índole que existían en el territorio nacional, fue

el sector popular. Este, representado a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), intentó dar cabida y representación a un sinnúmero de organizaciones de ciudadanos que por su naturaleza no podían intervenir ni ser agrupados en las otras corporaciones del partido. De tal suerte, la CNOP agrupó a vendedores de lotería, estudiantes, comerciantes, músicos y muchas otras organizaciones que, a pesar de aglutinarse en dicho sector, eran tan diversas y distintas entre sí.

El corporativismo del partido oficial sirvió como instrumento de control político y social en todo el territorio mexicano. Cualquier indicio de organización social independiente era de inmediato cooptada para beneficio del propio partido oficial. “Para tal fin, el sistema utiliza un instrumental amplio y flexible: las prestaciones colectivas, la corrupción y las cooptaciones individuales, promesas y amenazas y, en casos extremos, la represión”⁶⁰. Si dichas organizaciones defendían su autonomía, eran vistas, sin duda, como factor de disidencia e inestabilidad política y social.

El afán corporativizador del sistema político mexicano impidió por mucho tiempo el surgimiento de organizaciones sociales independientes del partido oficial o leales a otro partido. Este fenómeno era más visible en la realidad de los municipios mexicanos, donde la gente se conoce más fácilmente entre sí. El espacio municipal resultó el más vulnerable a la corporativización de la sociedad en las filas del partido de Estado. En ese lugar resultaron ser perfectamente identificables las organizaciones de trabajadores, campesinos o de ciudadanos dedicados a otras labores. Por ello, el nivel municipal fue utilizado como el espacio apropiado para la sectorización de sus actores sociales en el seno de las corporaciones partidistas.

⁶⁰ D. Paas; “Municipio y organización no gubernamental en México: una relación difícil”, en D. Paas; *op.cit.*, p. 29.

Fue también el espacio municipal el ámbito donde el surgimiento de organizaciones sociales independientes del PRI era detectado de manera inmediata y donde debían hacerse todas las maniobras de cooptación o extinción de las inquietudes participativas de la sociedad.

El esquema corporativista del régimen político post-revolucionario estuvo basado en la lógica del Estado benefactor avalado por la Constitución promulgada en 1917. La lealtad de los grupos corporativizados al régimen y a los gobiernos surgidos del pacto revolucionario, era premiada con prebendas para los agremiados y espacios de poder para los dirigentes. El uso indiscriminado de recursos públicos para ganar y mantener adeptos al partido oficial fue práctica común que hizo del corporativismo una de las piedras angulares del régimen autoritario de la post-revolución mexicana.

Por eso, las pocas organizaciones ciudadanas surgidas a espaldas del partido oficial se mantuvieron en una especie de clandestinidad o bajo figuras que no implicaron nunca un riesgo a la “estabilidad” que el sistema buscaba hacer prevalecer. De ahí la existencia de muchas organizaciones parroquiales organizadas bajo la tutela de iglesias católicas o protestantes en todo el territorio, o el desmedido número de asociaciones civiles, que no tuvieron nunca la importancia que les hiciera ser consideradas por los mismos sectores corporativizados para incorporarlas⁶¹.

⁶¹ “Durante muchos años hubo un divorcio entre la mayoría de los equipos de apoyo y los sectores punta del movimiento popular. Los primeros concentraron su actividad en pequeños grupos parroquiales con muy poco impacto social. Los segundos marcharon sostenidos en sus propias fuerzas pero con grandes carencias y limitaciones. Aisladas de las organizaciones sociales más dinámicas -que tenían problemas para trascender- la mayoría de las ONG nacionales mantuvieron muy poca presencia”. Luis Hernández Navarro; “México, la democracia difícil: notas sobre el movimiento popular, las ONG y los poderes locales” en *Ibid.*, p. 155.

De ahí que en el escenario nacional contemporáneo sea novedoso el auge que en los últimos tiempos ha cobrado el fenómeno de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), pues su sola presencia rompe con la lógica de control que el partido oficial pretendía hacer a lo largo y ancho de la sociedad.

El surgimiento repentino de estas organizaciones tiene varias explicaciones que entran en relación directa con la crisis del corporativismo priísta: la crisis económica de los años setenta y ochenta, la presencia de nuevos actores sociales que sobrepasan la capacidad corporativa del Estado, la pérdida de legitimidad y confianza de los aparatos gubernamentales y el incremento de la competencia política a nivel municipal.

El Estado benefactor sobre el cual basó su funcionamiento el sistema corporativo entró, como ya se menciona en la primera parte, en una crisis económica muy aguda, que a casi dos décadas de iniciada deja sentir aún sus consecuencias. Como resultado de esa crisis, los procesos de intervención del Estado en la economía y en los procesos sociales han tenido que reformarse. El recorte de presupuesto en el erario federal ha significado la adopción de medidas de austeridad que le impiden, ahora, desviar la cantidad de recursos que antes se destinaba para mantener la lealtad de los grupos corporativizados. “El gobierno por necesidad financiera o por convicción, ha restringido sensiblemente sus servicios a diversos sectores populares, reduciendo no sólo el déficit público y el aparato burocrático, sino debilitando el sistema corporativo que necesita los fondos públicos para sobrevivir”⁶².

⁶² D. Paas; *op.cit.*, p. 30.

Por ello, las nuevas organizaciones sociales surgidas después de la crisis económica de fines de los setenta e inicios de los ochenta, no recibieron las ofertas tentadoras que llevaron a sus antecesoras a ser cooptadas en el seno del partido oficial. La crisis económica, reflejada en una crisis del corporativismo permitió en gran medida el resurgimiento de las organizaciones sociales independientes.

En los últimos lustros los actores sociales de los municipios urbanos más importantes del país se han diversificado⁶³. La terciarización de la economía, es decir, el paso de una economía industrial a una donde predominan el comercio y los servicios, es factor para que surjan organizaciones de individuos que, por su naturaleza, no tienen cabida en el sector obrero ni el campesino, y que por convicción, se niegan a pertenecer al sector popular. Esto fortalece en gran medida la proliferación de organizaciones sociales autónomas en medios urbanos o suburbanos.

Así también, la ineficiencia de la administración pública en los tres órdenes de gobierno ha fungido como uno de los factores que impulsan a la sociedad a organizarse libre y autónomamente⁶⁴. La organización social surgida a consecuencia de la ineficiencia gubernamental tiene un espíritu de autogestión y corresponsabilidad en la consecución de objetivos de bienestar colectivo. Estas organizaciones han experimentado diversas experiencias, ya sea como aliadas del

⁶³ “Nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios transforman la morfología social. En las grandes ciudades, en las zonas metropolitanas del país se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y terciarización de la economía, esto conlleva a la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales y el debilitamiento de la representación sindical”. Alicia Ziccardi; “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, p. 32.

⁶⁴ “La gente se ha organizado para resolver problemas, necesidades o expectativas específicas, cuyos gobiernos municipales no han podido atender”. “M. Merino: Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia municipal”, en M. Merino (coordinador); *En busca de la democracia municipal*, p. 284.

gobierno municipal, como adversarias o como actor social independiente e indiferente desde la perspectiva del gobierno en turno.

La experiencia de la alternancia en el orden municipal de gobierno ha creado el terreno propicio para el surgimiento o resurgimiento de organizaciones sociales independientes y la colaboración entre gobiernos democráticos y organizaciones ciudadanas. El fenómeno de la consolidación de una democracia representativa real y de un pluralismo político existente ha servido como escenario donde, con la colaboración de ONG's de cobertura nacional o internacional, se han creado organizaciones sociales autónomas que tras su formación, no tienen que batallar más con los afanes corporativizantes del sistema político. Los gobiernos surgidos de filas opositoras, o gobiernos priístas de convicciones democráticas, han entendido que la organización de la sociedad no tiene que vincularse directamente con la lucha partidaria por obtener el poder.

3.2.2 LOS CACICAZGOS

Aún así, el trabajo de las organizaciones sociales autónomas, surgidas de la crisis corporativista y el incremento de las inquietudes ciudadanas por auto-organizarse y trabajar en favor del bienestar colectivo, ha encontrado severos obstáculos que le imponen antiguos factores reales de poder que, como los caciques, formaron parte de los elementos de control que mantenía el régimen político en las regiones y municipios del país.

Aunque el caciquismo es un fenómeno de raíces prehispánicas, su versión moderna tiene su base en la revolución de 1910. En esa lucha armada, en nuestro país se generó toda una serie de desequilibrios y rupturas en una realidad nacional sujeta, a toda costa, durante el régimen dictatorial del gral. Díaz. He ahí la fuente

del resurgimiento de cacicazgos regionales que, al celebrarse el pacto político de 1929, sólo vieron disminuído su poder de luchar en contra del poder establecido en el centro. A cambio les fue legitimado el uso del poder en su territorio, con el fin de controlar en ese espacio la actividad política y la organización de la sociedad en los sectores del partido. La unidad de los caciques fortaleció al partido y este fortaleció el poder de los caciques en su ámbito territorial de poder.

Existen caciques regionales y municipales. Los primeros controlan a varios municipios de un mismo estado, es decir una región. El poder de estos en ocasiones llega a ser tal que pueden convertirse en caciques distintivos del estado en el que habitan. Los segundos tienen un poder territorial más limitado, pues sólo actúan al interior de un municipio. El espacio territorial de acción de los caciques lo han determinado varios factores, como la distribución de poder hecha con base en su lealtad o sus acciones en favor del partido oficial, pero el principal fue su influencia en la revolución mexicana y el alcance territorial de su lucha.

El cacicazgo, como elemento de control del sistema político mexicano, funge como un espía del régimen sobre los acontecimientos de la vida pública y política de sus espacios de poder. A la vez, el cacique tiene el control de ciertos grupos u hombres armados que le permiten hacer efectivo su poder a favor del sistema. De ahí la efectividad y permanencia de la figura caciquil en un México que se pretendía moderno.

Su capacidad como instrumento de control en las regiones y municipios del país permitieron establecer las limitantes necesarias a la competencia política abierta y a la organización ciudadana independiente. Es por ello que el auge reciente de organizaciones sociales autónomas, a pesar de encontrar facilidades en

lo que respecta a la crisis del corporativismo mexicano, vuelve a enfrentar retos que le plantea la presencia de caciques en los municipios del país.

El poder utilizado por los caciques a través de la manipulación de la opinión pública local -con base, principalmente, en rumores- o a través de mecanismos coercitivos que van desde las amenazas hasta la represión violenta, ha sido utilizado en distintos casos en contra de la libre iniciativa ciudadana de organizarse fuera de los sectores del partido. Aún cuando la formación de estas organizaciones ha logrado consolidarse, su trabajo es visto por el cacique como un desafío a su poder⁶⁵, ante el cual ha de actuar utilizando todos los medios a su alcance. Esta actitud, en los últimos tiempos y ante la crisis de los mecanismos que dieron sustento al régimen, se debe a que el cacique considera que el surgimiento de organizaciones sociales autónomas y autogestoras o corresponsables amenazan su poder y ponen en riesgo sus privilegios.

La idea nacida en el cacique en cierta medida es correcta, pues la organización de la sociedad al margen de la promoción estatal, así como el avance de la lucha política, son elementos que prometen consolidarse y exigir al régimen una profunda reestructuración de sí mismo, que elimine vicios y prácticas sustentadas, entre otras cosas, en el corporativismo y el caciquismo. Pero, por otra parte, no es sino muestra de una paranoia, pues los proyectos de autogestión de la ciudadanía no tienen, en ningún momento, relación con la búsqueda de un poder como el que mantiene el cacique en el ámbito territorial.

⁶⁵ “Los proyectos de autoayuda organizada son vistos por el cacique como una amenaza a su indiscutido control personal, aunque en muchos casos es solamente simbólica. Por este motivo no existe Organización No Gubernamental que trabaje en la promoción del desarrollo rural, que no tenga conflictos con caciques”. D. Paas; *op.cit.*, p. 32.

A pesar de ello, la organización independiente de la ciudadanía y su trabajo en favor del desarrollo comunitario y el bienestar colectivo, es un fenómeno que no da marcha atrás. Ello es muestra de la presencia de un pluralismo cívico que, al entrar en relación directa con el auge de un nuevo pluralismo político, puede sustentar con efectividad los procesos democratizadores que comienzan a forjarse en el ámbito municipal de nuestro país.

3.3 La complementación democrática: cambio político y participación ciudadana

Pareciera imposible lograr que el fenómeno de la alternancia política pasara del nivel municipal al estatal y después al nacional, en medio de tantas dificultades que el ambiente político plantea a los nuevos gobiernos -aunque, de hecho, se ha presentado ya el caso de la alternancia en cuatro estados de la federación-. Sin embargo, el pluralismo político de los espacios municipales se ha complementado con el pluralismo cívico surgido en ellos mismos y ha buscado con ello mantener la legitimidad y la gobernabilidad en los municipios conquistados. Los gobiernos surgidos de la oposición, si bien no cuentan con los recursos que los otros niveles de gobierno debieran participarles, o les son reducidos, subsanan dicha desventaja con la creación y ampliación de impuestos y con la colaboración financiera de los ciudadanos y organizaciones sociales corresponsables.

El apoyo, que los grupos corporativizados brindaban a los gobiernos priístas y que ahora niegan a los nuevos Ayuntamientos opositores, pierde significado al respaldarse el nuevo gobierno en los grupos sociales independientes, que otorgan prioridad al desarrollo de la población sobre las prebendas o privilegios del corporativismo. El trabajo de los nuevos gobiernos surgidos a raíz del fenómeno de la alternancia política en el plano municipal, ha superado los obstáculos que a su

funcionamiento impone un sistema político en el que prevalecen vicios y errores, con la colaboración e inclusión de la participación ciudadana en las tareas de gobierno⁶⁶. Estas experiencias hacen evidente que el pluralismo político se complementa con el pluralismo cívico, y que la democracia representativa es más efectiva si es acompañada de las diversas modalidades que pueda adoptar la democracia participativa.

Los obstáculos que el régimen impone a los gobiernos municipales alternos, no ha sido límite para que las demandas ciudadanas queden insatisfechas. Cuando se ha presentado el fenómeno de la alternancia política, la población exige a los nuevos gobiernos mayor efectividad que la demostrada por sus antecesores priístas. La idea de servir al conjunto de la población y de demostrar a esta que el cambio político es positivo, lleva a los gobiernos municipales opositores a responder, como fuese posible, a las exigencias ciudadanas⁶⁷. Se pasa así por encima de la ausencia de recursos y la falta de competencias, con el fin de lograr que la nueva gestión municipal redunde en beneficios concretos y visibles ante la población.

De ahí la exigencia de los gobiernos municipales surgidos de la oposición por mayores recursos, capacidades y autonomía. Las limitantes establecidas por el régimen político, se ha demostrado, son superables, sobre todo si se cuenta con un amplio respaldo social y se invita a la sociedad civil a corresponsabilizarse con las acciones y los logros del gobierno municipal. Sin embargo, sería también

⁶⁶ “Hay clara conciencia de que no contar con experiencia en tareas de gobierno se intenta paliar con la voluntad de trabajar para el conjunto de los ciudadanos; de ahí que se pueda afirmar que estos gobiernos buscan formas de trabajo más inclusivas, que aceptan la participación de grupos normalmente marginados de este tipo de actividades”. M^a del Carmen Pardo; *op.cit.*, p. 279.

⁶⁷ “Ante las demandas ciudadanas la autoridad local se ve en la obligación de dar una respuesta (la cual no necesariamente es una solución), y lo hace aún cuando no existan competencias legales ni recursos. Esto es así porque es la autoridad con una mayor e inmediata visibilidad social en el espacio local”. Alicia Ziccardi; “Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida en las ciudades”, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, (Memoria), p. 121.

conveniente que desde el centro se complementara este esfuerzo por reformar el ejercicio del poder, descentralizando más recursos y funciones, además de eliminar los mecanismos de control y sujeción política que se mantienen formal e informalmente sobre los municipios mexicanos.

Cuando los gobiernos municipales de origen democrático han encontrado obstáculos a su libre desempeño, ya sea por la carencia de recursos o de capacidades, han buscado en la ciudadanía que votó por el cambio, el respaldo que las acciones en favor del bienestar colectivo necesitan. De tal suerte, en aquellos gobiernos de extracción opositora se han dado los más notables intentos por incorporar las inquietudes participativas de la sociedad civil y sus organizaciones. Esto ha permitido superar las férreas limitantes que el sistema impone a los gobiernos municipales surgidos del cambio político. La incorporación de las iniciativas y la colaboración de la ciudadanía a los procesos de gobierno ha permitido avanzar más a favor del desarrollo comunitario⁶⁸.

Así, la carencia de recursos, generada por el recorte en las participaciones que los gobiernos del estado y federal hacen hacia municipios de origen opositor, se ha superado gracias al incremento de la base impositiva de los municipios y el cobro de los servicios públicos que, por ley le corresponden. En otros casos, gracias al amplio respaldo social de los nuevos Ayuntamientos, se ha logrado recuperar la prestación de los servicios que la Constitución otorga como responsabilidad de los municipios, o de algunos de ellos, que antes eran manejados por los gobiernos de los estados.

⁶⁸ “Cuando la sociedad está detrás de las decisiones tomadas por el gobierno local, con organizaciones reales -ya sea de origen independiente o incluso propiciadas por otras instancias de gobierno, pero finalmente reales, por representativas y participativas en condiciones de libertad de los individuos-, el gobierno local tiende a incrementar sensiblemente sus posibilidades de acción, a pesar de la escasez de recursos financieros, de los conflictos generados por la contienda interpartidaria o del descuido de los administradores públicos”. M. Merino; *op.cit.*, pp. 295-296.

Esto nos permite apreciar que la participación y organización de la ciudadanía no sólo se da en reacción a las deficiencias de la administración pública o del gobierno, sino también como elemento de ayuda y corresponsabilidad con los nuevos Ayuntamientos de origen democrático. La participación ciudadana municipal, como elemento característico de la democracia participativa, entra en relación directa con un pluralismo político que sustenta el avance hacia la consolidación del modelo de democracia representativa en el municipio mexicano.

Ahora bien, cuando aquí se habla de Ayuntamientos o gobiernos municipales de origen democrático se pretende abarcar a más municipios que aquellos gobernados por la oposición. Es decir, no necesariamente la democratización del nivel municipal de gobierno tiene que ver con la derrota del PRI en los procesos electorales. Existen muchos casos de gobiernos de extracción priísta que, a raíz de los cambios demostrados en la sociedad civil, han optado por democratizar sus procesos y abrirse a la participación ciudadana. Y si hablar de alternancia nos remite a pensar irremediabilmente en apertura a la sociedad civil, “hay que advertir contra la ilusión de que un cambio de poderes locales automáticamente produzca una cooperación amplia, fructífera y eficiente entre municipio y ONG”⁶⁹.

Cabe destacar que los políticos de oposición o ciudadanos que han llegado al poder municipal por la vía de un partido político alternativo al PRI, deben evitar caer en la tentación de incorporar a las organizaciones ciudadanas en algún partido político. Ello les haría caer en la trampa del corporativismo que busca ser superado, creando un nuevo corporativismo bajo la tutela de otro partido. Además, ello rompería con la lógica en que se viene generando este resurgir del pluralismo cívico, el cual intenta mantenerse al margen de la promoción de cualquier

organización que busque el poder político. La naturaleza de este nuevo pluralismo, como se ha podido apreciar, es la atención de demandas ciudadanas de origen específico, pero nunca la obtención del poder.

⁶⁹ D. Paas; *op.cit.*, p. 37.

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN MUNICIPAL

4.1 Nuevas experiencias de gestión y participación ciudadana en gobiernos municipales

El proceso democratizador de la vida municipal, en los sentidos representativo y participativo del término, iniciado a raíz de la década de los ochenta ha generado toda una serie de nuevas experiencias las cuales han repercutido en la ampliación de canales participativos para la sociedad civil y sus individuos, así como en novedosas experiencias en el funcionamiento de los órganos administrativos y de gobierno de los Ayuntamientos.

PLURALIDAD EN LOS EQUIPOS

Existen distintos casos, tanto de gobiernos alternos como de alcaldías surgidas de filas priístas, en los cuales se han tenido que conformar Ayuntamientos y equipos de trabajo plurales. Este tipo de experiencias motivan un trabajo honesto, concertado y consensado, de manera que el interés que guía las acciones de los gobiernos municipales es el de la satisfacción de las necesidades de la población, dejando de lado los intereses partidistas o de grupo.

En este tipo de experiencias podemos observar el caso de Atoyac de Álvarez, en el estado de Guerrero, municipio cuya alcaldesa, si bien no tiene filiación partidista, fue electa tras haberla postulado el PRD. La elección de María de la Luz Núñez Ramos generó conflictos post-electorales inducidos por el PRI y desde el gobierno del estado. La voluntad negociadora de la nueva alcaldesa derivó en la

conformación de un equipo de trabajo plural en donde hasta los antiguos caciques han empezado a colaborar⁷⁰.

Lo mismo ha sucedido en Ayuntamientos norteros, como el de la ciudad de Monterrey, Nuevo León, durante el gobierno de Benjamin Clariond -actual gobernador interino del estado-, quien a pesar de pertenecer al PRI, enfrentó el reto de gobernar ante la conformación de un Ayuntamiento plural. Ello logró el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo⁷¹. Otros casos son el del municipio de San Juan Bautista Tuxtepec, en Oaxaca⁷², el de León, en Guanajuato o el de Charcas en San Luis Potosí⁷³. Este último caso muestra, con evidencias, que la conformación de equipos plurales de trabajo motiva la participación de la sociedad en los procesos de gobierno, legitima las acciones de la gestión municipal y permite un control objetivo de ciudadanos y fuerzas políticas sobre la administración municipal⁷⁴. Todo ello, desde luego, redundará en beneficios a la ciudadanía.

⁷⁰ “En la solución de conflictos, la alcaldesa del municipio ha avanzado en su gestión negociando con diferentes grupos opositores, proponiendo dejar a un lado los intereses particulares y conjuntando esfuerzos para aumentar la eficiencia del funcionamiento de la administración municipal. Algunos partidos y caciques se han integrado al trabajo municipal”. Enrique Cabrero Mendoza; *op.cit.*, p. 171.

⁷¹ “El trabajo de un Ayuntamiento plural logró la realización de un objetivo político de gran trascendencia social. Con base en el equipo de regidores, síndicos y secretarios con los que se enfrentó el reto de servir a Monterrey, fue posible cumplir con las metas fijadas en el Plan Municipal de Desarrollo (...). Empezamos así una vida municipal plena, con honda y genuina reforma política, social y administrativa, que redundó en mayor productividad”. Benjamin Clariond; “Federalismo y vida municipal”, en *Foro Nacional Hacia un...*, p. 288.

⁷² Miguel Bazdresch Parada; *op.cit.*, p. 155.

⁷³ E. Cabrero Mendoza; *op.cit.*, pp. 53-113 y pp. 200-202.

⁷⁴ “En la medida que la administración municipal era más plural, la participación de los miembros del ayuntamiento era mayor en diversos espacios, también hubo más apertura en las actividades que se estaban realizando y un control y evaluación permanente al interior del cuerpo administrativo”. -*ibid.* , p. 203.

COHABITACIÓN ENTRE NIVELES GUBERNAMENTALES CON ORIGEN EN DISTINTO PARTIDO

El fenómeno de la alternancia municipal y la integración plural de Ayuntamientos y equipos de trabajo, se encuentra vinculado estrechamente con la cohabitación entre niveles de gobierno de diferente partido. Una muestra interesante donde la cohabitación entre un gobierno municipal panista y un gobierno estatal priísta no ha sido obstáculo para el ejercicio de acciones gubernamentales innovadoras, es el presentado en el caso de León, Guanajuato, durante el gobierno municipal de Carlos Medina Plascencia. Las experiencias innovadoras generadas en León durante el periodo medinista no tuvieron mayor resistencia por parte de la autoridad estatal. Al generarse un cambio de poderes en el año de 1990 a nivel estatal, Carlos Medina Plascencia es designado gobernador provisional del estado de Guanajuato, lo que obliga a realizar nuevas elecciones en León. En dicho proceso vuelve a salir triunfador el candidato del PAN, y sus acciones de consolidación de procesos innovadores de gestión municipal son apoyados e impulsados también desde la gubernatura estatal.

En el mismo estado de Guanajuato, pero en el municipio de Santiago Maravatío, la cohabitación, después de la designación de Medina como gobernador del estado, se da entre un gobierno municipal priísta y un gobierno estatal panista. En este caso, “aparece la labor de instancias estatales como un elemento esencial, que permite consolidar la dinámica de participación de las comunidades, y canalizar un flujo constante de recursos que mantuvo el entusiasmo de la población”⁷⁵.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 223.

En otros casos la cohabitación ha sido también entendida como oportunidad de diálogo y colaboración, más que como motivo de enfrentamiento y presión. Este es el caso de municipios como San Antonio Castillo Velasco, en Oaxaca⁷⁶, o el de Apaseo el Alto, en Guanajuato⁷⁷.

Esto hace evidente que se puede gobernar sin cortapisas, e incluso con una amplia colaboración entre gobiernos de distinto nivel y de distinto signo, cuando se dejan de lado las pretensiones políticas y se busca generar un clima de bienestar y gobernabilidad entre los gobernados. Esto resalta el máximo valor de la democracia al reflejarse esta en una amplia colaboración en los procesos de gobierno.

Sin embargo, existen también casos en los que la cohabitación, principalmente cuando el gobierno estatal es de extracción priísta, es motivo de enfrentamiento, de obstaculización a la gestión municipal y marco de inestabilidad social. Tal es el caso de Petatlán, Guerrero, cuya administración perredista se enfrentó abiertamente al gobierno estatal de José Francisco Ruíz Massieu⁷⁸. En esos casos, de no contarse con el respaldo de la ciudadanía, que con su voto generó el cambio político, la estabilidad al interior del municipio se encuentra en riesgo.

⁷⁶ Fausto Díaz Montes; *op.cit.*, p. 150.

⁷⁷ Enrique Rico Arzate; “Nuevas experiencias de gestión municipal: Apaseo el Alto, Guanajuato”, en D. Paas; *op.cit.*, pp. 103-124.

⁷⁸ En Petatlán, el gobierno municipal de extracción perredista enfrentó, durante la gubernatura de José Francisco Ruíz Massieu, el bloqueo de recursos del PRONASOL, así como amenazas de desafuero y juicio político para los integrantes del Ayuntamiento. Sólo el amplio respaldo social del Ayuntamiento le ha permitido mantenerse firme ante los embates del gobierno estatal priísta. (Silvestre Pacheco León; “La experiencia democrática de Petatlán”, en *Ibid.*, pp. 57-69.

GOBERNAR BAJO CRITERIOS EMPRESARIALES

En el municipio de León, Guanajuato, durante el periodo de Medina Plascencia, comenzó a generarse una nueva cultura administrativa basada en la aplicación de criterios de la administración de empresas. Los principios de la Teoría del Desarrollo Organizacional se adaptan al funcionamiento de la administración municipal, logrando grados crecientes de eficiencia y eficacia, así como el ordenamiento de los procesos internos de la organización administrativa y el diseño de esquemas de participación ciudadana. Los nuevos modelos administrativos se complementaron con una visión de atención al cliente.

Al dejar Medina el gobierno municipal, para ejercer el estatal, y tras nuevas elecciones, el nuevo presidente municipal modifica las estrategias basadas en el Desarrollo Organizacional y las complementa con el uso de la Planeación Estratégica. En este segundo periodo adquirió mayor importancia la existencia de un gobierno estatal y un gobierno municipal con ideas similares, lo que propició una “inercia del cambio” en el municipio de León. La continuidad entre los gobiernos panistas generó también que en León comenzara a institucionalizarse el proceso de cambio administrativo⁷⁹.

ASAMBLEAS Y CABILDOS ABIERTOS

El órgano tradicional de deliberación al interior del Ayuntamiento, el cabildo, ha sido utilizado en varios casos como medio a través del cual la ciudadanía puede participar en los procesos de gobierno. Así, municipios de origen opositor como los de Ciudad Guzmán y Magdalena, en Jalisco, o Churintzio, en Michoacán⁸⁰, se

⁷⁹ E. Cabrero, *op.cit.*, pp. 53-113-

⁸⁰ M. Bazdresch; *op.cit.*

convierten en órganos donde la ciudadanía participa en forma libre con el fin de decidir sobre las obras públicas a ejecutar y la forma en cómo el gobierno municipal habrá de allegarse recursos y ejercerlos. Esta práctica comienza a hacerse común en varias partes del país.

Otra experiencia de cabildo abierto es la de Atoyac de Álvarez, Guerrero, en la que la alcaldesa invita a la ciudadanía a gobernar. En este caso, el cabildo abierto es el foro donde el Ayuntamiento rinde cuentas a la ciudadanía para que esta evalúe los resultados de la gestión municipal. La práctica de los cabildos abiertos en Atoyac “son una gran herramienta de control del funcionamiento de la administración municipal”⁸¹.

Muy de la mano con la práctica del cabildo abierto, se han implantado en diversos municipios del país las asambleas populares, en las que los miembros del Ayuntamiento acuden a las localidades del municipio para escuchar sus demandas y someter a su consideración la realización de obras públicas. En plena asamblea, la ciudadanía elige comités para la administración de los recursos de la obra y también en asamblea se rinden cuentas a la administración municipal y a la ciudadanía sobre el ejercicio y destino de los recursos, así como del avance de las obras. Las asambleas municipales son también utilizadas para que la ciudadanía elija libremente a los delegados y funcionarios municipales, función que por ley corresponde al presidente municipal⁸².

Dentro de estos mecanismos de participación ciudadana, en los que la ciudadanía en su conjunto tiene libre acceso a las decisiones y acciones del gobierno municipal, hay que destacar el creado por el gobierno perredista de

⁸¹ E. Cabrero; *op.cit.*, p. 175.

⁸² Muestra de ello son los casos presentados por Miguel Bazdresch en *op.cit.*

Petatlán, Guerrero. En este municipio se creó un órgano que funciona como cabildo ampliado bajo el nombre de Cámara Municipal de Representantes. Sus funciones son las que por ley se le otorgan a los consejos de comisariados ejidales y comisarios municipales, a los consejos consultivos y al cabildo, así como las del Comité Municipal de Planeación. Sus integrantes son los miembros del Ayuntamiento y funcionarios municipales, comisarios y comisariados, jefes de manzana y presidentes de colonias, representantes de organizaciones sociales y titulares de dependencias y/o delegaciones de los gobiernos estatal y federal, así como los representantes de los partidos políticos en el municipio. Las personas que desempeñan su cargo como producto de la elección popular tienen derecho a voz y voto en la Cámara, las que ostentan un cargo producto de la designación, sólo tienen derecho a voz. La Cámara trabaja por comisiones, según el ejemplo de la Cámara de Diputados Federal, formadas según las aptitudes y experiencias de los miembros⁸³.

RECURSOS PÚBLICOS

La carencia de recursos municipales, generada por la excesiva centralización del gasto, y agravada aún más cuando las participaciones federales y estatales son retenidas, da el marco propicio para que en este ámbito la ciudadanía participe aportando recursos y las autoridades municipales desarrollen su creatividad.

Así, el municipio de Petatlán logró, respaldado por una amplia movilización ciudadana, recuperar la prestación del servicio de agua potable que por obligación constitucional le correspondía y, sin embargo, era monopolizado por el gobierno del estado. De esta manera el municipio contó con una fuente más de ingresos⁸⁴.

⁸³ Silvestre Pacheco León; *op.cit.*

⁸⁴ *Ibid.*

Algo similar, pero con tonos de mayor presión social hacia el gobierno municipal, ocurrió en el municipio de Zacapu, Michoacán, donde el Ayuntamiento decidió autoadministrar e incrementar las cuotas del agua. A pesar de que este municipio está gobernado por perredistas, fue el mismo PRD quien tomó la presidencia municipal para negociar con el gobierno la reducción de las cuotas⁸⁵.

La actualización de cuotas de los servicios públicos prestados por el municipio también es evidente en los casos de Ciudad Guzmán, Jalisco, o León, Guanajuato, entre otros. Sin embargo, existen además de las participaciones federales y los fondos que dieron sustento al PRONASOL, otros medios que, a través de programas federales o estatales permiten la descentralización de recursos. Así, la gestión que los gobiernos municipales puedan hacer ante las instancias de los otros niveles de gobierno, para recibir recursos, es otra manera en que los gobiernos de origen democrático pueden allegarse fondos para el desarrollo de sus comunidades. Así lo demuestran casos como el de Atoyac, Guerrero o el de Charcas, San Luis Potosí.

En este último caso el impulso a la creación de empresas de costura ha servido como medio para generar mejores niveles de ingresos entre las mujeres del lugar, así como instrumento en el que el Ayuntamiento se hace de fondos para realizar una mejor gestión⁸⁶.

⁸⁵ Miguel Bazdresch; *op.cit.*, p. 38.

⁸⁶ “Dado que existe en Charcas una fuerte expulsión de población masculina en la búsqueda de mejores oportunidades que en el municipio no se tienen -debido a que la región es una zona decadente desde la perspectiva económica- la presidenta municipal comenzó a impulsar la participación de mujeres no solo en la atención de servicios, sino incluso en motivarlas a emprender actividades económicas a través de empresas de costura que pudiesen mejorar las condiciones económicas de la región”. E. Cabrero; *op.cit.*, p. 204.

La aportación de recursos por parte de los ciudadanos que están en condiciones de colaborar económicamente con el municipio, se ha convertido en un instrumento para incrementar los recursos de las arcas municipales. Así, casos como el de Atoyac, León, o de algunos municipios de Jalisco, sirven de ejemplo en este sentido. Sin embargo, llama la atención el mecanismo ideado en San Pablo Huixtepec, Oaxaca. Municipio que, al igual que Charcas y muchos otros del estado de Michoacán o de la misma entidad oaxaqueña, expulsa una considerable cantidad de su fuerza de trabajo masculina hacia los Estados Unidos. De ahí que el gobierno municipal impulsara la creación de comités de apoyo entre los ciudadanos de San Pablo Huixtepec radicados en la Unión Americana. “Mediante estos comités la autoridad municipal ha logrado obtener recursos importantes para la compra de equipo y construcción de obras públicas”⁸⁷.

Con mecanismos participativos como la aportación de recursos financieros, la ciudadanía logra entender que la prestación de servicios y la realización de obras públicas cuesta dinero y que, por tanto, hoy día es necesaria la corresponsabilidad ciudadana ante una severa crisis económica y la agudización de las necesidades sociales.

RESCATE DE LA TRADICIÓN

Si de crear espacios participativos se trata, muchos de los gobiernos municipales de origen democrático han recurrido a antiguas formas de colaboración entre la población para la realización de obras de desarrollo colectivo. Muy conocida es la aportación en trabajo gratuito con la que los ciudadanos de diversas comunidades oaxaqueñas cumplen y llaman “tequio”. A través de esta costumbre las comunidades oaxaqueñas en los últimos años, y con el apoyo financiero

⁸⁷ Fausto Díaz Montes; *op.cit.*, p. 154.

proveniente de programas como PRONASOL, o de organismos no gubernamentales, han logrado impulsar el desarrollo de sus localidades.

Así también, existen municipios como San Pablo Yanganiza y San Pablo Villa de Mitla, en Oaxaca, donde además del tradicional “tequio”, todos los ciudadanos varones mayores de 18 años tienen la obligación de participar ya sea como funcionarios o empleados municipales. En estos casos se han adaptado las instituciones y leyes municipales, más o menos modernas, a las costumbres propias de las comunidades. El derecho consuetudinario no ha entrado en conflicto con el derecho positivo, sino que se han mezclado dando plena vigencia a costumbres ancestrales en el marco de una legislación y prácticas políticas contemporáneas⁸⁸.

En el caso del municipio de Xico, en el estado de Veracruz, una forma de trabajo muy similar al “tequio” oaxaqueño, llamada “faena”, ha sido rescatada por un presidente municipal electo por el PRD. Con base en la “faena” se crearon comités de participación ciudadana que se involucraron “no sólo en la realización de obras, sino también en la gestión de recursos, en la planeación y en una interacción permanente con la administración municipal”⁸⁹. La creación de dichos comités fue bien recibida por gran parte de la población *xiqueña*, sobre todo en las comunidades rurales donde hay una mayor disposición al trabajo comunitario; pero encontró resistencias en la cabecera municipal donde el fraccionamiento de grupos políticos y de interés dificultaron la colaboración ciudadana con un gobierno surgido de la oposición. Aún así, las obras realizadas con base en la “faena” en el

⁸⁸ Por ejemplo, en Yanganiza la elección de presidentes municipales no se hace de un candidato, sino de tres: un titular y dos suplentes. Así, en el trienio, gobierna un presidente por año, rotándose el cargo entre los presidentes municipales suplentes. Con mecanismos como este, tarde o temprano todos los ciudadanos tienen la obligación de ser parte de la autoridad. Mientras que en San Pablo Villa de Mitla, los ciudadanos mayores de 18 años tienen la obligación de desempeñar el cargo de topil o policía municipal, como parte de su “servicio” gratuito a la comunidad. (*Ibid.*, pp. 141, 144).

⁸⁹ E. Cabrero; *op.cit.*, p. 122.

municipio de Xico impulsaron el desarrollo de la comunidad e hicieron que en ella despertara ese interés por trabajar en forma colectiva y corresponsable a favor del bienestar colectivo.

PARTICIPACIÓN EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

Más allá de los mecanismos que, en la década, pasada se impusieron a los municipios desde el poder central para la planeación del desarrollo, en varios municipios de origen democrático se han venido creando instancias alternas y prácticas innovadoras para incorporar la participación de la ciudadanía al proceso de planeación del desarrollo municipal.

En Atoyac de Álvarez, por ejemplo, el proceso de planeación se conformó por varias etapas. En la primera la presidenta municipal recorrió las localidades del municipio recogiendo de viva voz las demandas de la población. En una segunda etapa, el equipo de trabajo de la alcaldesa recorrió las localidades y definió las tres demandas y necesidades generales más urgentes de la comunidad. En la tercera etapa se elaboró una investigación documental de la problemática municipal y, con base en ella, se clasificaron y jerarquizaron las demandas y necesidades de la población. Para la redacción final del documento se elaboró, con base en las consultas a la población, la elaboración de un diagnóstico, la definición de objetivos y estrategias, la discusión de los proyectos estratégicos municipales y se definieron los órganos municipales responsables de la ejecución del plan. La participación ciudadana no terminó ahí. En sesión pública de cabildo se presentó el plan a la comunidad para su aprobación. El documento final fue distribuido entre la ciudadanía para el conocimiento de los objetivos trazados por la administración y la

evaluación posterior de los objetivos alcanzados en las sesiones de cabildo abierto⁹⁰.

En casos como los de Petatlán, Guerrero, o León, en Guanajuato, se ha permitido la colaboración de organizaciones no gubernamentales en los procesos de planeación del desarrollo⁹¹. Mientras que en el caso de los municipios de la Ciénega de Zacapu en Michoacán, los regidores de los distintos municipios de la zona consultaron a la ciudadanía sobre sus necesidades, demandas y propuestas, con el fin de conformar un Plan Regional de Desarrollo de la Ciénega. El documento final tuvo ciertas resistencias para ser aprobado por los gobiernos estatal y federal, pero finalmente fue puesto en marcha⁹². Así también, otras instancias participativas como las asambleas públicas o cabildos abiertos facilitan la colaboración e intervención ciudadana en los procesos de planeación a nivel municipal.

PARTICIPACIÓN FEMENINA

La participación de las mujeres adquiere singular relevancia, sobre todo en aquellos lugares que reúnen cierto tipo de factores, que las motivan a organizarse y buscar la superación de sus familias y de su comunidad. Entre estos factores se encuentran el carisma y liderazgo femenino o la emigración de la población masculina a los Estados Unidos, entre otros.

Tales han sido los casos de Charcas, en San Luis Potosí o el de Atoyac de Álvarez en Guerrero, en donde las alcaldías fueron alcanzadas por mujeres y en las

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 172-173.

⁹¹ En el caso de Petatlán se contó, además de la participación directa de la ciudadanía, con la colaboración de la Universidad Autónoma del Estado de Guerrero (Silvestre Pacheco; *op.cit.*).

⁹² M. Bazdresch; *op.cit.*, pp. 36-38, 43-44.

que su liderazgo y capacidad de concertación les permitieron impulsar la participación de la ciudadanía, especialmente de la población femenina.

APOYO A LA PRODUCCIÓN

Desde el poder municipal, según lo han entendido gobiernos de origen democrático, pueden impulsarse y promoverse las actividades productivas de la región con la participación de la ciudadanía y la intervención de organizaciones de fomento, apoyo y financiamiento a los procesos productivos.

Así, encontramos casos como el de Petatlán, en el que el gobierno generó una amplia colaboración con los productores de café del municipio, para impulsar su producción y comercialización. Lo mismo sucedió con los productores de sal del territorio. Se ha mencionado ya el caso de Charcas en el que, con participación femenina, se inició la creación de empresas de costura ante un escenario municipal donde la agricultura es prácticamente imposible y la minería, otrora la actividad principal del lugar, se ha agotado, motivo que orilla a la población masculina a emigrar en la búsqueda de mayores ingresos.

Por sus particularidades, el caso de Cuetzalan, en el estado de Puebla, requiere especial atención.

DE LA LUCHA ECONÓMICA A LA LUCHA POLÍTICA

En Cuetzalan, Puebla, existe desde hace varios años la Cooperativa Agropecuaria Regional “Tosepan Titataniske”, conformada por pequeños productores de café para comerciar y maíz de autoconsumo, de origen náhuatl y totonaco.

La lucha de esta cooperativa en el terreno productivo se transformó en lucha política al considerar que, desde el poder político, se daría un mayor impulso a sus actividades y se mejorarían las condiciones de vida y trabajo de las 66 comunidades agrupadas en ella. Así, la cooperativa, a pesar de estar afiliada al PRI, logró que tres de sus pre-candidatos a la alcaldía de tres municipios de la región fueran postulados por el partido. Tras severas irregularidades en los procesos internos del partido, como la imposición de candidatos, la presión y la intimidación, la cooperativa se mantuvo firme y el 30 de noviembre de 1986 ganaron en los municipios de Cuetzalan, Tuzamapan y Xochitlán, pertenecientes al distrito electoral N° 14 de Puebla, con sede en Zacapoaxtla⁹³.

Fue desde el poder municipal que los integrantes de la cooperativa impulsaron la producción de café y maíz de la región, basados en una estrategia de colaboración con la cooperativa misma y los miembros que la integran. La lucha política al interior del PRI significó también una lucha contra los vicios e inercias del sistema en la designación de candidatos para cargos de elección municipales.

4.2 Alcances de las nuevas experiencias de gestión municipal

Resulta indudable que la crisis del corporativismo, así como la llegada al poder municipal de gente con convicciones democráticas, algunas electas a través de partidos de oposición y otras a través del mismo PRI pero con amplio respaldo social, ha generado toda una serie de nuevas experiencias en el trabajo de los gobiernos municipales. Para empezar, se ha visto que los procesos de alternancia en el poder y la conformación de organizaciones sociales independientes encuentran una profunda interrelación en estas nuevas experiencias.

⁹³ Arturo Jiménez Olivares, "Participación de la Cooperativa Agropecuaria Regional 'Tosepan

El fenómeno democratizador de la vida nacional, iniciado en municipios de distintas regiones del país, encuentra un ambiente propicio para su pleno desarrollo y futura consolidación. El resurgimiento de los pluralismos cívico y político en el nivel municipal de gobierno es factor que puede conjugarse con los procesos de reforma del Estado que se viven en el escenario nacional⁹⁴.

De esta manera, fenómenos como la alternancia política y la organización social en los municipios, al margen de la promoción estatal, son producto de una toma de conciencia por parte de la ciudadanía, de rescatar para sí y para la comunidad la vida del espacio social en el que se desarrollan y viven. Este rescate de la capacidad de decisión, a la que tienen derecho todos los ciudadanos en la pequeña escala de su sociedad, fructificó en eso precisamente: cambio político e iniciativa ciudadana.

Ahora bien, la alternancia y la organización independiente de la sociedad civil se ha topado con viejas inercias del sistema político, las cuales, han sido superadas precisamente por esa conjugación y complementación existente entre pluralismo cívico y pluralismo político o entre democracia representativa y democracia participativa. Los nuevos gobiernos opositores no han perdido de vista que la colaboración de la ciudadanía y sus organizaciones, les permite incrementar sus capacidades de gestión y elevar la calidad de sus resultados.

Titataniske' en la gestión municipal", en D. Paas; *op.cit.*, pp. 47-56.

⁹⁴ "En la medida en que el Estado pierde su tradicional condición corporativa, en que es desestructurado -en su calidad de viejo ogro filantrópico- desde arriba por el neoliberalismo, y desde abajo por pujantes movimientos civiles y populares emergentes, aparecen instancias intermedias o de base de gobierno que, como los ayuntamientos, adquieren importancia y nuevas dimensiones". Julio Moguel; "Municipio y democracia", en D. Paas; *op.cit.*, p. 17.

Ha dependido de las condiciones económicas, sociales, culturales, políticas e incluso religiosas de los municipios la conformación y diseño de nuevos cauces participativos para la sociedad civil y sus organizaciones. De ahí la variedad de asuntos y formas en que se genera la participación ciudadana. Esta idea reitera lo que en el primer capítulo de este trabajo se afirmaba: dependerá de las condiciones y las características específicas del tejido social de los municipios, que habrán de idearse las formas en que la sociedad participará en los asuntos de sus gobiernos municipales. A la vez, se confirma la idea de que es esa pequeña escala de las decisiones en donde tiene un espacio privilegiado el despliegue de la democracia participativa.

La participación de los ciudadanos, según los ejemplos que anteriormente hemos visto, ha generado en los municipios con gobiernos de origen democrático, el incremento de las capacidades de dirección de la sociedad y la satisfacción de sus demandas y necesidades. En el renglón de la obtención de recursos -materia en la cual los gobiernos municipales mexicanos han tenido que enfrentar una severa escasez que los ha orillado a actuar deficientemente-, el respaldo social y el interés de la ciudadanía por participar corresponsablemente con una autoridad legítima, ha permitido incrementar los recursos financieros municipales con base, entre otras cosas, en el aumento de tarifas en los impuestos o cobro de los servicios⁹⁵, la aportación en dinero por parte de los ciudadanos para financiar la obra, la gestión ante otros niveles de gobierno de los recursos de programas de impacto en el municipio y la colaboración de ONG's en el financiamiento de proyectos.

⁹⁵ La recepción de recursos públicos a través de las participaciones federales y estatales en municipios gobernados por la oposición se dificulta aún más que en municipios de extracción priísta. En estos casos, el aumento de tarifas en los impuestos y cobro de servicios es vital. “Los gobiernos de oposición, cuando las condiciones económicas y sociales de sus territorios lo permiten, han sabido sortear sus dificultades financieras generando recursos propios (...), esta política sólo es posible en ciudades en las que vive una población que posee niveles de ingresos suficientes para que el gobierno local pueda cobrar e incrementar los impuestos y el pago de servicios”. A. Ziccardi; “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, p. 21.

Aquí toma especial significado la creatividad de las autoridades municipales en la creación de fuentes alternativas de ingresos. La creación de comités de ciudadanos habitantes en los Estados Unidos, creada en un municipio oaxaqueño, o la creación de empresas de costura en otro del altiplano de San Luis Potosí, son muestra de que la creatividad en conjunción con la participación de la ciudadanía permiten superar, o al menos paliar, algunas deficiencias históricas que impiden un buen desempeño gubernamental.

El apoyo que las nuevas autoridades requieren por parte de aquella ciudadanía que con su participación les otorga legitimidad, debe canalizarse a través de nuevas prácticas y cauces participativos en cuanto al funcionamiento de la administración municipal se refiere. La implementación de prácticas como el cabildo abierto y las asambleas populares han sido bien acogidas en varios municipios del país. Sin embargo, en municipios de regiones distintas encuentra dificultades debido a la carencia de una reglamentación adecuada al respecto, que regule este tipo de prácticas⁹⁶. Este intento por adoptar una modalidad muy parecida a la que los teóricos de la democracia han denominado como directa, a la realidad social y cívica de algunos municipios pareciera en muchos casos ser imposible de practicar. El número de participantes en asambleas o cabildos abiertos, así como sus costumbres respecto a la solución de sus conflictos, debieran ser elementos a considerar para la creación de estrategias de este tipo en cada realidad municipal.

⁹⁶ En el caso de municipios de los estados de Jalisco y Michoacán que practicaron asambleas populares y cabildos abiertos, la participación masiva “provocó desorden, sesiones muy largas y exceso de voluntarismo. Este modo de participación generó desinterés de muchas personas en este sistema y fue en decadencia”. (M.Bazdresch; *op.cit.*, p. 47).

La apertura de cauces de participación ciudadana y de colaboración con organizaciones sociales de base o no gubernamentales busca producir cambios internos en la administración municipal y un reposicionamiento institucional del gobierno local ante los actores sociales del municipio. De ahí la importancia adquirida en las experiencias de participación ciudadana que recuperaron costumbres ancestrales de colaboración comunitaria. En México son muchas las tradiciones y costumbres de trabajo colectivo, la mayoría de origen prehispánico. Asimismo, es conocida la solidaridad que caracteriza a los habitantes de todas las regiones del país. México es un país de gente colaboradora y corresponsable. En las tradiciones y costumbres de colaboración y trabajo comunitario, y en el espíritu solidario de los mexicanos, se encuentra una veta que, de explotarse, ofrece amplias posibilidades de colaboración y participación ciudadana en los municipios del país. Ahí radicó el éxito de las experiencias que retomaron al “tequio” o a la “faena”, para impulsar obras de beneficio colectivo y participación ciudadana en el quehacer del gobierno municipal⁹⁷.

El impulso a la participación ciudadana causa un eco especial en la sociedad, cuando se combina con un liderazgo carismático. La presencia de mujeres en la dirección de la sociedad en algunos municipios ha servido como factor que motiva e incentiva aún más los deseos de organización, participación social y superación comunitaria. Esos fueron los casos de Atoyac de Álvarez, Guerrero o Charcas en San Luis Potosí.

Lo que en otros tiempos ha sido motivo de disputa y confrontación entre gobiernos de diferentes niveles y diferentes signos, hoy día promete ser factor de cooperación y trabajo en favor de todos los gobernados. La cohabitación entre

⁹⁷ “Una propuesta de cambio que no revisa los valores históricos y que no es capaz de interiorizarse simbólicamente, difícilmente será de un alcance importante. Paradójicamente para cambiar

gobernantes de distinta filiación política debe pasar del enfrentamiento y los obstáculos, al trabajo conjunto y eficaz⁹⁸. Así lo han demostrado los casos de cohabitación entre gobiernos de distinto nivel gobernados por el PAN y el PRI en el estado de Guanajuato.

Así también como la cohabitación, en algunos casos, ha impulsado la innovación y participación ciudadana municipal, la existencia de gobiernos democráticos en el nivel municipal puede incidir en este impulso. Esto lo confirman casos como el del estado de Querétaro o el del mismo Guanajuato. En el primer estado, gobernado aún por el PRI, se ha dispuesto desde 1993 en la *Ley Orgánica Municipal*, un Sistema Municipal de Participación Social, como mecanismo que amplíe los cauces de participación ciudadana en la toma de decisiones. Según lo dispuesto en este mecanismo, se crearán consejos cuya estructura será definida de acuerdo al ámbito social del municipio⁹⁹.

En el caso de Guanajuato, cuyo gobernador hasta 1995 había sido ya presidente municipal de León por el PAN, se ha dispuesto que los gobiernos municipales, con base en una activa participación de los ciudadanos, intervengan en el quehacer gubernamental del estado¹⁰⁰. Para ello se han creado diversas instancias y consejos municipales para llevar la participación ciudadana del municipio al nivel estatal de gobierno.

tenemos que reafirmar nuestra identidad”. E. Cabrero; *op.cit.*, p. 123.

⁹⁸ “Cuando el valor de la democracia es llevado a su más alto significado, es cuando se pueden dar este tipo de experiencias; esperamos que estas situaciones sean en pocos años el común denominador de la nueva gestión local en México, dado que somos un país con demasiadas carencias como para permitirnos usar los recursos y estructuras de gobierno en disputas partidistas”. *Ibid.*, pp. 223-224.

⁹⁹ Enrique Burgos García; “El federalismo, el municipio y la cuestión social”, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, p. 275.

¹⁰⁰ Carlos Medina Plascencia; “Federalismo y participación ciudadana”, en *Ibid.*, p. 293.

La costumbre en nuestros gobernantes ha sido abrir poco a poco el espectro y las oportunidades de participación. Así, las reformas electorales han sido suministros de democracia en pequeñas dosis. El objetivo de esto es abrir poco ante la tensión social e ir abriendo la posibilidad de participación en la medida que haya posibilidades de control. Este mito del control que sobre la sociedad debe ejercerse hasta que ella no esté preparada para la democracia, ha sido derribado en la realidad de las experiencias analizadas. Así, casos como el de Atoyac, ubicado en una región caracterizada por su alta conflictividad en la historia del país, demuestran que pueden ser abiertos los espacios de participación sin que el “control” social ni la gobernabilidad salieran de las manos de los gobernantes.

En resumen, la apertura de los gobiernos municipales a la participación de la ciudadanía a permitido que en varios municipios se complementen las dos modalidades democráticas que hemos venido mencionando con un fin: incrementar las capacidades de dichos gobiernos al percibir mayores recursos, realizar mayores obras, mantener una mejor administración y dar una mejor atención a las demandas ciudadanas. Esto, en contraparte, genera en los ciudadanos un ambiente de confianza y credibilidad hacia sus gobernantes, propiciando el marco adecuado para la estabilidad y el desarrollo social, y la gobernabilidad sustentada en la eficiencia gubernamental.

DEMOCRACIA Y EFICIENCIA GUBERNAMENTAL

5.1 ONG's, participación ciudadana y desarrollo local

Existen, como ya hemos visto, municipios en donde la ciudadanía se ha organizado en forma independiente para autogestionar la satisfacción a sus necesidades y demandas. En muchas experiencias de gobiernos de origen democrático, la democracia representativa se ha complementado con la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, enriqueciendo la vida democrática. Sin embargo, todavía falta mucho camino por recorrer en la construcción de una democracia que llegue incluso al nivel federal. Es seguro que en los próximos años el fenómeno de la alternancia abarque más municipios que los de hoy día, y que gente de origen democrático encabece varios Ayuntamientos. Por ello, es preciso señalar que todavía existen lugares en donde la organización de la sociedad todavía no se desarrolla a plenitud.

Si de democratizar la vida municipal se trata, no hay que olvidar que ese espacio es el más adecuado para el despliegue de una democracia participativa. Por tanto, los nuevos gobiernos de origen democrático deberán impulsar la organización de la sociedad civil y crear los cauces indicados para su participación en las diversas áreas del quehacer gubernamental. En este sentido, los gobiernos de origen democrático tienen en las ONG's potenciales aliadas para impulsar y promover la organización de la sociedad, o consolidar los procesos organizativos donde estos son aún incipientes.

¿De dónde surgen las ONG's? En términos recientes, las ONG's surgen como respuesta ciudadana a la crisis generada por el Estado benefactor y su ineficiencia para desahogar los procesos de gobierno. Sin embargo, el surgimiento de las ONG's, regularmente, no es un fenómeno violento. Es muestra de una toma de conciencia por parte de la ciudadanía, pero dentro del marco del Estado de Derecho. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales de la vida pública actual responden a este despertar cívico, aunque no hay que olvidar que una gran cantidad de organizaciones de base independientes en México tienen sus orígenes en costumbres y tradiciones ancestrales.

A pesar de que las ONG's hacen hincapié en su no pertenencia a la estructura institucional de ningún Estado, se dedican, principalmente, a atender problemas que también han sido asignables, alguna vez, al gobierno. Sin embargo, estos intereses que ocupan a las ONG's son promovidos por la misma sociedad desde la perspectiva no gubernamental.

Lo no gubernamental no necesariamente significa anti-estatal. Si bien la mayoría de las ONG's se originaron como consecuencia de la baja calidad de los resultados del gobierno, evidenciados por una administración pública desorganizada y con una deficiente atención a los reclamos ciudadanos -y para ello asumieron una actitud autogestionaria-, hoy día están dispuestas a corresponsabilizarse en las acciones de beneficio colectivo que, desde la estructura gubernamental se emprendan.

De hecho, en el ámbito local, las ONG's contribuyen de manera relevante al atender áreas en las que los antiguos gobiernos sujetos a un estricto control por parte de los gobiernos centrales, y a una severa escasez de recursos, dejaban de

prestar atención o lo hacían de manera poco satisfactoria¹⁰¹. Así, las ONG's han impulsado en diversas áreas del desarrollo local proyectos de apoyo a la producción, de servicios y de bienestar social, entre muchos otros.

Las ONG's no sólo atienden áreas que correspondían o corresponden también a los gobiernos. Hoy día las necesidades sociales se han incrementado y su satisfacción crea nuevas necesidades. Los gobiernos, ante las limitantes que los tiempos actuales imponen al gasto de recursos, no pueden atender siempre de manera institucional estas áreas. Por eso, en el ámbito del desarrollo social, que hoy también considera cuestiones como la ecología, los derechos humanos, la vivienda, el empleo y el autoempleo, la salud, la educación y la capacitación, e incluso la reincorporación de algunos grupos vulnerables a la vida comunitaria, la participación de las ONG's es indispensable¹⁰².

¿Por qué solicitar o aceptar la ayuda de las ONG's? Porque aún en la ciudadanía quedan huellas del malestar ocasionado por la intervención excesiva del Estado en la vida pública, porque aún subsiste en la sociedad cierta desconfianza hacia las instituciones gubernamentales a consecuencia del autoritarismo y su mala actuación. Si los gobiernos de origen democrático quieren impulsar la participación ciudadana en lugares donde la población se muestra escéptica y con resistencia a la colaboración, la ayuda de las ONG's es vital. El éxito de los proyectos participativos impulsados por ONG's tiene su clave en que son también ciudadanos, ajenos a las instituciones corporativas de algún partido o gobierno, quienes convocan a la

¹⁰¹ “En el nivel de desarrollo local, las áreas en las cuales las ONGs podrían hacer sus contribuciones más fuertes son específicamente las áreas en las cuales la intervención del gobierno local es débil o inexistente, o está presente pero se hace en una manera que insatisface la población local o algunos de sus subgrupos”. Michel M. Cernea; *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local*, p. 14.

¹⁰² “Con las nuevas orientaciones políticas que se extienden aceleradamente, mucho de lo actuado por las ONG's, sobre todo en el área de desarrollo, pasa a cumplir más o menos abiertamente el papel de políticas públicas que el Estado no cubre por sí mismo”. Salomón Mosquera; *Cara y cruz de los proyectos de desarrollo*, p.3.

participación. Cuando un gobierno abre sus espacios a la colaboración de ONG's, tiene amplias posibilidades de impulsar la participación de la sociedad y sus organizaciones en el ámbito que se gobierna.

En profunda interrelación encontramos otro punto fundamental del éxito de las ONG's en la vida moderna. “Las ONG's no son un partido y no deben aspirar a sustituirlos”¹⁰³. Ello reafirma la confianza que la ciudadanía puede tener en ellas, cuando gran parte de las instituciones partidistas contemporáneas carecen de la credibilidad ciudadana. Los objetivos de las ONG's como elementos distintivos del pluralismo cívico de la modernidad son completamente ajenos a la lucha partidaria, y su afán corresponsabilizador debe darse con plena independencia del partido que ocupe el poder.

Es indudable que el trabajo de las ONG's en México se ha encontrado con los obstáculos que el sistema político impone todavía en algunos lugares a la organización y participación independiente de la sociedad¹⁰⁴. Esto sucede sobre todo donde predominan gobiernos cerrados y leales a las antiguas prácticas que llevaron al fuerte deterioro que hoy sufre el régimen y que lo obliga a reformarse. Sin embargo, en donde existen gobiernos de origen democrático el impulso a la colaboración de organizaciones no gubernamentales no sólo es posible, sino que es un asunto de vital importancia si de preservar el ambiente democrático se trata.

La participación de ONG's en acciones encaminadas a impulsar el desarrollo local no sólo legitima al gobierno municipal y le otorga una relación de confianza

¹⁰³ Luis Hernández Navarro; “México, la democracia difícil: Notas sobre el movimiento popular, las ONG y los poderes locales”, en D. Paas, *op.cit.*, p. 159.

¹⁰⁴ “En un sistema político permeado por los principios del control central, corporativo y caciquil, las Organizaciones No Gubernamentales inicialmente aparecen como cuerpos extraños, no asimilables y en constante peligro de ser expulsados de un entorno hostil”. D. Paas; *op.cit.*, pp. 32-33.

frente a la ciudadanía. Las ONG's se corresponsabilizan también en cuanto a los recursos que el gobierno local necesita para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo comunitario. La escasez de recursos a la que tienen que hacer frente los gobiernos municipales en nuestro país puede, en buena medida, ser subsanada por las ONG's de carácter financiero¹⁰⁵.

Sin embargo, el punto fundamental de la colaboración de las organizaciones no gubernamentales en el ámbito del desarrollo local, no es precisamente el de los flujos financieros canalizados por agencias internacionales a través de ellas. Su capacidad de convocatoria y de organización de la sociedad es el recurso más importante con el que pueden colaborar las ONG's en el desarrollo municipal¹⁰⁶. De esta manera se crearía o fortalecería una cultura de participación y organización entre los ciudadanos. Además, cuando una ONG es la que impulsa la organización de la sociedad, las organizaciones surgidas a partir de ello pueden considerarse libres de cualquier tentativa corporativizante por parte de algún partido o del mismo gobierno. La participación de las ONG's obliga a considerarlas como un recurso en sí mismas.

Por su parte, las ONG's deben considerar también la opinión de las autoridades gubernamentales y de la ciudadanía en cuanto a los problemas y necesidades surgidas en el entorno municipal. Las ONG's no pueden llegar a

¹⁰⁵ “En una época de recursos financieros para el desarrollo cada vez más reducidos en los países del tercer mundo con mayor peso de la deuda externa, los recursos crecientes suministrados por las ONGs son particularmente valiosos. En el presente, 2,200 ONGs movilizan recursos financieros y humanos en países miembros del Comité de Asistencia para el desarrollo (DAC) para proyectos que se llevan a cabo directamente o en forma conjunta con numerosas asociaciones y grupos en países en vías de desarrollo”. M. Cernea; *op.cit.*, p. 4.

¹⁰⁶ “La esencia del enfoque de las ONGs no es inducir el desarrollo financieramente, sino movilizar a la gente y organizarlas en estructuras de grupos voluntarios de acción para su autodesarrollo y autodependencia. Las propias ONGs son una expresión de esa voluntad incorporado en estructuras organizadas. Eventualmente, las ONGs movilizan a los voluntarios más allá, ampliando así la energía social puesta al servicio del autodesarrollo de los pueblos”. *Ibid.*, p. 6.

imponer proyectos que no son necesarios o prioritarios para los habitantes del municipio. Por ello, deben estar atentas a la voz de la ciudadanía y sus organizaciones de base, y a las acciones que el gobierno local en turno pretenda emprender. Esto debe hacerse sin perder de vista el objetivo principal de la intervención de las ONG's en la vida pública municipal: fortalecer los procesos organizativos y participativos en lo que se refiere a la atención y solución de los problemas comunes¹⁰⁷.

Las capacidades de las ONG's hoy día son incuestionables. Tienen la facilidad de llegar a las áreas remotas donde el abandono por parte de las autoridades centrales o estatales ha generado marginación y pobreza; tienen la capacidad de promover la participación de la ciudadanía local, trabajando en grupos comunitarios y enfatizando las iniciativas de autoayuda y control local. A pesar de ser instituciones que la mayoría de las veces no persiguen fines de lucro, las ONG's debido a los recursos que las agencias financieras canalizan a través de ellas, tienen la capacidad de operar con costos bajos e incluso inyectar recursos a proyectos gubernamentales de desarrollo colectivo. Su capacidad de innovar y adaptar se debe también a una capacidad de identificar, con el concurso de la sociedad, las demandas y necesidades ciudadanas e idear las medidas adecuadas para su satisfacción. Las ONG's de cobertura internacional tienen la ventaja de contar con experiencias de otros lugares, lo cual les facilita la transferencia de tecnologías y estrategias para adaptarlas a las condiciones locales en las que desarrollan sus actividades.

¹⁰⁷ “Los proyectos de desarrollo y cualquier relación de trabajo entre las agencias, las ONG's y las organizaciones populares deben orientarse a satisfacer necesidades básicas de la población, pero apuntar también más allá: hacia el fortalecimiento de los niveles organizativos existentes (...) y hacia el desarrollo de sus capacidades para convertirla en sujeto activo del desarrollo social”. S. Mosquera; *op.cit.*, p. 10.

Por ello, los gobiernos locales de origen democrático que busquen o acepten la colaboración abierta y franca con organizaciones no gubernamentales, deberán crear el marco propicio para que la colaboración de estas sea fructífera y redunde en beneficios crecientes. El dejar de lado las prácticas corporativistas y restar poder a la influencia negativa de los caciques podría ser el antecedente de una colaboración abierta entre gobiernos locales y ONG's. Su participación impulsaría el desarrollo social del ámbito local y fortalecería la capacidad de gobierno de las autoridades. Por ello, aunque parezca paradójico, el éxito de la colaboración de las organizaciones no gubernamentales tiene mucho que ver con el apoyo que reciban desde el gobierno local.

5.2 Gobierno abierto, democracia y gobernabilidad

El fenómeno del surgimiento de una sociedad de ciudadanos cada vez más críticos, contestatarios y con inquietudes por participar en todos los aspectos de la vida pública de su entorno inmediato, ha generado que en el país se haya dado inicio al proceso de democratización plena de la vida nacional. Falta mucho aún para lograr que ese proceso democratizador avance y se consolide. Pero cada vez son más las experiencias de democratización de espacios municipales, lo cual ha generado no sólo que muchos municipios vivan ya en un ambiente democrático, sino que también ha generado el incremento de las capacidades gubernamentales para dirigir a la sociedad, mantenerla estable y satisfacer con plenitud sus demandas.

La apertura del gobierno municipal de origen democrático hacia la modalidad de democracia participativa, aumenta su eficacia y eficiencia, pues sabe guiarse conforme a los criterios, expectativas y límites que la participación ciudadana misma impone al desempeño gubernamental. Un gobierno abierto

municipal es un gobierno de intermediación¹⁰⁸, en el que los ciudadanos participan libremente para la expresión de sus reclamos, la satisfacción de sus demandas y la colaboración con sus autoridades.

El gobierno municipal debe tener clara conciencia que es también el intermediario entre los otros niveles de gobierno y los ciudadanos. Ante las dificultades que los vestigios del régimen autoritario implican para el desarrollo de la democracia municipal, los reclamos por una mayor autonomía, que se vea reflejada en la superación de las trabas jurídicas, administrativas, financieras y políticas, puede ser escuchado con mayor fidelidad si el gobierno cuenta con un amplio respaldo social. Esto implica exigir a los otros niveles de gobierno el trato justo que merecen hoy día los gobiernos municipales. Es ahí donde hoy, más que nunca, se está generando el proceso transformador de la vida pública y política nacional. Es ahí donde debe abrirse el espacio para la existencia de un gobierno ciudadano, que se encuentre en constante interrelación con la ciudadanía, que la deje intervenir y fiscalizar sus procesos, y que la haga corresponsable de sus acciones y sus logros.

La estrategia a seguir ha sido ya evidenciada en la mayoría de experiencias de gobiernos municipales que han iniciado a labrar la brecha. Un primer paso ha sido la alternancia en el poder municipal, lo cual ha generado en la ciudadanía un poco de confianza, la cual se refuerza con la apertura del gobierno a la sociedad. La complementación de esos casos de alternancia con la intervención de la ciudadanía en los procesos de gobierno, ha fortalecido el avance del proceso democratizador,

¹⁰⁸ “El gobierno municipal, en efecto, suele ser más eficaz cuando se asume a sí mismo como un gobierno de intermediación, en el que los ciudadanos participan porque desean hacerlo con libertad, y porque encuentran un ambiente favorable a la participación”. M.Merino; “¿Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia municipal”, en M.Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, p. 296.

impulsado la colaboración y participación ciudadana, y propiciado la eficiencia gubernamental. Sin embargo, así como se ha advertido que la mera alternancia no garantiza por sí misma la participación ciudadana, la creación de cauces participativos no garantiza la expresión y participación plena del conjunto de ciudadanos¹⁰⁹. Ello lo muestran casos como el de los instrumentos de participación propiciados desde el poder central. Su objetivo sólo fue legitimar al régimen, antes que abrirse verdaderamente a la participación de la ciudadanía y sus organizaciones, sin la intermediación de órganos corporativos.

La apertura de las instituciones gubernamentales a la ciudadanía no siempre derivará en legitimación de las autoridades. Abrirse a la ciudadanía obliga al gobierno a tener la capacidad de desempeñarse en un contexto donde la sociedad es plural, crítica y demandante. Si un gobierno no cumple con las expectativas ciudadanas se deslegitima ante ella. Por eso, la apertura a la sociedad debe tener como fin escuchar su voz, atender a su llamado y considerar sus propuestas. La intervención de la ciudadanía en los procesos de gobierno debe lograr que el manejo de las instituciones y el ejercicio de recursos se hagan de una manera transparente, honrada y eficiente.

La apertura a la sociedad y el impulso a la organización ciudadana no deben ser motivo para ejercer un control sobre la sociedad. Por el contrario, hoy los gobiernos deben estar sujetos al control ciudadano. De ahí que los gobiernos municipales, para impulsar el desarrollo de su ámbito territorial de acción, deben sentar las bases para el desarrollo pleno de las capacidades de la organización independiente. Para ello, como ya se vió, se cuenta con el respaldo de ONG's de

¹⁰⁹ “El crear vías institucionales para la participación social no garantiza que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, puede tratarse únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno”. A. Ziccardi; “La tarea de gobernar...”, en *op.cit.*, p. 29.

cobertura nacional e internacional. Pero también el gobierno municipal debe garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos, rompiendo con esquemas como el corporativismo y el cacicazgo. El gobierno municipal debe impulsar, promover y propiciar el ambiente óptimo para la organización social, pero no crearla, pues ello nos haría caer en un nuevo corporativismo y generaría nuevos vicios¹¹⁰.

La democratización de la vida nacional iniciada en el ámbito municipal de gobierno debe ser un proceso irreversible. Para ello es necesario consolidar los procesos iniciados en la vida municipal. La participación de la ciudadanía y sus organizaciones se presenta como el elemento clave del avance de esta nueva tendencia. La alternancia política es importante para ello, es cierto, pero “nada asegura que el triunfo de un partido de oposición genere el rompimiento del centralismo ni que garantice, por sí mismo, la instauración de procesos inversos, en favor de una mejor distribución regional y social de la autoridad”¹¹¹. La construcción de contrapesos reales ante el abuso del poder y la deficiencia gubernamental debe generarse desde abajo. Está en manos de la ciudadanía y sus organizaciones de base, la capacidad de ampliar los procesos que se están generando en los municipios, con el fin de que estos mismos sean irreversibles.

El deseo de democracia en el espacio municipal, expresado por los ciudadanos en la década pasada y distribuido en varias regiones del país, no será suficiente si no se consolida en una reforma del poder que descentralice el poder del centro hacia los otros niveles de gobierno. Esa reforma deberá reconsiderar el papel que el municipio juega en estos momentos de la vida nacional. La descentralización del poder que hoy se requiere implica reformar el régimen

¹¹⁰ “Las organizaciones sociales generadas desde los aparatos gubernamentales se convierten en órganos que avalan y legitiman a los gobiernos en turno, impidiendo en general la participación plural y democrática de la sociedad”. D. Paas; *op.cit.*, p. 187.

¹¹¹ M.Merino; *Fuera del Centro*, p. 188.

político. Ese régimen basado en el centralismo, el clientelismo político, el autoritarismo, el corporativismo y la ineficiencia de los aparatos gubernamentales, debe transformarse para dar cabida a los nuevos reclamos ciudadanos. Un gobierno cercano, con mayores recursos y capacidades de gobierno, requiere que la reforma del régimen, la reforma del poder, se oriente hacia la descentralización, la apertura a la ciudadanía, el respeto a la organización libre de la sociedad y la eficiencia gubernamental.

La historia de nuestro país muestra que los procesos descentralizadores llevados a cabo no han sido más que tibios intentos por aparentar la distribución del poder entre los niveles estatal y municipal de gobierno. Los motivos principales de esta actitud son, por una parte, la resistencia que ciertos grupos identificados con el antiguo sistema muestran ante procesos descentralizadores que les harían perder sus privilegios. Por otra, el pretexto de que procesos descentralizadores de grandes pretensiones pudieran degenerar en la ruptura de la unidad nacional, al propiciar el surgimiento de movimientos separatistas o fuertes cacicazgos.

El primer motivo que ha inhibido la descentralización en nuestro país no debe ser considerado, hoy día, con la importancia que se le dio en antaño. Precisamente, si se busca reformar el poder, deben superarse esas ideas que no tienen nada que ver con las exigencias ciudadanas y, por el contrario, ponen en riesgo por sí mismas la estabilidad social. El segundo tampoco tiene cabida. La democratización de la vida municipal, fortalecida con el proceso de reforma del régimen político que se requiere, servirá como el contrapeso ideal para evitar que los procesos descentralizadores a impulsarse degeneren en un *policentrismo autárquico* que ponga en riesgo la unidad de la nación¹¹². La democracia, en este

¹¹² “Es claro que un proceso descentralizador sin una base previa de democratización, corre el riesgo de convertirse en ‘descentralismo’, anquilosando las estructuras políticas y volviéndolas al

sentido, apunta como factor de conservación de la gobernabilidad en todas las regiones del territorio nacional. Una sociedad identificada con los valores que la distinguen como parte de una nación y orgullosa de defenderlos como parte de un país en el que la democracia se incrementa y tiende a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, defenderá a toda costa el divisionismo y la ruptura.

Los tiempos actuales son tiempos de reformas. En nuestro país se ha iniciado un proceso de reforma del Estado que también se ha topado con fuertes inercias en la manera de ejercer el poder en nuestro país. El impulso a la democracia municipal es el factor que permitirá ahora consolidar esa reforma¹¹³. Para ello también ha de pasarse por la reforma del régimen político de la que hablábamos. Esta, entendida como una reforma del poder, ha de replantear las formas de relación entre quienes ejercen el poder y la sociedad civil. La apertura de cauces de expresión y participación ciudadana en el nivel municipal, y su extensión hacia los otros órdenes forma parte de esta reforma que, de no darse, causaría toda una serie de conflictos. La consolidación de una democracia que abarque las modalidades representativa y participativa, como parte de esta reforma del poder, es factor para la conservación de la gobernabilidad en el contexto actual.

El proceso reformador, para ser completo, exige también una reforma del gobierno. Esta pretende replantear el funcionamiento de las estructuras administrativas y de las capacidades de los gobiernos, para conducir de manera óptima a la sociedad e incrementar la capacidad de respuesta a las demandas

parroquialismo favorecedor de intereses caciquiles, oligárquicos y autocráticos. El freno al entronizamiento del más fuerte (por muy 'local' que fuese), lo es precisamente la democracia". Rolando Barrera Zapata y M^a del Pilar Conzuelo Ferreyra; *Descentralización y Administración Pública en los estados federados: ensayo analítico-metodológico*, p. 135.

¹¹³ "El nuevo punto en la agenda de la reforma del Estado no se encuentra en el centro, en el nivel federal, sino en los gobiernos locales y en la sociedad civil. Tendríamos que aceptar que es un proceso ampliado de reformas de los gobiernos locales, y de sus formas de relación con la ciudadanía, lo que generará el reacomodo necesario". E. Cabrero Mendoza; *La nueva gestión municipal...*, p. 12.

ciudadanas. Como ya se ha mencionado, reformar al gobierno significa abrirlo a la ciudadanía, considerar su intervención en todas las etapas del proceso gubernativo y responder a ella con calidad. Para ello son necesarios varios factores: profesionalización de los servidores públicos, visión de futuro, incorporación de nuevos criterios al oficio de gobernar. Pero sobre todo, la participación ciudadana permitirá lograr la consolidación plena de la reforma.

Incorporando la participación de la sociedad civil y sus organizaciones, el gobierno municipal abierto tiende a convertirse en un buen gobierno que, con base en dicha participación, encara contextos que plantean nuevos retos al desempeño gubernamental, atiende con calidad las demandas ciudadanas y mantiene en consecuencia la gobernabilidad de la sociedad. Democracia y eficiencia gubernamental se presentan como la fórmula que permitirá el mantenimiento e incremento de las capacidades de las instituciones gubernamentales para dirigir a la sociedad y responder óptimamente a su llamado¹¹⁴.

¹¹⁴ Los casos analizados en el capítulo anterior son muestra que reafirma estas ideas. Sin embargo, un caso que por sus características esenciales subraya el papel que el impulso a la organización y la participación ciudadana juegan en el mantenimiento de la estabilidad social y la gobernabilidad, es el de los municipios de la meseta Purépecha en el estado de Michoacán (E. Cabrero, “La meseta purépecha en Michoacán: Un modelo de reconstrucción institucional del espacio indígena”, en *op.cit.*, pp.263-335). En este caso, fuertes pugnas ancestrales entre las comunidades purépechas causadas por la distribución de tierras, fueron sofocadas por la intervención de la Brigada Mixta de Conciliación y Concertación Agraria, la cual promovió entre las comunidades la idea de una participación y colaboración comunitaria. De tal suerte, la energía gastada por las comunidades en sus enfrentamientos fue encauzada a favor del desarrollo de la región y la superación de los niveles de vida de los individuos. La organización de la sociedad para participar en acciones de beneficio colectivo, si bien fue impulsada por una brigada conformada por instituciones de los tres niveles de gobierno, sentó las bases para que los gobiernos municipales echen mano de ese valioso recurso y pronto la meseta purépecha deje de ser escenario de marginación y pobreza. Se ha recuperado la estabilidad social. El desarrollo social está en camino.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana municipal es un factor que incrementa los logros en la consecución del desarrollo social y facilita el camino hacia la eficiencia gubernamental. Esta idea tiene un sustento teórico en los postulados de la reforma del Estado y la reforma del gobierno, mientras que encuentra una sólida base en la realidad de diversos municipios del México de nuestros días.

Los municipios mexicanos de hoy día son el escenario del cambio político y social que se requiere. Es ahí donde ha iniciado y debe consolidarse el tránsito a la democracia plena tan buscado por la sociedad mexicana contemporánea. Ha sido con base en el despertar ciudadano en los municipios, en favor de la defensa y el respeto de los derechos políticos de los mexicanos, que se ha iniciado un largo proceso que tiende hacia la democratización plena de las regiones, los estados y la nación. En este sentido son cuatro los rubros que sustentan las conclusiones a las que llega esta investigación:

1) Nuevos pluralismos y modelos democráticos. Es la representación primaria de la sociedad (municipio) el espacio más indicado para la consolidación de un modelo democrático pleno, que haga efectiva la democracia representativa, pero que la complemente con otro modelo alternativo. La ciudadanía de diversos municipios así lo ha entendido. Se ha luchado por hacer real y efectivo el pluralismo político y la democracia representativa en el nivel municipal. Prueba de ello ha sido el significativo avance de la oposición en la obtención de Ayuntamientos e incluso gubernaturas en varias partes del país.

En el plano municipal, la exigencia al respeto y la vigencia de la pluralidad política, se ha visto complementada con el surgimiento de una conciencia

ciudadana que genera la conformación de un nuevo pluralismo: el pluralismo cívico. Este se expresa en la aparición de múltiples y muy variadas fórmulas de organización ciudadana, las cuales manifiestan su sentir ciudadano, apartidista, autogestionario y corresponsable, con el fin de atender conflictos y satisfacer necesidades y demandas sociales.

A la par de este resurgir ciudadano, se han originado prácticas novedosas de participación comunitaria, que complementan la democracia representativa con una democracia participativa. El modelo de democracia que ha venido incorporándose a la vida pública de varios municipios en nuestro país, difiere de aquel modelo de democracia directa debatido por los teóricos de la democracia. La democracia participativa que se demanda en los municipios se entiende como un modelo flexible, dentro del cual tengan cabida diversos procesos de participación acordes al contexto social y las inquietudes participativas de sus habitantes.

La democracia participativa en los municipios mexicanos no es antitética al modelo representativo. Lo que se busca es enriquecer dicho modelo, con el fin de incorporar la participación ciudadana a los diversos asuntos de la vida pública del espacio municipal, manteniéndola libre de la politización partidista que, en muchos casos, obstaculiza la consecución de resultados e impide una participación amplia.

2) *Establecimiento de cauces adecuados de participación ciudadana.* El auge ciudadano es muestra de la madurez de la sociedad mexicana de nuestros días. Con él habrán de crearse los procesos y cauces adecuados que permitan conducir inteligentemente las inquietudes participativas. El hábitat municipal es el lugar óptimo para el diseño de métodos y fórmulas participativas que consideren la realidad social, política, económica y cultural del contexto local.

El ámbito municipal, por su proximidad al espacio público y comunitario, es donde puede construirse el modelo democrático complementario al representativo. Ahí se identifican con mayor facilidad los actores sociales. Por tanto, el municipio es el sitio indicado para desplegar una verdadera democracia, que permita asegurar la gobernabilidad, encauzando las inquietudes participativas. A su vez, la complementación de los modelos democráticos permitirá la incorporación de las sugerencias, reclamos y fuerzas corresponsables de la sociedad en el ejercicio gubernamental, lo que coadyuvará a la obtención de logros de beneficio colectivo, en la acción de gobierno.

La multiplicidad de actores sociales, las condiciones económicas, la correlación de fuerzas políticas y el legado cultural de cada uno de los casi 2,400 municipios mexicanos, obliga a admitir que los procesos globales de participación ciudadana encontrarían vacíos y fallas en su aplicación. Se trata de que en cada municipio se aprecie esta multiplicidad de factores, para actuar en consecuencia, en el diseño, creación e implementación de políticas orientadas a la participación ciudadana.

Ello no es sólo una idea. Es resultado del análisis de los mecanismos de participación ciudadana creados en México a partir de la década de los ochenta, cuyos fines, más que impulsar la fuerza participativa de la sociedad, fueron controlar las inquietudes de organización e intervención ciudadana en los asuntos públicos. En contrapartida, el reconocimiento de cauces participativos acordes a cada realidad municipal es acción que permite alcanzar con mayor facilidad logros de beneficio común, mantener una gobernabilidad democrática e impulsar una relación de madurez entre ciudadanía y gobierno municipal.

3) *Participación ciudadana en tiempos de reformas.* El auge ciudadano es un fenómeno que no sólo México presenta. Es una tendencia mundial hacia la ciudadanización de las sociedades, las transformaciones en los estados y las reformas en los gobiernos. En México, este hecho se conjuga con la transformación política iniciada en el plano municipal, la crisis económica y el declive de antiguas formas de gobernar.

La reforma del Estado en México se ha limitado a lo que desde el poder instituido se pretende hacer, a favor de alcanzar metas macroeconómicas expresadas en estabilidad, inflación controlada y crecimiento sostenido. Algunas de las pretensiones de esta reforma han intentado replantear las relaciones entre el Estado y la sociedad, a través de la creación de programas sociales en los que la ciudadanía tiene un rango mayor de participación. Sin embargo, estas medidas han sido tomadas en forma unilateral por quienes ejercen el poder, mientras que la sociedad se limita a acatar y obedecer los lineamientos y normas que, para su participación, le son impuestas.

Son muchas las deficiencias que tienen que enfrentar los gobiernos municipales por no contar con un aparato administrativo capaz, siquiera, de dar salida a los reclamos sociales. Las medidas de fortalecimiento municipal impulsadas desde el gobierno central no han tenido éxito. La reforma gubernamental a nivel municipal, se ha demostrado, sólo puede tener éxito cuando surge del municipio mismo y sus habitantes. Sólo con la intervención plural y democrática de la ciudadanía y sus representantes, algunos gobiernos municipales han logrado incrementar sus capacidades de gobierno.

Los procesos de reforma, tanto del Estado como del gobierno, se muestran incompletos. No debe darse ya marcha atrás, pero si se puede corregir sobre la

marcha lo que mal se ha hecho. Debe haber quedado atrás la pretensión, todavía paternalista, de impulsar las reformas desde el poder. Los nuevos puntos a realizarse en la agenda de la reforma del Estado mexicano están en dos partes: en la ciudadanía y en el nivel municipal de gobierno. El proceso que ahora se requiere para consolidar dicha transformación debe ser concertado y democrático. Gobernantes y gobernados deben acordar los puntos en los cuales habrán de trabajar para continuar el proceso transformador del Estado mexicano, a la vez que se plantean, de común acuerdo entre los tres niveles de gobierno y la sociedad, las acciones y medidas a tomar para reformar al gobierno.

Pero en la realidad mexicana hay una reforma que aún falta por hacer. Una reforma sin la cual la reforma del Estado y la reforma de gobierno carecerían de sentido. Es necesario en México una profunda reforma del poder, es decir, una reforma al régimen político. Reformar el régimen político es democratizarlo. Es entender que no se puede seguir gobernando con criterios centralistas y autoritarios. Es entender que la ciudadanía hoy es protagonista de los cambios. Es entender que en el municipio se encuentra el espacio donde habrán de reflejarse todos los esfuerzos del gobierno y la sociedad para lograr un desarrollo social pleno.

Reformar el régimen político mexicano implica eliminar vicios y prácticas negativas amparadas con un sistema desigual del poder. Es comprender que la sociedad civil hoy día se organiza fuera de centrales corporativas y que no todos los mexicanos están de acuerdo con un solo partido. Es comprender que existe una pluralidad política capaz de acceder a cargos de responsabilidad en cualquiera de los tres niveles de gobierno y, por ende, que debe darse una competencia justa y equitativa entre las fuerzas políticas contendientes. Es comprender que la nueva forma de interactuar de los tres niveles de gobierno no está basada en el paternalismo autoritario, sino en la colaboración subsidiaria.

La participación ciudadana municipal es protagonista de este tiempo de reformas. Es ella quien las exige, quien las ha impulsado y generado. Es ella quien habrá de llevarlas a buen término.

4) *Participación ciudadana y descentralización.* La participación de la sociedad civil, en el ámbito municipal, ha optado hacer efectiva la democracia representativa en su espacio de convivencia. Sin embargo, diversos factores como la escasez de recursos, insuficiencia de facultades, presiones políticas, etc., han representado restricciones a la acción libre y eficiente de los gobiernos municipales de origen democrático. Ante ello la sociedad civil ha hecho patente su corresponsabilidad, con el fin de lograr avances significativos en materia de desarrollo social.

Pero además, la participación de la sociedad civil ha sido una suma de voces que exigen al poder central su reforma, con el fin de descentralizar recursos y capacidades a los municipios. El reclamo ha avanzado por diversos canales. El canal político no ha sido abandonado. Los nuevos gobernadores estatales, surgidos también de la oposición, en unión con otros surgidos del partido oficial, han sido canal de expresión del reclamo popular por gobiernos más cercanos a la voz ciudadana y con capacidades reales de atención a las demandas sociales.

Una ciudadanía consciente de su papel, al exigir al poder central que acerque las capacidades de gobierno a su estado y a su municipio, es también una ciudadanía que habrá de evitar cualquier desviación o deterioro de los procesos descentralizadores que ella misma exige. La democratización real del ámbito municipal evitará que la descentralización de recursos y capacidades fortalezcan cacicazgos y despierten ambiciones separatistas, que pongan en riesgo la unidad

nacional. La ciudadanía ha luchado contra caciques para democratizar su entorno. Ella misma habrá de evitar su resurgimiento.

5) *Democracia y eficiencia gubernamental.* Los postulados teóricos y las experiencias analizadas demuestran que los gobiernos abiertos a la participación ciudadana incrementan su legitimidad y sus capacidades para responder con calidad a las demandas sociales. La democracia, en sus posibles modalidades, y la eficiencia gubernamental son la mancuerna que en mucho nos puede ayudar para superar los grandes problemas que aquejan al país.

La apertura democrática de los gobiernos es factor que incrementa las capacidades de ellos mismos. Así, gobiernos abiertos a la expresión de las demandas y necesidades ciudadanas, sabrá mejor qué hacer y dónde hay que hacerlo. Gobiernos abiertos a la participación corresponsable de la ciudadanía comparte costos y responsabilidades. Gobiernos abiertos a la voz ciudadana se legitiman ante ella. Gobiernos abiertos a la participación ciudadana demuestran ser más eficientes. Gobiernos abiertos al control y la fiscalización ciudadana guían sus acciones con criterios de honradez, calidad y eficiencia. Gobiernos abiertos son gobiernos democráticos. Gobiernos democráticos son gobiernos eficientes.

Democracia y eficiencia gubernamental en el municipio exigen, para ser reales, la participación de la sociedad y la colaboración subsidiaria y respetuosa entre los tres niveles de gobierno. Es decir, la democracia que en México hoy se necesita, requiere la incorporación de las iniciativas por participar de la sociedad. El trabajo en los tres órdenes de gobierno habrá de considerarla para emprender sus acciones. Mientras que entre los gobiernos deberá darse una cooperación solidaria, sin distingo de orígenes partidistas, cuyo objetivo sea primero el bienestar de la población y después la lucha política.

Democracia y eficiencia gubernamental son factores que nos permiten apreciar que a los grandes problemas nacionales debe responderse con soluciones regionales. Al descentralizar hacia los estados y municipios las capacidades de gobierno, y al incorporar la participación ciudadana a las acciones de beneficio colectivo, podrán focalizarse con mucha mayor exactitud los problemas a resolver. No son lo mismo los efectos de la crisis económica, por ejemplo, en Charcas, San Luis Potosí, que en León, Guanajuato o en los municipios de la región de Los Altos, en Chiapas. Cada municipio vive su vida pública en contextos sociales, políticos y económicos distintos. Por ello, la atención a los problemas, a pesar de ser la crisis económica un problema común, deberá ser distinta en cada lugar.

El municipio es hoy, más que nunca, el espacio donde ha de fomentarse y aprovecharse la participación de la sociedad civil y sus organizaciones. Ello conllevará a elevar las capacidades de gestión de los Ayuntamientos. A la vez se incrementará la gobernabilidad democrática en la célula básica de organización política y administrativa del país.

El objetivo general de esta investigación, así como los objetivos particulares expuestos, han sido conseguidos a lo largo del desarrollo de cada uno de los capítulos que esta abarca. La participación ciudadana municipal, se comprueba, es factor coadyuvante para el logro de metas de desarrollo social así como para el incremento de capacidades de los gobiernos municipales, manteniendo la gobernabilidad de la sociedad en un ambiente de progreso y convivencia democrática.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F., (compilador); El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, 281 pp.

_____, (compilador); La hechura de las políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, 434 pp.

Alonso, Jorge; Aziz Nassif, Alberto y Tamayo, Jaime; (coordinadores); El nuevo Estado mexicano (Tomo 2), México, Editorial Nueva Imagen, 1992.

Ayala Espino, José Luis; Límites del mercado, límites del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, pp. 9-51.

Aziz Nassif, Alberto; “Municipio y transición política: una pareja en formación”; en Merino Huerta, Mauricio, (coordinador); En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, pp. 207-220.

Barrera Zapata, Rolando y María Del Pilar Conzuelo Ferreyra; Descentralización y Administración Pública de los estados federados, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1989, 212 pp.

Bazdresch, Miguel; “Gestión municipal y cambio político”, en Merino Huerta, Mauricio, (coordinador); En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, pp. 25-59.

Bobbio, Norberto; El futuro de la democracia, México, 1986, Fondo de Cultura Económica, 1986, 138 pp.

_____; Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política, México, 1989, Fondo de Cultura Económica, 243 pp.

Burgos García, Enrique; “El federalismo, el municipio y la cuestión social”, en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, (Memoria), Guadalajara, 1995, pp. 271-276.

- Cabrero Mendoza, Enrique; *et.al.*, La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, México, Centro para la Investigación y Docencia Económicas-Miguel Angel Porrúa, 1995, 381 pp.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal; La autoridad municipal y su compromiso con la democracia, México, Secretaría de Gobernación, 1994, 327 pp.
- Cernea, Michael M., Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local, Washington, Documentos para discusión del Banco Mundial, 1989, 34pp.
- Clariond, Benjamín; “Federalismo y vida municipal” en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, (Memoria), Guadalajara, 1995, pp. 287-292.
- Comité Organizador del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo; Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, (Memoria), Guadalajara, 1995, 460 pp.
- Crozier, Michel; Estado modesto, Estado moderno, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 269 pp.
- Cunill, Nuria; Participación ciudadana, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, 262 pp.
- Dahl, Robert Alan; ¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas, Barcelona, 1994, Gedisa, 214 pp.
- _____; La democracia y sus críticos, Barcelona, Paidós, 1992, 476 pp.
- _____; Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía versus control, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, 1991, 210 pp.
- Díaz Montes, Fausto (coordinador); “Oaxaca: Diversidad municipal y participación ciudadana”, en Merino Huerta, Mauricio, (coordinador); En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, pp. 135-162.
- Garrido, Luis Javier; El Partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México, México, 6ª ed., Siglo Veintiuno Editores, 1991, 380 pp.

Guerrero Orozco, Omar, “Políticas públicas para la reforma del Estado moderno”, en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; La Reforma del Estado, Tomo II de la Colección Política y Administración, México, 1992, pp. 41-46.

Hernández Navarro, Luis; “México, La democracia difícil: Notas sobre el movimiento popular, las ONG y los poderes locales”, en Dieter Paas (compilador); Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal, México, Friedrich-Naumann - Programa de Formación en la Acción y la Investigación Social (PRAXIS, A.C.), 1991, pp. 147-160.

Herrasti A. María Luisa, “Integración entre el gobierno municipal y la participación ciudadana: formulación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas municipales”, en Manuel Sánchez Rosado (compilador); Ponencias de la II Convención Nacional de Trabajo Social 1994, (Capítulo Internacional), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Trabajo Social, 1994, pp. 542-549.

Jiménez Olivares, Arturo; “Participación de la Cooperativa Agropecuaria Regional ‘Tosepan Titataniske’ en la gestión municipal”, en Dieter Paas (compilador); Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal, México, Friedrich-Naumann - Programa de Formación en la Acción y la Investigación Social (PRAXIS, A.C.), 1991, pp. 47-56.

Kliksberg, Bernardo; ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 103 pp.

Lindblom, Charles E., “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis F. Aguilar; La hechura de las políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 227-254.

Loaeza, Soledad, “Partidos políticos y sociedad civil en México”, en Secretaría de Gobernación; Gobiernos: el año electoral, Publicación bimestral de la Secretaría de Gobernación, 2ª época, No. 3, agosto-septiembre, México, 1994, 197 pp.

Martínez Assad, Carlos, “El despertar de las regiones”, en Alonso, Jorge; Aziz Nassif, Alberto y Tamayo, Jaime; (coordinadores); El nuevo Estado mexicano (Tomo 2), México, Editorial Nueva Imagen, 1992, pp. 157-171.

_____ y Alicia Ziccardi, “El municipio entre la sociedad y el Estado”, en Mexican Studies/Estudios Mexicanos, Vol. 3 No. 2; Berkeley, University of California Press, 1987, pp. 287-318.

Martínez Silva, Álvaro; Participación de la Comunidad en los planes de desarrollo municipal, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1988, 98 pp.

Medina Plasencia, Carlos, “Federalismo y participación ciudadana”, en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, (Memoria), Guadalajara, 1995, pp. 293-300.

Merino Huerta, Mauricio, (coordinador); En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, 300 pp.

_____ ; Fuera del Centro, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1991, 195 pp.

Meyer, Lorenzo, “El municipio mexicano al final del siglo XX: historia, obstáculos y posibilidades”, en Merino Huerta, Mauricio, (coordinador); En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, pp. 231-252.

Meza, Gilberto y Antonio Padilla; Los nuevos electores: actores sociales e insurgencia municipal en el México de los 80, México, El Nacional, 1991, 167 pp.

Moguel, Julio; “Municipio y democracia”, en Dieter Paas (compilador); Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal, México, Friedrich-Naumann - Programa de Formación en la Acción y la Investigación Social (PRAXIS, A.C.), 1991, pp. 15-25.

Mosquera, Salomón; Cara y cruz de los proyectos de desarrollo, Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1991, 14 pp.

- Núñez Ramos, María de la Luz, “El municipio libre, corazón y alma del federalismo democrático” en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, (Memoria), Guadalajara, 1995, pp. 307-315.
- Ortega Lomelín, Roberto; Federalismo y municipio, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 203 pp.
- Osuna Jaime, Héctor, “Federalismo y vida municipal”, en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, (Memoria), Guadalajara, 1995, pp. 331-338.
- Paas, Dieter, (compilador); Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal, México, Friedrich-Naumann - Programa de Formación en la Acción y la Investigación Social (PRAXIS, A.C.), 1991, 189 pp.
- Pacheco León, Silvestre; “La experiencia democrática de Petatlán” en Dieter Paas (compilador); Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal, México, Friedrich-Naumann - Programa de Formación en la Acción y la Investigación Social (PRAXIS, A.C.), 1991, pp. 57-69.
- Pardo, María del Carmen, “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?”, en Merino Huerta, Mauricio, (coordinador); En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, pp. 253-281.
- Reilly, Charles A.; New paths to democratic development in Latin América: The rise of NGO-municipal collaboration, Colorado, Lyne Rienner Publishers Inc., 1995, 319 pp.
- Rico Arzate, Enrique, “Nuevas experiencias de gestión municipal en Apaseo el Alto, Guanajuato” en Dieter Paas (compilador); Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal, México, Friedrich-Naumann - Programa de Formación en la Acción y la Investigación Social (PRAXIS, A.C.), 1991, pp. 103-124.
- Romero, Laura Patricia, “La reforma del Estado y los movimientos sociales regionales”, en Alonso, Jorge; Aziz Nassif, Alberto y Tamayo, Jaime; (coordinadores); El nuevo Estado mexicano (Tomo 2), México, Editorial Nueva Imagen, 1992, pp- 173-193.

Ruiz Massieu, José Francisco, “El nuevo artículo 115”, en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés (coordinadores) Nuevo derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1983, 626 pp.

Secretaría de Desarrollo Social; Coordinadoras o uniones de comités de solidaridad: organización social, México, Dirección General de Organización Social, 1993, 16 pp.

_____ ; Los comités de solidaridad: organización social, México, Dirección General de Organización Social, 1993, 21 pp.

_____ ; Manual único de operación: ramo XXVI, solidaridad y desarrollo regional, México, 1995.

_____ ; Manual único de operación: ramo XXVI, superación de la pobreza, 1996, México, 1996, 38 pp.

Secretaría de Gobernación; Gobiernos: el año electoral, Publicación bimestral de la Secretaría de Gobernación, 2ª época, No. 3, agosto-septiembre, México, 1994, 197 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto; Sistema Nacional de Planeación Democrática: Principios y Organización, México, 2ª ed., Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, 1985, 117 pp.

Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, México, 28ª ed., Porrúa, 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo; El gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 114-118.

_____ ; “El nuevo papel del servicio público”, en Enlace, boletín informativo del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, N° 36, 1995, pp. 8-13.

_____ ; “Formación de directivos y calidad total en los servicios”, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Nª 24, Toluca, 1994, pp. 19-34.

_____ ; “La calidad de la Administración Pública Moderna”, en Estudios Políticos, No. 2, 4ª época, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 101-117.

_____ ; “La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno”, en Estudios Políticos, No. 5, 4ª época, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 95-112.

_____, “La gerencia social: una opción de gobierno abierto”, en Estudios Políticos, No. 4, 4ª época, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 11-127.

_____ ; “Sociedad Civil, Participación democrática y Gestión Gubernamental”, en Manuel Sánchez Rosado; Ponencias de la II Convención Nacional de Trabajo Social 1994, (Capítulo Internacional), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Trabajo Social, 1994, pp. 593-605.

Ziccardi, Alicia, “Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida en las ciudades”, en Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, (Memoria), Guadalajara, 1995, pp. 115-127.

_____ ; La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, México, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM)-Miguel Angel Porrúa, 1996, 399 pp.