



**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN PLANTEAMIENTO  
ESTRATÉGICO Y COMUNICATIVO PARA EL DESARROLLO  
COOPERATIVO DEL MUNICIPIO DE TEMPOAL, VERACRUZ**

***TESIS***

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
DE LA COMUNICACIÓN, OPCIÓN TERMINAL:  
COMUNICACIÓN POLÍTICA

***PRESENTA***

Alejandro Esteban Sosa Benítez

**Número de cuenta: 410063819**

***DIRECTOR DE TESIS***

Maestro Carlomagno Fidel Ávila Rosales

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F.

MARZO, 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*Al pueblo de Tempoal, Veracruz.*

## **Agradecimientos:**

Agradezco en primer lugar a mis compañeros. Amigos, este trabajo de investigación más que sólo un proyecto para conseguir un título, es una promesa, es quizás el primer paso de un largo camino que estamos emprendiendo juntos. Es también una forma de determinar lo que somos -y no es que lo diga yo- es que ya lo decidimos desde siempre: desde que jugábamos en el Colegio a ser *Aldo* y *Chicho* y otros personajes de la historia del mundo que omito por no ser políticamente correctos.

No es una declaración de principios ni un manifiesto. Insisto, es una promesa. Y como cualquier promesa a pesar de ser entregada a todos ustedes con las manos abiertas y los mejores deseos, suscribe una condición, una condena: seguir adelante.

Roberto Carlos Romero Zavala, seguir adelante, como única misión de nuestros pasos, como único principio de nuestras leyes: seguir, seguir. Y encontrar, ¿quizás?, quizás no, en el futuro no lejano, la gran satisfacción de servir, de ganar, de conseguir, de transformar, de trascender. Y de esta forma ser, Gabriel Sosa, Jehison Torres, lo que hemos planeado ser.

Los poemas suenan muy bonitos cuando usamos el verbo “soñar”, pero indiscutiblemente, prefiero “diseñar”, “planear”, “planificar”, y sobre todo, “ejecutar”, “ser”, “trascender”. Sé que esto, más que un paquete de agradecimientos, parece un llamado a realizar una tarea pendiente, sé que ustedes han sido ya parte fundamental de este esfuerzo; pero falta mucho más.

Gracias, Frida por soportarme, por acompañarme, por ayudarme, porque este trabajo ha sido evaluado un millón de veces por tus ojos, porque me ayudaste con la ortografía, y de paso, gracias a Carmen. Fi, sabes bien que tu aprobación siempre es muy importante. Nos falta mucho, y espero seguir leyéndote mis ideas todo el tiempo.

A mi amigo y maestro Carlomagno que siempre supo que hacer una tesis no es cosa fácil, sino facilísima. Por otro lado, a mis amigos Rafa, Axl, Alfonso, Edson, Pato, Gilberto y Victor, que seguramente ya tendría una maestría y un doctorado si no los conociera. Gracias por apoyarme con la encuesta y con todas las actividades del proyecto. Los voy a seguir necesitando. A Pacman: gracias, amigo, por la ayuda que ya sabes.

Y por último, agradezco, por supuesto a mis padres (Aleky Benítez, Fernando Sosa y Alejandra Ahumada) y a toda mi familia de Tempoal porque no sólo financiaron con esperanza moribunda todos mis proyectos, sino que aún sin ésta, los han apoyado siempre... Y aunque la confianza es algo de amores y no de razones, sé que la palabra “defraudar” no cabe en las familias, y menos en la nuestra. Nos conocemos bien, así nos queremos, y lo demás, ¿a quién le importa?

## ÍNDICE:

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO PRIMERO: EL ESTADO, LA GOVERNABILIDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO .....	9
Gobernabilidad, un acercamiento teórico.....	10
Eficacia y eficiencia, principios de gobernabilidad .....	10
Legitimidad .....	12
Estabilidad política .....	13
Del sistema democrático .....	15
El sistema democrático: condiciones y valores .....	16
De la gobernanza .....	22
¿Por qué hablar de gobernanza? .....	23
¿Qué significa gobernanza?.....	23
Una definición operativa .....	25
CAPÍTULO SEGUNDO: DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A LA COOPERACIÓN SOCIAL.....	27
Ciudadanía e identidad.....	28
De la participación ciudadana .....	32
Democracia y participación ciudadana .....	38
Condiciones y efectos de la participación ciudadana .....	39
Los niveles de participación ciudadana: .....	40
Hacia una gobernanza participativa .....	42
La cooperación social democrática .....	44

CAPÍTULO TERCERO: EL CASO DE TEMPOAL, VERACRUZ: DIAGNÓSTICO Y PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO .....	48
Historia .....	49
Geografía:.....	52
Población: .....	54
Escolaridad y especificaciones: .....	58
Economía:.....	62
Empleo .....	62
Agricultura:.....	62
Ganadería y avicultura:.....	63
Actividades económicas:.....	63
Política y Gobierno .....	67
Resultados electorales y participación ciudadana .....	68
Encuesta: Participación política y ciudadana:.....	75
Metodología:.....	75
Hallazgos: .....	79
Percepción de la política y valores relacionados.....	79
Percepción de necesidades e intereses públicos: .....	86
Ideas en torno a la identidad tempoalense: .....	92
Análisis:.....	94
Escuela de ciudadanos de Tempoal, Veracruz: planteamiento estratégico para la cooperación social en el ámbito local.....	99
Un nuevo tipo de identidad: .....	100
Escuela de ciudadanos .....	102
Líneas de acción.....	103
Diseño de comunicación estratégica (planteamiento básico): .....	104

Capacitación:.....	105
Vinculación: .....	106
CONCLUSIONES.....	108



## INTRODUCCIÓN

La cooperación social, entendida como el conjunto de sujetos que trabajan en comunidad para conseguir fines compartidos, ha sido fundamental para el desarrollo de la sociedad que conocemos ahora. Sus obras materiales, sus leyes, las formas particulares de convivencia social, han sido posibles gracias a que numerosos grupos de personas llevaron a cabo acciones dirigidas a conseguir grandes fines.

El desarrollo político, económico, social y cultural de las naciones se ha dado gracias a la participación activa de sus pueblos. Las grandes obras de infraestructura, las maravillas de la humanidad, fueron construidas gracias a la cooperación de los individuos que, organizados en grupos sociales y motivados por metas comunes, pusieron algo de su parte para hacerlas posibles. Por lo tanto, la cooperación social ha sido un elemento fundamental para el desarrollo de las naciones.

Sin embargo, la sociedad se ha transformado a lo largo de la historia, y los mecanismos para hacer posible esta cooperación social han cambiado para adaptarse a las nuevas exigencias de las sociedades modernas. En el sistema democrático, hablar de gobernabilidad y gobernanza nos obliga a entender los nuevos mecanismos de toma de decisiones políticas y aprender a adaptarlos a nuestras sociedades. Ya no se puede entender un gobierno sin la participación del pueblo; ya no es posible la aplicación de políticas públicas sin la previa formación de consensos.

En este sentido, estudiar a la participación ciudadana, su estructura, sus condiciones y sus elementos, nos ayudará a entender el papel que juega en la construcción de las sociedades modernas, y a partir de ese conocimiento, será posible diseñar estrategias para usarla en beneficio de la sociedad.

La utilidad de la presente investigación es la posibilidad de crear un modelo que ayude a entender el fenómeno de la participación ciudadana y proyectarlo hacia la cooperación social para el desarrollo de las ciudades. Si esto es posible, la aportación del estudio será el diseño y aplicación de una herramienta que, si bien está presente en nuestras sociedades, podrá ser utilizada de tanto por gobiernos como ciudadanos para promover su propio desarrollo político, económico, social y cultural en el ámbito municipal.

Hoy en día, las acciones políticas deben contar con la aprobación de las mayorías, y para ponerlas en marcha, deben ser respaldadas y operadas por estas mayorías. Los estados democráticos funcionan a partir de la suma de conciencias individuales que hacen posibles los procesos políticos.

Los gobiernos del siglo XXI se encuentran frente a un reto propio de los nuevos sistemas políticos: la participación ciudadana, ¿qué es?, ¿para qué sirve?, ¿a quién le sirve?, ¿cómo usarla? Esta tesis plantea que la participación ciudadana puede ser una herramienta para la cooperación social, y que a partir de ésta, se podrán diseñar y aplicar las políticas de los nuevos gobiernos democráticos.

Para ello, en los siguientes capítulos se intentará comprobar la hipótesis de que aumentar la cooperación social a partir de la participación ciudadana facilita la aplicación efectiva de políticas públicas para el desarrollo; puesto que, a medida

de que la sociedad toma parte en el diseño y aplicación de las dichas políticas, se apropia de ellas y su nivel de cooperación aumenta.

En este sentido, si la falta de involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones es causa de ilegitimidad de las políticas públicas, entonces, la cooperación social depende del nivel de participación ciudadana. No obstante, la no participación es consecuencia de la ausencia de una identidad colectiva que defina el perfil de la sociedad y que constituya fines claros para la cooperación; si esta afirmación es correcta, la gobernabilidad y la cooperación social dependen de la participación ciudadana a partir de la lógica del gobierno.

El propósito de esta tesis es proponer un modelo que sirva para determinar si la participación ciudadana puede influir en el nivel de cooperación social del ámbito municipal y evaluar la operatividad de éste a través de su aplicación en el municipio de Tempoal, Veracruz.

El modelo permitirá determinar las causas y consecuencias de la participación o en su caso, la no participación ciudadana de los habitantes de Tempoal y de este modo diseñar un planteamiento estratégico de comunicación política para promover la participación ciudadana en Tempoal, Veracruz.

Para esto, el estudio se llevó a cabo en cuatro etapas que serán descritas a continuación:

### **Capítulo primero: el Estado, la gobernabilidad y la participación ciudadana en el sistema democrático**

La primera parte de la investigación es la construcción de una nube de conceptos que nos ayude a crear una guía teórica en el menester de abordar el problema de la participación ciudadana en el contexto de la democracia. El objetivo es analizar, definir, entender y explicar los conceptos que se usarán en los capítulos siguientes y sus relaciones: gobernabilidad, gobernanza, legitimidad, estabilidad política, democracia, entre otros. Este ejercicio delimita un marco teórico que sustenta cualquier enunciado o condición del presente estudio.

### **Capítulo segundo: la participación ciudadana como herramienta para la cooperación social en el ámbito local**

La segunda parte de este ejercicio de investigación, sirvió para crear el escenario teórico metodológico, utilizando la nube de conceptos del primer capítulo y de este modo explicar los temas propios del estudio: participación ciudadana, identidad, niveles de participación y cooperación social en la gobernanza participativa. En

este capítulo están expuestas todas las ideas referentes al proceso de ciudadanización, y los mecanismos para comprender, en un primer momento, el fenómeno, y así tener formas de plantear una estrategia para abordarlo.

### **Capítulo tercero: estudio de caso: diagnóstico del Municipio de Tempoal, Veracruz y planteamiento estratégico para promover la participación ciudadana**

En el tercer y postrer capítulo se llevó a cabo una descripción del municipio de Tempoal, Veracruz: su historia, geografía, población, escolaridad, economía, política y gobierno. Además, se presentan la metodología y los resultados de una encuesta de participación ciudadana para determinar el nivel de participación ciudadana, los temas, las necesidades e intereses, la percepción de la política, el gobierno y demás valores relacionados con la identidad de lo tempoalense. Finalmente, el análisis lleva al planteamiento de una estrategia de comunicación política para promover la participación ciudadana en Tempoal, Veracruz y definir si es posible dirigir la cooperación social a partir de la participación ciudadana y la promoción de un nuevo tipo de identidad que conforme el perfil de la sociedad tempoalense.

**CAPÍTULO PRIMERO: EL ESTADO, LA GOBERNABILIDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO**

Para entender el papel de la participación ciudadana en los sistemas democráticos, es necesario identificar las funciones y relaciones de ésta; definir los conceptos que se utilizarán e identificar los elementos que se deben tomar en cuenta.

## **Gobernabilidad, un acercamiento teórico**

La palabra gobernabilidad, proviene del latín *gubernāre*, misma que era usada para referirse a la acción de pilotear un barco. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>1</sup>, la palabra alude a la calidad de gobernable, “lo que se puede gobernar”. Si tomamos como válida esta acepción, podemos, entonces, entenderla como forma de medición, que sirve para determinar qué tan gobernable es una ciudad, un país, un individuo o el sujeto que sea de nuestra preferencia. Esta forma de medición deberá tener sus propias unidades y criterios para determinar el nivel de esa calidad: ¿qué tan gobernable es una sociedad?, ¿cuáles serían los criterios para determinarlo? En principio de cuentas, el concepto, llevado al estudio de la sociedad y la política, es mucho más complejo y requiere un análisis a profundidad para establecer categorías específicas.

## **Eficacia y eficiencia, principios de gobernabilidad**

Para el Maestro Malagón Vera, la gobernabilidad radica en la capacidad del gobierno de generar acuerdos con todos los sectores sociales, y se refiere únicamente a los pactos políticos que se tienen que realizar y los acuerdos<sup>2</sup> que se dan en función de las políticas públicas. Para Tomassini, en cambio, la gobernabilidad es el resultado de la interacción de distintas realidades político-sociales que convergen en la relación de la sociedad, el Estado y los gobernantes:

---

<sup>1</sup> Diccionario de la lengua española. *Real Academia Española* .<http://dle.rae.es/?id=JHEm6kd&o=h>

<sup>2</sup> Alfonso Malagón Vera, en el Foro Internacional Michoacán “Gobernabilidad y Desarrollo Económico”.

La gobernabilidad, en definitiva, depende de la existencia de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que hagan posible la legitimidad, la eficiencia y la estabilidad del gobierno, en un sentido amplio.<sup>3</sup>

Jaime Osorio, en el mismo sentido, profundiza la cuestión de éstas tres realidades cuando afirma en su libro *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad* que:

La eficacia, la legitimidad y la estabilidad, se establece que constituyen los tres componentes fundamentales de la gobernabilidad. Los que gobiernan deben cumplir de manera adecuada con mandatos sociales y los de abajo otorgan su anuencia y su consenso. Un gobierno debe ser eficaz, esto es, debe tener la capacidad de alcanzar logros o metas prefijadas. Pero, también debe ser eficiente y obtener dichos logros al menor costo posible.<sup>4</sup>

Por tanto, Osorio no sólo rescata los tres principales componentes de la gobernabilidad de Tomassini, sino que propone al modelo la diferenciación entre el concepto de “eficiencia” de Tomassini y el suyo, “eficacia”; agregando así, otro elemento que se debe tomar en cuenta en el esquema de la formación de la gobernabilidad: el costo. Sin embargo, al costo de los “logros” del gobierno, que no son otra cosa que las políticas públicas y demás acciones exitosas que lleva a cabo la función política<sup>5</sup> sería pertinente, también, agregar el concepto de “temporalidad”, que, si bien, puede ser parte de los costos previstos ya en la “eficiencia” de la política; es también un elemento que modifica la percepción

---

<sup>3</sup> TOMASSINI, Luciano., *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco interamericano de desarrollo, México, 1993. Pág. IV

<sup>4</sup> OSORIO, Jaime., *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*, UAM, México. 1997

<sup>5</sup> Cfr. HELLER, Hermann., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México. 1998

social en función de los diferentes fenómenos que puedan ocurrir en la publicidad.<sup>6</sup>

A partir de esto, tenemos que: la formación de la gobernabilidad, en términos de realidad social y no de unidad de medida de dicha realidad social; se da a través de la convergencia de por lo menos tres componentes a considerar: eficacia (y eficiencia), legitimidad, y estabilidad.

## **Legitimidad**

La eficacia y eficiencia, que menciona Osorio, de las acciones de gobierno hace referencia a su efectividad, pero no a su oportunidad. Ahora, ¿cómo definir qué es oportuno y para quién es oportuno?, ¿cuáles son los criterios generales, si los hay, para comprender exactamente qué es lo que se debe hacer para que la convergencia de estas realidades dé como resultado una sociedad más o menos gobernable? “¿Cómo definir las metas y cómo se decide en qué sectores sociales se deben descargar los costos para ser eficientes en materia política y económica?”<sup>7</sup>, por ejemplo.

La respuesta puede estar en la legitimidad de las relaciones de poder. Según Max Weber (1970), la legitimidad es parte de la conformación del Estado y se define como la aceptación y obediencia que los gobernados le otorgan a sus gobernantes, a partir de las estructuras de poder que son legítimas en la dominación: poder aceptado y considerado válido.<sup>8</sup> Para Weber, la legitimidad está dada por una relación de dominación, no a partir de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, y menos de su oportunidad. Sin embargo, para otros

---

<sup>6</sup> Se utiliza el término “publicidad” en el sentido de Habermas. Véase: HABERMAS, Jürgen., *Historia y crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1981 (e.o. de 1962)

<sup>7</sup> OSORIO, Jaime., *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*, UAM, México. 1997 Pág. XXXV

<sup>8</sup> Cfr. WEBER, Max. *El político y el científico*. Alianza editorial. España. 1984



expertos en el tema, como María del Carmen Barranco Avilés, la eficacia es el elemento clave para la legitimidad del poder, que se manifiesta como obediencia voluntaria<sup>9</sup>, no como dominación; en tanto se entiende que un ciudadano será sujeto de la obediencia sólo si le parece que ha sido beneficiado, en cualquiera de los planos de comprensión, por el “logro” del gobierno.

Aunque parecen distantes ambos puntos de vista, la relación es inherente y pueden ser complementarios: la legitimidad, entendida como dominación, proviene de la eficacia de las acciones políticas en el marco de las relaciones de poder que hicieron de éstas una relación de dominados y dominadores; y si, en cambio, entendemos a la legitimidad como obediencia voluntaria, estaríamos hablando también de la eficacia de las acciones políticas preexistentes que los individuos consideraron adecuadas. Decimos que una acción política es legítima cuando goza de la aceptación del grupo social al que va dirigida y de los demás grupos sociales, pero depende de la eficacia, por supuesto, de dicha acción. Por tanto, podemos afirmar que la legitimidad es, entonces, una realidad que parte de lo político y que se ve proyectada en la percepción social. Y da lugar, como consecuencia de la aceptación y la obediencia, a la gobernabilidad, en este caso sí, como calidad de lo gobernable.

## **Estabilidad política**

El último componente del esquema es la estabilidad política; quizás éste sea el más importante de todos porque no es sólo parte, sino también resultado de la gobernabilidad. En este tema, las opiniones son tantas como personas en el mundo hablando de política. Para algunos, la estabilidad política depende de la configuración del sistema político y las posibilidades de transformación de éste. Almond y Verba, por ejemplo, aseguran que la estabilidad política no es otra cosa

---

<sup>9</sup> Cfr. BARRANCO, María del Carmen., *La teoría jurídica de los derechos fundamentales*, Dykinson y Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2000.

que la continuidad de los sistemas políticos a través del tiempo; y que depende de dos factores: la cultura cívica y una estructura democrática.<sup>10</sup> Es decir, para ellos, la democracia es el único camino hacia la estabilidad.

Por otro lado, encontramos opiniones que optan por que los sistemas políticos sean lo suficientemente fuertes para resolver los problemas sociales, por ejemplo, Facundo González Bárcenas:

Podemos definir la estabilidad política como la capacidad de los sistemas políticos para mantener una baja generación de conflictos y de resolverlos exitosamente ya sean producidos por el propio sistema o derivados de su entorno, de manera que logra la continuidad de sus funciones básicas y proporciona certidumbre a los actores políticos.<sup>11</sup>

Para Luhmann, en cambio, la estabilidad de los sistemas tiene que ser una relación permanentemente en cambio entre los factores propios del sistema y los de su ambiente; mismos que se van ajustando y transformando en el devenir del tiempo.<sup>12</sup> Como vemos, la estructura que hace posible la gobernabilidad es dependiente de tres momentos: a) el gobierno; b) la sociedad y c) el Estado. De acuerdo con estas ideas podemos construir el esquema siguiente:

Si seguimos la dirección de las manecillas del reloj podemos encontrar la fórmula de la gobernabilidad y la gobernanza a partir de la legitimación del sistema político desde las acciones de gobierno, con los elementos fundamentales de Osorio y el ámbito en el que tienen lugar, con su interdependencia. La legitimidad se da en el plano social, sin embargo, depende del plano de gobierno porque a él es al que se dirigen las percepciones y las respuestas. Y asimismo, la estabilidad

---

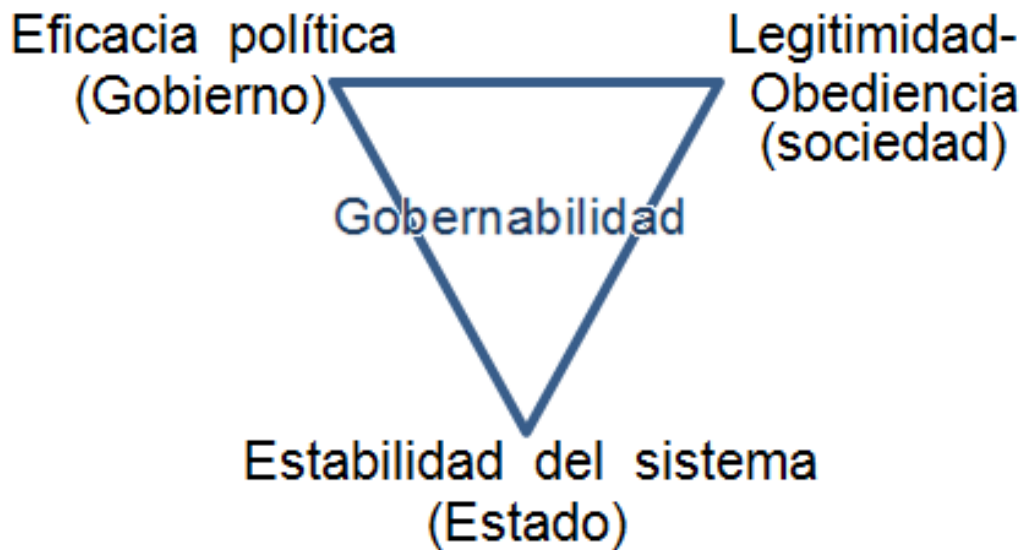
<sup>10</sup> Cfr. ALMOD, Gabriel y VERBA, Sidney., *The civil culture*. SAGE. Estados Unidos. 1989

<sup>11</sup> GONZÁLES BARCENAS, Facundo., "Estabilidad política", en: *Léxico de política*. Fondo de cultura económica. México. 2000. Pág.XV

<sup>12</sup> Cfr. LUHMANN, Niklas. *La política como sistema.*, Universidad Iberoamericana. México 2009.

del sistema político que configura el Estado depende de la legitimidad de todas las acciones en el plano social. De lo que se sigue que, si la acción está situada en el ámbito de lo social, hablamos de un sistema gobernable, pero si la raíz parte del ámbito de gobierno, a esto se le llama, según AnneMetteKjaer y otros autores, gobernanza.

13



### **Del sistema democrático**

Existen, dentro de los sistemas políticos, componentes y condiciones que permiten, en lo general que un grupo social dentro de un territorio determinado sea gobernable o no. Pero cada sistema político es diferente entre sí, incluso si

---

<sup>13</sup> Fig. I "La gobernabilidad, legitimidad y eficacia". Creación propia.

hablamos de sistemas que utilizan el método democrático para elegir sus políticas o su gobierno; pueden tener enormes diferencias que dependen de sus formaciones sociales.<sup>14</sup> En este sentido, cada uno de los elementos antes mencionados: la eficacia de la política, la legitimidad de las acciones, y la estabilidad del sistema pueden significar cosas distintas dependiendo de cada sistema político en particular. ¿Cómo sabemos qué tan estable es un sistema? ¿Cuáles son sus condiciones y características, y las posibilidades de permanecer o regenerarse?<sup>15</sup>

En el caso particular del sistema político democrático, si es que se puede hablar de uno solo, o de los sistemas políticos que usan el método y los valores de la democracia para su existencia; las condiciones tienen sus propios atributos y diferencias en relación con el resto de los sistemas políticos. Por ejemplo, no es lo mismo hablar del tema de “desarrollo” en la democracia que en un sistema no democrático; así como un sistema presidencialista democrático no es lo mismo que uno presidencialista que no se rige a partir de los valores de la democracia. Entonces, para entender todas las posibilidades de la gobernabilidad, es necesario distinguir, primero, las condiciones, valores y variables de la democracia moderna en los llamados “Estados democráticos”<sup>16</sup>

## **El sistema democrático: condiciones y valores**

La intención de este apartado es describir, entender y definir el campo-sujeto de la gobernabilidad en nuestros días: los sistemas políticos democráticos. Para ello, definiremos, lo que será en términos operativos, para esta investigación un Sistema Político y, por supuesto, lo que significa Democracia, también de manera concreta y funcional a este estudio, para evitar contar la historia completa desde la democracia clásica, hasta la de nuestros días.

---

<sup>14</sup> Véase: Amin, S., *Sobre el desarrollo desigual de las formaciones sociales*, Anagrama, España, 1974

<sup>15</sup> Los sistemas políticos se regeneran mediante la reproducción de sus valores y creencias de manera colectiva. Véase: Cfr. Crozier, M. y Friedberg, E., *El actor y el sistema*. Ed. Alianza, Buenos Aires, 1990

<sup>16</sup> Cfr. Neumann, Franz., *El estado democrático y el Estado autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1968

Uno de los debates más extensos de la historia de la Ciencia Política, la Historia, la Sociología y muchas otras disciplinas de estudio de la sociedad y el Estado, se ha dado alrededor del término Democracia. ¿Qué es la democracia?, ¿para qué sirve tal palabra?, ¿cómo se define y qué es exactamente lo que define? Si planteáramos estos cuestionamientos a todos los individuos en el “mundo democrático”, seguramente conseguiríamos una infinidad de respuestas, tantas como personas existan en este lado del globo político.

En todas las primarias de México, por ejemplo, enseñaron a los niños a repetir: “La democracia significa „el poder del pueblo”,” pero ¿quién es el pueblo?, ¿cuál poder? Sartori entendió muy bien la necesidad de definir, en términos reales y visibles, lo que es la Democracia, y también lo que no es:

Definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de la democracia. Si vamos a definir la democracia de manera “irreal”, no encontramos nunca “realidades democráticas”. Y cuando de vez en cuando declaramos “esto es democracia” o “esto no lo es”, queda en claro que el juicio depende de la definición o de nuestra idea sobre qué es la democracia, qué puede ser o qué debe ser.<sup>17</sup>

Para Sartori, la Democracia tiene una definición normativa; es decir que para entender la realidad democrática, no basta con conocer el significado de la palabra, ya que éste, venido de un sinnúmero de filósofos, teóricos y analistas, sólo nos proporciona un conjunto de valores de lo que la democracia, en abstracto, es, “...pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática”<sup>18</sup>. En lo absoluto, la democracia entonces, debe ser vista desde dos ópticas distintas: por un lado, desde la “realidad” democrática en las sociedades que se

---

<sup>17</sup> SARTORI, Giovanni., *¿Qué es la democracia?*, Patria Editorial, México, 1999, Pag. III

<sup>18</sup> *Ibidem*. Pág.VI

autoproclaman así, y por otro, de los valores que el mundo considera democráticos, y que constituyen el concepto. “Como se comprende, la distinción entre democracia en sentido prescriptivo y democracia en sentido descriptivo, es verdaderamente fundamental”<sup>19</sup>.

En el sentido descriptivo del término, podemos entender varios tipos de democracia, descripciones que se refieren a aspectos distintos de la totalidad del complejo social. Por ejemplo, si hablamos en términos de entidad política, podríamos definir a una forma específica de Estado<sup>20</sup> como democrático, en donde se utiliza el método democrático para constituir las reglas de la construcción de consensos y dirigir la política y el gobierno a partir de todas las instituciones: acceso al poder político, ámbito legislativo y demás actividades de sentido de la función política.

Si, por otro lado, la referencia se centra en los grupos sociales o la sociedad en general, como elemento cultural, estaríamos hablando de democracia social<sup>21</sup>, un término empleado para definir los valores sociales que dirigen el comportamiento de los individuos en torno a los asuntos públicos y en general, gobiernan su vida cotidiana.

Para Alexis de Tocqueville, la democracia no era sino la forma de vida de una sociedad que se consideraba con los mismos derechos y en igualdad de condiciones sociales (no económicas), que los obligaba a tratarse del mismo modo sin importar la raza, la actividad económica o el nivel de estudios. De eso se deduce que, la democracia política está construida a partir de la igualdad jurídico-política<sup>22</sup>, mientras que la Democracia Social, que describe a un tipo de

---

<sup>19</sup> *Ibidem*. Pág.V

<sup>20</sup> Para Zippelius, la “forma del Estado” es la configuración específica de las instituciones que controlan al Estado. Véase: ZIPPELIUS, Reinhold., *Teoría general del Estado*, Porrúa, México, 1998.

<sup>21</sup> Para Alexis de Tocqueville, la democracia estadounidense era una democracia caracterizada por la igualdad de condiciones sociales; y aunque en los derechos políticos aún no llegaba a consolidarse, esta igualdad gobernaba el espíritu de la sociedad norteamericana. Véase: DE TOCQUEVILLE, Alexis., *La Democracia en América*, Alianza Edit., México, 1999

<sup>22</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni., *¿Qué es la democracia?*, Patria Editorial, México pág. VII

democracia que está en el ambiente<sup>23</sup>, y se sostiene de la igualdad de condiciones de estatus<sup>24</sup> entre los individuos a nivel de imaginario social.<sup>25</sup>

Los dos valores fundamentales de la democracia moderna son la igualdad y la libertad. Sabemos, por supuesto que el primero está presente aún en nuestras sociedades y se refiere principalmente a los derechos y obligaciones ante el Estado y con los demás integrantes de la sociedad. Pero ¿libertad? ¿liberalismo y democracia?, “¿qué nace primero? Si ponemos como cabeza a los griegos, la democracia es antigua, el liberalismo es moderno. Pero si nos referimos a la democracia de los modernos, entonces el liberalismo viene primero y la democracia después.”<sup>26</sup>

Ese valor de la libertad democrática que nace del choque en la segunda mitad del siglo XIX de la doctrina liberal y las ideas democráticas perdura hasta nuestros días. Pero de alguna forma, la democracia se convirtió en un medio y no un fin, porque el gran fin era la libertad, y el esfuerzo que los Estados debían hacer para conceder esa libertad (económica y social) a los ciudadanos, pasaba por el camino democrático. Para Alexis de Tocqueville, en el ampliamente citado *Democracia en América*, la democracia liberal es el capitalismo de los socialmente iguales, pero económicamente distintos, y es cuando la Democracia ya no está más cerca del comunismo que del liberalismo, sino todo lo contrario: ahora, para el mundo moderno, el comunismo es la antítesis de la Democracia. Y es Sartori quien cita a Tocqueville:

Tocqueville decía, al intervenir el 12 de septiembre de 1848 en la Asamblea Constituyente, durante el debate sobre el derecho al trabajo: “La democracia y el socialismo se unen sólo por una palabra, la igualdad; pero nótese la diferencia: la democracia quiere la igualdad en la libertad, el

---

<sup>23</sup> El ambiente es una referencia al conjunto de individuos que crean un grupo de correspondencia cognoscitiva y dibujan un patrón de pensamiento en la sociedad.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Cfr. TAYLOR, Charles., *Imaginario sociales modernos*, Paidós, México, 2006.

<sup>26</sup> SARTORI, Giovanni., *¿Qué es la democracia?*, Patria Editorial, México. Pág. CCI

socialismo quiere la igualdad en las incomodidades y en la servidumbre”. ¿Tocqueville, tal vez, se había retractado? De ninguna manera. Es que ahora él atribuye al término democracia un nuevo significado: su democracia es la liberal democracia.<sup>27</sup>

La democracia sobreviene al liberalismo y no al revés. Sin embargo, las formas de medir la democracia o la calidad de la democracia están enfocadas a resultados contables y no ideales prescritos.

Para Schumpeter, por otro lado, la democracia no es más que un método para la toma de decisiones, primero en la elección de los representantes, y después las decisiones políticas; y éste “método democrático” se basa en la competencia electoral.

Esta visión de la democrática, centrada fundamentalmente en las actividades propias de la liberal democracia: la libre competencia tanto en el terreno político, como en el económico; y refleja una unión estrecha entre las dos concepciones antes mencionadas. La democracia, es entonces, sólo un método para que la población periódicamente acepte o rechace el actuar de los gobernantes; y los partidos políticos son un medio para consolidar la competencia por el poder político en el terreno de los procesos electorales.

Otra concepción de la democracia es la que Alicia Zaccardi concibe como Democracia Participativa, en donde la sociedad no sólo ejerce sus derechos políticos a través del voto para elegir a los representantes que toman las decisiones políticas, sino que también “se involucra en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas”<sup>28</sup>, por tanto, la participación de la sociedad en los asuntos políticos cobra importancia en los sistemas democráticos, y a este tipo de participación en

---

<sup>27</sup> *Ibidem*. Pág. CCII

<sup>28</sup> ZACCARDI, Alicia., “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en *Democracia y Gobernabilidad*, Porrúa, México, 2007, Pág. CLX

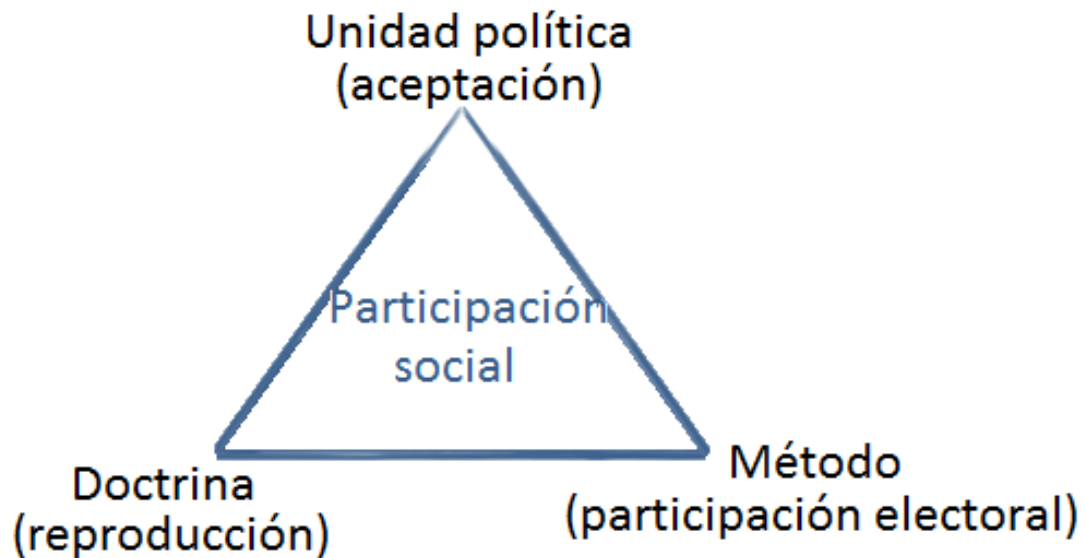


específico, se le llamará “Participación Ciudadana”, concepto que en páginas posteriores, definiremos con calma.

Con estas concepciones de lo que es la democracia moderna, entendida, primero como un ideal y después como una práctica, podemos enunciar, para fines operativos, los elementos que conciernen a nuestro análisis: la democracia como unidad política, como doctrina y como método.

1. La democracia como **unidad política** es un conjunto de reglas establecidas que regulan la lucha por el poder político e involucran a la sociedad en su conjunto, civilizando así el conflicto, y que dan sentido a las actividades de la ciudadanía.
2. La democracia como **doctrina social** significa: libertad de competencia en lo político y en lo económico; e igualdad, de derechos políticos y de condiciones sociales. Define el carácter del universo social, el deber ser de la organización y los efectos en la ciudadanía.
3. La democracia como **método** es la aplicación práctica de los valores en la contienda electoral. Partidos, candidatos y votos ciudadanos.

La democracia prescriptiva dictamina el perfil del sistema democrático, la doctrina promueve los valores que deberán seguirse y el método es la aplicación de estos valores, ¿pero cuál es la clave para que todos estos elementos funcionen?: la respuesta parece más complicada que el planteamiento inicial, sin embargo es una deducción lógica: para que funcione un sistema democrático requiere de la participación social en cada uno de los espacios que lo conforman.



29

Si seguimos las manecillas del reloj, estamos siguiendo el mecanismo de comprensión del sistema democrático, y definiendo la democracia participativa, desde la óptica de la participación social y su funcionamiento.

### **De la gobernanza**

En este primer capítulo definimos ya los conceptos de Democracia, Sistema democrático, gobernabilidad, y les dimos un lugar y una relación específica en la construcción del tema de la participación en el ámbito político de la sociedad como herramienta para la gobernabilidad y gobernanza desde la perspectiva del

---

<sup>29</sup> Fig. II "Formas de participación social en cada elemento de la democracia." Interpretación.

gobierno. Este esfuerzo es para construir una metodología que nos ayude a abordar el tema del municipio de Tempoal, Veracruz, México y diseñar una propuesta para facilitar esta posibilidad. El caso de la gobernanza tendrá un tratamiento especial ya que define el carácter de esta investigación.

### **¿Por qué hablar de gobernanza?**

En este apartado se hablará de la gobernanza y su conformación práctica, para así tener un marco de referencia al abordar, al fin, el tema que concierne a nuestro estudio: el de la participación ciudadana. Sin embargo, definir la gobernanza es importante porque depende de ello dejar en claro la postura de esta investigación con referencia al hemisferio de participación en la construcción teórica. Es decir, se habla desde la posición de la aplicación de las políticas públicas y no desde la posición de la sociedad como receptora de éstas.

Por otro lado, la utilidad de esta investigación tiene que ver con las demandas sociales y los intereses de la población en general, cuando afectan al desarrollo económico, político y social de las ciudades.

### **¿Qué significa gobernanza?**

Muchos teóricos y gobernantes en el ancho y largo del mundo han tratado de encontrar una fórmula para conseguir la permanencia de una opción política en el poder que controla al Estado, desde Maquiavelo hasta Alberto Pérez González<sup>30</sup>. Pero, aunque no ha sido inútil esta lucha, las respuestas que tenemos de frente, lejos de resolvernos el problema, nos develan muchas más contradicciones y provocan que salten de nuestros ojos muchas más dudas. Por ejemplo, la

---

<sup>30</sup> Autores de libros de estrategias para alcanzar o permanecer en el poder político, muy distantes en el tiempo. Véase: *El Príncipe* y *Estrategias de Comunicación*, respectivamente.

permanencia en el poder de las dictaduras está muy distante de la permanencia en el poder de las democracias representativas. ¿En dónde estamos parados?, ¿qué cosa es la gobernanza?, ¿a qué fenómeno social explica o qué elemento de la política o la sociedad define?

Etimológicamente, gobernanza proviene del griego *Kubernán* (navegar o conducir), y fue usado por Platón para designar un conjunto de reglas. El término proviene del latín antiguo: *gubernare*. En ocasiones el término ha sido usado como sinónimo de gobierno, o como “el acto de manejar un gobierno en la función pública”<sup>31</sup>. Sin embargo, en el estudio de la ciencia política, por ejemplo, el término se usa de formas distintas a las funciones del gobierno, y además incluye actores de la sociedad civil y no sólo asuntos propios del gobierno. Por ejemplo, el caso de Rosenau, que considera que la gobernanza es concebida para comprender sistemas de reglas en todos los niveles de la actividad humana, desde la familia hasta la organización internacional.<sup>32</sup> Es decir, la gobernanza como ejercicio del control en cualquier ámbito de la sociedad y desde cualquier perspectiva. O el caso de Hyden, para quien la gobernanza es la administración de las reglas del juego político, sean formales o informales; es entonces el marco en el que se desarrollan y resuelven los conflictos políticos.

Estas definiciones son tan sólo un acercamiento desde diversas perspectivas a lo que la gobernanza es o puede ser, dependiendo del uso específico del término. Como se lee en el párrafo de arriba, se puede hablar de gobernanza desde la familia hasta el Estado y entre los estados. Sin embargo, cada definición de ésta, tiene un campo específico de estudio de la ciencia política: desde la administración pública hasta las relaciones internacionales y la política comparada. De hecho, en algunos casos, los estudios acerca de gobernanza de los estados, radican más en las relaciones entre éstos que en sus actividades internas; de modo que nos encontramos en un mundo de posibilidades de la gobernanza. Sin embargo, estas posibilidades no deben verse, de ninguna

---

<sup>31</sup> Cfr. *Concise Oxford Dictionary*, “governance”:  
<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/governance>

<sup>32</sup> Cfr. ROSENAU, James., *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge University, UK, 1992

manera, por separado, sino haciendo un conjunto de elementos que puede servir para unificar el tratado de los temas desde la posición que comprenda el análisis; por ejemplo, con la globalización de la economía, el tratado de los temas de la llamada política doméstica o de la política internacional se sitúan prácticamente en el mismo campo y la distinción es mínima; y en caso de haberla, los puntos de relación entre una y otra son incontables.

### **Una definición operativa**

En términos de la multiplicidad de campos a los que la palabra Gobernanza se refiere, AnneMatteKjaer nos dice que:

*We can say that governance refers to something broader than government, and it is about steering and the rules of the game. The reference to rule-making and rules of the game provides a hint that there is an additional common feature of governance in (...) the institutions and institutional change.*<sup>33</sup>

Si seguimos esta directriz nos acercamos a entender a la gobernanza como efecto del institucionalismo: el conjunto de reglas del juego político que regulan el comportamiento social en los diferentes ámbitos de acción; en la misma dirección continúa AnneMatte, cuando resalta la obvia interrelación que existe entre el institucionalismo y la gobernanza desde la perspectiva de los efectos:

*The differences between various institutionalisms boil down to two assumptions about human behaviour, one rational and one sociological. In*

---

<sup>33</sup> MATTE, KjaerAnne., *Governance*, PlityPress, Estados Unidos, 2004.Pág.V

*the rational behavioral model, preferences are exogenous: the individual lists his or her alternatives for action, decides which alternative would best maximize utility and then acts accordingly. (...) In the sociological behavioral model, preferences are endogenous: the individual has been socialized into having certain values and norms that determine behavior.*<sup>34</sup>

Desde esta perspectiva, las instituciones juegan un papel fundamental en el tema de la gobernanza, en tanto son ellas las que limitan y hasta cierto punto dirigen gran parte de las acciones de los individuos en sociedad. Las instituciones tienen un marco normativo que prohíbe actividades o promueve valores culturales; estas dos funciones institucionales condicionan a los grupos y determinan hasta cierto punto el comportamiento político. En efecto, la estructura del gobierno, sea federalista o unitaria; el sistema electoral, sea proporcional o mayoritario, o el sistema de partidos, sea bipartidista o multipartidista; afectan el comportamiento político: ¡claro! Dictaminan las reglas del juego y las actividades que los individuos deben realizar en su participación de este sistema; y, estas estructuras necesitan una razón de sentido (ideología) que se promueva desde las mismas instituciones del Estado.<sup>35</sup>

Ahora, tales reglas deben legitimarse si buscan subsistir en la estabilidad. Si son aplicadas desde la arbitrariedad o acompañadas por el uso de la fuerza; los individuos se resistirían a su cumplimiento. Y como decíamos anteriormente, la legitimidad se da a partir de la eficacia de la política o de las acciones políticas que se llevan a cabo desde el gobierno.

Desde la perspectiva propuesta, podemos entender a la gobernanza como: la configuración, aplicación y cumplimiento de las reglas del juego político y social, que parte de las instituciones y que se nutre de la promoción de una ideología dominante.

---

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> Propia interpretación de: MATTE, KjaerAnne., *Governance*, PlityPress, Estados Unidos, 2004. Pág.V

**CAPÍTULO SEGUNDO: DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A LA  
COOPERACIÓN SOCIAL**

## Ciudadanía e identidad

Uno de los conceptos más utilizados en la jerga política, por la comunidad científica de lo social, entre expertos en materia electoral, y otros temas, es sin duda el de Ciudadanía. Sin embargo, su uso es tan extenso que difícilmente sirve para describir a un tipo específico de fenómeno social o para clasificar a un tipo de persona. De hecho, es usualmente empleado para referirse a cualquier individuo que forma parte de la sociedad, o para definir a los habitantes de una ciudad. Varios son los contextos en donde la palabra se emplea, pero pocos en donde tiene real participación desde mi perspectiva. Por estas razones, es necesario hacer un recorrido teórico para encontrar una definición que sirva a nuestros fines.

Sergio Tamayo nos ofrece una definición formal de Ciudadanía que permite acercarnos un poco a la constitución teórica del término:

Se define, en términos funcionales, como el conjunto de ciudadanos que forman la membrecía de una comunidad política, es decir la *polis*. En tanto miembros de la comunidad, los ciudadanos actúan e interactúan en función de reglas y normas que se establecen jurídicamente, ya sean derechos u obligaciones. Dado que la ciudadanía es una asociación de individuos debe existir un árbitro, una autoridad, que es el Estado.<sup>36</sup>

Siguiendo esta definición, para Tamayo, la conformación de la ciudadanía se da a través de tres elementos: 1. La membrecía de una comunidad política; 2. Los derechos y obligaciones de los miembros; y 3. La participación en la toma de

---

<sup>36</sup> TAMAYO, Sergio., *Crítica de la ciudadanía*. UAM. México. 2010. Pág. XXII



decisiones de la comunidad.<sup>37</sup> Esta definición, entonces, contempla tres momentos de la creación y práctica de la ciudadanía: el primer momento lo genera el Estado al reconocer a un integrante de la sociedad como miembro de esta organización; el segundo momento ocurre en la relación del miembro con el Estado porque se da a través del conjunto de reglas que el individuo reconocido debe seguir y sus derechos como miembro, este momento es el que define la visión de la ciudadanía en cuestión: si es liberal, republicana o democrática; y el tercer momento se da en el ciudadano, cuando éste se hace parte de la toma de decisiones que conciernen al Estado. Estos tres momentos se dan en cualquier organización social; sin embargo, el modo en el que se lleva a cabo cada uno, cambia según el país o el momento histórico en el que tenga lugar.

Podemos decir que la ciudadanía parte de la relación entre el Estado y la sociedad, y el tipo de ciudadanía depende fundamentalmente de la configuración del Estado. Sin embargo, los aspectos específicos de ciudadanía se fundamentan en los elementos culturales de cada sociedad, su identidad, sus tradiciones y costumbres, su forma particular de participar en la toma de decisiones políticas y su educación cívica. En este sentido, el Estado sólo es el marco de expresión de la ciudadanía, en tanto limita pero no define, los efectos de ésta en el espacio público. Por el contrario, la configuración del Estado se adapta, en gran medida al conjunto de valores, creencias, tradiciones, y demás aspectos culturales de la sociedad.

Ahora, la membresía es un elemento de pertenencia. ¿Pertenencia a qué? El Estado-nación, ofrece un paquete de beneficios al formar parte de él y también un paquete de obligaciones; pero la pertenencia no se da en función de las obligaciones y beneficios, sino en torno a los valores intangibles de esos beneficios; que los miembros entienden, en su imaginario,<sup>38</sup> a partir de sus rasgos culturales que los definen como individuos en esa sociedad en específico. Un

---

<sup>37</sup> Cfr. TAMAYO, Sergio., *Crítica de la ciudadanía*. UAM. México. 2010.

<sup>38</sup> Un imaginario es "El modo en que las personas imaginan su existencia social, el tipo de relaciones que mantienen unas con otras y el tipo de cosas que ocurren entre ellas, las expectativas que se cumplen habitualmente y las imágenes e ideas normativas más profundas que subyacen a estas expectativas." Véase: TAYLOR, Charles., *Imaginarios sociales modernos*, Paidós, México, 2006, Pág. 39

ciudadano pertenece al Estado-nación, pero lo entiende sólo a través de los efectos que vive de esa relación. Si hablamos de pertenencia a un conjunto de valores, narrativas, creencias y demás elementos culturales, hablamos de un tipo de identidad; la ciudadanía sería, entonces un tipo de identidad que subsiste en la pertenencia, y depende del Estado que esta pertenencia se genere en la población para su ciudadanización; siguiendo a Tamayo:

Si la ciudadanía se constituye como una identidad del ser como nacional, la nacionalidad se justifica en el pensamiento nacionalista, el de ser una comunidad cultural, con un territorio delimitado y reproducida por los linajes de descendencia. La ciudadanía entonces puede adquirirse por transmisión, por matrimonios interculturales, por residencia, por integración y asimilación, por ser adepto a la ideología política del estado, o por sujetarse a los estilos de vida del grupo social al que se aspira pertenecer. No todos los estados requieren de todos estos elementos para convertir a las personas en ciudadanas, algunos más que otros.<sup>39</sup>

Entonces, la ciudadanía es la identidad que resulta del reconocimiento del individuo como parte del Estado. Pero esta identidad nacional: “Soy Mexicano”, está compuesta de un conjunto de condiciones preexistentes que permiten el reconocimiento, lo cual, en resumidas cuentas, podemos decir que: “El Estado puede ser entendido como un contrato social entre ciudadanos miembros de la *polis*. A su vez, la Nación puede entenderse como la comunidad de sentimientos, anclada en las tradiciones, la cultura, el lenguaje y la historia.”<sup>40</sup> Subsisten, entonces, al unísono, lo universal del contrato social que otorga membrecía a los ciudadanos, y por el otro, la agrupación de valores que conjuntan estos ciudadanos, a partir de la cultura. Entonces, la ciudadanía es una identidad política porque existe a partir de un hecho político: la designación de un lugar en la organización social.

---

<sup>39</sup> TAMAYO. Sergio. *Crítica de la ciudadanía*. UAM. México. 2010. Pág. 43

<sup>40</sup> *Ibidem*.

Dicho lo anterior, ¿qué determina la ciudadanía?, ¿o quién lo determina?: en principio, el Estado, al otorgar la membrecía; pero si entendemos a la ciudadanía como forma de identidad cultural, entonces se expresa también por el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos, lo cual es fundamental en la relación, primero, entre el individuo y el Estado, y luego entre los grupos sociales que integran la Nación, entendida como unidad cultural. En este sentido, la ciudadanía sólo podría formarse a partir de la identidad cultural de los ciudadanos reconocidos por el Estado, que en el imaginario social se asuman a ellos mismos como parte de la toma de decisiones, sea o no efectiva esa participación. Esta idea está determinada por la visión del mundo social de cada individuo, por el imaginario social que, según Charles Taylor, impulsa todo nuestro comportamiento social y político en tanto lo dota de sentido:

Va más allá de la idea inmediata que da sentido a nuestras prácticas particulares. Esta extensión del concepto no es arbitraria, pues del mismo modo que la práctica sin la idea no tendría ningún sentido para nosotros, y por lo tanto no sería posible, también la idea debe remitirse a una comprensión más amplia de nuestra situación si es que ha de tener sentido: la relación que mantenemos unos con otros, cómo hemos llegado a esta situación, cómo nos relacionamos con otros grupos, etc. (...) Vemos, pues, que nuestra idea de lo que estamos haciendo (sin la cual no estaríamos realizando este acto) cobra sentido en el marco de una comprensión más amplia de la situación: cuál es la relación que mantenemos o hemos mantenido entre nosotros así como con el poder.<sup>41</sup>

Sin embargo, aunque esta relación con el poder de los ciudadanos está definida por el reconocimiento que les ha sido otorgado por el Estado, la posición personal frente a los actores en la sociedad, frente a los fenómenos políticos, de organización y convivencia social, se explica desde las identidades individuales, que según Stuart Hall, “tienen que ver con las cuestiones referidas al uso de los recursos de la historia, la lengua y la cultura en el proceso de devenir y no de ser;

---

<sup>41</sup> TAYLOR, Charles., *Imaginarios sociales modernos*. Paidós. 2006. México. Pág. IXL

no „quiénes somos“ o „de dónde venimos“, sino en qué podríamos convertirnos, cómo nos han representado y cómo atañe ello al modo como podríamos representarnos.”<sup>42</sup> Esta noción de la identidad como una cuestión que permanentemente cambia y que, además, se puede promover desde el Estado, nos va a servir para construir una herramienta de participación social que integre a la comunidad y, con la coordinación del gobierno, pueda intervenir en las decisiones para legitimarlas.

## De la participación ciudadana

Su origen etimológico se encuentra en el latín: *participare* (tomar parte), que está compuesta por *pars*, *partis*(parte) y el verbo *capere*(tomar).<sup>43</sup> Los individuos “toman parte” de las actividades de sentido de la sociedad organizada en Estado, pero no siempre en su organización.

Un empresario participa en la economía, un Senador, en la política, un campesino es parte de un sistema de producción y, por tanto, tiene una participación específica. De hecho, hasta en lo más básico de la política: sus efectos, podemos encontrar espacios donde la sociedad en general tiene niveles de participación. Sin embargo, esta participación no es en función de la política económica, por ejemplo, ni determina la organización social; está limitada por la ley, primero, y por el conjunto de valores, creencias y actitudes que la condicionan.

Para Silvia de la O y José Luis Villanueva, tomando como referencia el trabajo de Nuria Cunill G., *Participación ciudadana*, la participación se puede entender a partir del ámbito de acción de cada forma y en el nivel de intervención que tenga la sociedad civil y se clasifica en participación social, comunitaria, política y ciudadana:

---

<sup>42</sup> HALL, Stuart., “¿Quién necesita la identidad?” En: StuartHall y Pauldu Gay (eds), *Cuestiones de Identidad*, Amorrortu Editores, Buenos Aires 2009

<sup>43</sup> Cfr. *Diccionario etimológico de Chile*, “etimología de participar”: <http://etimologias.dechile.net/?participar>

Participación social: se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales.<sup>44</sup>

Este tipo de participación tiene que ver eminentemente con la relación de los ciudadanos con otras instituciones y organizaciones de la sociedad. Por otro lado, la participación comunitaria:

Ha sido convencionalmente entendida en un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y en general están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata. El término *participación comunitaria* está a su vez vinculado con el de *desarrollo comunitario*, cuya intencionalidad está dirigida a fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas y, eventualmente, a orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes.<sup>45</sup>

Este tipo de participación tiene efectos directos en el terreno del desarrollo social de la comunidad, manteniendo relación con el Estado y el gobierno, pero sin intervenir directamente en las acciones de este último.

Ahora, si hablamos de intervención directa en los asuntos del gobierno, estamos hablando de la participación política, en tanto se da a partir de la lucha por el poder, las elecciones y la intervención directa en los asuntos políticos, de gobierno u organización del Estado:

Es entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, consejos municipales y cualquier otro tipo que represente los intereses

---

<sup>44</sup> GALEANA, Silvia y VILLANUEVA, José Luis, "La participación y gestión social", en *Participación social: retos y perspectivas*, Plaza y Valdés, México, 2003. Pág. IC

<sup>45</sup> *Ibidem*. Pág. IC

globales de una comunidad política, u ordenamiento general como el municipio, la provincia, la región o el Estado.<sup>46</sup>

Citada por los autores, Nuria Cunill diferencia a la participación política de la ciudadana en que la primera, a pesar de tener injerencia directa en los asuntos públicos, no parte de la vinculación de los intereses de la sociedad; sino sólo de los individuos aislados. Y nos dice:

La participación ciudadana: está dirigida a promover y crear nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las actividades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien, directamente para que se sustituya al Estado en la relación de determinadas funciones. La participación ciudadana bajo esta concepción no pretende instituirse como un medio para sustituir a la administración burocrática por una gestión democrática, sino que, mejor, logra sentido en tanto se advierte la necesidad de optimizar la administración burocrática en razón de la pérdida de eficacia de sus mecanismos tradicionales.<sup>47</sup>

Para los fines de esta investigación, es importante analizar y puntualizar las competencias específicas de la participación ciudadana en el ejercicio del poder político.

Si entendemos a la ciudadanía como el reconocimiento del Estado de los individuos como parte de su organización, entonces, cuando hablamos de participación ciudadana, hablamos de un momento social en que los individuos (reconocidos como ciudadanos) hacen uso de su calidad y participan, como ciudadanos, en la toma de decisiones. Según Pindado Sánchez, la participación ciudadana es el acto de tomar parte, de intervenir, en la cosa pública.<sup>48</sup> Y aclara:

---

<sup>46</sup> *Ibidem*. Pág. C

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Cfr. PINDADO, Fernando., *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Serbal. España, 2000. Pág. XXI

Participar no es tan sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. No es darse por entendido o sentirse informado de lo que hacen los representantes. Participar supone un plus de voluntad, de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a una ciudad, a un país..., un mínimo esbozo de proyecto propio, de una finalidad propia. La participación tiene que ir encaminada a una finalidad. No es en sí misma una finalidad, tan sólo el medio para conseguirla.<sup>49</sup>

En efecto, cualquier acción humana está movida por un interés, que lo motiva a tomar un curso y se objetiviza en algo “determinado” o por lo menos, determinable, pero parte hacia un fin subjetivo, generado por una idea personal. Sin embargo, la participación ciudadana es también acción colectiva, por tanto, depende de una suma de intereses, de una suma de *targets* subjetivos, que se objetivizan en algo que no se puede determinar en principio, pero que logra conjugar un objetivo con subjetividades e intereses diferidos, algo como una sociedad participativa que busca conseguir “algo” en específico.

“Actualmente, el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.”<sup>50</sup>

Guillen, Sáenz y Castillo, nos regalan un recorrido a través de diversas posturas y opiniones acerca de lo que significó la participación ciudadana en el pasado y lo que significa en nuestros días y su esfuerzo nos conduce a la deducción de dos actores clave para la participación ciudadana: el Estado y la sociedad:

Sobre la participación ciudadana lo único que parece claro son sus actores: por un lado, el Estado y por otro la sociedad civil, creando una especie de

---

<sup>49</sup> PINDADO, Fernando., *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Serbal. España, 2000. Pág. XXI

<sup>50</sup> GUILLEN, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J.Castillo. “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana” en: [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

relación difusa en donde la ciudadanía retoma asuntos que abarcan múltiples problemas en los cuales intervienen de diversas formas, ya sean de seguridad, derechos humanos, asistencia social, desarrollo urbano, ecológico, modelando una nueva forma de abordar los problemas públicos.<sup>51</sup>

La extensa definición anterior luce incompleta, en tanto parece utilizar el concepto de “Estado” como un constructo que incluye en su significado las competencias del “gobierno” y de la “política”. Sin embargo, en la realidad no siempre es así. Si sólo intervinieran el Estado (organización social) y la sociedad civil (grupos sociales); ¿cuál sería el ámbito de la participación ciudadana? El de la construcción, configuración y regulación de las actividades estatales, ¿desde la sociedad? Por supuesto que no. En realidad, las actividades estatales no están a cargo de la sociedad civil, sino de la sociedad política, entendida como la parte de la sociedad que está contemplada en los partidos políticos, la dirección de las instituciones del Estado y el gobierno. Más bien, la participación ciudadana sólo puede existir en las acciones políticas: que se dan a través de la intervención de: a) los actores políticos y b) la sociedad civil; los primeros son los diseñadores y operadores de las acciones políticas, y los segundos, los receptores de ellas; todo esto, dentro de la organización y regulación de las instituciones del Estado. Entonces, podemos decir que la participación ciudadana tiene lugar cuando se pasa de ser sociedad no organizada a ser actor político, emisor y receptor de sus propias acciones políticas. Entonces, a la participación ciudadana podemos definirla, como el que la sociedad tome parte de las actividades públicas para conseguir objetivos específicos, personales o colectivos; que afectan las decisiones políticas y son de carácter público. Y si lo vemos desde la perspectiva de la gobernanza, la participación ciudadana se da cuando hay una intervención que afecte las decisiones del gobierno en cualquier tema, a través de cualquier canal (sea institucional o no).

---

<sup>51</sup> *Ibidem.*



Entre tanto, la toma de decisiones no corre por cuenta de los ciudadanos, sino de la función Política del Estado<sup>52</sup>; es decir, de quienes determinan su configuración y las políticas públicas que afectan a la mayoría de los integrantes de la sociedad. Según el supuesto de la democracia representativa, que “se ha producido más por falta de alternativas que por convicción”<sup>53</sup>, las decisiones colectivas se dan a partir de un conjunto de mecanismos institucionales: las elecciones, el plebiscito, entre otras, que regulan y orientan esta participación. Las sociedades modernas, la globalización, los flujos de información, grupos sociales más educados que antes, y muchos otros factores hacen de la participación ciudadana una necesidad, o más que eso, hacen a los grupos sociales un caldo de cultivo para su consolidación.

Si bien, la democracia como método de elección de representantes es un canal de participación, está motivado más por el sistema político que por la sociedad; de hecho, la participación electoral es una intervención al funcionamiento de los asuntos públicos; pero no modifica las acciones políticas de manera directa, aunque las determina. “La práctica democrática consiste en escoger regularmente a los representantes que tienen que conformar las instituciones del Estado, no agota, ni de lejos, las formas de participar en la gestión de la cosa pública. Es una condición necesaria, pero absolutamente insuficiente.”<sup>54</sup>

La participación ciudadana en lo electoral delimita y determina, en el ideal, la opción política y con ello, el perfil de las políticas públicas que se emplearán en el periodo de gobierno, o las leyes que se aprobarán; sin embargo, el voto universal, las plataformas políticas de cada opción y las promesas de campaña, normalmente están muy por fuera de los límites de lo prescrito.

Para entender la participación ciudadana dentro y fuera de los procesos electorales y como catalizador de éstos, habrá que definir una cuestión primordial:

---

<sup>52</sup> La función política es la única encargada de modificar la estructura y configuración del Estado. Véase: HELLER, Hermann., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México. 1998

<sup>53</sup> Cfr. PINDADO, Fernando., *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Serbal. España, 2000.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

el ámbito de participación. Para algunos, el espacio local, entendido como el lugar geográfico que genera un sentido de pertenencia (el municipio, la calle, la colonia) es la base de la participación ciudadana<sup>55</sup> en tanto, en el espacio local es donde se viven los efectos de la política: los bienes y servicios públicos, la seguridad; y también ahí donde se viven los vacíos de las acciones políticas: los problemas sociales. Es decir, la proximidad del gobierno para con la sociedad es mucho más íntima que con otros niveles de gobierno, y por tanto, la participación es mucho más factible. Pero es a partir de ese primigenio espacio de participación que se construyen los grandes espacios de participación ciudadana.

## **Democracia y participación ciudadana**

Como decíamos anteriormente, la participación ciudadana es, en esencia, participación colectiva, y sus fines son tan subjetivos como los que constituyeron la forma del Estado<sup>56</sup>; sin embargo, están determinados por un contexto (al igual que la constitución del Estado) que delimita su carácter. En el caso de México y otros países enmarcados en los limbos de la democracia, su participación ciudadana está concebida desde los valores propios de la democracia, y por tanto, buscan promover los procesos de democratización<sup>57</sup> y los elementos que hacen a la democracia moderna más consistente: la libertad individual, la igualdad de derechos políticos y sociales, el sufragio universal, los derechos de salud, educación, seguridad, etc. Y por otro lado, la participación ciudadana está centrada también en temas específicos de la sociedad civil: en el mejoramiento de la ciudad, de las políticas de la ciudad. De hecho, para algunos autores, la participación se hace presente, en gran medida porque se considera, a partir de la

---

<sup>55</sup> Es el caso de Zaccardi, quien considera que para que exista una participación efectiva, es necesario un fuerte sentimiento de comunidad. Véase: ZACCARDI, Alicia., "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local", *Democracia y Gobernabilidad*, Porrúa, México, 2007, Pág. CLX

<sup>56</sup> Cfr. ZIPPELIUS, Reinhold., *Teoría general del Estado*, Porrúa, México, 1998

<sup>57</sup> HUNTINGTON, Samuel., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós Ibérica, España, 1994

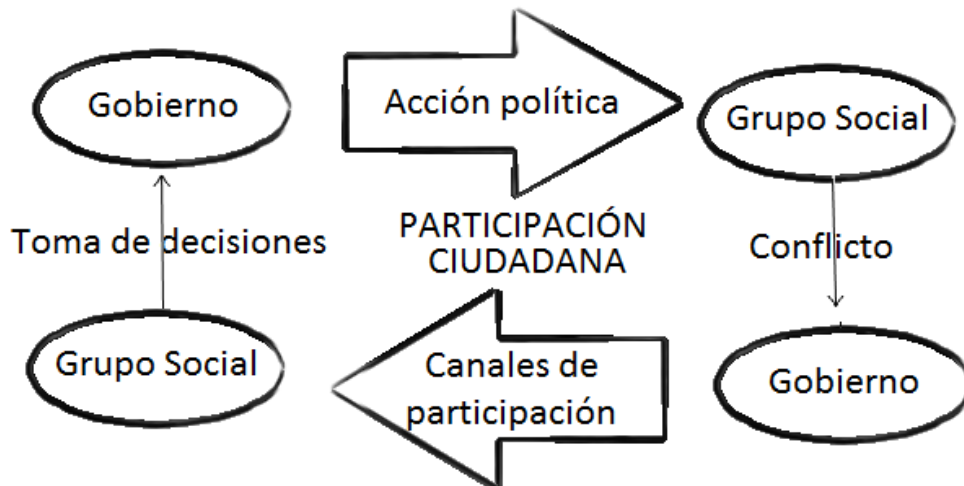
democracia, que las políticas de los representantes no funcionan correctamente y deben ser cambiadas. El “hagámoslo nosotros mismos”.

### Condiciones y efectos de la participación ciudadana

Para que la participación ciudadana sea posible, son necesarias, al menos dos condiciones: a) que el grupo social tenga un interés específico en la actividad pública; y b) que exista un vínculo que permita dar el salto de “espectador” a “actor” de la política; la primera condición es social, y se basa en los temas que afectan directamente a un grupo de personas; pero la segunda condición está en función del todos los actores involucrados: el Estado, los gobiernos y la sociedad civil.

Para Correa<sup>58</sup>, la participación ciudadana es posible sólo en las sociedades que llama “inteligentes”, con una ciudadanía “fortalecida”, que pueda contestar a las acciones del gobierno, y su fortaleza puede florecer, eminentemente, en el conflicto (el canal de participación). Si vemos el conflicto como el vínculo por excelencia para la participación ciudadana, entonces, la determinación teórica es que la democracia requiere de la participación, en tanto las decisiones son conflictivas; y puede ser ésta última, la participación ciudadana, quizás, la solución de los conflictos, y la puerta, entonces a la gobernanza.

59



<sup>58</sup>Véase  
<sup>59</sup> Fig. I

Entonces, la participación ciudadana tiene la función de ejercer control de parte de los grupos sociales al poder de los representantes en el gobierno.

Sin embargo, la función que cumple es contradictoria: en la medida en que el gobierno percibe mayor participación, la unidad política es percibida como más democrática, lo cual, por un lado limita a los gobernantes y por el otro les permite también, controlar con más libertad las acciones sociales y las acciones políticas. Luego entonces, la toma de decisiones es el punto de conexión entre los actores políticos; y el conflicto, que puede sobrevenir de ésta es lo que motiva, en gran medida, a la participación ciudadana, que, de cierto modo, contribuye a la solución de los conflictos políticos.


Como lo muestra el esquema, la participación ciudadana es un ciclo que depende absolutamente de las acciones del gobierno, en tanto es éste quien genera los canales, las agendas, y ejerce las políticas públicas. En efecto, el ámbito de la participación ciudadana es el espacio temático que designa el gobierno, y la participación se da en función de la toma de decisiones públicas, no en el ejercicio de éstas. Y a pesar de que las políticas públicas son, en gran medida, efecto de la toma de decisiones, en su nivel operativo, se complejizan y dependen de muchos factores ajenos a la sociedad civil.

### **Los niveles de participación ciudadana:**

El nivel de participación ciudadana hace referencia al nivel de penetración en las decisiones públicas; en pocas palabras, qué tanto se ven modificadas las acciones del gobierno a raíz de la intervención de la sociedad civil. A continuación, un cuadro de los niveles de participación ciudadana de Brager y Specht, citado desde el “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana” de Guillen, A., K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo (véase figura #60)

Para ellos, la evolución de la participación ciudadana puede tener seis etapas, desde la nula participación, donde la sociedad civil sólo juega el papel de espectador de la política hasta el momento en donde los ciudadanos ejercen el control, hasta cierto punto, de la política:

Esta visión de los niveles de participación ciudadana simplifica la actuación de la sociedad civil y la clasifica según el nivel de penetración. El reto ahora es conocer la forma de la participación a partir de los objetivos, los temas y la identidad colectiva de los ciudadanos.



<b>Elevado</b>	Ejerce control	La organización se dirige a la comunidad para identificar a un problema y para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos.
	Ejerce control por la delegación	La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos.
	Planificación conjunta	La organización presenta un plan, sujeto a cambio y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican.
	Asesor	La organización presenta un plan e invita al público a aportar propuestas/consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.
<b>Bajo</b>	Es objeto de consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo.
<b>Nulo</b>	Es receptor de información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento. <sup>60</sup>

<sup>60</sup>Fig.III GUILLEN, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J.Castillo. "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana" en: [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

## Hacia una gobernanza participativa

La gobernabilidad y la gobernanza sobrevienen de la relación entre el gobierno y la sociedad civil, bajo la tutela y la organización del Estado. Las instituciones públicas proveen las condiciones para que exista tal relación; el gobierno, por su parte, define las políticas públicas que los ciudadanos deberán aceptar y obedecer; mientras que estos últimos tienen la posibilidad de elegir, mediante el método democrático, la opción política que dirigirá al Estado, y en el caso del ámbito local, al municipio. La gobernanza, como el conjunto de reglas del juego político y la gobernabilidad, como la calidad de una sociedad de ser sometida a ese conjunto de reglas del juego, conforman, en agregado, la columna vertebral de cualquier “buen gobierno”.

Por otro lado, la participación ciudadana resulta un asunto muy complicado, fluctuando entre la sociedad, el Estado y el gobierno; siendo al mismo tiempo participación política, social y cultural<sup>61</sup>, según su orientación y sus fines. Los objetivos de la participación ciudadana son tan complejos como la sociedad civil, pues parten de los intereses de cada individuo que participa y de la suma de esos intereses particulares.

Muchas veces se ha afirmado que la participación ciudadana tiene la función de contrarrestar o limitar al gobierno; de ser una especie de freno al alcance del poder político. Sus manifestaciones (tipos de participación); sus efectos: la rendición de cuentas, la modificación de las políticas públicas; y su nivel de penetración, conforman en conjunto, una herramienta para contrarrestar o limitar la libertad con la que se ejerce el poder. Pero es esta misma limitación es la que dota de legitimidad a las acciones del gobierno porque se genera a partir de la aprobación participativa de la toma de decisiones; es decir, los individuos no podrían evaluar al gobierno a partir de la aprobación o desaprobación de sus propios designios.

---

<sup>61</sup> Véase “De la participación ciudadana” de la presente tesis.

Podemos presuponer, entonces, que es la participación ciudadana la que da legitimidad a las acciones del gobierno en tanto las condiciona. Vale la pena aclarar que la imagen del gobierno no depende absolutamente de las políticas públicas, sino de los valores que vinculan a los grupos sociales con las figuras políticas que representan a las instituciones del gobierno; basta mencionar que muchas veces los indicadores de bienestar social se contraponen al saldo de opinión de los titulares de gobierno.

Entre tanto, para que la participación ciudadana sea efectiva, debe tener un grado de afectación en las políticas públicas de cualquier ámbito y en cualquier tema. Eso está claro, si no hay un resultado visible para la población, no se puede demostrar la participación, y, por tanto, las decisiones no serían legítimas, serían sólo “cosas del gobierno”. Asimismo, los ciudadanos deben intervenir y modificar las decisiones públicas, y tener un mínimo de consciencia de la efectividad de su participación. Luego entonces, la pregunta: ¿son los ciudadanos comunes los que deben de tomar las decisiones más importantes de la sociedad?

En el caso particular de Tempoal, del que se especificará más adelante, la población tiene un promedio de escolaridad de poco más de sexto grado de primaria; en el municipio sólo existen entre mil quinientos y mil seiscientos habitantes que tienen una instrucción profesional, y más de tres mil personas ni siquiera fueron a la escuela. Si tomamos en cuenta estos datos, nadie podría negar que es un riesgo que el grueso de la población tempoalense, que sólo cursó la primaria o ni siquiera sabe leer y escribir, tome las decisiones más importantes del gobierno, defina las políticas públicas y elija los temas que deben atenderse. A este supuesto se adjunta que los individuos estarían muy lejos de entender la economía, la educación, o la política. Para que los ciudadanos participen efectivamente en la toma de decisiones, deben ser conducidos, regulados, y sobre todo, limitados por el gobierno en los ámbitos y los temas en los que la sociedad esté “capacitada” para participar.

Si la participación ciudadana es diseñada, planeada y planificada desde el gobierno; y su operación se da bajo las condiciones del éste, incluso los resultados de la participación son medidos previamente y, por lo menos, cercanos a sus intenciones; el resultado será una participación dirigida o “cooperativa”, en donde el gobierno hace partícipes a los ciudadanos de sus actividades.

### **La cooperación social democrática**

En efecto, la ciudadanía tomaría parte en los temas que le interesan, pero no pondría en riesgo las cuestiones de “máxima importancia”. Esto permitiría la existencia de una participación ciudadana efectiva, pero dirigida y regulada, que dote de legitimidad a las acciones del gobierno y con esto, promueva la activación de la sociedad civil en torno a las nuevas políticas, para generar gobernanza y gobernabilidad participativas.

Por lo tanto, la participación ciudadana es, idealmente, limitada por el gobierno, y no limitante de éste. Desde esta perspectiva, la cuestión le es más útil a los gobernantes que a la sociedad civil si los primeros saben conducirla para sus propios fines. Si los individuos ignoran, en principio, las actividades políticas; orientarlos desde el gobierno hacia la participación ciudadana, limitaría, o más bien, delimitaría su campo y capacidad de acción, y la convertiría en una fuerza que, lejos de confrontarse con el gobierno, cooperaría con éste.

Por otro lado, si existe un órgano intermedio, que funja como vínculo entre la sociedad civil y el gobierno, el resultado sería una participación dirigida, pero independiente, hasta cierto punto, de los intereses individuales de quienes son titulares de las instituciones gubernamentales. La cooperación social sólo es posible si se plantea desde el gobierno, ya que la organización es directamente proporcional a la forma de tal gobierno; sin embargo, en el régimen democrático,



la competencia en el terreno electoral obliga a la sociedad a elegir entre distintas opciones políticas con diferentes proyectos e intereses; es decir, la organización social es directamente proporcional a un sinfín de formas posibles de conducir el gobierno. Esto reduce la posibilidad de que exista una continuidad en las políticas públicas y los canales de participación ciudadana; por lo tanto, reduce también la posibilidad de que exista una cooperación social a largo plazo. Por tanto, es necesaria la presencia de un órgano que regule y defina el perfil de la sociedad en conjunto y determine, hasta cierto punto el carácter de las políticas públicas de cualquier gobierno.

Como es de suponerse, el órgano integrado a partir de la sociedad civil debe generar un vínculo con el gobierno para determinar el perfil del grupo social de la comunidad en cuestión y de sus actividades; y en el ideal, debe estar compuesto por expertos en cada una de las materias correspondientes a la administración pública y a la participación ciudadana, pero sobre todo, deben conocer las capacidades y potencialidades del grupo social.

Sin embargo, no puede haber participación ciudadana sin ciudadanos. La ciudadanía no es sólo la calidad que otorga el Estado a un individuo; sino el sentido de pertenencia de este individuo (identidad colectiva) al Estado-Nación, que ciertamente se expresa en sus actividades políticas, pero que depende completamente de su universo cultural. Que si bien, la identidad es un aspecto personal, cuando hablamos de una identidad colectiva, nos referimos al conjunto de valores compartidos por la sociedad, o por un grupo social, en torno a la idea del significado que le ha sido dado a la ciudadanía.

Por otro lado, el reconocimiento de la política y el papel de los ciudadanos dentro de la política es fundamental para establecer la relación “gobierno- Estado-sociedad civil” y, por consecuencia, la cooperación de los ciudadanos con el gobierno a través de la toma de decisiones compartida (o participativa).

Pero esta toma de decisiones no puede ser compartida para los ciudadanos si, a pesar de que el Estado otorga un reconocimiento primigenio a los individuos, ellos no se identifican con el rol que les ha sido otorgado como ciudadanos; ya que en su imaginario no existe el sentimiento de pertenencia al conjunto y mucho menos al Estado, y en este caso al municipio, que es la forma de organización social en el ámbito; entonces, por el contrario, la necesidad de participación no es de los ciudadanos, sino de los gobiernos; la sociedad civil se rehúsa a participar porque considera que la política es algo ajeno, algo propio de los políticos de oficio, que no los afecta en nada a nivel personal, y mucho menos a nivel colectivo, porque el sentimiento de colectividad es, si acaso, incipiente.

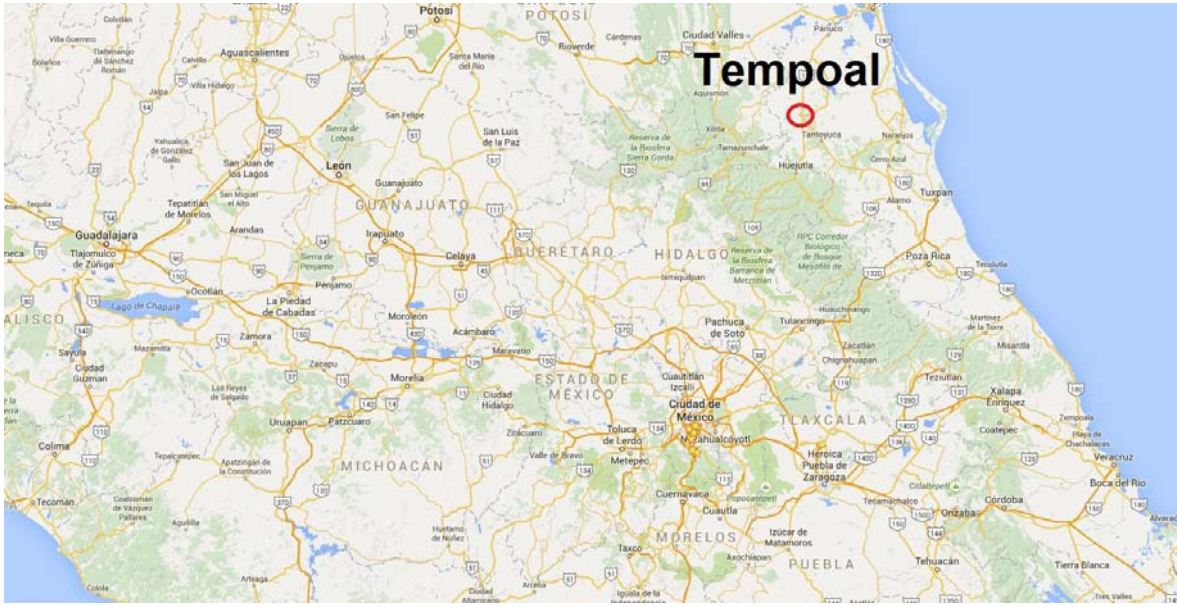
La no participación es causa de la ilegitimidad de las políticas públicas. Es decir, los ciudadanos consideran que su gobierno ha hecho poco o nada por resolver los problemas que para ellos son los más urgentes o más relevantes, en tanto no forman parte de ellas. No obstante, la no participación es consecuencia de la ausencia de una identidad colectiva que defina el perfil de la sociedad civil y que constituya fines claros para la cooperación social.

Si estas afirmaciones son correctas, la respuesta a la problemática anterior podría ser la creación de un órgano independiente del Estado, pero ligado al gobierno y a la sociedad civil, que sirva para orientar a los ciudadanos a la cooperación social en pos de fines claros, diseñados a partir de un diagnóstico profundo de las necesidades de la población y de las fortalezas y oportunidades en el ámbito local, en todos los temas, sean propios del gobierno o de la sociedad civil. Y así, diseñar un nuevo tipo de identidad colectiva (un nuevo perfil del Municipio, Estado o Nación) donde la cooperación social a través de la participación ciudadana sea la meta y el medio para el desarrollo de la sociedad, de la mano con su gobierno.

Esta hipótesis requiere de un diagnóstico profundo para ser comprobada, que contemple varios aspectos de la sociedad de Tempoal: su comportamiento frente a la política local, sus relaciones sociales; los niveles de escolaridad de la población, su forma de vida; su gobierno, su historia, su cultura política, sus

valores y su identidad. Este estudio permitirá comprender la realidad social del municipio y proponer una metodología para poner en práctica la participación ciudadana, en busca de, en un primer momento, la legitimidad de las acciones de gobierno, y en un segundo, la cooperación de la sociedad para el desarrollo municipal.

**CAPÍTULO TERCERO: EL CASO DE TEMPOAL, VERACRUZ: DIAGNÓSTICO  
Y PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO**



Tempoal es un municipio al norte del Estado de Veracruz, compuesto fundamentalmente por comunidades rurales. Su nombre proviene del huasteco *tam*(lugar) y *puhal* (pez o peces), “lugar de peces”; mismo nombre que ha conservado desde muchos años antes de la conquista de México hasta nuestros días, aunque con algunos cambios, debido a la presencia de los Toltecas en la zona durante el periodo comprendido entre 540 y 1116, luego, en los años siguientes, los Tlaxcaltecas y finalmente, los Mexicas.<sup>62</sup>

## Historia

Las primeras noticias españolas sobre Tempoal, aparecen a fines de 1522, cuando Cortés derrota a los Huastecos en la ciudad de Pánuco. Para 1550, existían en la ciudad de Tempoal 245 familias a las que pagaban impuestos a Isabel de Escobar; es decir, a unos mil cuatrocientos habitantes. Hasta entonces, sólo cinco aldeas existían bajo su jurisdicción.

<sup>62</sup> Cfr. RAMÍREZ, David., *Notas históricas de Tempoal*. Universidad Veracruzana. México. 1973

Tempoal fue la cabecera de una importante confederación de pueblos huastecos. Lo cual dio lugar a que se instaurara en este lugar la parroquia evangelizadora.

Para los principios del siglo XVI, la congregación de pueblos de Tempoal, tenía, bajo su jurisdicción 37 aldeas: Alistus, Canchey, Cuipalén, Chachapala, Chicayán, Chiquijá, Elejá, Lanjá, Olibtub, Pochuco, Siponehan, Talan tien, Tancuiche, Tancholín, Tancheche, Tanchijol, Tanchacloco, Tanlucuc, Tamemás, Tanti, Tantala, entre muchas otras de las cuales, aún existen y conservan su nombre original.

Durante la época colonial, la producción de la villa de Tempoal fue fundamentalmente agrícola y ganadera, y aunque limitada, su presencia se hacía notar en toda la región huasteca. Por otro lado, el aspecto religioso fue muy importante, ya que el centro evangelizador siguió siendo, por muchos años el de la parroquia tempoalense. En esta época, también, si hablamos del aspecto político, la villa de Tempoal tenía un gobierno compuesto de dos alcaldes naturales de república y un gobernador; además, por supuesto de las autoridades religiosas.<sup>63</sup>

Es en 1786 cuando Tempoal se convierte en un municipio de Veracruz, que en el mismo año había conseguido su independencia. Tenía, para entonces, una escuela, algunas capillas, un edificio de gobierno, y una población de 915 personas. Además, había una producción importante de ganado que se mantuvo creciente en los siguientes años.

En la década de 1890 se dio un notable crecimiento en las haciendas, debido a la división de los pueblos indígenas. En 1890 había solo 4: Corozal, Chicayán, Pescado y Tamemás; para 1900, se habla de por lo menos 19 haciendas en el municipio de Tempoal; este crecimiento formó lo que hoy son las comunidades más importantes y la forma en que se gobierna y organizan las actividades de la sociedad. Algunas de ellas son: El cardón, El Higo, El Horcón, entre otras.

---

<sup>63</sup> Cfr. ALVA Ixtlilxochitl, Fernando., *Décima tercera relación de la venida de los españoles y principio de Ley evangélica*. Pedro Robredo. México. 1938

Tempoal tuvo afectaciones importantes durante la época revolucionaria “Las fuerzas de Samuel M. Santos atacaron y tomaron la Villa de Tempoal. En esta población, en 1911, se unió a Francisco de P. Mariel, Josué M. Benignos. El 2 de septiembre de este año, Anselmo Cuevas estaba reclutando gente en Tempoal para un movimiento contrarrevolucionario”.<sup>64</sup> Luego, en 1913, las fuerzas de Victoriano Huerta, invadieron las tierras tempoalenses, produciendo múltiples batallas. Son algunos nombres importantes los de Benignos, Gregorio Ahumada y Raymundo Menéndez, quienes murieron en combate.

Fue en 1927 que, por decreto No. 89, la Legislatura y el Gobernador del Estado, dieron categoría política de Villa al Pueblo de Tempoal. Para 1940, el municipio de Tempoal tenía 18,541 habitantes; la cabecera, 2,211, y el territorio era de 1,476 kilómetros cuadrados.

En principios de los 50”, el ayuntamiento, con sede en la cabecera municipal, estaba compuesto por un Presidente Municipal, un Síndico y tres regidores, el Secretario y el Tesorero; ya para entonces contaba con un Palacio Municipal, agua, calles, correos, banco, telégrafos; además de un comercio abundante, una fábrica de hielo y, por supuesto, un rastro público. En 1959, se inauguró el servicio eléctrico, y para ese año, ya se contaba con una escuela secundaria, varias primarias en todo el municipio y resaltaban también 3 monumentos emblemáticos de Tempoal.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> RAMÍREZ, David., *Notas históricas de Tempoal*, Universidad Veracruzana, México, 1973, Pág.29

<sup>65</sup> Cfr. *Ibidem*.

## Geografía:

El municipio cuenta con una superficie continental de 1,152.49 Kilómetros cuadrados, una superficie de pastizal: 742.81 Kilómetros cuadrados y con superficie de otros tipos de vegetación: 2.07 Kilómetros cuadrados.

La cabecera municipal se encuentra en el centro del municipio, y se llama Tempoal de Sánchez. Además, cuenta con 446 comunidades rurales y sólo una urbana; su territorio representa el 1.6% del territorio del Estado de Veracruz (1,152.5 kilómetros cuadrados) y tiene una densidad de población de 30.3 habitantes por kilómetro cuadrado.<sup>66</sup>

Tipo de superficie	superficie en km2
Agricultura	196.60
Pastizal	742.8
Bosque	0
Selva	0
Matorral xerófilo	0
Otros tipos	2.1
Vegetación secundaria	189.1
Áreas sin vegetación	0
Cuerpos de agua	17.6
Áreas urbanas	4.3

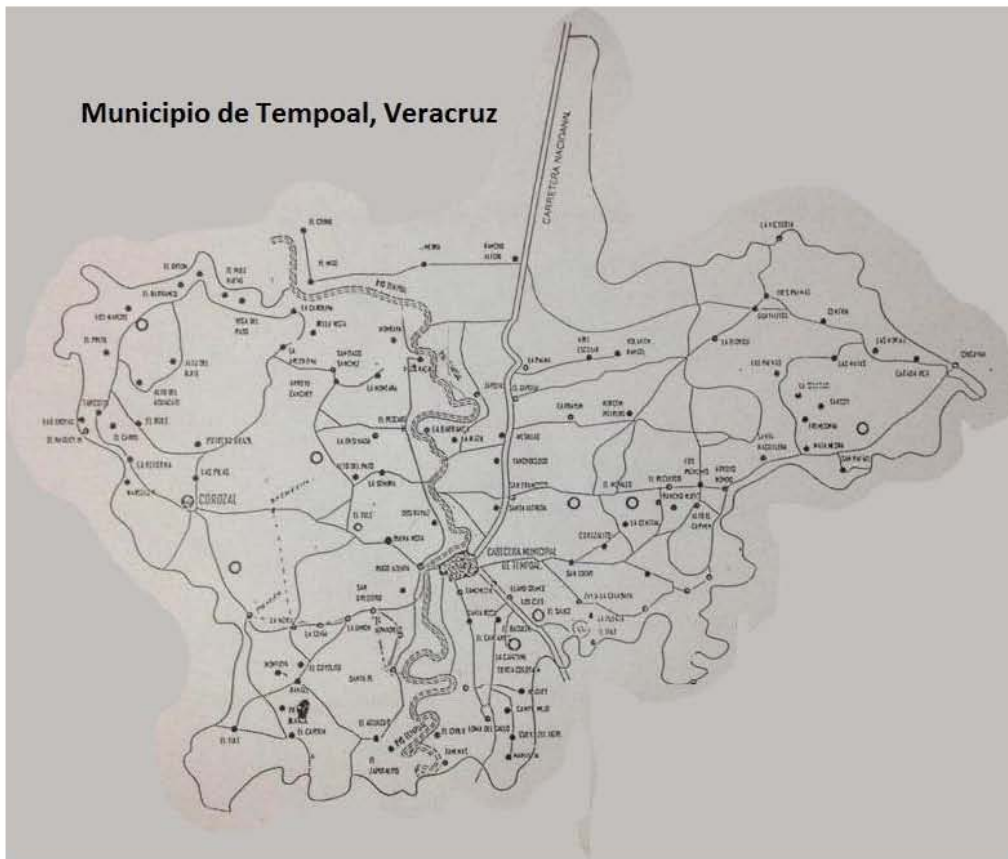
67

<sup>66</sup> SEFIPLAN con datos de INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010 y Marco Geoestadístico Municipal 2010. En: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/?s=Tempoal>

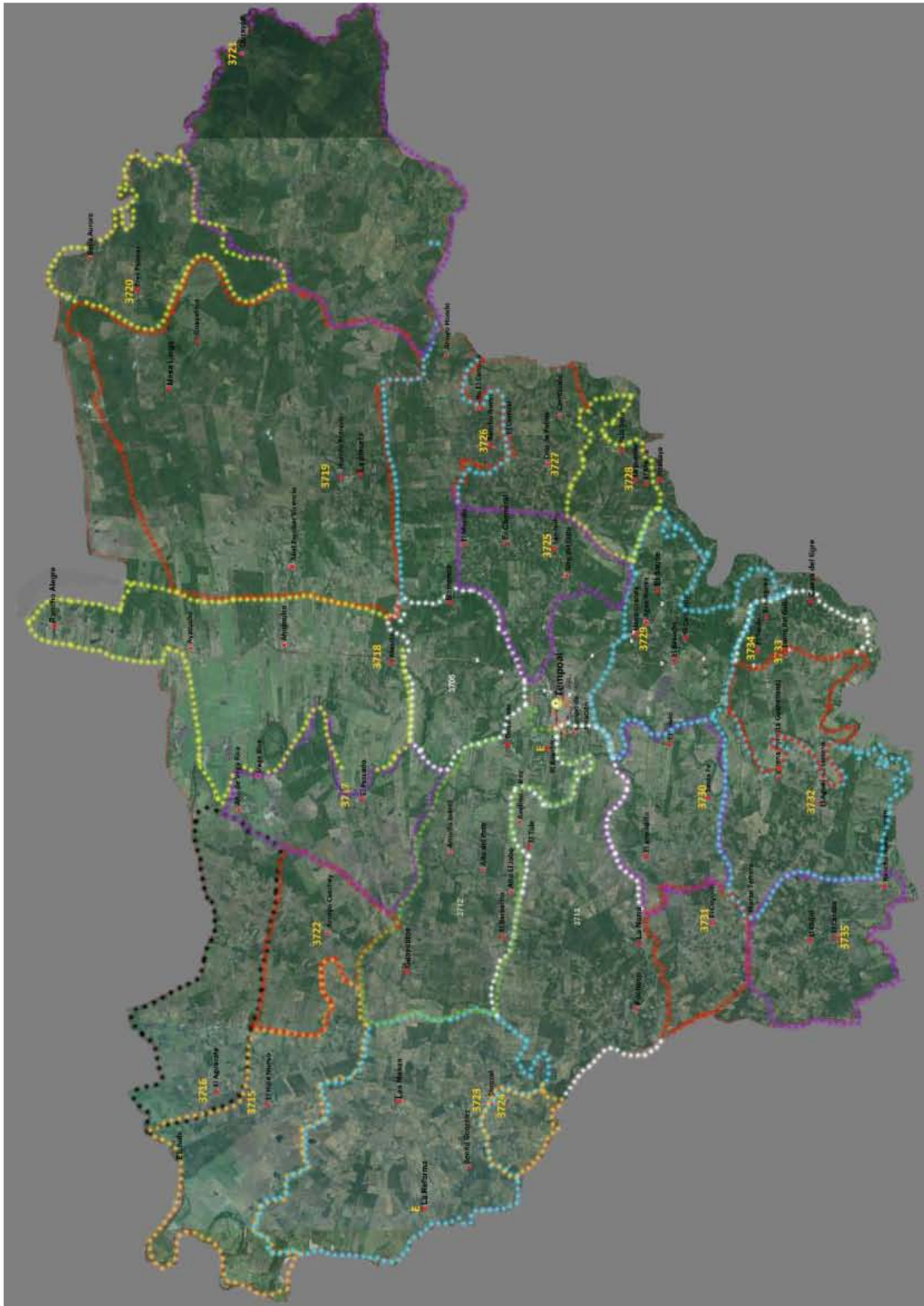
<sup>67</sup> Fig. IV, INEGI. Uso de Suelo y Vegetación. En: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/reccat/usuarios/>



68 Mapa del municipio de Tempoal, Veracruz: 1,152.49 Kilómetros cuadrados:



68 Fig. V "Mapa del municipio de Tempoal" de H. Ayuntamiento Municipal.



69

<sup>69</sup> Fig. VI, "Mapa de Tempoal por sección electoral", desde Google Maps: <https://www.google.com.mx/maps>

## **Población:**

Según datos del INEGI, al año 2010, la población era de treinta y cuatro mil novecientos cincuenta y seis habitantes en el municipio de Tempoal. Lo que representa un % de la población total del Estado de Veracruz. De los cuales, el 49.5 % son hombres y el 50.5 % son mujeres. En el año 2012, se registraron 764 nacimientos.

<b>Población</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Número de habitantes	34, 956	17,311	17,645
%	100%	49.50%	50.50%
<b>Población joven</b>			
Rango de edad	Hombres	Mujeres	
15-29 años	23.50%	23.40% <sup>70</sup>	

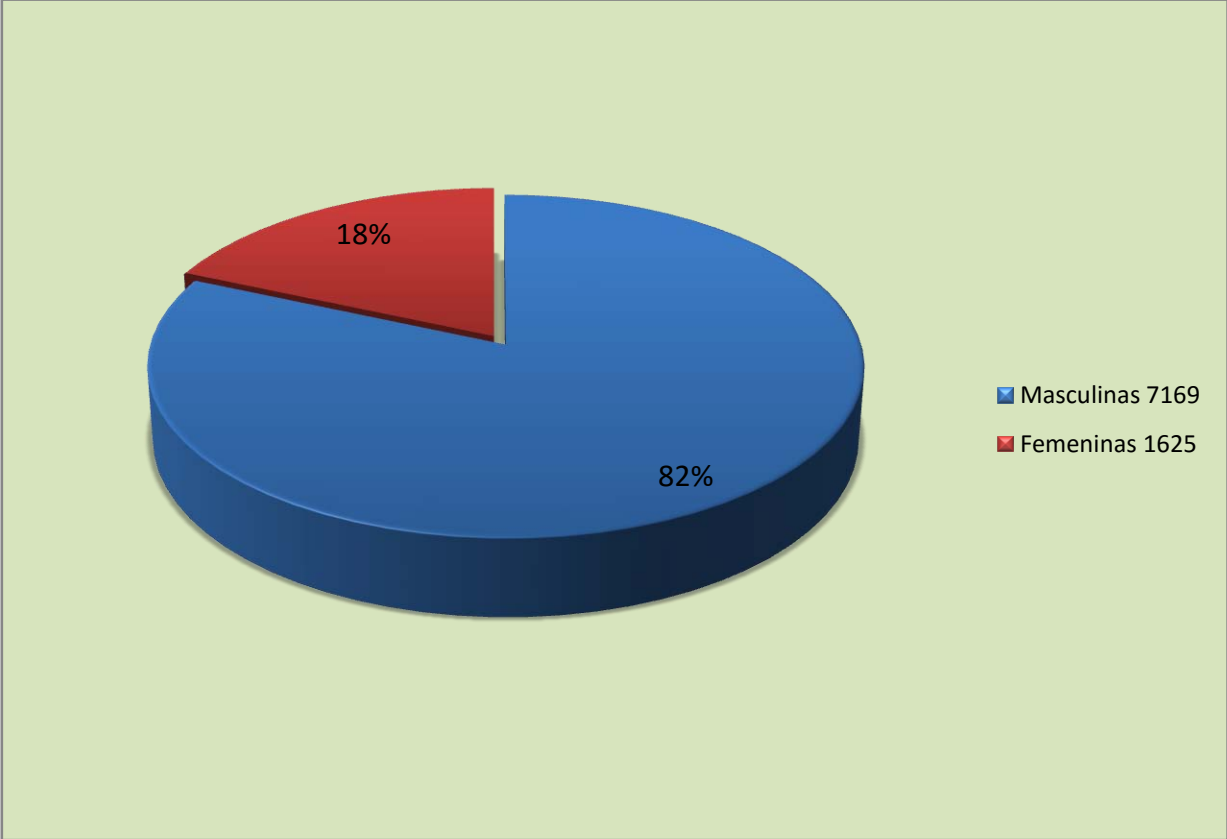
## **Hogares y vivienda:**

El número de hogares en el municipio al año 2010 es de 8794, de los cuales sólo 1625 tienen una jefa de familia. El total de viviendas particulares habitadas es de 8,822, con un promedio de ocupantes en viviendas ocupadas de 4 personas; de las cuales sólo 6,332 tienen piso diferente a tierra y 6,837 disponen de la red de agua pública. Es decir, tenemos un poco menos de 2mil casas habitadas sin agua

<sup>70</sup> Fig. VII "Cuadro de población", datos de INEGI, en:  
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825682996>

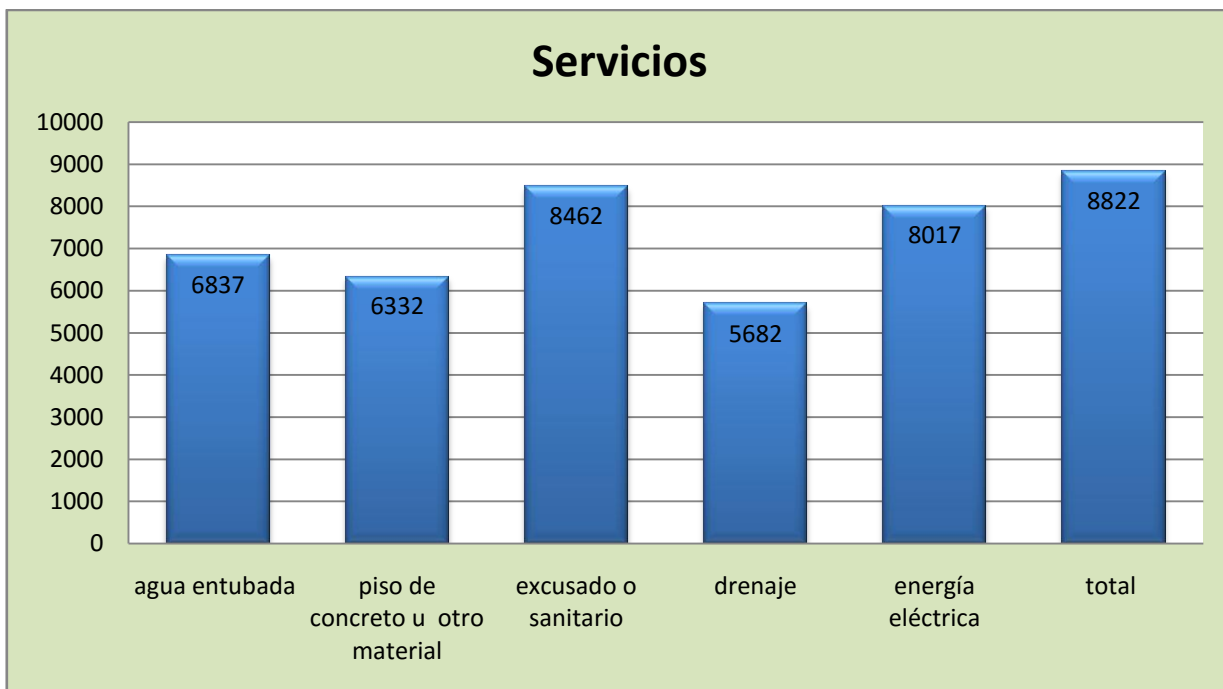
pública y sin piso de concreto o loza; por tanto, podríamos hablar de una marginación en estos dos aspectos de alrededor de 7,940 personas.

**Hogares y jefatura de familia:**



71

<sup>71</sup>Fig VIII “Jefaturas de familia”, datos de INEGI, 2010, en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

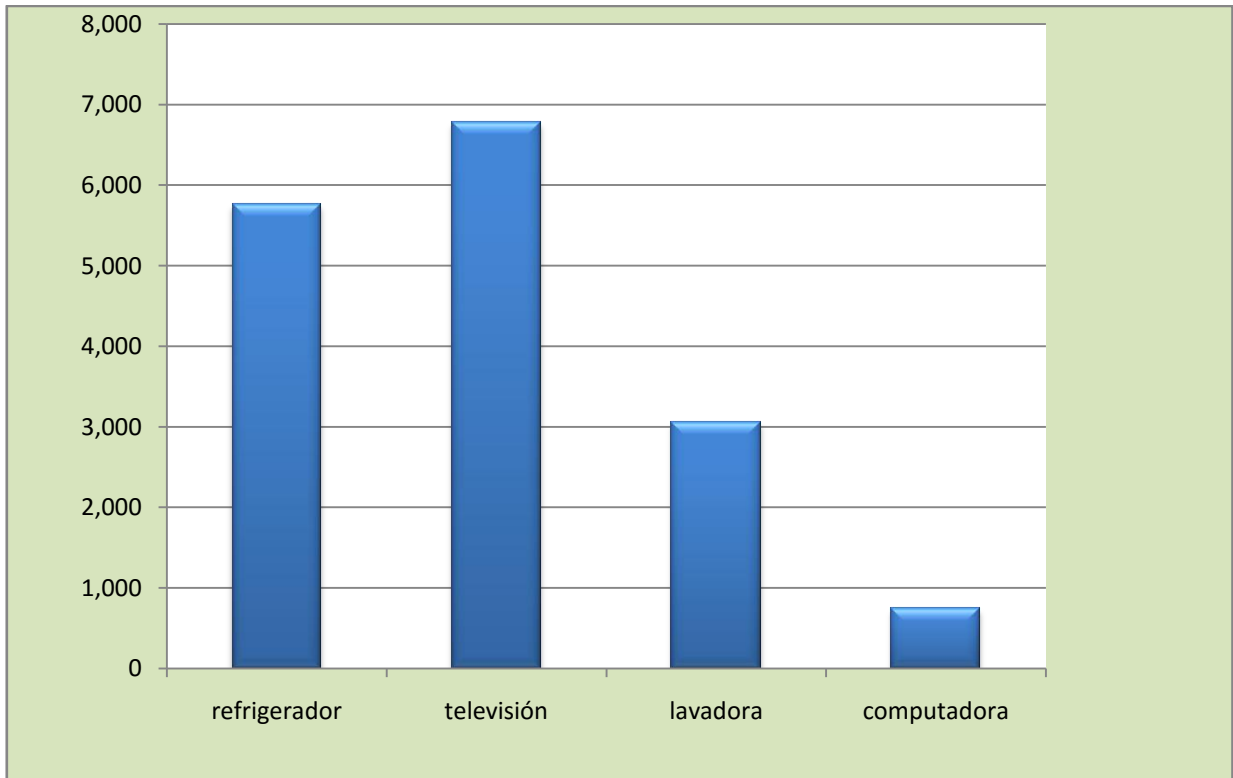


72

En el municipio de Temporal, el número de viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador, televisión, lavadora, computadora y otros bienes específicos del hogar se muestran en la gráfica:

Bien o servicio	# de viviendas
refrigerador	5,763
televisión	6783
lavadora	3056
computadora	749

<sup>72</sup> Fig. IX "Servicios públicos", con datos del INEGI *bidem*



73

La Inversión en programas de vivienda ejercida para el 2011 es de 34 millones 712mil pesos, y hay una existencia de 7mil 165 tomas de agua entubada; además de 9mil 811 tomas de energía eléctrica.

### **Escolaridad y especificaciones:**

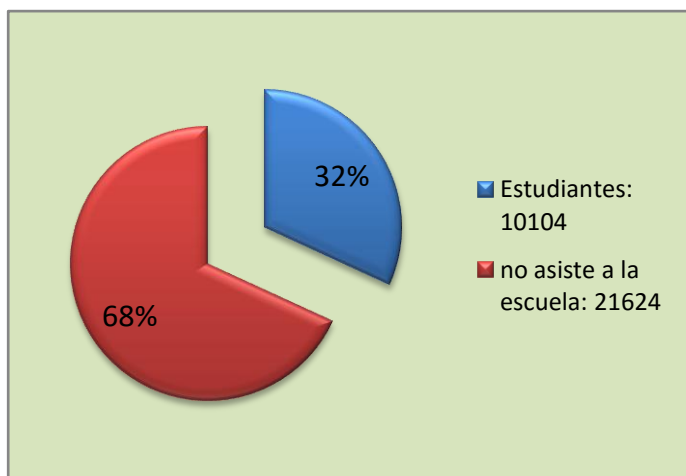
Los datos aquí presentados fueron obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y son producto de un estudio realizado en el año 2010:

En Tempoal, Veracruz, el número de personas que tienen más de 6 años y saben leer y escribir, para el año 2010, es de: 25mil 685; mientras que los que no saben leer ni escribir son 5mil 250. Además, la población total que asiste a la

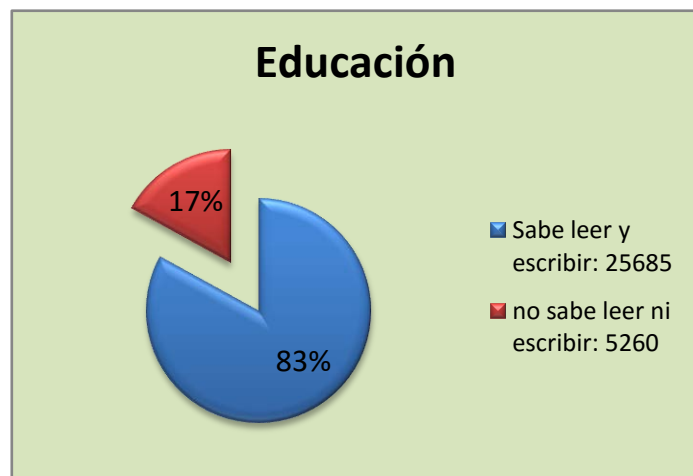
<sup>73</sup>Fig X “Bienes particulares, posiciones” datos de INEGI 2010, en, *bidem*.

escuela es de 10mil 104 habitantes y los que no lo hacen (mayores de 5 años) es de 21mil 624.

Población que	# personas
Sabe leer y escribir	25,685
no sabe leer ni escribir	5260
asiste a la escuela	10,104
no asiste a la escuela	21,624



74



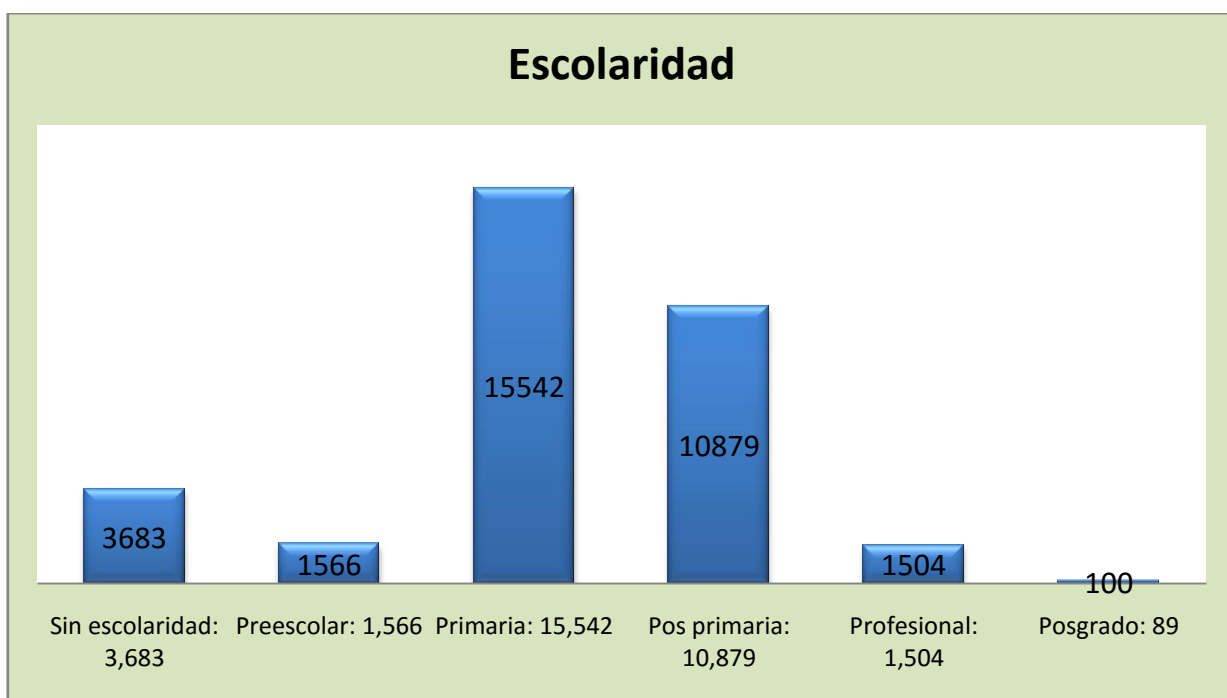
75

<sup>74</sup> Fig. XI "Estudiantes", con datos del INEGI (2010), en: *ibidem*.

<sup>75</sup> Fig. XII "Comparativo de niveles de alfabetismo" *Ibidem*.

## Escolaridad:

La población sin escolaridad en el municipio es de 3mil 683 personas, con preescolar, de mil 566; con primaria: 15mil 542; con secundaria y/o preparatoria, de 10mil 879; con nivel profesional 1,504, y con posgrado, 89 personas. Así, la población mayor de 15 años, tiene un grado promedio de estudios de 6.2. Véase gráfica:



76

## Desarrollo social:

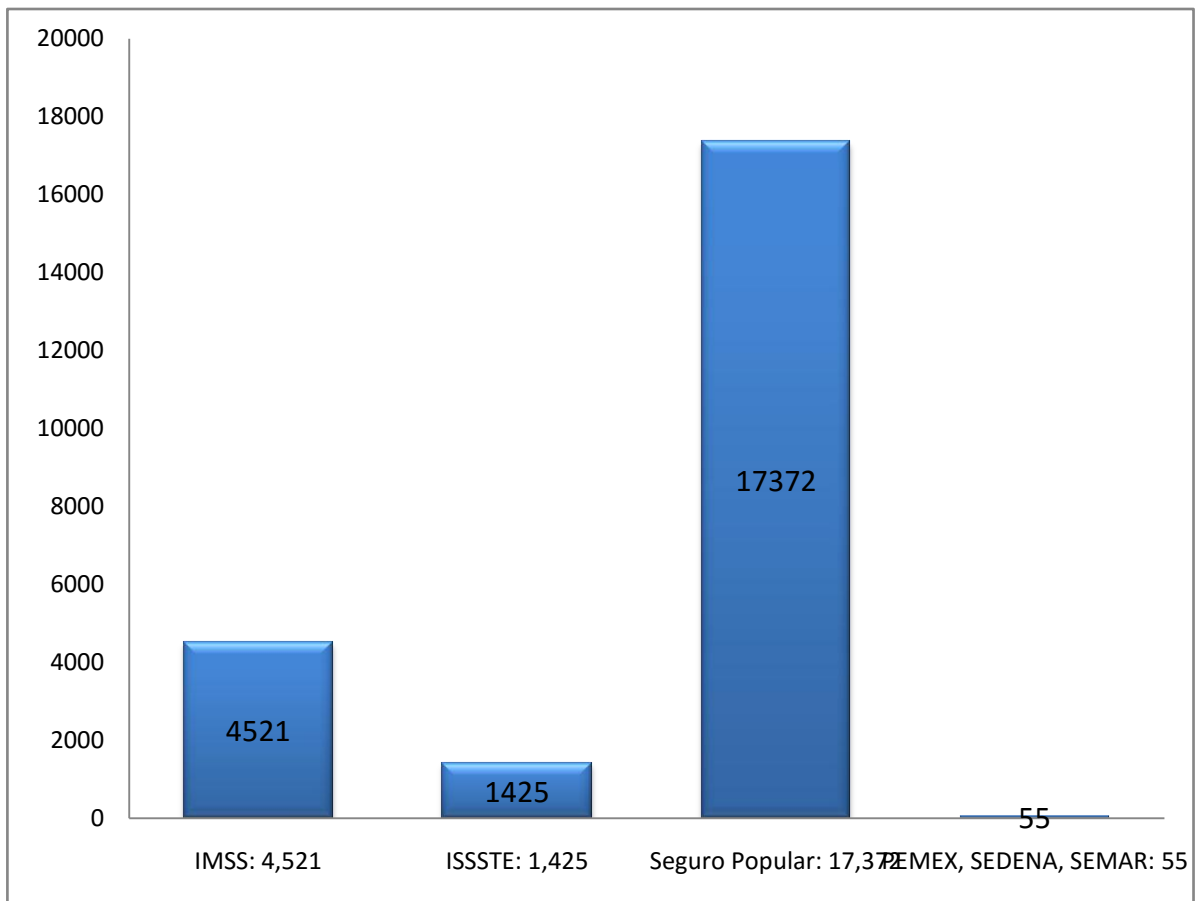
La inversión realizada en 2010 en desarrollo social es de 23 millones, 347mil pesos. El número de familias beneficiadas con el programa Oportunidades es de 4mil 25; con un costo de 36millones 276mil pesos.

<sup>76</sup>Fig XIII "Escolaridad", con datos de INEGI: *bidem*.



## Salud y seguridad social

La población derechohabiente a servicios de salud en total es de 23,514 personas; de las cuales son derechohabientes del IMSS 4mil 521; del ISSSTE, mil 425; del Seguro Popular, 17mil 372; de PEMEX, SEDENA y/o SEMAR, 55 personas. Véase gráfica siguiente:



77

<sup>77</sup>Fig XIV "Seguridad social", datos del INEGI: *bidem*

En el municipio existe un personal médico de 47 personas; por otro lado, existen sólo 13 unidades médicas.

## **Economía:**

### **Empleo:**

La tasa de participación económica es del 44.6% y de ocupación de 97%. En Tempoal, la población total mayor de 12 años es de 26mil 840; la población económicamente activa de 11,961; de la cual, se encuentran en ocupación 11mil 700 personas y desocupadas 261.

De la población económicamente activa ocupada, en el sector primario hay un 44.4%, en el secundario, 12.3% y en el terciario, 41.8%.

Por otro lado, la población económicamente no activa es de 14,743 personas, de las cuales, son estudiantes 4,866; jubilados y pensionados, 175; e incapacitados, 398 personas.

### **Agricultura:**

La superficie sembrada total del municipio en el año 2013 es de 4,247 hectáreas y la cosechada de 3,862. Los principales cultivos son: caña de azúcar (2,310 hectáreas sembradas y 2,260 cosechadas); maíz grano (1,525 hectáreas sembradas y 1,285 cosechadas); y frijol (214 sembradas y 127 cosechadas).

### Ganadería y avicultura:

Los principales tipos de ganado son: bovino, porcino, ovino y caprino, además de aves y guajolotes. El total de hectáreas dedicadas a la ganadería es de :93,441.0

<i><b>Especie</b></i>	<i><b>Volumen de producción en pie (toneladas)</b></i>	<i><b>Valor de producción en pie</b></i>	<i><b>Volumen de producción de carne en canal (Toneladas)</b></i>	<i><b>Valor de producción de carne en canal (Miles de pesos)</b></i>
Bovino	8,419.80	209,652	4,715.20	202,101
Porcino	559.4	13,518	435.8	18,765.70
Ovino	58.2	1,224	29.3	1,263.40
Caprino	7.1	146	3.7	168.6
Ave a/	24.4	602	20	735.9
Guajolotes	3.8	79	3.1	126
<b>Total</b>	N/A	<b>225,223.60</b>	N/A	<b>223,160.70</b>

78

### Actividades económicas:

Las principales actividades económicas del municipio son primarias y terciarias. A continuación, una relación de las principales unidades económicas por cada sector:

<sup>78</sup> Fig. XV: "Producción", datos de: SAGARPA. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera: <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/veracruz/Paginas/default.aspx>

<b>Tipo de actividad económica</b>	<b>Número de unidades económicas</b>
Elaboración de productos lácteos	21 unidades
Matanza, empackado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles	3 unidades
Panaderías	21 unidades
Tortillerías	44 unidades
Elaboración de café	1 unidad
Industria de bebidas	10 unidades
Fabricación de productos textiles	1 unidad
Confección de prendas de vestir	2 unidades
Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	1 unidad
Fabricación de productos de la madera	5 unidades
Comercio al pormenor	327 unidades
Comercio al pormayor	23 unidades
Carnicerías	31 unidades

Transportes	4 unidades
Servicios de comunicación masivos	5 unidades
Servicios financieros y seguros	8 unidades
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes inmuebles	5 unidades
Servicios profesionales, científicos y técnicos	4 unidades
Corporativos	0 unidades
Minería	0 unidades
Servicios de apoyo a los negocios	15 unidades
Servicios educativos	31
Servicios de salud y asistencia social	28 unidades
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos	5 unidades
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	81 unidades
Actividades gubernamentales y de impartición de justicia	18 unidades 79

<sup>79</sup> Fig. XVI "Las unidades económicas en Tempoal", con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx>

## Pobreza:

En Tempoal existen más de 27 mil personas en situación de pobreza, mientras que sólo poco más 1700 personas están fuera de ella. Véase el cuadro siguiente:

<b>Indicador</b>	<b># personas</b>
<b>Población en situación de pobreza</b>	27,362
Población en situación de pobreza moderada	17,185
Población en situación de pobreza extrema	10,177
<b>Población vulnerable por carencia social</b>	7,035
<b>Población vulnerable por ingreso</b>	430
<b>Población no pobre y no vulnerable</b>	1,709

80

Grado de rezago social:

<b>Grado de rezago social</b>	Medio	Lugar estatal: 83
-------------------------------	-------	-------------------

81

<sup>80</sup> Fig. XVII "La pobreza en Tempoal", datos de CONEVAL:

<http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Veracruz/principal/30informe2012.pdf>

<sup>81</sup> *Ibidem.*

Según datos de la CONAPO, el municipio tiene un grado alto de marginación (33.1%), ocupa el lugar 86 en el contexto estatal y el 771 en el nacional.<sup>82</sup>

## **Política y Gobierno**

La Cabecera Municipal se encuentra en la ciudad de Tempoal, al centro del municipio; donde está ubicado el Ayuntamiento Municipal, el cabildo está conformado por Cinco Regidores y un Presidente Municipal. El Ayuntamiento se compone también por un Síndico y un Secretario.

El municipio cuenta con comunidades rurales y la forma de organización del gobierno se da a través de tres figuras reconocidas por el Municipio libre: El comisariado ejidal, que se compone por los encargados de cada ejido en el territorio de Tempoal; y los agentes y subagentes municipales, que son las figuras de gobierno de cada comunidad.

El municipio cuenta con 32 secciones electorales, distribuidas en más de 400 comunidades rurales y 6 colonias en la cabecera municipal. En el caso de los resultados electorales, y la participación electoral, tiene una votación histórica que fluctúa entre los: 12 y 15 mil votos, dependiendo de la elección en cuestión y el cargo en disputa.

## **Lenguas locales:**

Tének.

Población que habla lengua indígena: 2,381

Población que no habla lengua indígena: 29,351

---

<sup>82</sup> Datos de: CONAPO. Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio, 2010 en: [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio)

## Resultados electorales y participación ciudadana

En el caso de las elecciones para Presidente Municipal, dado que el estudio de caso es fundamentalmente el ámbito local, el resultado ha sido:

Elección de Presidente Municipal (2000-2004)

VOTOS VÁLIDOS	12,289
VOTOS NULOS	372
VOTACIÓN TOTAL	12,661 <sup>83</sup>

PAN	1715
PRI	3499
PRD	2882
PT	1650
PVEM	0
CDPPN	692
PCD	1650
PSN	0
PARM	26
PAS	166
DSPPN	0
No registrados	0 <sup>84</sup>

<sup>83</sup> Fig. XVII "Números generales elección 2000", datos del IEV (Instituto Electoral Veracruzano) en: <http://www.iev.org.mx/1resutadoselec/resuelec.html>

<sup>84</sup> Fig. XVII "Votos por partido" *Ibidem*.



Elección para elegir a Presidente Municipal, (2003):

Partido ganador: PRD

VOTOS VÁLIDOS	14,040
VOTOS NULOS	597
TOTALES	14,637 <sup>85</sup>

<b>PARTIDO</b>	<b>VOTOS</b>
PAN	4,990
PRI, PVEM	3,682
PRD, PT, CONVERGENCIA	5,318
PRV	43
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	7 <sup>86</sup>

Elección de Presidente Municipal 2010:

Partido ganador: PAN

PAN	7,503
PVEM, PRI, PRV	3,806
PRD, PT, CONVERGENCIA	5,532 <sup>87</sup>

<sup>85</sup> Fig. XVIII "Números generales, elección 2003", *ibidem*.

<sup>86</sup> Fig. XIX "Votos por partido, elección 2003", *ibidem*.

<sup>87</sup> Fig. XX "Números generales, elección 2010" *ibidem*.

<b>Resultado por partido</b>	
PAN	7503
PRI	3,629
PVEM	75
PRV	75
PRD	5079
PT	260
CONVERGENCIA	193 <sup>88</sup>

Elección para elegir Presidente Municipal, año 2013:

Candidato ganador: Patricio Chirinos Del Ángel

Partido ganador: PRI, PVEM, PANAL

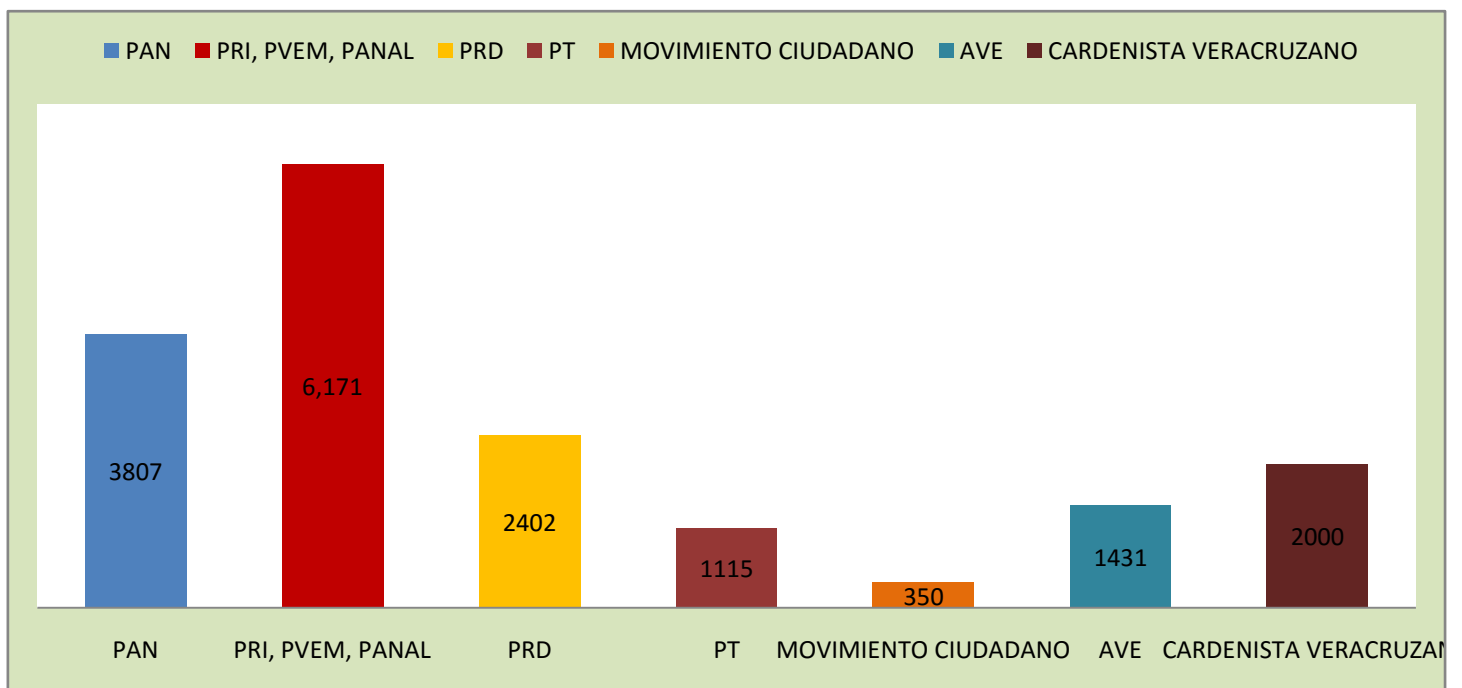
<b>Coaliciones y totales</b>	
PAN	3807
PRI, PVEM, PANAL	6,171
PRD	2,402
PT	1,115
MOVIMIENTO CIUDADANO	350
AVE	1,431
CARDENISTA VERACRUZANO	2,000
No registrados	0
Votos nulos	316
Total	17,592 <sup>89</sup>

<sup>88</sup> Fig. XXI "Votos por partido, elección de Presidente Municipal 2010", *ibidem*.

<sup>89</sup> Fig. XXII "Números generales, elección de PM 2013", *ibidem*.

Resultados por partido	
PAN	3807
PRI	5521
PVEM	375
PANAL	275
PRD	2402
PT	1115
MOVIMIENTO CIUDADANO	350
AVE	1431
CARDENISTA VERACRUZANO	2000 <sup>90</sup>

91

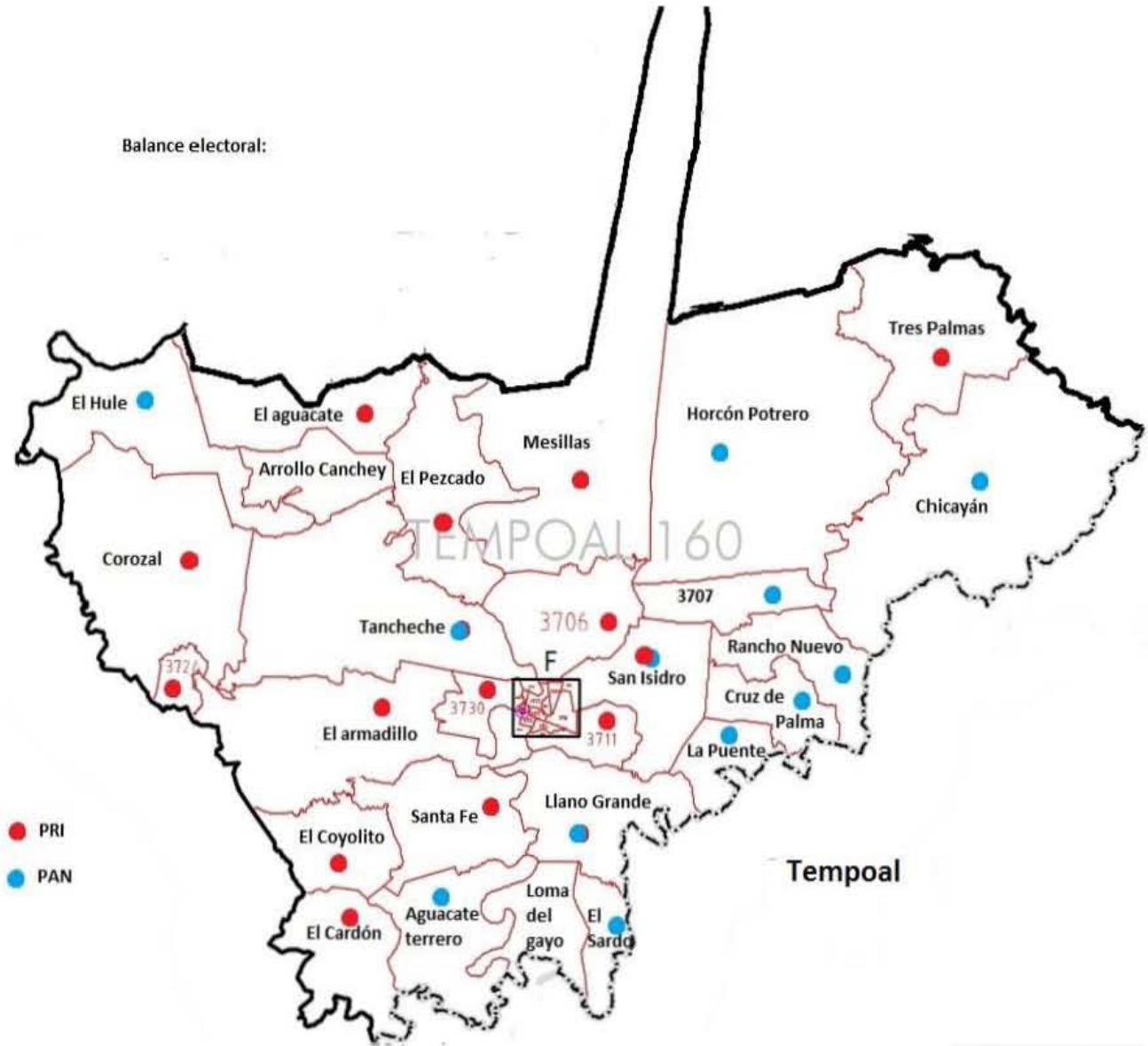


<sup>90</sup> Fig. XXIII "Resultados por partido, elección para PM 2013", *ibidem*.

<sup>91</sup> Fig. XXIV "Gráfica por partido" *ibidem*.

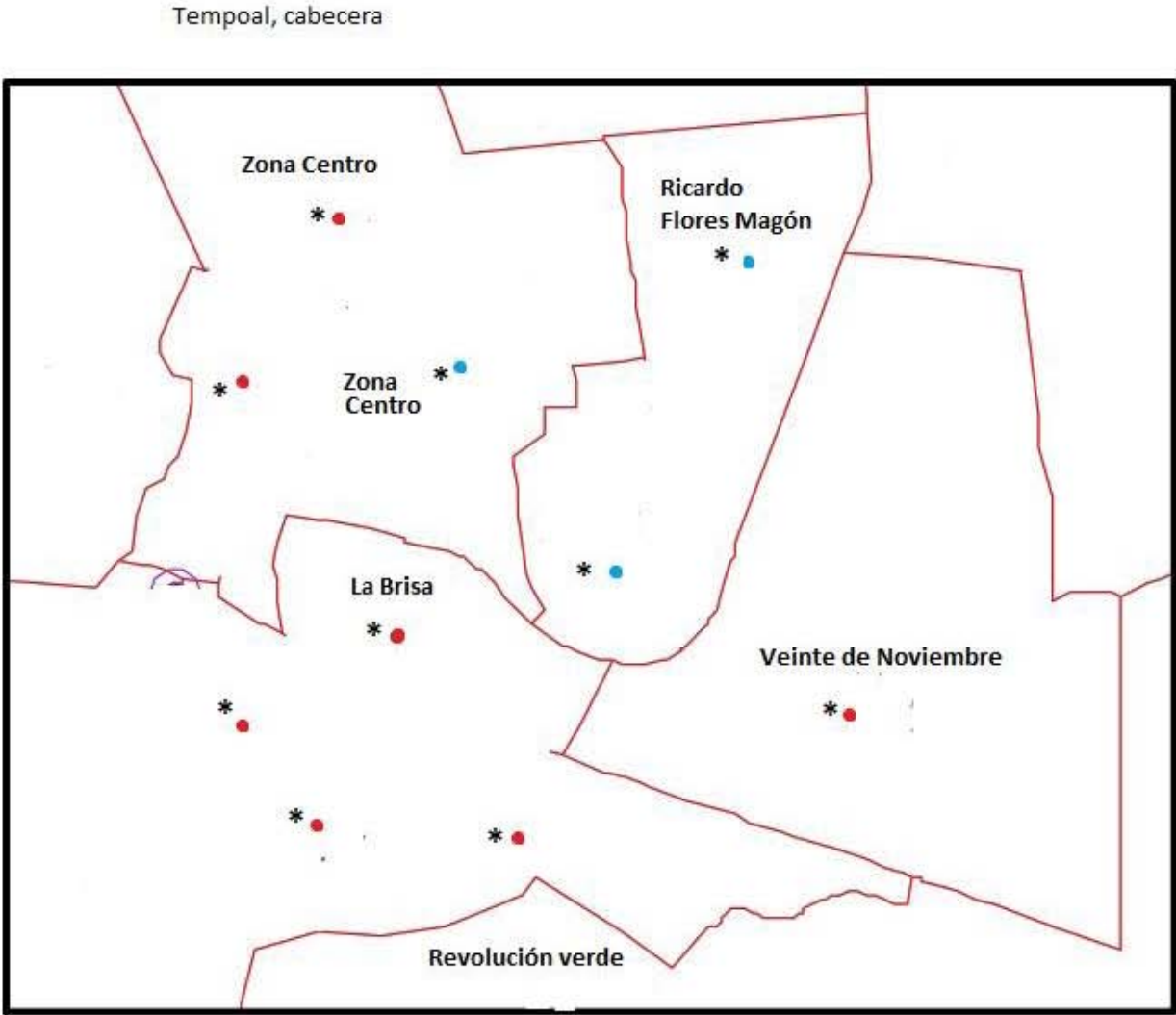
**Promedio de resultados electorales municipales por sección:**

Ubicación	Sección electoral	Número de votos	Preferencia partidista	Segunda opción	Número de Casillas	Ubicación geográfica
El hule	3715	350	PAN	PRI	2	Noreste
El Aguacate	3716	150	PRI	PAN	1	Noreste
El Pescado	3717	350	PRI	PAN	1	Norte
Mesillas	3718	500	PRI	PAN	2	Norte
Horcón Potrero	3719	600	PAN	PRI	2	Norte
Tres Palmas	3720	300	PRI	PAN	2	Norte
Chicayán	3721	200	PAN	N/A	2	Noroeste
Arroyo Canchey	3722	300	PAN	PRI	2	Noreste
Corozal	3723	500	PRI	PAN	2	Este
Corozal	3724	480	PRI	PAN (+)	3	Este
San Isidro	3725	560	PRI	PAN (+)	2	Este
Rancho Nuevo	3726	420	PAN	PRI	1	Este
Cruz de Palma	3727	420	PAN	PRI	1	Este
La Puente	3728	200	PAN	PRI (+)	1	Este
Llano Grande	3729	650	PAN	PRI (+)	2	Sureste
Santa Fe	3730	240	PRI	PAN	1	Sur
El Ranchito	3730	140	PRI	PAN	1	Sureste
El Coyolito	3731	220	PRI	PAN	1	Sur
El Aguacate Terrero	3732	370	PAN	PRI (+)	1	Sur
Loma del Gayo	3733	160	PRI	PAN (+)	1	Sur
El Sardo	3734	350	PAN	PRI		Sur
El Cardón	3735	280	PRI	PAN	1	Sur
<b>Tempoal (Cabecera)</b>						Centro
Col. Zona Centro	3706	380	PRI	PAN (+)	1	Centro
Col. Zona Centro	3707	300	PAN	PRI (+)	2	Centro
Col. Ricardo Flores Magón	3708	500	PAN	PRI	2	Centro
Col. Ricardo Flores Magón	3709	230	PAN	PRI	1	Centro
Co. 20 de Noviembre	3710	780	PRI	PAN (+)	2	Centro
Col. La Brisa	3711	880	PRI	PAN	3	Centro
Col. Zona Centro	3712	680	PRI	PAN	2	Centro
Col. La Cobacha	3713	370	PRI	PAN	1	Centro
Col. Pochuco	3713	305	PRI	PAN	1	Centro
Col. Revolución Verde	3714	700	PRI	PAN	2	Centro



<sup>92</sup> Fig.XXV Mapa del municipio según la ubicación de las casillas por sección electoral. Los puntos rojos indican las secciones que ganó el PRI y los azules, aquellas que ganó el PAN.

Mapa de la cabecera Municipal: ubicación de casillas y resultados electorales, color azul: PAN; color rojo: PRI:



93

<sup>93</sup> Fig. XXV.I “Cabecera Municipal, ubicación de casillas” (2013), creación propia.

## **Encuesta: Participación política y ciudadana:**

### **Metodología:**

Encuesta realizada en el Municipio de Tempoal, Veracruz, a 279 personas seleccionadas a través de un método de selección muestral por conglomerados; tomando como universo al número total de ciudadanos en lista nominal en la elección de diputado federal en el municipio de Tempoal, del distrito 1 de Pánuco: 24 mil 535 personas, con un nivel de confianza de 95 % y un error muestral de +/- 5.5%. La distribución de la muestra se hizo por sección electoral, mediante un muestreo aleatorio simple, en donde el conglomerado es el número de personas en lista nominal por sección electoral. Por ejemplo, en la sección 3706, en donde hay un total de 689 personas en lista nominal, la muestra seleccionada es de 9 personas.

El levantamiento se hizo en el transcurso de 4 días, cara a cara, en vivienda, utilizando el método de aleatoriedad de salto de cada cinco casas.

### **El objetivo de este estudio es responder a las siguientes preguntas:**

1. ¿Qué significa la política para la sociedad civil de Tempoal en el ámbito local?
2. ¿Cómo se ve la sociedad tempoalense en la política y las actividades públicas?
3. ¿Qué significa la participación ciudadana para la sociedad tempoalense?
4. ¿Qué tanto participa la sociedad civil tempoalense en la política y las decisiones del gobierno?

5. ¿Cómo participa la sociedad civil?
6. ¿Cuál es el nivel de participación de la sociedad tempoalense en el ámbito local?
7. ¿Qué opinión tiene la sociedad tempoalense de su gobierno?
8. ¿Cuáles son los principales temas en los que la sociedad civil tiene participación?
9. ¿Cuáles son los temas que más le interesan a la sociedad Tempoalense?
10. ¿Cuáles son los valores de la identidad tempoalense?
11. ¿Cuáles son los valores que los ciudadanos identifican en la política local y su gobierno?

**Instrumento de medición:**

**Variable 1: Percepción de política y gobierno:**

\*Ideas en torno a la política:

- 1.- En una palabra, para usted ¿qué significa la política?
- 2.- En una frase, ¿cómo le afecta a usted la política?
- 3.- Mencione un aspecto positivo de la política:
- 4.- Mencione un aspecto negativo de la política:
- 5.- ¿Quiénes deberían resolver los problemas de la nación?

6.- ¿Quién o quiénes deberían resolver los problemas del Estado?

7.- ¿Quién o quiénes deberían resolver los problemas del Municipio?

\*Opiniones en torno a los tres niveles de gobierno:

1.- ¿Qué opinión tiene del Presidente Enrique Peña Nieto?

- |             |            |
|-------------|------------|
| 1.muy buena | 2.buena    |
| 3.mala      | 4.muy mala |

2.- ¿Qué opinión tiene del Gobernador Javier Duarte de Ochoa?

- |             |            |
|-------------|------------|
| 1.muy buena | 2.buena    |
| 3.mala      | 4.muy mala |

4.- ¿Qué opinión tiene del Presidente Municipal Patricio Chirinos del Ángel?



- 1.muy buena      2.buena  
3.mala            4.muy mala

- 1.muy útil    2.algo útil    3.poco útil  
4.completamente inútil

Variable 2: **Percepción de necesidades locales y soluciones gubernamentales:**

1.- ¿Cuál considera que es el principal problema del municipio de Tempoal?

2.- ¿Cuál es el principal problema de su colonia/ comunidad?

3.- ¿Considera que el gobierno municipal ha hecho....para resolverlos?

- 1.mucho    2.algo    3.poco  
4.nada

3. ¿Qué tanto considera que participa en la política?

- 1.mucho    2.algo    3.poco  
4.nada

4.- ¿Cuál de estas actividades realiza? (puede seleccionar más de una)

a) voto cuando hay elecciones;

b) milito en un partido político;

c) soy parte de una asociación civil;

d) participo en movimientos sociales

e) soy miembro de un comité de vecinos

f) pertenezco a un sindicato

Variable 3: **Hábitos de participación e ideas relacionadas con la participación ciudadana**

1.- ¿Es importante participar en la política?

1.muy importante    2.algo importante  
3.poco importante    4.no es importante

2.- ¿Es útil participar en la política?

Otros:

5.- ¿Le gustaría participar en las decisiones del gobierno?

- 1.sí, me gustaría    2.no me gustaría  
3.me da igual

6.- Si pudiera participar en las decisiones del gobierno, ¿cuál problema atendería?

**Variable 3: Identificación de valores de identidad tempoalense:**

1.- ¿Qué lo identifica como tempoalense? Complete la frase:

“Yo soy tempoalense porque soy...”

2.- En una palabra, ¿qué significa Tempoal para usted?

3.- En una palabra, ¿cómo sería el Tempoal ideal?

**Variable 4: Hábito de consumo de medios locales**

1.- ¿Por qué medios acostumbra a informarse?

1.televisión 2.radio 3.periódico  
4.internet

2.- ¿Con qué frecuencia sintoniza canales de televisión locales?

1.muy a menudo 2.algunas veces  
3.casi nunca 4.nunca

3.- ¿Con qué frecuencia acostumbra a leer periódicos locales?

1.muy a menudo 2.algunas veces  
3.casi nunca 4.nunca

4. ¿Con qué frecuencia escucha estaciones locales?

1.muy a menudo 2.algunas veces  
3.casi nunca 4.nunca

**Variable 5: Variables socioeconómicas**

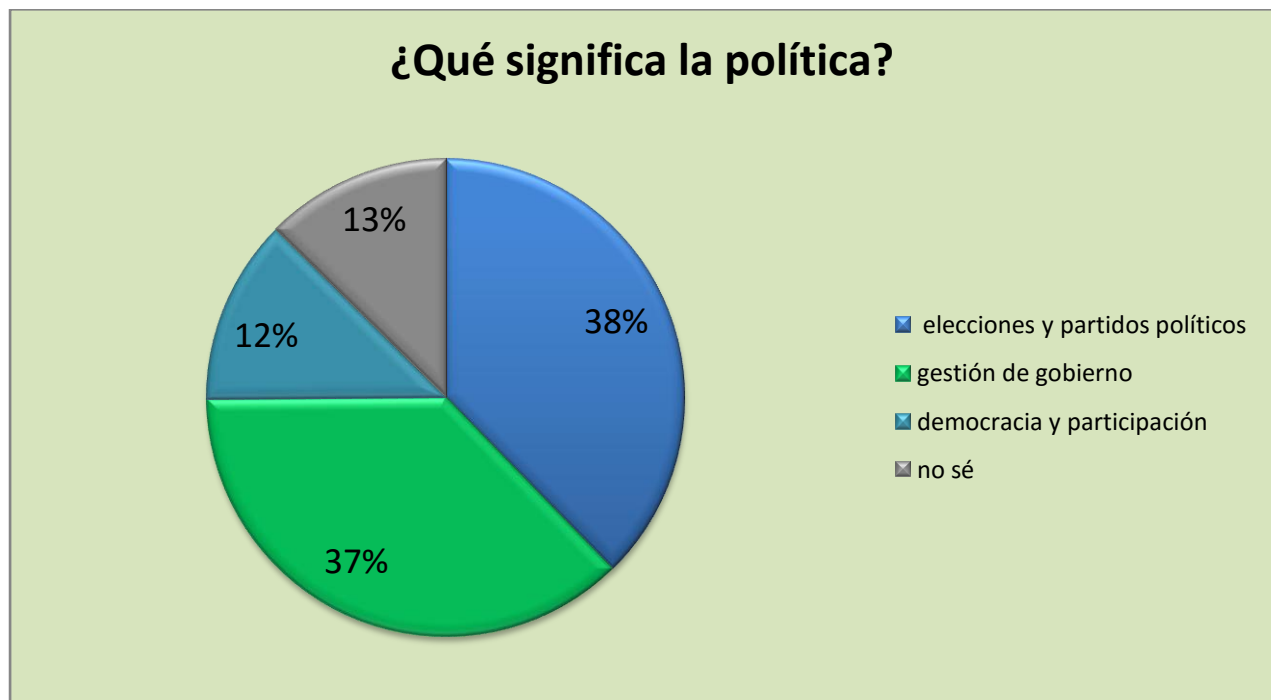
1.- Género 2.escolaridad  
3.edad 4.ocupación  
5.nivel de ingresos

Las respuestas a preguntas abiertas fueron agrupadas en "tipos de respuesta" que se especifican en cada gráfica.

## Hallazgos:

### Percepción de la política y valores relacionados

Para los tempoalenses, la política es fundamentalmente los procesos electorales. Cuando se les pregunta “Para usted, ¿qué significa la política?”, contestan frases como “Que vienen a buscarlo a uno para pedir el voto y luego no cumplen”. Evidentemente, en la gráfica siguiente, se muestran sólo los porcentajes de las respuestas agrupadas en cuatro grandes rubros, según la respuesta de los ciudadanos: elecciones y partidos políticos, gestión de gobierno; y democracia y participación.



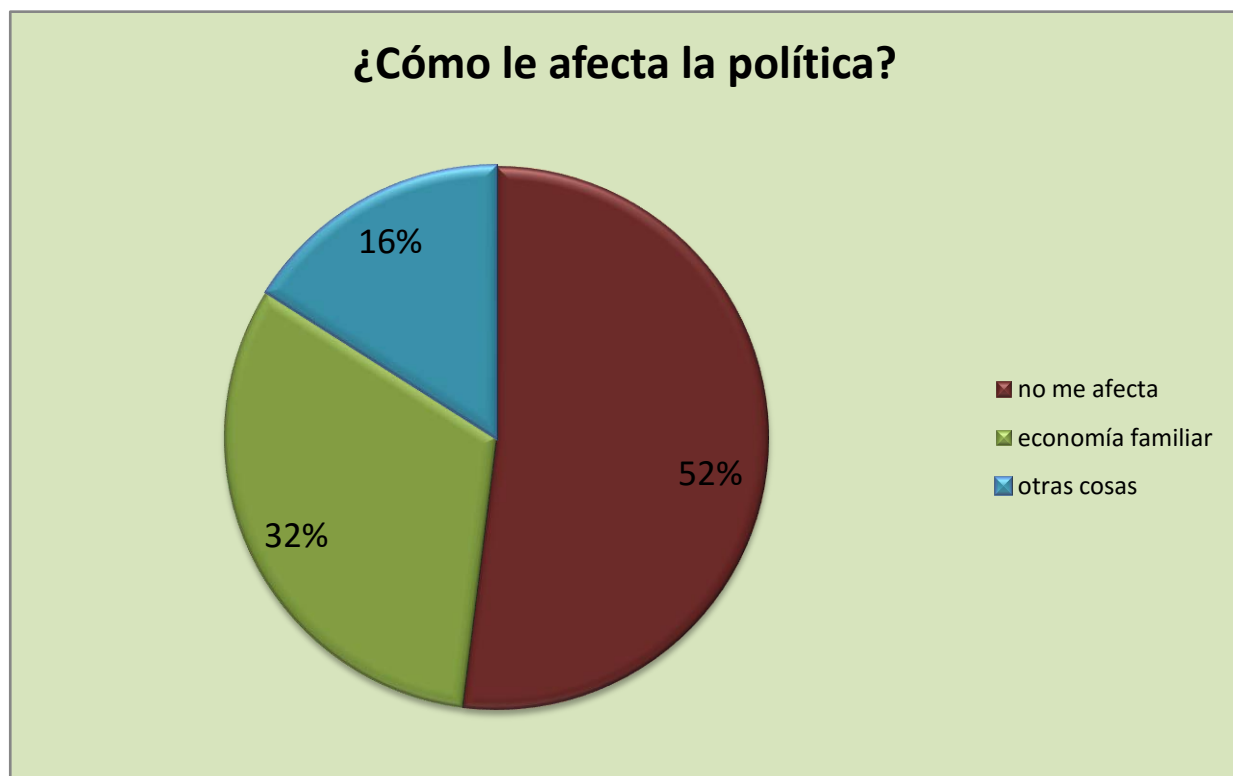
94

En “elecciones y partidos políticos” (38%) se agruparon todas las respuestas orientadas a los procesos electorales, a los apoyos que se dan durante éstos y al ejercicio del voto;

<sup>9494</sup> Fig. XXVI “¿Qué significa la política?” Encuesta de participación ciudadana en Tempoal, Veracruz.

en “gestión de gobierno”(37%), a todas las respuestas orientadas al ejercicio del gobierno, por ejemplo: “para mí, la política es una porquería porque hay mucha corrupción en el gobierno”. En el caso de “democracia y participación” (12%) a las respuestas dirigidas a los valores propios de la democracia en la sociedad como “la política es libertad de opinión”.

Poco menos del 37% de los entrevistados, como se muestra en la gráfica anterior, respondieron que la política tiene que ver con la forma en que actúa un gobierno, sus actividades y sus políticas públicas. Sin embargo, cuando se les pregunta en qué les afecta la política, la mayoría responde que no le afecta en nada. Véase la siguiente gráfica:

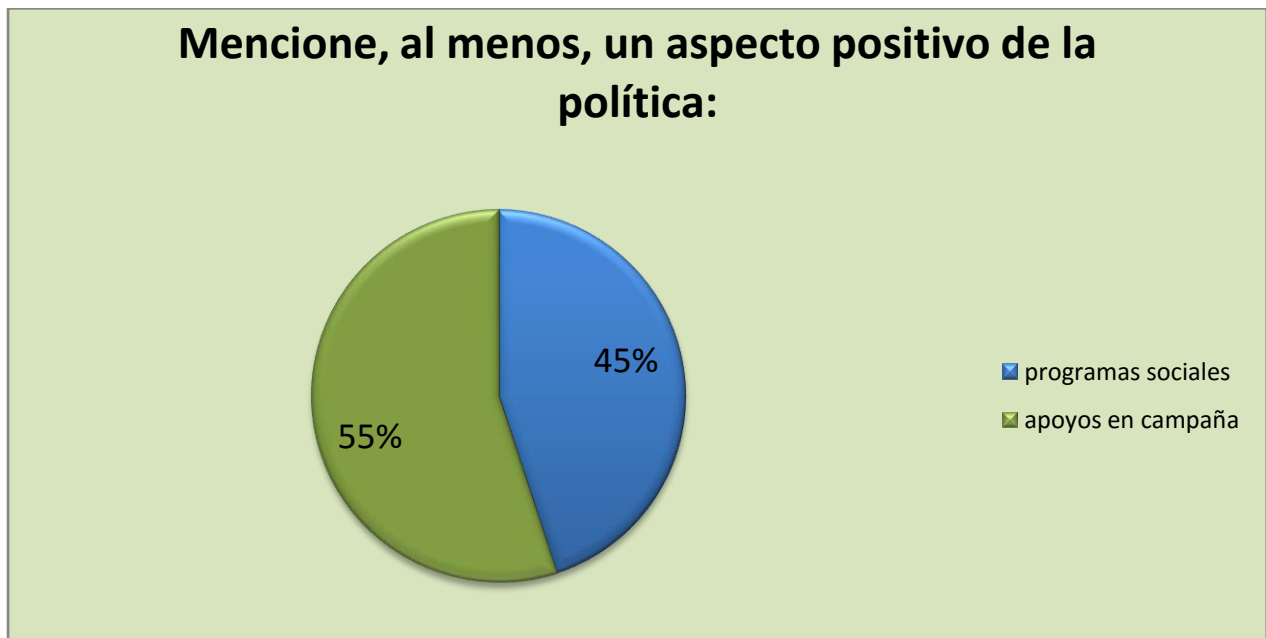


95

<sup>95</sup> Fig. XXVII “¿Cómo le afecta la política?” *ibídem*.

La política, en la percepción de los tempoalenses, según esta encuesta, es un asunto que sólo afecta en la economía del hogar. Como en la gráfica anterior, se realizó una agrupación de respuestas en estos tres rubros. Primero, todas las respuestas en que los encuestados dijeron que la política “no les afecta en nada” (52%), en “economía familiar” (32%) se agruparon respuestas que tenían que ver con “los apoyos” que se entregan en campaña y los programas sociales, y en “otras cosas” (16%) respuestas vagas o poco concretas como “me afecta porque hay corrupción”.

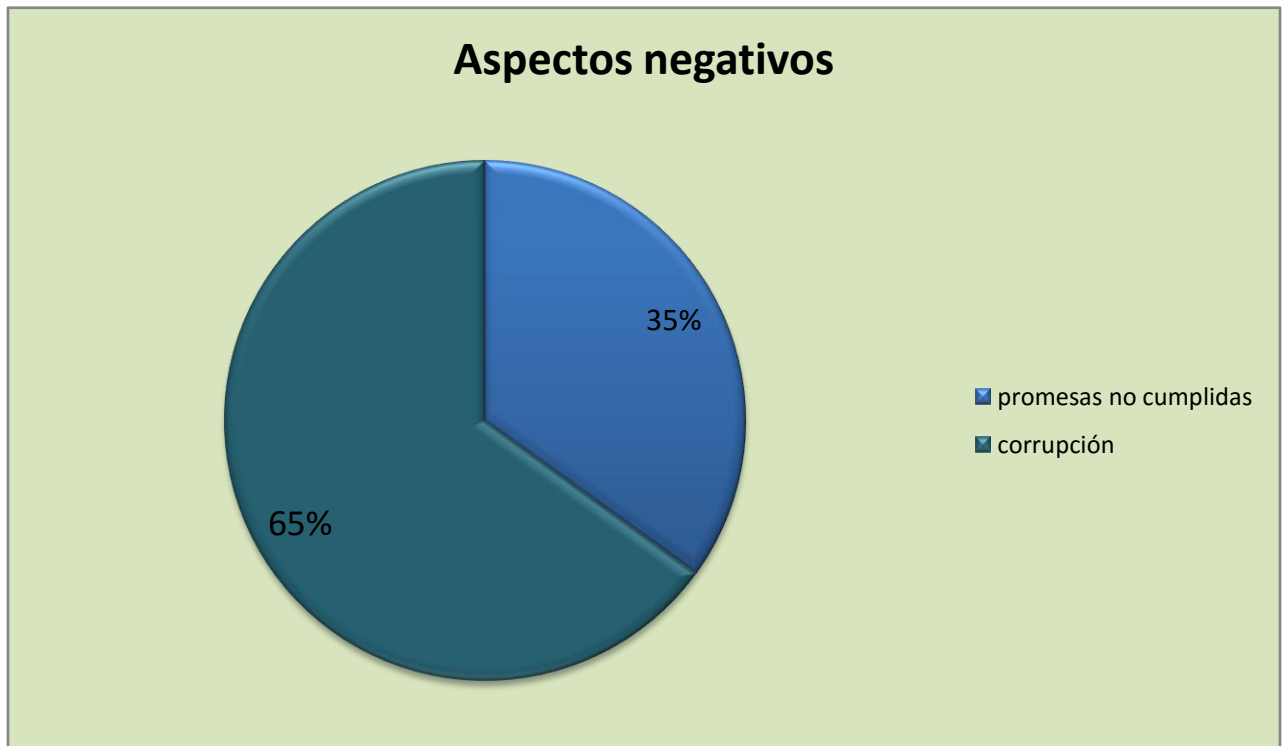
Los ciudadanos entienden a la política como un conjunto de personas, de diferentes partidos políticos, que buscan el apoyo ciudadano para llegar al poder; luego entonces, su economía se ve afectada por la política porque “algunos políticos apoyan durante las elecciones”, y otros “apoyan después de las elecciones”. Entre los aspectos positivos, en congruencia con las respuestas anteriores, se habla de, fundamentalmente dos tipos de respuesta: aquellas que van dirigidas a los apoyos recibidos durante las campañas políticas (55%), y por otro lado, los programas sociales federales, estatales y municipales durante las gestiones de gobierno (45%).



96

<sup>96</sup> Fig. XXVIII “Aspectos positivos de la política”, *ibidem*.

<sup>97</sup>Los aspectos negativos engloban dos tipos de respuesta. En primer lugar, las que se agrupan en “promesas no cumplidas” (35%), es decir, todas las respuestas que hacen referencia a los apoyos prometidos durante las campañas políticas que no son entregados durante el periodo en el gobierno local. El otro tipo de respuesta está agrupado en todos los temas que hacen referencia a la corrupción (65%). Por ejemplo: “...que roban el dinero del pueblo es un aspecto negativo”. Ver la gráfica siguiente:

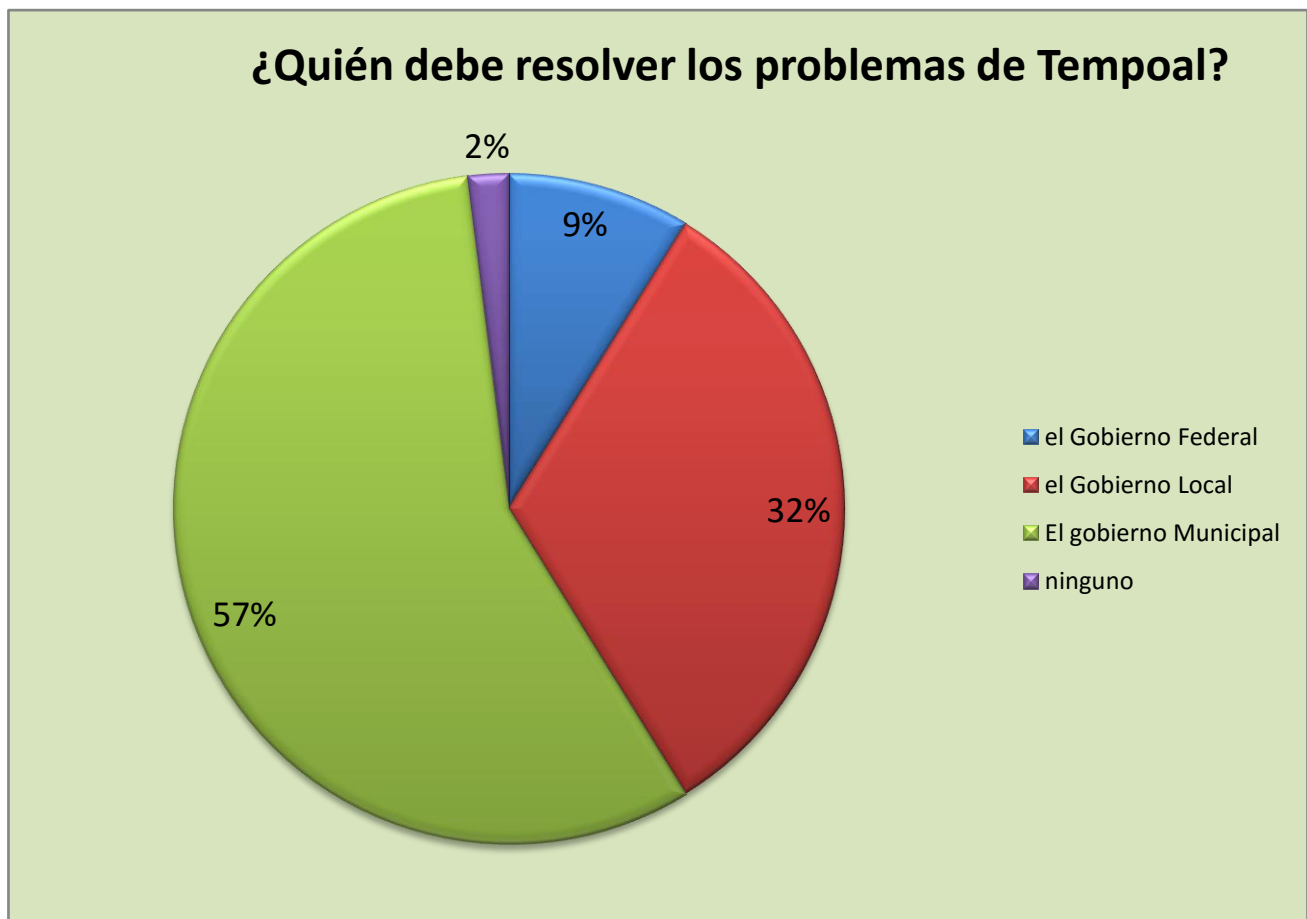


Como se puede apreciar en las respuestas anteriores, los tempoalenses sólo identifican dos tipos de actividades políticas: todas aquellas relacionadas con los procesos electorales, y las relacionadas con programas orientados al desarrollo social o combate a la pobreza.

<sup>97</sup> Fig. XXIX “Aspectos negativos de la política”, *ibídem*.

Sin embargo, a pesar de que los programas sociales y otras actividades gubernamentales orientadas al rubro del desarrollo social son, en su mayoría, federales; la sociedad civil de Tempoal, identifica como principal responsable de solucionar los problemas como la pobreza, el desempleo, y otros, al gobierno local (32.2%) y municipal (56.8%), y en concreto, al Presidente Municipal y sólo el 9% el gobierno federal.

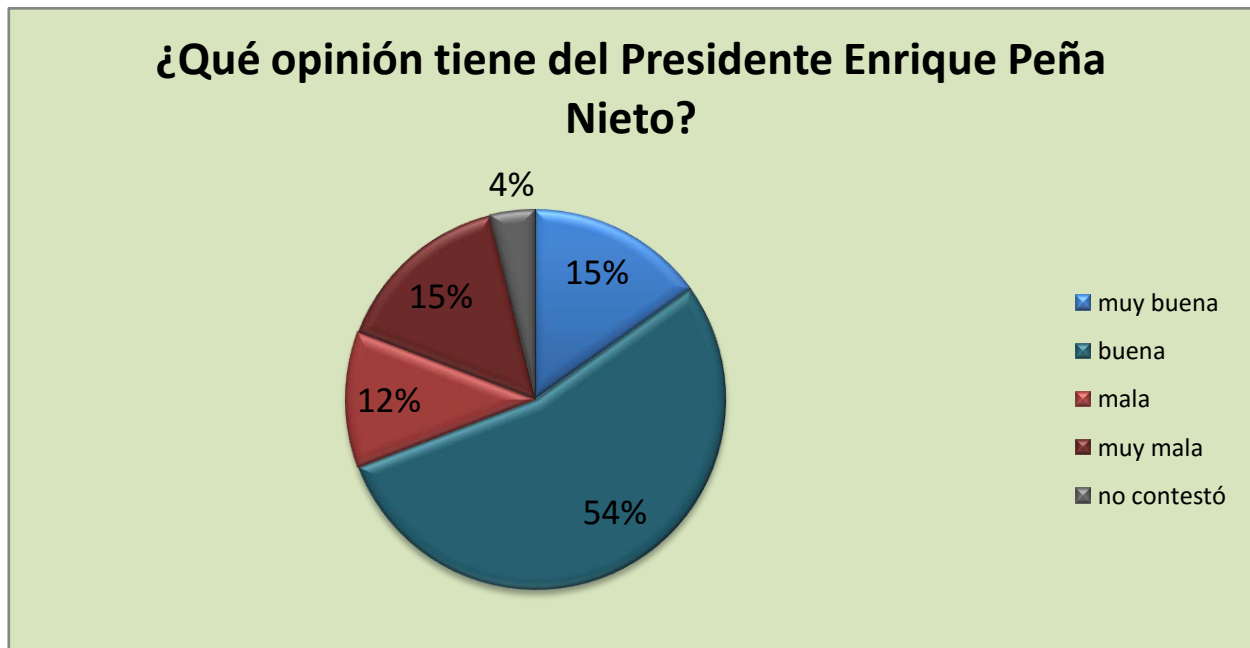
<sup>98</sup>Temas, necesidades y gobierno



<sup>98</sup> Fig. XXX "Percepción de competencias de gobierno", *ibidem*.

Cuando se les preguntó “¿qué opinión tiene del Presidente de la República, el Gobernador del Estado y el Presidente Municipal?”, la respuesta fue la siguiente:

La opinión del Presidente de la República es, en lo general, favorable, con un 69%, entre 15% de personas que tienen una opinión “muy buena” y un 54% de “buena”; esto contra 27 puntos porcentuales en contra: 15% muy mala, y 12% mala.



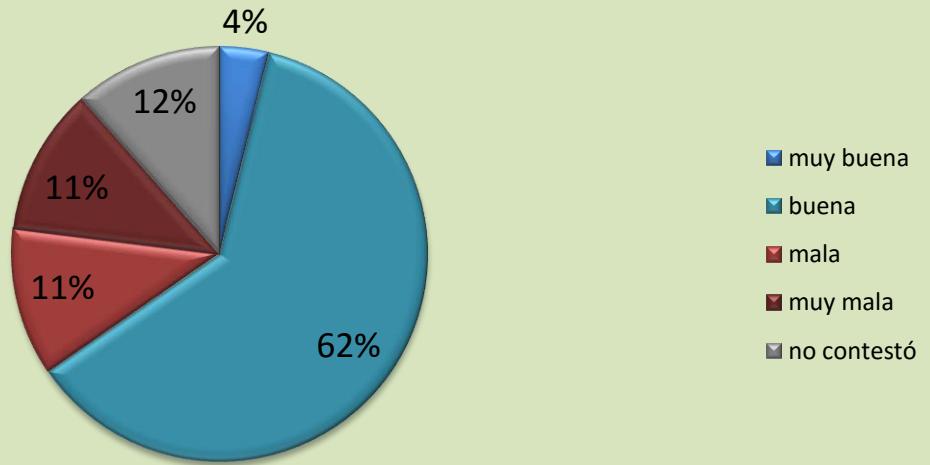
99

En el caso del Gobernador del Estado, la opinión positiva suma un 69%, y la negativa 22%. Sin embargo, el 12% de los encuestados decidió no contestar la pregunta. A continuación, la gráfica correspondiente:

<sup>99</sup> Fig. XXXI “Opinión del Presidente de la República”, *ibídem*.



### ¿Qué opinión tiene del Gobernador Javier Duarte de Ochoa?



100

<sup>101</sup>En el caso del presidente Municipal, Patricio Chirinos, la historia es muy similar: una opinión positiva del 69%, contra una negativa del 27%. En donde “muy buena”: 7%, “buena”: 62%, mala:19%, muy mala 8%.

### ¿Qué opinión tiene del Presidente Municipal Patricio Chirinos del Ángel?

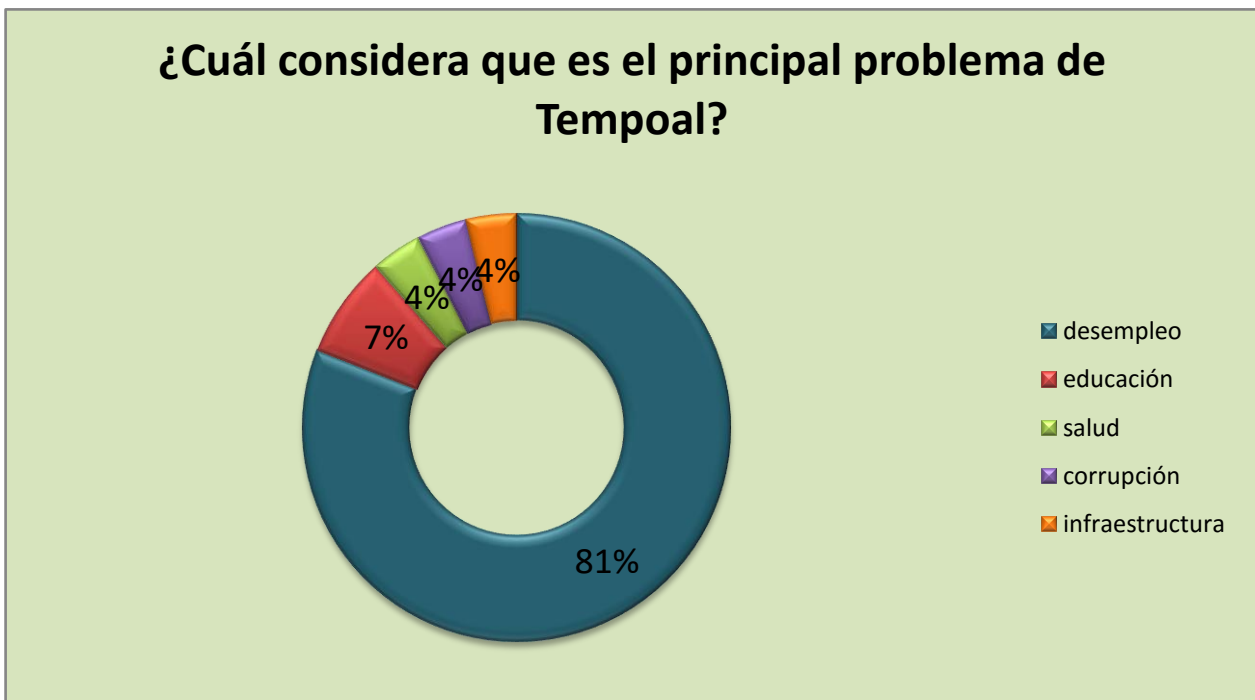


<sup>100</sup> Fig. XXXII “Opinión del Gobernador del Estado de Veracruz”, *ibidem*.

<sup>101</sup> Fig. XXXIII “Opinión del Presidente Municipal de Tempoal”, *ibidem*.

## Percepción de necesidades e intereses públicos:

<sup>102</sup>Así mismo, los temas más mencionados por los ciudadanos encuestados son los siguientes: desempleo (81%), salud (4%), educación (4%), corrupción (4%), e infraestructura (4%), en infraestructura se agruparon pavimentación, alumbrado público, agua potable y drenaje.

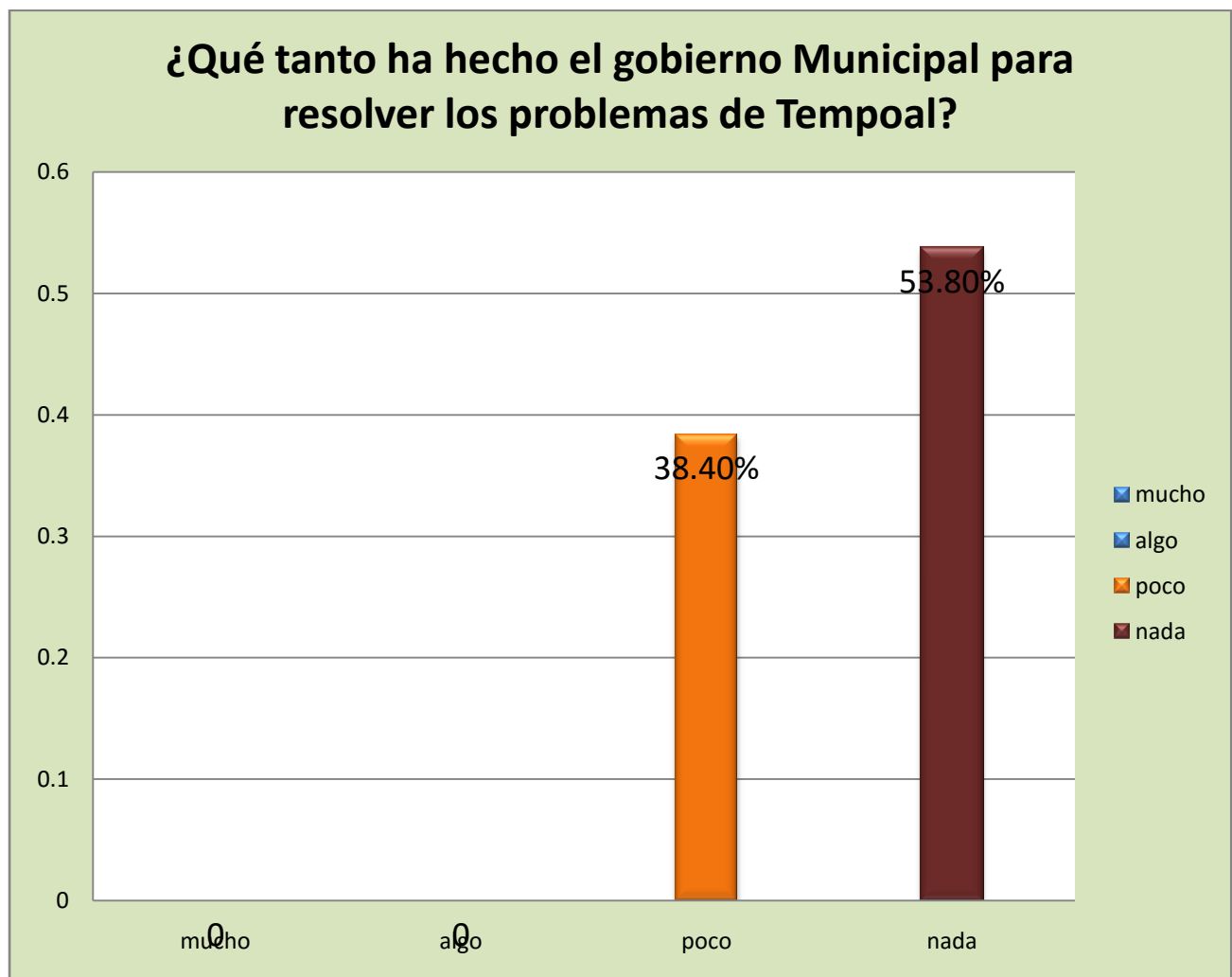


En las colonias céntricas, los principales problemas percibidos son los relacionados con la educación; por ejemplo, la falta de una escuela de educación superior de calidad. Y, en los casos de las colonias de la periferia de la cabecera municipal, como la Quinta, la Revolución Verde y la Ricardo Flores Magón, los principales problemas percibidos por colonia son el desempleo y la infraestructura; por ejemplo, falta de drenaje, pavimentación de caminos empedrados, entre otros.

<sup>102</sup> Fig. XXXIV "Percepción de problemas del municipio (*issues*), *ibídem*.

Los individuos encuestados respondieron positivamente cuando se les preguntó acerca de la opinión que tienen de los titulares del ejecutivo de los tres niveles de gobierno.

Asimismo, se considera que el gobierno municipal es el directamente responsable de atender y resolver los asuntos de Tempoal; sin embargo, como se puede ver en la siguiente gráfica, para los ciudadanos, el gobierno municipal no ha resuelto estos problemas, y ha hecho muy poco (36%) o nada (53.80%) para resolverlos.



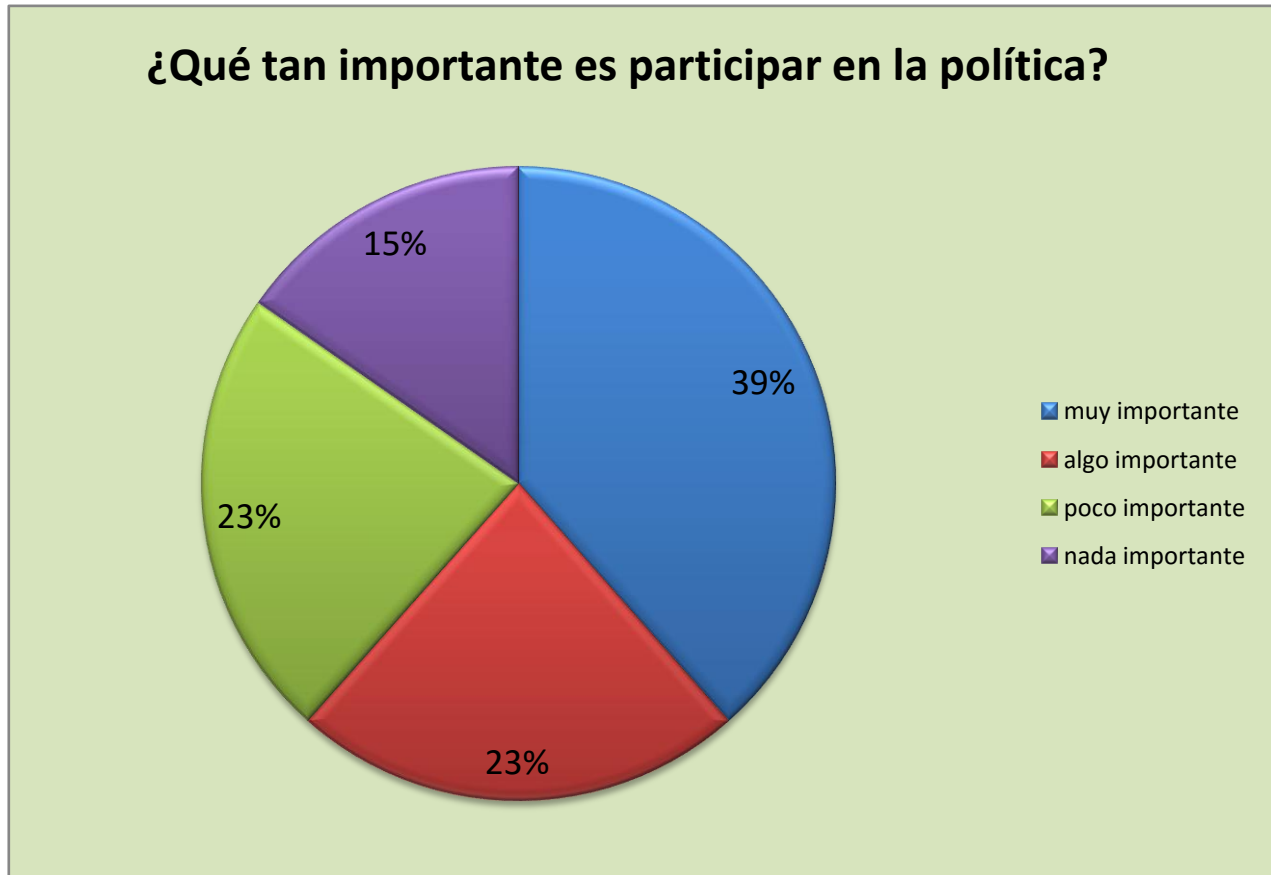
103

### Ideas en torno a la participación

<sup>103</sup> Fig. XXXV "Percepción de soluciones de gobierno en políticas públicas", *ibídem*.

Cuando se les realizó la pregunta de “¿Qué tan importante es participar en la política?” el 39% de los encuestados respondió que es muy importante, el 23% piensa que es algo importante; el 23% que es poco importante y sólo el 15% considera que no es importante participar en la política.

104



Asimismo, en términos de utilidad, el 62% asegura que participar en la política es útil, mientras que el 38% cree que es poco útil o completamente inútil participar. En la siguiente gráfica se muestran los porcentajes de cada respuesta:

<sup>104</sup> Fig. XXXV “¿Qué tan importante es participar en las decisiones públicas?”, *ibidem*.

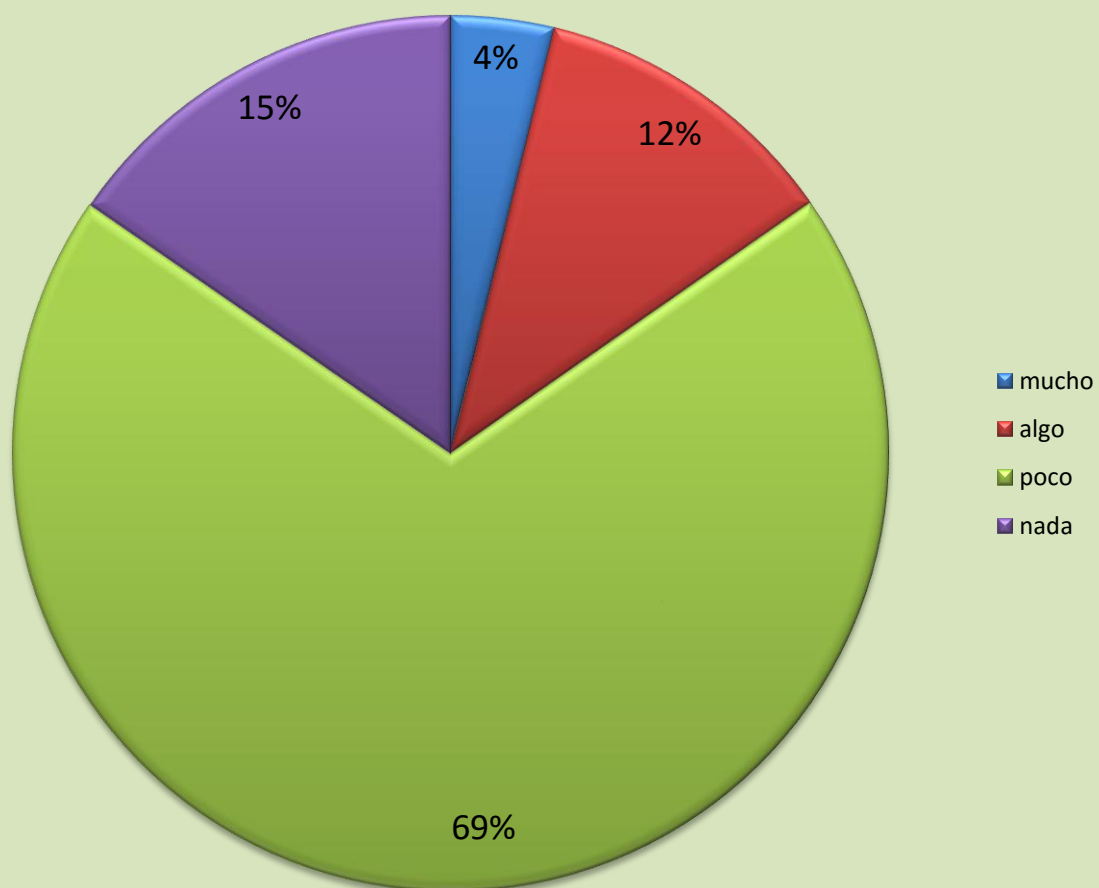


105

A la pregunta de “¿Qué tanto participa en la política?” las respuestas fueron: poco (69%), nada (15%), algo (12%), mucho (4%). En general, el 84% de los encuestados respondieron que participan poco o nada en la política.

<sup>105</sup> Fig. XXXVI “Utilidad de la participación”, *ibídem*.

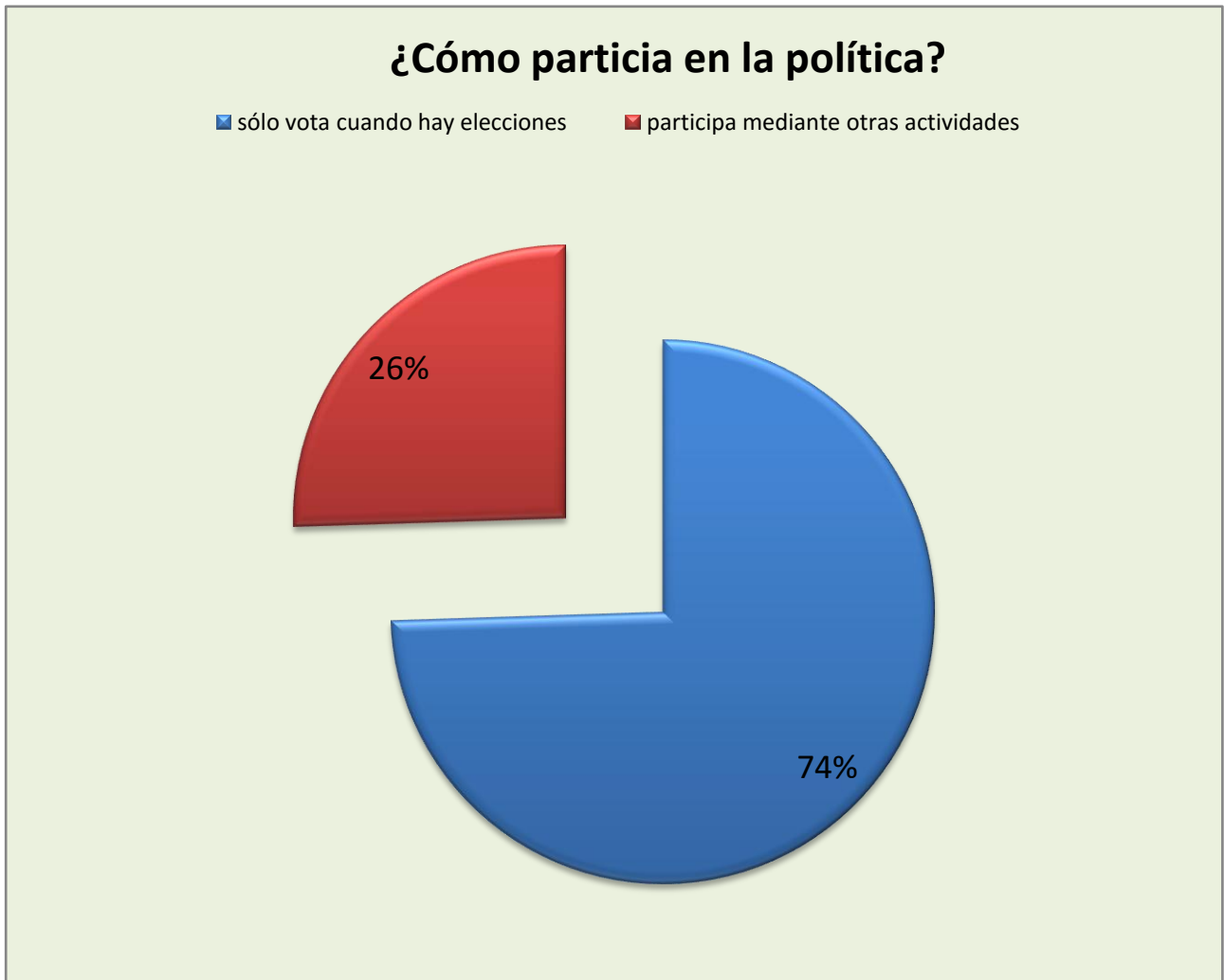
## ¿Qué tanto participa en la política?



106

<sup>106</sup> Fig. XXXVII "Nivel de participación ciudadana", *ibídem*.

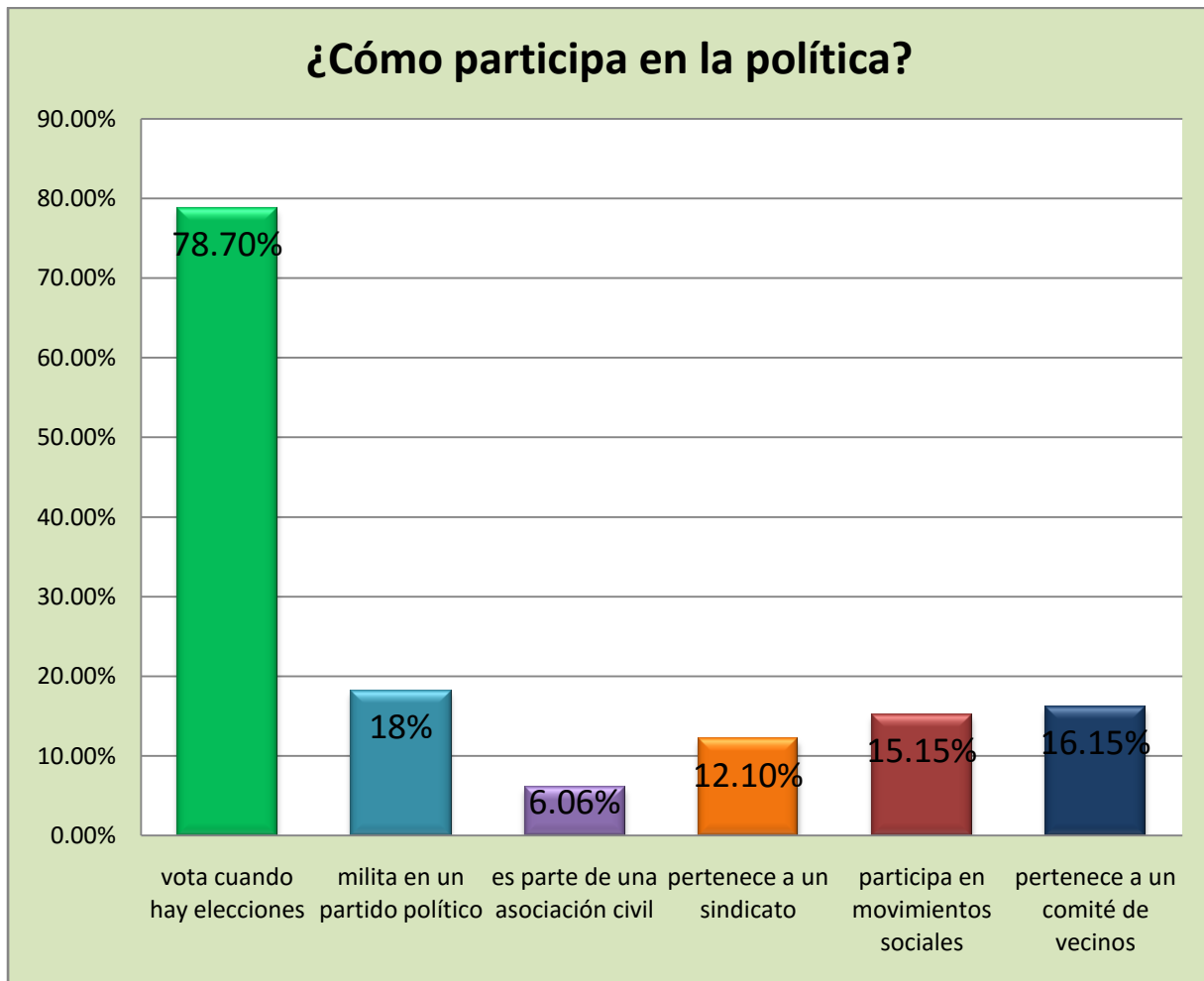
De los casi 300 ciudadanos encuestados, el 78% aseguró que su forma de participar en la política es votar cuando hay elecciones, y sólo el 26% de los encuestados dice realizar otro tipo de actividades políticas como participar en movimientos sociales o ser parte de una asociación civil.



107

<sup>107</sup> Fig. XXXVIII "¿Cómo participa en la política?"

Formas de participación ciudadana:



108

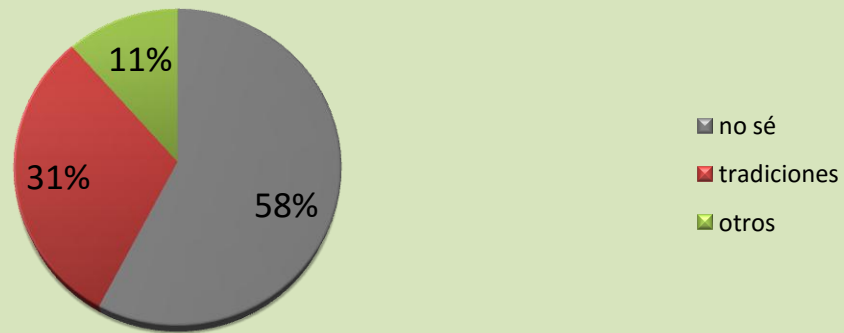
### Ideas en torno a la identidad tempoalense:

Lo que identifica a los ciudadanos con su municipio, según las respuesta de los entrevistados son sus tradiciones y costumbres (31%): el Xantolo, la comida, el coyol, el queso, los productos de la ganadería, entre otros. Sin embargo, el 58% de los encuestados dijeron que no saben qué los identifica con Tempoal.

<sup>108</sup> Fig. XXXIX "Canales y formas de participación ciudadana", *ibidem*.



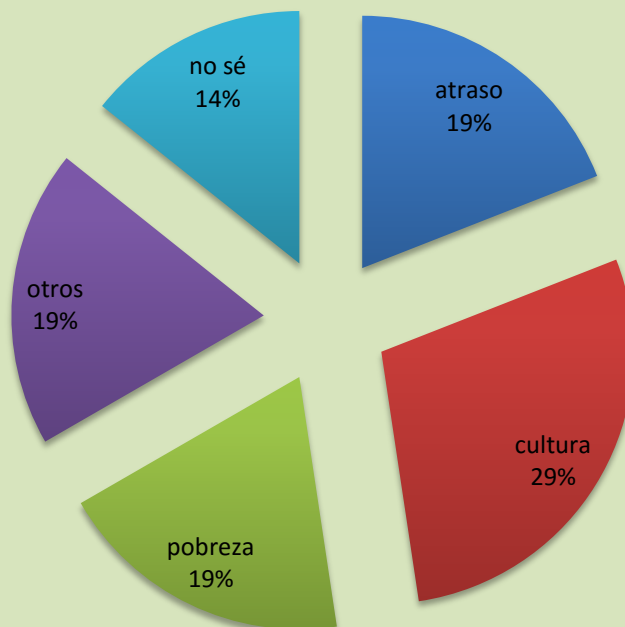
## ¿Qué lo identifica como tempoalense?



109

Por otro lado, para la pregunta de “¿Qué significa Tempoal, en una palabra? Las respuestas fueron: “no sé”: 14%, atraso: 19%; pobreza 19%; y cultura: 29%.

## ¿Qué significa Tempoal para usted?



110

<sup>109</sup> Fig. XL “Identificación con la comunidad”, *ibidem*.

<sup>110</sup> Fig. XLI “Ideas en torno a Tempoal”, *ibidem*.

## **Análisis:**

Del estudio aquí presentado se pueden deducir algunos aspectos que conforman la cultura política de los tempoalenses. Aunque la exploración es todavía superficial y faltan muchos aspectos que revisar, este acercamiento puede ayudar a concretar, por lo menos, un planteamiento claro acerca de la participación ciudadana en el municipio de Tempoal, su utilidad, su problemática, y su orientación práctica.

Se dijo, a modo de hipótesis, que la inactividad de la sociedad civil en la política es causa de ilegitimidad no precisamente del gobierno, sino de sus acciones. El estudio muestra que, en efecto, los individuos no reconocen las acciones del gobierno, en tanto no forman parte de los temas que a ellos les interesan, o simplemente, no las conocen. Incluso, las políticas públicas que los benefician son olvidadas o ignoradas; para el grueso de la población, su gobierno ha hecho poco o nada para resolver los problemas que ellos consideran urgentes.

A pesar de que la opinión de los tres niveles es favorable en lo general, las personas dicen que el gobierno no ha hecho nada en temas como el desempleo, el combate a la pobreza, la infraestructura, y muchos otros. De esta afirmación se pueden concluir dos cosas: a) los ciudadanos no están informados de las actividades de su gobierno, y b) los ciudadanos no reconocen las acciones de gobierno porque no son parte de ellas.

En el primero de los casos, es decir, la falta de información de la sociedad acerca de las políticas implementadas por el gobierno municipal, es un tema de medios de información, de falta de rendición de cuentas, de falta de interés de una sociedad aislada de la política; y el segundo caso, el de que los ciudadanos no reconocen las acciones de gobierno por no ser parte de ellas, es un tema de participación y de nivel de identificación de los individuos con su comunidad. Si conjuntamos estos dos temas, es abierto el paso a entender el problema desde la idea de las competencias del gobierno que tiene la sociedad civil; es decir, ¿qué cosas son responsabilidad del gobierno y cuáles no?, ¿y cuáles le tocan a la sociedad civil?

Para los tempoalenses, lo que define a los políticos es “qué tanto ayudan a la gente”, si lo hacen antes de las elecciones, si lo hacen después. Por ejemplo, en la colonia La Revolución Verde hay un problema: cada año, en la temporada de lluvias, varias casas se inundan y las calles se vuelven intransitables. Los colonos, cuando se les pregunta en específico del problema de la inundación, responden que el gobierno ha hecho poco o nada para resolverlo; sin embargo tienen una opinión positiva del Presidente Municipal porque, dicen ellos, “los ha apoyado mucho cuando hay inundaciones”. La lógica que opera ahí, a simple vista, parece ser de lo menos lógico; sin embargo, responde a una idea fundamental: que las competencias del gobierno son atender a los ciudadanos con “apoyos” económicos: “ayudar a los damnificados que no tienen qué comer”; no resolver el problema de infraestructura: pavimentar las calles, arreglar los drenajes, etc. Para los colonos de La revolución verde, el problema de las inundaciones es algo que ni siquiera está sujeto a ser resuelto; es decir, nacieron con él y nadie nunca “pudo” resolverlo. Sin embargo, algunos gobiernos los han ayudado más que otros; en términos de apoyos económicos en tiempos de crisis. Entonces, las políticas que no están orientadas al desarrollo social o a la entrega de programas sociales per se; son ignoradas por los ciudadanos; porque consideran que no les afectan directamente a ellos.

Entonces, para que exista una participación ciudadana efectiva, es necesario primero un conocimiento, al menos, más amplio de la política del que tiene la sociedad de Tempoal. Es necesaria una noción más completa, que corresponda más a los intereses de la comunidad que a los de cada individuo.

Ahora, en este mismo sentido, la sociedad civil no sabe cómo tomar parte de la política; considera que participar en la política es acompañar candidatos en sus giras, militar en un partido político o ser activista en una campaña de promoción electoral. Incluso, aquellos que dicen participar en comités de vecinos, esperan que los líderes consigan algún tipo de apoyo económico de los partidos políticos (en temporada electoral) o del Ayuntamiento (en tiempos no electorales).

Aunque los tempoalenses tienen comités vecinales y otras formas de organización, los fines y objetivos no son de la comunidad, sino individuales; es decir, se organizan para conseguir apoyos de manera individual; pero no buscan influir en las decisiones del gobierno que afectan a la colonia o la comunidad. Su única función, además de conseguir apoyos del gobierno o ayudar a gestionar programas sociales, es promover la participación electoral y movilizar el voto ciudadano, a favor de uno u otro candidato. El que “dé más”.

Así, el tema de la cooperación social es impensable en tanto la participación ciudadana es mínima; y las formas de organización social no obedecen a intereses compartidos (metas), sino a fines completamente individuales, carentes de un sentimiento de comunidad<sup>111</sup> que comprenda la subjetividad de sus iniciativas. Además, la *electorización* de la política ha causado que la visión de los ciudadanos en torno a los temas públicos, sea orientada a intereses personales, a “aprovechar” las oportunidades de conseguir benefactores a corto plazo.

De este análisis podemos concluir cuatro enunciados que describan la situación de la participación ciudadana en Tempoal, Veracruz y la cultura política, grosso modo, de los tempoalenses.

- ➔ La sociedad civil de Tempoal no participa en la política, porque considera que no forma parte de su vida.
  - ➔ Para los tempoalenses “participar en la política” es lo mismo que “participar en campañas políticas”.
  - ➔ Las comunidades de Tempoal sólo se organizan para fines individuales, no colectivos.
- y

---

<sup>111</sup> Véase “Ciudadanía e identidad”, del presente trabajo.

- ➔ No existe una identidad clara de “lo tempoalense”, que fortalezca el sentido de comunidad.

Esta investigación propone generar un nuevo tipo de identidad colectiva en torno al potencial económico-social del municipio; es decir, que explote las actividades económicas existentes y que unifique la vocación de los tempoalenses. Esta “nueva vocación económica” promoverá la participación ciudadana y, con ello, la cooperación social en torno, por supuesto, a los temas que le interesan a la comunidad.

La nueva identidad de lo tempoalense será: política, económica y ciudadana; orientada a la cooperación social; y partirá de la forma de vida de la sociedad de Tempoal. Esta nueva vocación será el catalizador del desarrollo económico del municipio, en tanto transformará a la comunidad tempoalense en una sociedad cooperativa. De este modo generará también un nuevo contexto de competencia por el gobierno en donde los temas de las plataformas de cada opción política serán surgidas de la sociedad civil.

Este nuevo tipo de identidad será diseñada, planeada, planificada y ejecutada desde la sociedad civil organizada con base en un estudio especializado de potencial económico y de capital social de Tempoal.

Ahora bien, la propuesta de este estudio es crear un organismo de ciudadanos que responda a la problemática definida anteriormente y sus objetivos estén encaminados a cubrir las siguientes necesidades:

De:

- ➔ El diseño y promoción un nuevo tipo de identidad de “lo tempoalense” que esté orientada a la cooperación para el desarrollo.
- ➔ La organización de todos los sectores económicos, sociales y culturales en torno a la cooperación social.

→ La promoción de una participación ciudadana efectiva que sea consciente de su papel en la toma de decisiones políticas.

El resultado ideal es la construcción de una nueva vocación económica que unifique a los ciudadanos y promueva, de esta forma, el desarrollo cooperativo. A continuación, el planteamiento estratégico que se propone en este trabajo de investigación.

## Escuela de ciudadanos de Tempoal, Veracruz: planteamiento estratégico para la cooperación social en el ámbito local

<b>Meta social</b>	hacer de Tempoal, Veracruz un municipio en desarrollo a partir de la cooperación de todos los sectores sociales.
<b>Objetivo general</b>	crear una sociedad participativa que se involucre en aspectos de la vida pública del municipio de Tempoal.
<b>Propuesta estratégica</b>	una escuela de ciudadanos que promueva la cooperación a partir de la participación ciudadana.
<b>Objetivo estratégico:</b>	diseñar y promover un nuevo tipo de identidad orientada a la cooperación social a partir de la escuela de ciudadanos. 112

**Descripción de la estrategia:** siguiendo la hipótesis de este estudio, la cooperación social requiere un alto nivel de participación ciudadana; sin embargo, para que ésta sea efectiva, es necesaria la existencia de un perfil de sociedad, un conjunto de valores en torno a los cuales el grupo social en cuestión sea definido. Esto es a lo que Fernando Pindado se refiere cuando habla de “un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a una ciudad, a un país,”<sup>113</sup> mismo que es necesario para que exista una participación ciudadana efectiva. Luego entonces, el objetivo de este esfuerzo es crear un nuevo tipo de identidad, un nuevo conjunto de valores en torno a los cuales la

<sup>112</sup> Fig. XLII “Cuadro estratégico”. Modelo propio, referencias en: MAAREK, Philip., *Marketing político y comunicación*, Paidós Ibérica, 2009.

<sup>113</sup> PINDADO, Fernando., *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Serbal. España, 2000. Pág. XXI

sociedad de Tempoal se defina a sí misma. Este nuevo tipo de identidad se ajustará a los principios de la participación ciudadana y, por supuesto, de la cooperación social. A continuación el diseño de la propuesta:

### Un nuevo tipo de identidad:

El diseño de la propuesta se basa en las fortalezas y oportunidades del municipio identificadas en el diagnóstico realizado. Se tomó en cuenta como “aspectos económicos” aquellas características del municipio que pueden ser aprovechadas para construir una vocación económica para el municipio de Tempoal, y en aspectos sociales, las características, actitudes y aptitudes de la población en cuestión:

Aspectos económicos	
<b>Fortalezas:</b> -Tradición ganadera -Tradición agrícola -Cultura viva (fiestas y tradiciones) -Tradición artesanal (madera y barro)	<b>Oportunidades:</b> -Potencial industrial (capital humano para mano de obra) -Potencial turístico (varios atractivos turísticos)
Aspectos sociales	
<b>Fortalezas:</b> -Liderazgos antiguos regionales -Sociedad participativa en asuntos culturales -Bajo nivel de analfabetismo en zona urbana de Tempoal	<b>Oportunidades:</b> -Potencial de organización a partir de liderazgos regionales y autoridades municipales  114

<sup>114</sup> Fig. XLIII “FODA”, modelo de: KOTLER, Philip y Kevin Lane., *Dirección de marketing*, Pearson Educación, México, 2006.



Se entiende como “identidad previa” a los valores presentes en la sociedad de Tempoal que reflejan su carácter actual y su vocación económica actual. Y “nueva identidad” a la que se promoverá con las actividades de la escuela de ciudadanos:

Identidad previa	Nueva identidad
<p>Valores:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. ¿Cómo somos?</b> -Según la encuesta realizada en agosto del 2015, el 58% de los tempoalenses piensan que nada los identifica como parte de su municipio. -El 31% considera que sus tradiciones es lo que lo identifica como tempoalense.</li> <li><b>2. Los habitantes de Tempoal identifican las siguientes características del municipio:</b> “Para mí, Tempoal significa...” -Atraso -Pobreza -Cultura</li> <li><b>3. Los principales problemas del municipio, según los tempoalenses son:</b> -Desempleo -Educación -Salud -Corrupción -Falta de infraestructura</li> </ol>	<p>Valores:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. ¿Cómo queremos ser?</b> -La propuesta es: “Sociedad emprendedora” <b>Características a promover:</b> -Productividad -Trabajo en equipo -Participación ciudadana, social y política -Vocación turística</li> <li><b>2. Los habitantes de Tempoal identificarán las siguientes características del municipio:</b> “Para mí, Tempoal significa...” -Desarrollo -Cooperación -Organización -Cultura productiva/ cultura como negocio</li> <li><b>3. Nueva vocación económica:</b> -Industria del ganado: Promover la producción de ganado bobino a partir de la generación de industria de alimentos y tratamiento de pieles.</li> </ol> <p>115</p>

<sup>115</sup> Fig. XLIV “Diseño de identidad” Modelo de diseño de proyección de identidad de Alejandro Lerma Krichner, de LERMA, Alejandro y varios autores., *Marketing político*. CengageLearning Editores, México 2011.

## Escuela de ciudadanos

### Descripción:

Es una asociación civil de base territorial que provee servicios de capacitación, organización y gestión a la sociedad de Tempoal, Veracruz. Su principal objetivo es crear un nuevo tipo de identidad de lo tempoalense y así promover la participación ciudadana.

### Objetivos Particulares:

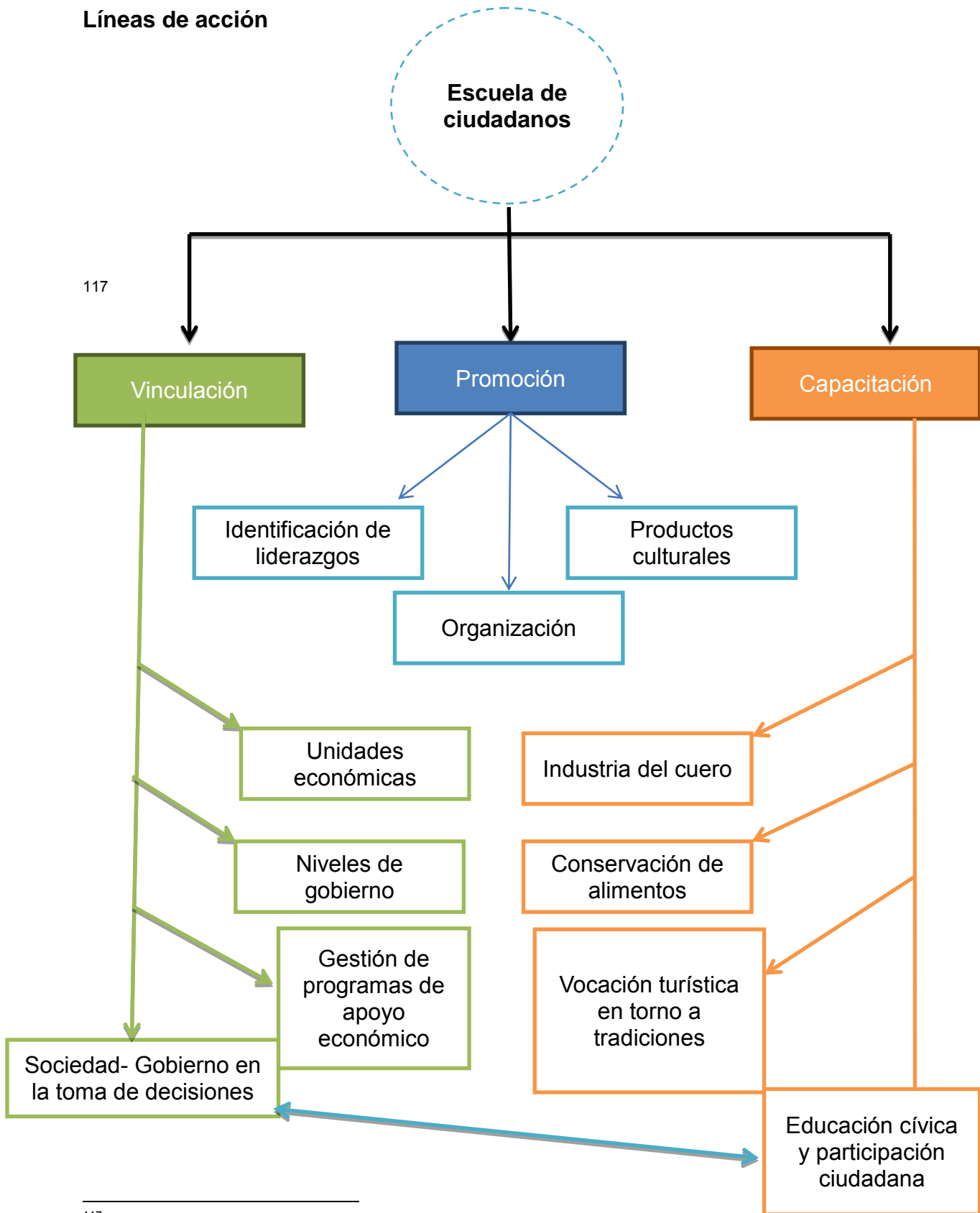
1. Promover sentimiento de comunidad entre los habitantes del municipio de Tempoal.
2. Ser un vínculo entre los sectores sociales y los tres niveles de gobierno para gestión de programas de apoyo económico y toma de decisiones compartida.
3. Proveer capacitación en diferentes áreas de potencial desarrollo económico para personas interesadas en formar parte del aparato productivo.
4. Generar opciones políticas independientes desde la sociedad civil organizada.

116

---

○ <sup>116</sup> Fig. XLV “Objetivos”, Modelo de: Ávila Rosales, Carlomagno F., *Publicidad. Lo que nadie había dicho*, edición electrónica, México, 2008.

## Líneas de acción



<sup>117</sup> Fig. XLVI "Líneas de acción de la estrategia" Diseño propio.

## Promoción:

### Diseño de comunicación estratégica (planteamiento básico):

Objetivo	Dar a conocer los valores del nuevo tipo de identidad “sociedad productiva”.
Mensaje general	“Sociedad productiva”
Intención discursiva	Integración de sectores sociales
Respuesta esperada	Participación <sup>118</sup>

Acciones estratégicas	
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"><li>-Identificación de liderazgos territoriales</li><li>-Promoción de nuevos liderazgos de jóvenes</li><li>-Integración de liderazgos sectoriales a partir de metas comunes</li></ul>
Organización	<ul style="list-style-type: none"><li>-Integración de representantes de sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil para generar vínculos de comunicación entre ellos</li><li>-Generar nuevas unidades de organización por comunidad, colonia y manzana</li><li>-Inscripción de asociados a un padrón para fines de socialización de información</li></ul>
Productos culturales	<ul style="list-style-type: none"><li>-Proyección de la nueva identidad a partir de productos culturales de cara a la sociedad</li><li>-Creación de un medio de difusión de la Escuela de Ciudadanos de Tempoal.<sup>119</sup></li></ul>

<sup>118</sup> Fig. XLVII “Cuadro estratégico de comunicación”, véase: LERMA, Alejandro y varios autores., *Marketing político*. CengageLearning Editores, México, 2011.

<sup>119</sup> Fig. XLVII “Cuadro de acciones estratégicas”, diseño propio.

## Capacitación:

El objetivo es promover la generación de actividades secundarias que incrementen la producción de materias primas, como el ganado bobino; al mismo tiempo, promover la vocación turística del municipio, y el sentimiento de comunidad para una participación ciudadana efectiva.

Acciones estratégicas	
Educación cívica y participación ciudadana	<b>Capacitación en:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>-Temas de participación ciudadana y toma de decisiones</li><li>-Liderazgo y organización</li><li>-Diseño de políticas públicas</li><li>-Escrutinio ciudadano</li></ul>
Industria en el procesamiento y la conservación de alimentos	<b>Capacitación en:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>-Procesamiento industrial de alimentos</li><li>-Conservación de alimentos</li><li>-Enlatado y envasado: Conserva, curado, ahumado y curtido</li></ul>
Industria del cuero	<b>Capacitación en:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>-Curtiduría</li><li>-Encuadernaría</li><li>-Guarnicionería</li><li>-Marroquinería</li><li>-Talabartería</li><li>-Zapatería</li></ul>

Vocación turística	<p><b>Promover acciones para concursar por el nombramiento de Pueblo Mágico:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Directorio de prestadores de servicios turísticos</li> <li>-Inventario de recursos y atractivos turísticos</li> <li>-Plan de desarrollo turístico municipal</li> </ul> <p>Generación de vocación turística:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Taller de máscaras de madera<sup>120</sup></li> </ul>
--------------------	--

**Vinculación:**

La sociedad civil organizada como vínculo entre los diferentes departamentos de los tres niveles de gobierno y los ciudadanos.

<b>Acciones estratégicas:</b>	
Entre unidades económicas	-Integración de sectores económicos a partir de enlaces y sociedades participativas
Niveles de gobierno	Comunicación de la AC con diferentes niveles de gobierno
Sociedad-Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promoción de la participación ciudadana en temas de interés social</li> <li>-Participación en espacios de discusión democrática promovidos por el gobierno de diseño y revisión de planes</li> </ul>

<sup>120</sup> Fig. XLVIII "Acciones estratégicas de capacitación".

	de desarrollo municipal -Promoción del escrutinio ciudadano y la rendición de cuentas
Gestión	-Gestión de programas de apoyo económico a proyectos productivos -Gestión de programas de apoyo a nuevas empresas. <sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Fig. XLIX “Acciones estratégicas de vinculación”.

## **CONCLUSIONES**



El desarrollo de las ciudades en el contexto de los nuevos sistemas democráticos del siglo XXI constituye un importante reto que hay que enfrentar no sólo desde la administración pública o el gobierno, sino desde varias perspectivas que incluyan a la sociedad civil. En México existen problemas como la pobreza, la marginación, la desigualdad social y la inseguridad; sus orígenes son diversos y sus consecuencias, múltiples; pero encontrar las soluciones a cada uno de ellos depende absolutamente del conocimiento específico de las características económicas, políticas y culturales de cada grupo social, y de los elementos que conforman su organización en el Estado.

En el desarrollo de este trabajo de investigación se plantea la problemática de la falta de cooperación social de los individuos en el ámbito municipal; han sido expuestas y analizadas sus causas y consecuencias desde la perspectiva de la participación ciudadana. A partir de dicho análisis se puede concluir que para enfrentar las problemáticas mencionadas es necesario involucrar a todos los sectores de la sociedad y de este modo perseguir fines comunes que requieran estrategias cooperativas, en donde todos los individuos tengan un nivel de participación y, por supuesto, un beneficio real. Es decir, promover el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones de su gobierno por un lado, y por el otro, ampliar los canales de comunicación entre ellos.

Esto es participación ciudadana, el elemento clave para el desarrollo de las ciudades y las naciones, el elemento clave para el funcionamiento de la democracia participativa y la toma de decisiones conjunta. Se trata de una realidad social necesaria en los diferentes espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad civil; y nos descubre un amplio abanico de posibilidades si es dirigida de la manera adecuada.

Para la descripción y análisis de este fenómeno, se utilizó el caso del municipio de Tempoal, Veracruz, en donde se pudieron comprobar algunas cuestiones:

Una de las principales causas de que las acciones de gobierno no funcionen o, por lo menos, no tengan el efecto esperado, es la falta de legitimidad, en términos de Zaccardi, de las políticas públicas; es decir, que las acciones del gobierno no sean reconocidas por la sociedad civil como adecuadas o ni siquiera se percaten de su

existencia. De esto se sigue que los ciudadanos no cooperan con ellas, no se activan en torno, y dificultan su aplicación. Las consecuencias de esto son visibles en la administración pública; pero las causas están inmersas en la sociedad civil: su cultura política, su idea de gobierno y de poder, su “sentido”. La conclusión de este estudio al respecto, a partir del análisis del caso de Tempoal, es que la sociedad no reconoce las decisiones porque no forma parte de ellas, porque nadie les ha consultado, o ni siquiera se han enterado de su existencia.

Además, en la sociedad Tempoalense, la idea de gobierno es tan subjetiva que se reduce a lo que el gobierno hace por las personas en individual; es decir, “si un gobernante me presta dinero, habrá hecho un buen trabajo”, por ejemplo. Los individuos desconocen casi por completo las competencias del gobierno, lo que provoca que las políticas públicas que van orientadas al llamado “desarrollo social” sean interpretadas como una “ayuda” de los “políticos”, mismas que “hay que recompensar con el voto ciudadano”.

En este mismo sentido, todas las políticas que no constituyan apoyos económicos son ignoradas o desestimadas por el grueso de la población, ya que, según ellos, no les afectan en nada. De hecho, la sociedad civil sólo ve a la política y la administración pública como una fuente de apoyos económicos. Esta falta de conocimiento de las competencias del gobierno, debilita la posibilidad de que exista una participación ciudadana efectiva.

Los individuos ignoran la función de los integrantes del Ayuntamiento Municipal o de las secretarías de Estado. No existe una educación cívica suficiente. Su participación en la política es sólo electoral; y a pesar de que muchos de ellos tienen sus nombres en largas listas de sindicatos, el nivel de participación ciudadana es mínimo y se limita sólo a estar informados de las políticas que los afectan directamente.

La sociedad tempoalense no participa porque considera que la política no forma parte de su vida, que no le afecta en nada; por tanto, es inútil tomar parte activa de ésta. A pesar de que la población, sobre todo en las zonas rurales, está organizada, no existe un sentimiento de comunidad que eleve el nivel de participación ciudadana; por el

contrario, la organización responde a los partidos políticos y a viejos liderazgos caciquiles que sólo reúnen a la población para entregar apoyos económicos en tiempos electorales.

La *electorización* de la política, si bien, ha conseguido generar una estructura territorial que abarca todas las colonias del municipio, también ha dividido a la población en sectores partidistas que compiten entre sí por conseguir más apoyos de los políticos de oficio.

Además, pensar todo el tiempo en elecciones, individualiza los intereses de la sociedad. La motivación es personal, se trata de “aprovechar” las oportunidades de conseguir beneficios a corto plazo (mientras dure la campaña).

Entonces, hace falta generar una organización que sea independiente de estos liderazgos para que la sociedad esté integrada en fines comunes y su nivel de participación ciudadana se eleve. Es decir, la generación de nuevas formas de liderazgo basadas en la cooperación y participación ciudadana.

Sin embargo, esto no puede ser posible en tanto no exista un sentimiento de comunidad basada en la identidad de lo tempoalense. Según el estudio, la sociedad de Tempoal no se identifica con su comunidad a pesar de tener valores comunes, tradiciones, costumbres, y demás aspectos culturales que los definen. Se encuentran aislados y no se ocupan en asuntos de “la comunidad”. Definir entonces, esa identidad, involucrará aspectos diversos de la sociedad: económicos, políticos, sociales y culturales.

El nuevo tipo de identidad será, entonces, una nueva vocación económica, que responda a las preguntas: “¿qué hacemos los tempoalenses?”, “¿cómo somos?”, pero su funcionalidad dependerá de la educación cívica, de la calidad de la cultura política. Esto sólo a través de la educación cívica es posible. Es decir, la gran conclusión de este trabajo de investigación es que para que exista cooperación social para el desarrollo, es necesario educar a la población en los temas que le competen, para que de este modo pueda tomar parte activa de sus competencias e intervenir en el diseño, planificación y aplicación de las políticas públicas.

El resultado será que la sociedad civil organizada se convierta en el canal de comunicación entre el gobierno y los integrantes de la sociedad; como vínculo, sí, pero también como actor que toma parte de las decisiones públicas. Por eso, su principal función será capacitar, orientar y organizar a la sociedad en general a través de nuevos liderazgos regionales y promover así que los ciudadanos participen efectivamente.

Esta sociedad organizada llevará a cabo la integración de todos los sectores sociales y definirá objetivos comunes, para que así, Tempoal tenga formas de pensar en lo que quiere ser. Pero sólo a través de la educación cívica, de la capacitación, de la socialización del conocimiento de lo público es posible la construcción de una nueva sociedad participativa y cooperativa que facilite la aplicación de políticas públicas e incluso cambie, para siempre, la forma en que se compite por el poder político. Al tiempo.

## Referencias:

WEBER, Max., *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1984.

BARRANCO, María del Carmen., *La teoría jurídica de los derechos fundamentales*, Universidad San Carlos III, Madrid, 2000.

TOMASSINI, Luciano., *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco interamericano de desarrollo, México, 1993.

RAMÍREZ, David, *Notas históricas de Tempoal*. Universidad Veracruzana. México. 1973

ALVA, Ixtlilxochitl, Fernando. *Décima tertia relación de la venida de los españoles y principio de Ley evangélica*. Pedro Robredo. México. 1938

GONZÁLES BARCENAS, Facundo., “Estabilidad política”, en: *Léxico de política*. Fondo de cultura económica. México. 2000.

SARTORI, Giovanni., *¿Qué es la democracia?*, Patria Editorial, México, 1990.

DE TOCQUEVILLE, Alexis., *La democracia en América*, Alianza Edit, México, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold., *Teoría general del Estado*, Porrúa, México, 1998

LUHMANN, Niklas. *La política como sistema.*, Universidad Iberoamericana. México 2009.

TAMAYO, Sergio., “La participación ciudadana: un proceso”,*Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 59

Pindado, Fernando, *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2008.

GARCÍA JURADO, Roberto, *Crítica de la teoría de la cultura política*, Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, otoño, N° 026, México 2014.

ZACCARDI, Alicia, “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, *Democracia y gobernabilidad*. Porrúa. México 2007.

ÁVILA, Carlomagno F., *Publicidad. Lo que nadie había dicho*, edición electrónica, México, 2008.

KOTLER, Philip y Kevin Lane., *Dirección de marketing*, Pearson Educación, México, 2006.

COTTERET, Jean Marie., *La comunicación política. Gobernantes y gobernados*, El Ateneo, Argentina, 1977.

SOLER, Pere., *La investigación cualitativa en marketing y publicidad*, Paidós, México, 1997

DUVERGER, Maurice., *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

SARTORI, Giovanni., *Ingeniería constitucional Comparada*, FCE, México, 1995.

GLYNN, Carroll J., *Public Opinion*. Oxford. Westview Press, 2004.

LERMA, Alejandro y varios autores., *Marketing político*. Cengage Learning Editores, México 2011

ALMOD, Gabriel., *Comparative Politics Today*, New York: Pearson Longman, 2008.

OLSON, Mancur, "Dictatorship, Democracy and Development" en *American Political Science Review*, Bueno de Mesquita et al., "Political Competition and Economic Growth", *Journal of Democracy*. 2001

HABERMAS, Jürgen., *Historia y crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1981

ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney., *The civil culture*, SAGE, Estados Unidos, 1989.

AMIN, S., *Sobre el desarrollo desigual de las formaciones sociales*, Anagrama, España, 1974.

NEUMANN, Franz., *El estado democrático y el Estado autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1968

### **Electrónicas:**

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA., *Diccionario de la lengua española*. [Http://dle.rae.es](http://dle.rae.es)

Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomá, Marina Jarque, *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*, XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración pública y Ciudadanía”, Caracas, 2000, tercer premio: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fSyfeK1mOpoJ:unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0038104.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

GUILLÉN, A., K. SÁENZ, M.H. BADI y J. Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana,” *Daena: International Journal of GoodConscience*: [www.daenajournal.org](http://www.daenajournal.org) (2014).

Duarte Moller, Armando, Martha Cecilia Jaramillo Cardona, *Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México*, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XVI N0. 46 septiembre/diciembre de 2009, pp 137-171. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www3.inegi.org.mx>



Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio, 2010 en: <http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO>

Google Maps: <https://www.google.com.mx/maps>

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera:  
<http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/veracruz/Paginas/default.aspx>