

124
209



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

“Proyectos gubernamentales de Participación Ciudadana en México: Caso del Sistema de Participación Social en Santiago de Querétaro, 1995 - 1996”

T E S I S
Que para obtener el título de
Licenciada en Ciencia Política y
Administración Pública

p r e s e n t a

ANNA GEORGINA) ST. CLAIR EJERHED



ASESOR: DR. GABRIEL MURO

Santiago de Querétaro, Qro.

Junio 1997

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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.

A mi hijo Alan, con todo mi amor

A mi papá, por su estímulo y apoyo incondicionales

A mi mamá, por su amistad y fortaleza

A mis hermanos Lena y Juan, por su tiempo y tolerancia

A mis abuelitos, por estar conmigo

A Armando, por su generosidad y gran corazón

A mis maestros Hilda y Jorge, guías y ejemplo de entrega profesional

A mis amigas por su tiempo y ayuda irremplazables

A mis jefes Inocencio y Jesús, por su gran soporte y apertura a mi proyecto

A quienes me animaron a seguir adelante

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiera sido posible sin la ayuda de valiosas personas que aportaron elementos en las diversas fases de este proyecto. No podré nombrarlas a todas, por lo que pido disculpas de antemano a quienes no aludí. En primer lugar, debo a mi maestra Hilda Aburto, maestra de la carrera de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, su aporte para concretar la idea de mi proyecto de investigación; al Dr. Gabriel Muro, maestro en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro, el diseño de las técnicas para probar mis hipótesis y la asesoría amable y crítica a la vez de mi trabajo, así como el continuo ánimo y estímulo para esta labor; y al Lic. Rodrigo Sánchez, asesor de la Presidencia Municipal de Querétaro, agradezco su paciencia y la transmisión paciente y detallada de su amplio conocimiento administrativo municipal, estatal y federal de las inversiones en Desarrollo Social, sin el cual hubiera sido imposible desarrollar y entender a cabalidad la Participación Social. Sin embargo, me hago única responsable tanto del contenido como de las conclusiones del presente volumen.

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN.....	i
II.- MARCO TEÓRICO.....	1
A.-LA LEGITIMIDAD Y LA EFICACIA.....	1
B.-LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN.....	5
a) Criterios de evaluación de la participación.....	14
b) La legitimidad del Estado Mexicano.....	16
SINTESIS.....	20
III. EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE QUERÉTARO.....	22
A.- BREVE HISTORIA Y DEMOGRAFÍA.....	22
a) Historia.....	22
b) Ubicación y extensión.....	23
c) Demografía.....	23
B.- ECONOMÍA, EMPLEO Y EDUCACIÓN.....	26
C.- HISTORIA POLÍTICA DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.....	32
SINTESIS.....	35
IV.- EL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACION SOCIAL.....	41
A.- ANTECEDENTES FEDERALES Y ESTATALES.....	42
a) La participación institucionalizada en México.....	42
b) La participación en el Estado de Querétaro.....	46
B.- ANTECEDENTES MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN	
CIUDADANA.....	47
C.- LA ORGANIZACIÓN Y CONFORMACIÓN DEL SMPS.....	52
a) Su organización interna.....	53
b) Su vinculación con la estructura administrativa municipal.....	54
c) Conformación del Sistema Municipal de Participación Social.....	58
1.- Los Consejos Delegacionales.....	60
d) En conclusión.....	61
SINTESIS.....	62
V.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DELEGACIÓN....	
FELIPE CARRILLO PUERTO.....	66
A.- DE LA HIPÓTESIS I: EVALUACIÓN DE LA LEGITIMIDAD Y LA	
EFICACIA.....	68
a) Legitimidad entre la población abierta.....	68
1.- Porcentaje de respuestas de “¿cómo está trabajando el	
ayuntamiento?” de la encuesta.....	69
2.- Porcentaje de respuestas de “¿es este ayuntamiento....	
mejor o peor que el anterior?” de la encuesta.....	70

3.- Grado de conocimiento que la población tenga del. SMPS y por ende de la posibilidad de.. participar en él.....	70
4.- Descripción del problema que hubo con el FIOS..... y el SMPS.....	72
b) Eficacia municipal en la solución de los problemas planteados por los.. ciudadanos participantes del SMPS.....	73
1.- Relación de las obras y acciones solicitadas para.. la Delegación Carrillo Puerto: las que se.. realizaron en realidad.....	74
2.- Respuestas a las preguntas al respecto que se.. efectuaron a los coordinadores del Consejo.. Delegacional de Carrillo.....	78
3.- Razones por las cuales la gente no participa.. en asuntos de su colonia.....	81
c).- Conclusiones de la primera hipótesis.....	83
B.- DE LA HIPÓTESIS II: EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN..... CIUDADANA EN EL SMPS.....	84
a) Grados de control de los consejeros ciudadanos por las autoridades.. municipales.....	86
1.- Respuestas de los consejeros ciudadanos a las preguntas de ¿quién organiza, dirige y promueve las juntas del consejo delegacional?.....	86
b) Promoción real de la participación en el SMPS por parte del..... gobierno municipal.....	88
1.- Niveles de participación ciudadana de la población en general:.. comparación de ahora con otros años...88	88
2.- Las otras razones para impulsar la participación.. ciudadana.....	89
c) Conclusiones de la segunda hipótesis.....	90
VI.- CONCLUSIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	98
ANEXOS GRÁFICOS.....	101

I.- INTRODUCCIÓN.

El problema que me trajo a la redacción de esta tesis es conocer qué eficacia en términos de legitimidad le dan al Estado mexicano las nuevas formas burocráticas de participación social que ha creado para paliar los efectos de la crisis económica y política actual.

El Estado mexicano, desde su reforma iniciada en 1982, se ha visto presionado para ampliar los canales de participación ya que, al abandonar su carácter de "benefactor" o "promotor de la justicia social" y asumir el de simple vigilante de que las leyes se cumplan, dejando de hecho a la economía a la suerte de las leyes del mercado, se ha debido también investir de "promotor de la participación", con el fin de no perder credibilidad y legitimidad entre la población. Cunill¹ habla también de la existencia de una crisis política de representatividad, en la que los partidos políticos y los esquemas políticos de representación no han dado cabida a un gran número de nuevas organizaciones sociales surgidas con la urbanización, industrialización y terciarización de la economía ni tampoco al nuevo ciudadano, más informado, escéptico y menos proclive a integrarse y pertenecer a organizaciones corporativas, mismas que tradicionalmente habían estado integradas al PRI.

Dada la simbiosis entre el partido oficial y el Estado mexicano, éste ha asumido nuevas maneras de hacer política con el objeto de integrar a sectores no tradicionales a la gestión pública e, indirectamente, seguir beneficiando al citado partido político dada la recuperación de la legitimidad gubernamental que supuestamente esta práctica traería consigo.

Las nuevas prácticas políticas iniciaron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) con la creación del Programa Nacional de Solidaridad, que planteaba una nueva modalidad de integración social a la vida pública; a través de la participación en la *ejecución de acciones*,² que implicó el que los beneficiados aportasen recursos, mano de obra y/o materiales de la región en la ejecución de las obras públicas solicitadas.

¹ Cunill 1991: 27-29.

² *Ibidem*, p. 12.

Mucho se ha hablado de Pronasol y de su relativo impacto en el combate a la pobreza , en el sentido de que más que coadyuvar a elevar el nivel de vida de las comunidades y colonias beneficiadas, lo que trajo consigo fue un aumento a la legitimidad del entonces presidente Carlos Salinas, pues los magros resultados de tales acciones fueron conveniente y masivamente difundidos como producto de la solidaridad entre los mexicanos, además de que el control, asignación y distribución de los recursos para tales proyectos se manejaron de manera altamente centralizada.

Es decir, a partir de la observación inicial, si medimos los resultados de Pronasol en términos de qué tanto contribuyó a incrementar la legitimidad del gobierno salinista entre la población durante el ejercicio de su mandato, nos encontramos con saldos altamente positivos.

Sin embargo, a fines de 1994 , otra crisis económica, que nos hizo retroceder en los logros económicos obtenidos durante los últimos cinco años³, echó por tierra la mencionada legitimidad salinista. De héroe a villano, Salinas de Gortari vio reducir drásticamente sus bonos entre la población, corriendo la misma suerte también los mecanismos políticos y sociales que provocaron tal ascenso, principalmente Pronasol.

El presidente Zedillo inicia su mandato planteando la misma estrategia económica retomando conceptos y acciones políticas ya esgrimidos durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), en los que juega un papel importante la federalización y la municipalización de la vida pública nacional. En ese sentido, se conservan las modalidades básicas de participación fundadas con Solidaridad, aunque discretamente se les retira el nombre *solidario* y se reorganizan las responsabilidades de operación cediendo el control de las operaciones y la designación de prioridades de las obras públicas a los gobiernos estatales y municipales.

Es en este marco cuando se crea, en el municipio de Querétaro, durante el trienio de 1994-1997, el Sistema Municipal de Participación Social, que a manera de un Pronasol municipal, integra a la ciudadanía a las acciones

³ Entre ellas están el haber reducido la inflación de que se tenía en 1988 hasta un 7.1% en 1994 , incrementado la producción interna bruta a un promedio de 2.5% en su sexenio, entre los más importantes. En 1995, el PIB registró un brusco descenso del -4.9% y la inflación se disparó a 52%. Banco de México, *Informes anuales de 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995*.

gubernamentales municipales con un renovado enfoque que pone énfasis en la participación ciudadana en las áreas de *planeación y fiscalización*, además de la que anteriormente poseía de *ejecución de acciones*. Asimismo, el nombrado Sistema se integra, a diferencia de Pronasol que se organizó como una entidad aparte e independiente de los gobiernos estatales y municipales, de una manera orgánica a la administración municipal y con una estructura conformada mayoritariamente por ciudadanos.

Consecuencia de lo anterior y también a la vez causa, la gestión municipal 1994-1997 de Santiago de Querétaro se ha tenido que desarrollar en medio de una disminución real presupuestal y un incremento evidente de la demanda social por bienes y servicios públicos. Como respuesta gubernamental, se decidió crear un instrumento de integración de la ciudadanía a la gestión pública, que tuvo como misión "fortalecer el proceso democrático con una tarea continua de planeación participativa, que amplíe las alternativas y la aplicación de la inversión pública sea más eficiente para lograr un desarrollo equilibrado e integral que redunde en la calidad de vida de la población"⁴.

La creación del Sistema Municipal de Participación Social contempló sobre todo el mejorar la eficacia de la administración municipal, ya que la tradicional relación clientelar con la población resultaba insostenible dadas las crecientes carencias populares y la drástica disminución de recursos disponibles para atenderlas. El impulsar la ideología de la *participación social*⁵ en los asuntos públicos, de tal manera que denotara un gobierno democrático y plural, abierto a los nuevos grupos sociales, fue la razón de la opción política operativa de la creación del Sistema Municipal de Participación Social.

El objetivo de esta tesis es comprobar si, efectivamente, el funcionamiento en la práctica del SMPS ha contribuido a dotar de legitimidad al gobierno municipal actual, en el entendido de que la legitimidad se

⁴ Secretaría de Desarrollo Social 1996: 3.

⁵ "Conceptualizamos PRSDIRO QUERÉTARO como un proyecto de gobierno que incluye la Participación Social como la estrategia fundamental del nuevo pacto entre la comunidad y sus autoridades municipales". Secretaría de Desarrollo Social: 1996: 3.

relacionaría con mejores niveles de eficacia en la atención a la demanda ciudadana de obras y servicios públicos de la población, así como con una activa participación ciudadana.

Podemos enfocar el fenómeno de una ampliación de la participación ciudadana auspiciada por el Estado desde dos enfoques distintos, que en realidad convergen en este trabajo para ofrecer una explicación más amplia. El primer enfoque, ya mencionado al inicio de este trabajo, sería las modalidades de participación impulsadas desde el estado, “desde arriba”, con el objeto de recuperar legitimidad.

El segundo enfoque y que es el que guía los trabajos de análisis de experiencias concretas de Merino Hucrta y de Cabrero Mendoza es que a partir de la crisis generalizada, la sociedad civil impulsa “desde abajo” el establecimiento de la democracia en el país, a partir de su integración a la organización y gestión de sus problemas más inmediatos, en los que la autoridad inmediata y más tangible es el gobierno municipal. En ese sentido, el “empuje” social y/o ciudadano ha auspiciado, en primer término y como consecuencia directa, nuevas modalidades de gobierno que se acercan más a las formas democráticas que a las predominantemente autoritarias que aún prevalecen por lo menos desde la época colonial en nuestro país.

En este marco se inscribe la iniciativa de fundar, desde el gobierno municipal, formas institucionales de integración de la participación ciudadana, que han auspiciado una mayor ciudadanización de la administración y gestión pública, y por lo tanto una “descentralización” del poder de gobernar en las labores de planeación, ejecución y fiscalización de las labores propias del gobierno municipal.

En este nivel del análisis, también verificamos los niveles y calidad de la participación ciudadana en el Sistema mencionado, toda vez que, según los datos oficiales que existen en nuestras manos, el Sistema se ha compuesto por un número elevado de ciudadanos, representantes de organizaciones y líderes

morales de su barrio o Delegación⁶; también según los datos oficiales, se verifica un alto nivel de coordinación entre las autoridades municipales y los integrantes de los diversos consejos de participación social. Observamos si efectivamente ello es cercano a la realidad actual, si la participación es voluntaria, independiente y solidaria o, por el contrario, es obligada, corporativa o controlada desde las instancias de gobierno oficiales.

En ese sentido, efectuamos un análisis del Sistema Municipal de Participación Social en su conformación y acciones durante el año de 1995-1996, partiendo de la base de que el auspiciar la Participación Social beneficia de dos maneras al gobierno municipal: al mismo tiempo que lo dota de un discurso de impulsor de la participación social, también le propicia condiciones para resolver un mayor número de demandas ciudadanas ya que se incorpora como "participación" la mano de obra o el aporte económico de la población beneficiada por las obras.

Estudiamos entonces el impacto que en la legitimidad del gobierno municipal 1994-1997, encabezado por Jesús Rodríguez Hernández, ha tenido el Sistema Municipal de Participación Social, entre la población queretana durante 1995 y 1996, teniendo en cuenta que se trata de una estrategia nacional de renovación de las formas políticas que ha instrumentado el Estado mexicano con el fin de no perder legitimidad ni el control de los movimientos sociales encaminados a la satisfacción de sus demandas propias.

En base a lo anterior, al inicio de este trabajo nos planteamos las siguientes dos hipótesis principales:

A) *El gobierno municipal si gana legitimidad con el citado Sistema Municipal de Participación Social, debido a que resuelve con mayor eficacia los problemas causados por la disminución de los recursos disponibles para resolver las demandas de la población queretana.* Es decir, la participación ciudadana se auspicia porque contribuye a incrementar la eficacia y eficiencia

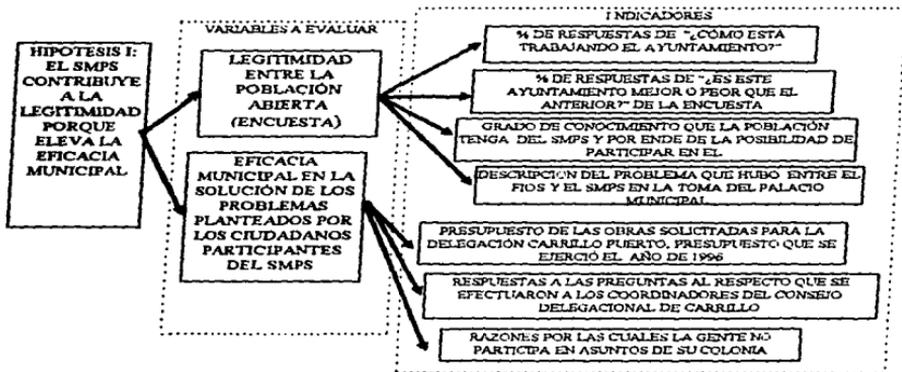
⁶De hecho, el SMPS tiene dos grandes vertientes: la concerniente a los grandes problemas, que serían ocho Consejos Prioritarios por Programas y la geográfica, que abarca siete delegaciones, en donde en cada una existe un Consejo Delegacional de Participación Social, el que a su vez integra ocho Consejos Delegacionales por Programas.

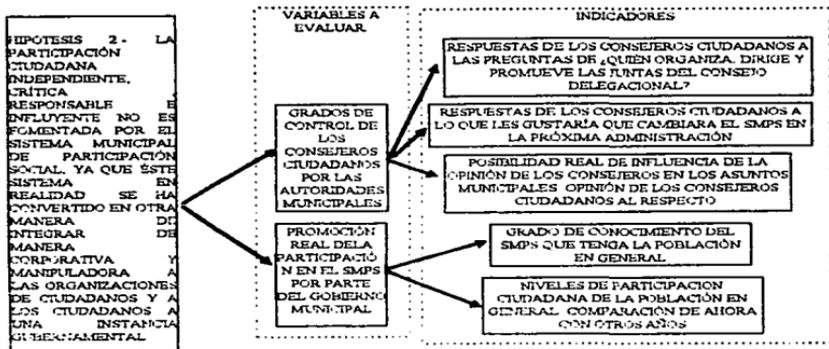
de la labor de la administración municipal en la solución de las demandas sociales.

B) La participación ciudadana independiente, crítica y responsable no es fomentada por el Sistema Municipal de Participación Social, ya que este sistema en realidad se ha convertido en otra manera de integrar de forma corporativa a las organizaciones de ciudadanos y a los ciudadanos a una instancia gubernamental.

A partir de los ejes temáticos y de las hipótesis arriba descritas, se procedió a validar o invalidar las hipótesis con las siguientes técnicas de investigación: entrevistas con dos coordinadores involucrados en las acciones del SMPS, una encuesta aplicada a la población en general, análisis de las leyes y reglamentos relativos al SMPS, evaluación de la obra pública efectuada en función de la demanda ciudadana y una evaluación general de las condiciones sociales, económicas y políticas municipales en que se registra la participación ciudadana.

Las hipótesis se contrastaron en la realidad, de la siguiente manera:





Para ello se tomó como muestra una Delegación⁷ del municipio que es en donde se registran, según los datos oficiales, uno de los niveles más altos de participación ciudadana a las labores del SMPS además de que engloba tanto comunidades rurales como urbanas.

Ahí definimos concretamente los niveles de credibilidad y confianza en el gobierno municipal y en el SMPS, tipos de participación de la población y de los líderes, impacto del SMPS en la elevación o disminución de la confianza, aprobación y credibilidad del actual gobierno municipal, y opinión de los entrevistados de la manera de trabajar y de integración de la población del SMPS. Asimismo, se evaluó el conocimiento que la población de esas delegaciones tiene de la existencia de instancias de participación como el SMPS.

⁷ Para efectos administrativos, el municipio de Querétaro se divide en siete áreas geográficas denominadas Delegaciones Municipales.

A partir de los elementos arriba mencionados, se confrontaron las dos hipótesis de trabajo con las variables ofrecidas por la realidad. Asimismo, tomando en cuenta algunas circunstancias de la realidad política que según Cunill (1991) favorecerían una participación ciudadana exitosa, pudimos llegar a efectuar una evaluación precisa del Sistema Municipal de Participación Social y de lo que sus resultados representan para conocer el grado de eficacia logrado por las nuevas formas ideadas por el Estado mexicano para legitimarse ante la población.

II.- MARCO TEÓRICO.

II. A.-LA LEGITIMIDAD Y LA EFICACIA.

Cuando hablamos del poder y de cómo éste se ejerce en forma de gobierno, encontramos que debe tener, sobre todo, legitimidad ante la sociedad que representa. Weber¹ plantea que, de hecho, la legitimidad es la *justificación* del dominio que ejerce el Estado sobre los hombres. Y para ello no basta que se cumplan todos los requisitos formales para que un gobierno sea reconocido como tal por la sociedad y, así, obedezca y acate las normas que éste plantea; ese gobierno debe poseer la virtud de hacer viable su capacidad de gobernar.

Dolf Sternberger², al revisar la etimología de la palabra legitimidad y de su significado actual, encuentra que tiene un origen común con el concepto de legalidad, aunque con el tiempo el significado de cada cual se separó. La raíz latina, *legitimus*, significa legal, conforme a derecho, de la que su representación literal en nuestros días sería *legalidad*. Sin embargo la *legitimidad* en su concepción moderna fue tomando forma en el medioevo, cuando muchas prácticas políticas eran legales si procedían de acuerdo a las costumbres tradicionales (*legitimitas* en los textos medievales), lo cual traía implícita la idea del consentimiento popular. Dada la falta de leyes ordenadas y escritas en aquel entonces, los procedimientos y las prácticas políticas eran legales si eran legítimas. La legitimidad desde entonces se relaciona más con la aceptación social, con la confianza y en general con el ejercicio concreto de gobernar bien aún cuando para tener

¹ Weber 1984: 54.

² Sternberger 1982: 535-538.

legitimidad es necesario también llenar las formas legales, pero no únicamente ello. Actualmente, pues, el llenado de las formas para acceder al poder corresponde entonces al ámbito de las leyes y no de las costumbres. a la legalidad pero también a la legitimidad.

Para nuestro estudio, nos concentraremos entonces en estudiar la legitimidad en el ejercicio del poder, no en la existencia o no de legitimidad en el momento de su ascenso al mismo.

Retomando a Weber, encontramos que la *justificación* del dominio sobre los hombres que el Estado tiene, se verifica de dos maneras: la primera actuando conforme a la *legalidad* y, la segunda, gobernando de manera tal que acredite, con venza, cree consenso de poseer *capacidad* de dirigir los destinos de una sociedad .

Si asumimos el segundo sentido expuesto en el párrafo anterior, para ser un buen gobernante no basta parecerlo, sino que debe demostrarse principalmente. Por ello la legitimidad pasa por los adjetivos de *consenso, convencimiento, credibilidad, confianza y popularidad* pero, sobre todo, por la *eficacia*. En la época actual, difícilmente un gobierno ineficaz es un gobierno legítimo. Un gobierno que no satisface las expectativas sociales no logra consenso ni confianza de la población. Es decir, definimos la *eficacia* como la capacidad de un gobierno de satisfacer las expectativas sociales tanto en el área de las demandas sociales como en el de la *opinión positiva* que la misma ciudadanía tenga de su labor.

Por ejemplo, el éxito del expresidente Carlos Salinas se basó no en el artificio puro de la propaganda política, sino en acciones resolutivas (su mismo lema lo precisaba: "Hechos no palabras"), a través del instrumento centralizado y orgánico de ayuda social en que se convirtió el Programa Nacional de Solidaridad. Los resultados fueron convenientemente propagados en los medios de comunicación, dando por

resultado el espectacular incremento de la popularidad presidencial. Así, una de las principales condiciones para que un gobierno logre la legitimidad es la eficacia en la solución de las demandas así como en la conveniente difusión de los resultados.

Pero el análisis de la publicidad les toca a los comunicólogos y a los publicistas, no tanto para quienes nos interesa más el cómo gobernar para ganar esa legitimidad y quienes sí la ganan y quiénes no.

Giovanni Sartori (1994), por su parte, saca a colación varias definiciones que bien podríamos tomarlas para asentar lo afirmado anteriormente. Indica que un *gobierno eficaz* "es aquel capaz de ejecutar sus políticas", y en general "es un *buen gobierno*". Ello no nos indica mucho, pero si nos vamos a su definición de *gobierno ineficaz* como "el que usa más recursos de los necesarios para gobernar" y de *mal gobierno* que es "inestable, incompetente, ineficiente y/o impotente"³, localizamos otro punto importante para nuestra conceptualización cabal de la legitimidad.

Por lo tanto, que la legitimidad no sólo pasa por los niveles puros de la popularidad y de la credibilidad (que pueden mejorarse artificial y temporalmente con la propaganda política) aunque también pasa por ello, sino con la eficacia y la competencia, vinculadas directamente con la *administración racional de los recursos necesarios para gobernar*, con el no dispendio, la corrupción y otras formas de desperdicio. Y con *recursos* nos referimos a los humanos, económicos, naturales o biológicos, pues los recursos de un país no sólo son dinero.

Definimos entonces la *eficacia* como la capacidad de un gobierno de satisfacer las expectativas sociales tanto en el área de las demandas sociales como en el de la *opinión positiva* que la misma ciudadanía tenga de su labor.

³ Sartori, 1994: 129-131.

En resumen, la *legitimidad* no sólo se relaciona con la manera como un gobierno llegó al poder, sino además con: a) el *consenso, convencimiento, credibilidad, confianza y popularidad* que la ciudadanía tenga en relación con el gobierno, que a su vez puede ser producto de, pero no únicamente⁴, b) la *eficacia*, entendida ésta como la capacidad de un gobierno de satisfacer las expectativas sociales tanto en el área de las demandas sociales como en el de la *opinión positiva* que la misma ciudadanía tenga de su labor.

Entonces queda la pregunta planteada de la siguiente manera: ¿acaso la legitimidad sólo atraviesa por los ámbitos administrativos y económicos y no por el de las maneras de hacer política?

⁴ *Ibidem*, p. 2.

II.B.-LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN.

Sartori (1991) parte de la definición de que democracia es, etimológicamente, *el gobierno o el poder del pueblo*². Teniendo tal fundamento, afirma:

"La pertenencia del poder al pueblo sienta un principio que concierne a las fuentes y a la *legitimidad* del poder. Significa que el poder es legítimo sólo si se otorga desde abajo, sólo si constituye una emanación de la voluntad popular, y solamente si descansa en algún consenso básico manifiesto. (...) La democracia existe, por tanto, cuando la relación entre los gobernados y el gobierno se rige por el principio de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no al revés, de que el gobierno existe para el pueblo y no viceversa"⁶.

Hallamos que también la democracia es un elemento de legitimidad del poder público, que se encuentra no sólo en los orígenes sino también en la manera de gobernar, en la ya mencionada relación entre gobernados y gobierno. A partir de lo anterior vemos que existen dos maneras de entender la democracia: como la forma en que la voluntad popular otorga su poder a sus representantes para que éste los gobierne⁷, es decir, la *democracia procedimental*, y por otro lado, en la manera como se "instituyen las vías efectivas de comunicación con los gobernantes", es decir, la *democracia societal*⁸.

² Sartori 1991: 41.

⁶ *Ibid.*: 39.

⁷ De ello trata la teoría contractualista del origen del poder, cuyos representantes son Rousseau, Locke y Hobbes.

⁸ Morales Ganza, 1996. Definición presentada durante la clase del 15-VI-96. Facultad de Sociología de la UAQ en Santiago de Querétaro, Qro., durante el Curso Propedéutico de Análisis Político.

Ejemplos de ambas veremos más adelante en este mismo apartado.

De hecho, en América Latina desde los años ochenta, ha prosperado la idea de que un gobierno democrático⁹ es el más apto para corregir los desequilibrios económicos y sociales imperantes en la región¹⁰. La idea tomó mayor fuerza después de la caída de los regímenes socialistas a principio de la década de los noventa; si anteriormente sólo los partidos denominados de derecha lucharon por la democracia procedimental principalmente (en México el Partido Acción Nacional tiene ya cincuenta años en ello), ahora la democracia se convirtió prácticamente en la panacea de los males de la región para todas las corrientes políticas de pensamiento nacionales.

Luis F. Aguilar Villanueva (1992), especialista en Políticas Públicas plantea lo anterior claramente:

"Tanto en los países avanzados como en los rezagados se ha difundido una visión fríamente realista de las posibilidades efectivas del gobierno en la solución de muchos problemas públicos. (...) Muchos problemas han quedado irresueltos o han empeorado después de décadas de extenso e intenso ensayo gubernamental. Pero más allá de errores, un buen número de ciudadanos y hombres de gobierno han llegado a la conclusión, no sin sufrimiento, que muchos problemas públicos, a causa de su magnitud, complejidad, raíces, conflictualidad, diversidad, *son sólo relativamente tratables y resolubles con las herramientas legales, fiscales, informativas,*

⁹ Esta aserción la asumo como verdadera, aunque es discutible principalmente a partir de la teoría de los límites (Mancos, Parvo, Michels).

¹⁰ Para el Maestro José Luis Ruiz, la democracia es un requisito más que he agregado el gran capital a las naciones subdesarrolladas y en particular a sus gobiernos para invertir en ellas. Se consiente así la democracia, junto con la ecología, los derechos humanos, la inmigración, la lucha antiterrorista y el terrorismo en "nuevos motivos de dominación". A ello obedecería entonces la tendencia hacia la democracia de nuestro país. (Clase impartida el 22-VI-1996, Auditorio de Informática, Universidad de Querétaro, Santiago de Qro.). Las presiones internacionales que impulsan a nuestro país a tomar el trazo de la democracia tampoco las discutiremos en este trabajo.

asistenciales , a disposición del gobierno democrático ¹¹.

Si la incapacidad de nuestros gobiernos por resolver problemas de orden público nos ha llevado a considerar al gobierno democrático como la mejor opción, según Aguilar Villanueva, también el autoritarismo en el ejercicio del poder sufrido por sectores demandantes de reformas políticas a partir de los años sesenta, nos ha llevado a la misma conclusión. Así lo expresa en su ensayo "Memorias del Ornitorrinco" (Premio NEXOS 1994), Silva- Herzog Márquez (1994):

"las formalidades de la democracia empezaron a tomar cuerpo de demanda sustantiva: Los excesos de un poder sin restricciones -sease estudiante, banquero o votante- se convirtieron en marca imborrable de convicción política (...) Como quiera que sea, el discurso democrático entró al discurso del poder. El futuro que promete es democrático" ¹².

En México afirmamos que estamos inmersos en un proceso de democratización, tanto a nivel procedimental como a nivel societal¹³, por lo que la instauración de prácticas políticas de corte democrático está perfectamente acorde con las intenciones y el discurso, aunque en la realidad éstas también obedezcan a otras razones, las cuales estudiaremos en detalle más adelante.

Hablamos entonces de un ideal, de un concepto integrado al discurso y las acciones oficiales que corresponde

¹¹ Aguilar Villanueva 1992: 72. (las cursivas y negritas son mías).

¹² Silva-Herzog Márquez 1994: 34.

¹³ En función de lo llamada "democracia societal", encontramos el creciente número de organizaciones políticas de ciudadanos que buscan hacer oír su voz ante los gobernantes, al margen de la representación formal que los partidos políticos tienen en distintas tribunas públicas. En este sentido se inscribirían los esfuerzos formales del gobierno municipal de Santiago de Querétaro por integrar a las decisiones de gobierno a ciudadanos a partir de una institución creada expresoes.

con la noción generalizada de que democratizarnos es correcto.

Pero ¿qué características "ideales", por así decirlo, presenta la democracia?

Según Robert Dahl (1982), las características deseables de un proceso democrático ideal, deberían satisfacer cinco criterios: *igualdad* en la votación al tomar decisiones colectivas obligatorias; *comprensión ilustrada* de los ciudadanos para formar su juicio respecto a esas decisiones; *control final sobre el programa* y, en su caso, capacidad para delegar la autoridad a otros; *inclusión*, es decir, todos los adultos deben tener igualdad de oportunidad de participación y finalmente la *participación efectiva*, que sería que cada ciudadano debería tener oportunidades adecuadas e iguales para expresar sus diferencias en lo que respecta al resultado final¹⁴.

Así, todo gobierno que se considere democrático o que aspire a serlo deberá cumplir ciertos requisitos en su relación con los gobernados, principalmente aquellos que contribuirán a resolver los problemas de una manera más efectiva. De ellos, el que mayormente se ha impulsado ha sido el de la *participación*, ya que ella serviría...

" para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación. La representación es un término insuficiente para darle vida a la democracia"¹⁵.

Mauricio Merino afirma que el "gobierno del pueblo", para que sea consecuente ante la sociedad que lo eligió en sus

¹⁴ Dahl 1982: 17.

¹⁵ Merino 1995: 12.

demandas, necesidades y expectativas y también rinda cuentas sobre su propia actuación,

“es esencial la *participación ciudadana*: de un lado, para garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, pero del otro para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes”¹⁶.

Si asumimos el gobierno democrático como el ideal a seguir, entonces haremos lo posible por impulsar prácticas que precisamente nos lleven a ello. En este sentido, tanto desde el gobierno como desde la sociedad, aunque por diversas razones que tienen que ver con la legitimidad, en el primer caso, y con el anhelo de justicia y el deseo de ser escuchados, en el segundo, se aspira a construir una sociedad más democrática. Y para ello cuenta sobremanera la *participación* de los miembros de la sociedad, que es el tema que nos trae a colación en este trabajo.

Nuria Cunill, en su libro sobre la participación ciudadana (1991), nos plantea, por otra parte, que la participación ciudadana encuentra un fundamento en la *crisis de eficacia* del Estado, que encuentra su razón en...

“la crisis fiscal y económica que impide mantener el tradicional rol del Estado como promotor del crecimiento y a la vez como redistribuidor de sus beneficios, planteando en forma extrema la contradicción existente en la región entre crecientes demandas hacia el Estado y recursos estatales en merma y haciendo patente, por sobre todo, la incapacidad del Estado para paliar los desajustes estructurales que afectan a las economías latinoamericanas”¹⁷.

¹⁶ Marino 1995: 49.

¹⁷ Cunill, 1991: 27.

La participación ciudadana, entonces, tiende a sustituir la labor de las instituciones corporativas tradicionalmente mediadoras entre el Estado y la sociedad. Hay crisis de representatividad de los partidos políticos, precisa, ya que dada su creciente burocratización han perdido influencia social como centros de agrupación de demandas políticas y sociales y como grupos de presión¹⁸.

En los Estados latinoamericanos, la participación ciudadana ha sido impulsada, por una parte, por regímenes dictatoriales como el de Pinochet en Chile, en un esfuerzo por legitimar la ausencia de canales políticos de representación, y por la otra, en el proceso general de la Reforma del Estado, como una pieza fundamental de la modernización y democratización, al actuar como un mecanismo de control del clientelismo y de la politización del aparato público¹⁹.

La autora indica que la **participación ciudadana** "es aquella que se realiza por ciudadanos independientes en instituciones públicas, que actúan no en representación de partidos políticos sino como portadores de determinados intereses sociales a través de nuevos cauces de relación entre la sociedad civil y la esfera pública"²⁰, a diferencia de lo que define como *participación social*, que sería "la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación"²¹ en donde los individuos "no se relacionan con el Estado sino con otras instituciones sociales"²², por lo que "las cuestiones relativas al cooperativismo, asociativismo, autogestión, etc., no constituirían objetos de atención, a menos de que se plantee una relación expresa con la actividad pública que trascienda a su vez la mera obtención de recursos"²³.

¹⁸ Casilli, op. cit. : 10.

¹⁹ Casilli, op. cit. 26-41.

²⁰ Casilli, op. cit. : 56. Las cursivas son propias.

²¹ Casilli, op. cit. : 45.

²² Lemagne, S. citado por Casilli, op. cit. : 45

²³ Casilli, op. cit. : 45.

Asimismo, la *participación comunitaria* contemplaría más bien la "ejecutada por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata"²⁴ aún cuando esta participación haya sido auspiciada inicialmente por el Estado. Tampoco estamos hablando de la *participación de notables*, ya que mencionamos a ciudadanos integrados a la esfera de la administración en función de su conocimiento "y no como portadores de determinados intereses. En ese sentido, todas aquellas experiencias relativas a la creación de órganos consultivos formados por expertos o personalidades relevantes para auxiliar y/o asesorar a la actividad administrativa, escaparían del ámbito del fenómeno de la participación ciudadana"²⁵.

Finalmente, acota Cunill, tampoco la participación de los ciudadanos como representantes de un partido político, en "órganos de representación como parlamentos, concejos municipales y cualquier otro tipo que represente los *intereses globales de una comunidad política* u ordenamiento general tal como el municipio, la provincia, la región o el estado"²⁶, es decir, como *participación política*²⁷, se encuentra dentro de la esfera de la participación ciudadana.

Observamos entonces el acotamiento a una parte de la definición de participación ciudadana ya precisada (supra. p. 6), los ciudadanos *no en representación de partidos políticos, son portadores de determinados intereses sociales a través de nuevos cauces de relación entre la sociedad civil y la esfera pública*. Estos intereses sociales se refieren a los "intereses particulares radicados en la sociedad civil"²⁸, que también tienen qué ver con los intereses públicos y que representan

²⁴ Cunill, op. cit. : 45.

²⁵ Cunill, op. cit. : 48-49.

²⁶ Cunill, op. cit. : 50. Las cursivas son propias.

²⁷ La autora explica la participación política ligada a la militancia y a la representación en los partidos políticos sería de tipo directa; la indirecta está ligada al hecho de participar votando en las elecciones. Cunill, op. cit. : 50.

²⁸ Cunill, op. cit. : 49.

tántos intereses como comunidades existentes en el ámbito de su competencia²⁹.

Recapitulando, la participación ciudadana no involucra actividades de integración individual a grupos sociales, ni implica labor de los individuos en beneficio de su entorno inmediato, ya que no se encuentra dentro de la competencia de la administración pública. La presencia de ciudadanos en calidad de representantes de partidos políticos en organismos gubernamentales tampoco lo es, ni en calidad de "especialistas" o "expertos" en asuntos de competencia pública como ecología, planeación urbana, educación, seguridad pública, etc.

Nos acercamos así al área de nuestro interés, que es el de la participación ciudadana definida ésta como la realizada por un individuo a título propio en cualquier área de influencia pública. Esta puede ser de tipo *consultiva, resolutive, fiscalizadora* y en la *ejecución de acciones*. La *consultiva y/o asesora* se expresa en las fases de planificación de las políticas públicas; *las resolutive y fiscalizadora* implican intervención en el curso de la actividad pública y con carácter obligatorio para la administración; y la participación en la *ejecución de acciones* supone que se toma parte directamente en la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio³⁰.

Al tomar en cuenta los móviles impulsores de la participación ciudadana se diferencian dos tipos: "la *acción ciudadana*, iniciada y controlada por los propios sujetos sociales con relación a propósitos que ellos determinan"³¹, entendida ésta cuando los ciudadanos demandan su participación en el Estado y "la *implicación ciudadana*, que es iniciada y controlada por el Estado para mejorar y obtener apoyo para decisiones, programas o servicios"³².

²⁹ Sánchez Municipal., citado por Casill, op. cit. : 49.

³⁰ Casill, op. cit. : 58-59.

³¹ Casill, op. cit. : 60. Las cursivas son propias.

³² Casill, op. cit. : 60. Las cursivas son propias.

Estas últimas categorías nos ayudarán a contextualizar el tipo de participación que analizaremos en este trabajo de investigación y nos ayudarán asimismo a desechar o reafirmar nuestras hipótesis de trabajo, pues vincularemos la participación ciudadana con un aumento de la legitimidad - léase credibilidad, popularidad, confianza- de la administración pública, y , por otra parte, la participación ciudadana con la eficacia en la solución de las demandas sociales planteadas por los ciudadanos mismos.

En síntesis, la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para hacer frente a las crecientes demandas sociales, surgida a su vez por la crisis económica y política en las que se vieron inmersos en la década de los ochenta, les llevó a considerar la necesidad de impulsar las formas democráticas de gobernar como una de las alternativas viables para reformar sus Estados, una de cuyas partes fundamentales es la participación, que enfocada en el ámbito de la administración pública denominamos *participación ciudadana*.

Dentro del marco de una creciente crisis de representatividad de los partidos políticos tradicionales, la participación ciudadana se ha fomentado de diversas maneras desde los gobiernos, como una manera de compartir el poder en la toma de decisiones públicas con la sociedad civil, de manera paralela a las instituciones en donde poseen representatividad los partidos políticos.

Pero ¿cuándo la participación ciudadana cumple con su rol que en el discurso se le ha asignado?

a).- Criterios para la evaluación de la participación.

Como veremos más adelante, la participación ciudadana puede ser alentada sólo en el discurso, como una manera de legitimar las acciones gubernamentales bajo la bandera de realizar acciones "democráticas". Sin embargo, la participación ciudadana podría sólo servir "para descargar al Estado de acciones que tradicionalmente habían sido asumidas por él"³³, así como estar "al servicio de fines que incumben exclusivamente a necesidades de los poderes públicos"³⁴, no a los intereses que representen los ciudadanos.

Para evaluar entonces la capacidad de influencia de la participación ciudadana, Cunill propone en el orden *las condiciones de la participación*, que es necesario: a) "que exista una sociedad civil fortalecida, en un régimen democrático en donde la lucha por proyectos sociales y/o por intereses se realice de acuerdo a las reglas de la competencia política"³⁵; b) que los órganos de participación ciudadana no sustituyan a los órganos de participación política y c) que exista una descentralización efectiva de las decisiones públicas a nivel de los gobiernos locales, estatales y municipales³⁶.

Por otra parte, en el orden de las características de la participación ciudadana, afirma que..

"i) es preciso verificar su asociación a estructuras y procesos de decisión de la Administración Pública, cautelando a la vez las reales interconexiones; ii) a la vez, es necesario constatar que la intervención ciudadana está (sic) ubicada en puntos tales de los procesos decisorios

³³ Cunill, op. cit. : 175.

³⁴ Cunill, op. cit. :175.

³⁵ Cunill, op. cit. :178.

³⁶ Cunill, op. cit. :178-180.

que admiten la posibilidad real de que **al menos** su opinión pueda ser considerada³⁷.

Con los datos anteriores podríamos verificar si realmente la participación ciudadana es tomada en cuenta para las tomas de decisiones de la gestión pública.

Es decir, para que la participación ciudadana pueda ser verdaderamente fuente de democracia y de reconstrucción de las relaciones entre el estado y la sociedad, (es decir, de legitimidad) ...

“cobran especial importancia factores tales como:

a) -La ubicación de los órganos y procedimientos de participación en relación a los procesos y entes en que se adoptan realmente decisiones y se determina su dirección.

b) -La posibilidad real de contestación de los ciudadanos a tales decisiones.

c) -La preservación de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de su relación con los entes públicos.

d) -La formalización de la capacidad de influencia de los grupos menos favorecidos de forma de trasmutar la asimetría dominante de la representatividad social³⁸.

Se trata entonces de lograr un equilibrio entre una completa autonomía y separación entre la sociedad civil y el Estado y entre la participación ciudadana totalmente mediatizada, manipulada, controlada y anulada por procedimientos excesivamente burocráticos y por la preservación de prácticas corporativas. En ambas situaciones tendremos el mismo resultado: el de un Estado que decide sus acciones sin tomar en cuenta a los grupos no representados políticamente en sus instituciones. Huelga decir que es

³⁷ Cuatill, op. cit. : 187.

³⁸ Cuatill, op. cit. : 202-203.

precisamente este modelo político el que hizo crisis en los años ochenta en nuestro país y en general en toda América Latina³⁹.

Así entonces, la institucionalización de la participación ciudadana sólo traerá consigo mayor *legitimidad* del Estado cuando se realiza con un auténtico respeto a la autonomía de los ciudadanos y se les garantiza legalmente una influencia real en la toma de decisiones públicas. Como consecuencia de ello, se elevarán los niveles de eficacia de la gestión estatal.

En concreto, para que la participación ciudadana verdaderamente contribuya a los fines que el discurso le ha asignado, requiere que sea apoyada por una sociedad civil fortalecida y un régimen democrático de gobierno descentralizado, en donde ésta actúe como un complemento de las instituciones políticas; por otra parte, que la institucionalización (que implica formalización y legalización) de esta práctica dé lugar a la preservación de la autonomía participativa y al mismo tiempo tenga un impacto real en las decisiones cruciales del gobierno del nivel que se trate.

b) La legitimidad del Estado mexicano.

Si entendemos al Estado mexicano como un actor independiente del resto de los actores políticos que operan en el país, para cuyo interés principal -conservarse en el poder- manipula tanto a representantes de la iniciativa privada como de organizaciones obreras y campesinas, dependiendo meramente de las circunstancias y condiciones del momento⁴⁰, podemos observar que, efectivamente, el momento posterior a las elecciones presidenciales más competidas y cuestionadas de los últimos cincuenta años en el país, las de 1988, planteó un grave problema a resolver para el recién electo presidente del país y su equipo: cómo recuperar legitimidad ante la población

³⁹ Supra, p. 4.

⁴⁰ Tema manejado por Camp, Roderic (1990): 19.

sin poner en riesgo la continuidad de la clase gobernante que ellos representaban.

Se instrumentó entonces una estrategia de doble sentido: una drástica liberalización de una economía estatizada y proteccionista⁴¹, que implicó la firma del Tratado de Libre Comercio y la venta masiva de paraestatales y, por otra parte, el reforzamiento de viejas prácticas de control y manipulación de las demandas sociales de la población con un nuevo ropaje: el del Programa Nacional de Solidaridad.

Este programa planteó la *participación ciudadana* en el ámbito de la *ejecución de acciones-* tal y como las definimos en este capítulo- como la panacea del desarrollo social, cuando en realidad el propósito de su creación y posterior desarrollo fue el de crear nuevas estructuras de legitimidad entre la población para el gobierno y al mismo tiempo hacer más obras con menos recursos, ya que con ese discurso democrático se introdujo una nueva variable a favor de los necesitados: su propia aportación organizada, en forma de recursos económicos, de mano de obra y/o con materiales de la región.

Es decir, en apariencia se impulsaron condiciones para una virtual *democratización*⁴² en términos sociales del país a través de Pronasol, con lo cual se ofrecieron argumentos para retrasar u otorgar mínimas garantías de democratización política a los sectores más críticos y politizados del país, en especial al PRD.

Si en la actualidad el Estado mexicano ha visto deteriorarse rápidamente su legitimidad frente a la población (toda vez que no ha logrado satisfacer las grandes expectativas creadas a partir del gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) y debido a la crisis económica de finales de 1994 que

⁴¹ Tesis central de Meyer, Lorenzo (1994).

⁴² Ello si tomamos en cuenta que una de las características principales de un sistema democrático ideal según Dahl es la participación. Supra, p. 8.

contribuyó a que drásticamente se perdiera lo ganado en los años anteriores) percibimos entonces que la estrategia mencionada no funcionó como vehículo de legitimidad transexenal, aún cuando es importante señalar que sí cumplió su cometido durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Teniendo en cuenta los antecedentes exitosos de manera parcial de Pronasol, se creó en el municipio de Querétaro, la capital del estado del mismo nombre, para la administración municipal 1994-1997, un *Sistema* con características muy similares a las de Pronasol, aunque con algunas variaciones importantes, que podrían ser una corrección a las supuestas fallas que hubiesen sido la causa de que Pronasol no tuviese impacto más allá del sexenio. La diferencia estribaría en que se incorporó a los ciudadanos a la señalización de los problemas de su comunidad, de su colonia y de su municipio y a la posterior planificación de acciones públicas por programas anuales, actos a los que Pronasol no dio cabida. Asimismo, se estableció con este *Sistema* una mayor interrelación entre las estructuras ciudadanas y el gobierno municipal mismo, por lo menos a nivel reglamentario y discursivo.

Percibimos así a nivel municipal una continuación del esfuerzo nacional del Estado mexicano para lograr mayores consensos sociales y políticos que, tampoco ahora, pasan por la vía de una verdadera democratización política. Indicamos lo anterior en virtud de que aún cuando la política institucional federal conocida como Solidaridad ha sido borrada del mapa del discurso y de la propaganda oficiales, ésta se sigue instrumentando de una manera discrecional, con la modalidad de un otorgamiento mayor del poder de decisión y de control de los recursos presupuestales del Ramo XXVI a los estados y municipios, añadiendo una salvedad importante: todas las obras solicitadas deben poseer el aval de un grupo organizado de beneficiarios que con su firma se comprometan a aportar su

parte -que oscila entre el 15 y el 50% del costo total- de la obra solicitada⁴³.

Es por ello que establecimos las dos premisas básicas de nuestras hipótesis: *legitimidad* y *eficacia* por una parte y *manipulación* vs. *autonomía*, por la otra, las cuales tienen que ver con un análisis del funcionamiento y de los resultados efectivos que esta estrategia federal actual ha arrojado para un incremento y/o consolidación de la legitimidad de las autoridades municipales e indirectamente para las políticas sociales nacionales. Lo anterior en base a que el Sistema Municipal de Participación Social forma parte medular de los logros municipales en esta administración y que el concepto de *participación* es piedra básica del discurso político del presidente municipal de Querétaro (1994-1997), Jesús Rodríguez Hernández y, por otra parte, que el presidente de la república, Ernesto Zedillo, otorga un gran peso en su discurso a la Federalización y Municipalización de la vida nacional.

⁴³ *Idem*, capítulo IV.

SÍNTESIS.

En conclusión, la *legitimidad* no sólo se vincula con la manera como un gobierno llegó al poder (que estaría definida en ese caso con la legalidad), sino además con el *consenso, convencimiento, credibilidad, confianza y popularidad* que la ciudadanía tenga en relación con el gobierno, que a su vez puede ser producto de, pero no únicamente⁴⁴, de la *eficacia*, entendida ésta como la *capacidad de un gobierno de satisfacer las expectativas sociales tanto en el área de las demandas sociales como en el de la opinión positiva* que la misma ciudadanía tenga de su labor.

Para nuestro estudio, nos concentraremos entonces en estudiar la legitimidad en el ejercicio del poder, no en la existencia o no de legitimidad en el momento de su ascenso al mismo.

La incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para hacer frente a las crecientes demandas sociales, surgida a su vez por la crisis económica y política en las que se vieron inmersos en la década de los ochenta, les llevó a considerar la necesidad de impulsar las formas democráticas de gobernar como una de las alternativas viables para reformar sus Estados, una de cuyas partes fundamentales es la participación, que enfocada en el ámbito de la administración pública denominamos *participación ciudadana*.

Dentro del marco de una creciente crisis de representatividad de los partidos políticos tradicionales, la participación ciudadana se ha fomentado de diversas maneras desde los gobiernos, como una manera de compartir el poder en la toma de decisiones públicas con la

⁴⁴ *Ibid.*, p. 2.

sociedad civil, de manera paralela a las instituciones en donde poseen representatividad los partidos políticos.

Para que la participación ciudadana en verdad contribuya a los fines que el discurso le ha asignado, requiere que sea apoyada por una sociedad civil fortalecida y un régimen democrático de gobierno ampliamente descentralizado, en donde ésta actúe como un complemento de las instituciones políticas; por otra parte, se precisa que la institucionalización (que implica formalización y legalización) de esta práctica dé lugar a la preservación de la autonomía participativa y al mismo tiempo tenga un impacto real en las decisiones cruciales del gobierno del nivel que se trate.

La *participación ciudadana* auspiciada como se indica antes, cumpliría entonces con la función de elevar los niveles de *legitimidad* y en concreto de *eficacia* del Estado.

III.- EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.

III.A.- Breve historia y demografía.

III.A .a).- Historia

El municipio de Querétaro es asiento de la capital del Estado de Querétaro, la ciudad de Santiago de Querétaro¹. Fue el 25 de julio de 1531 cuando la ciudad fue fundada, a partir de la batalla entre chichimecas pobladores del valle y los españoles, comandados por Don Fernando de Tapia. A esta población los indígenas llamaban Ndamaxei, Tlachco, "lugar donde se juega a la pelota" o Crétaro, "lugar de peñas".

Le fue concedida la categoría de *pueblo de indios* en 1537; de *villa* en 1606 y de *Muy Noble y Leal Ciudad de Santiago de Querétaro* por cédula real en 1656.

Ha sido sede de eventos importantes para la vida histórica del país, como el inicio del movimiento independiente a través del aviso enviado el 14 de septiembre a Allende por la Corregidora de Querétaro, Doña Josefa Ortiz de Domínguez. Asimismo, aquí cayó el imperio de Maximiliano y triunfó la República en el Sitio de Querétaro, en 1867. Durante el movimiento revolucionario, fue capital provisional de la República y sede del Poder Ejecutivo durante los tres meses en que se discutió y promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde diciembre de 1916 a febrero de 1917.²

¹ A la capital del municipio de Querétaro se le cambió oficialmente de nombre de Querétaro a Santiago de Querétaro en un acuerdo de cabildo del 25 de marzo de 1994, con el objetivo, entre otros, "de que nuestra Ciudad de Querétaro recupere el valor histórico del nombre de Santiago de Querétaro que recibió desde sus orígenes". Artículo "Acuerdos de Cabildo sobre el reconocimiento histórico cultural del nombre de la ciudad "Santiago de Querétaro" ". Gaceta Municipal. Órgano Oficial de Difusión del El Ayuntamiento de Querétaro. 10-V-1994. Año II. No. 27. p. 12.

² Secretario de Gobernación 1967: 79.

Por lo anterior, concluimos que el municipio de Querétaro ha sido protagonista importante en la vida histórica de nuestra Nación.

III.A.b).-Ubicación y Extensión.

El municipio de Querétaro abarca una extensión de 760 km2, representando el 6.5% de la superficie total del estado. Colinda al norte con el estado de Guanajuato; al este con el municipio de El Marqués, Querétaro; al sur con los municipios de Corregidora y Huimilpan, Querétaro, y al oeste también con el estado de Guanajuato. La capital, Santiago de Querétaro, se localiza a 222 km del Distrito Federal, al que se llega por una moderna autopista. Querétaro es lugar obligado de paso a nivel terrestre tanto para aquellos que se dirigen al oeste del país como al noroeste, norte centro y este y se encuentra céntricamente ubicado en relación con el resto del país, así como relativamente cerca del Distrito Federal.

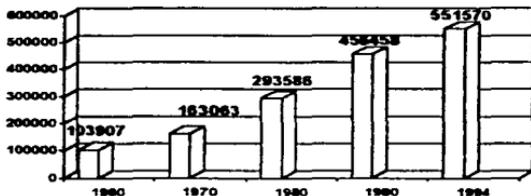
Para efectos de su organización política, el municipio de Querétaro se ha dividido en siete Delegaciones municipales denominadas Josefa Vergara, Felipe Carrillo Puerto, Villa Cayetano Rubio, Centro Histórico, Epigmenio González y Santa Rosa Jáuregui.

III.A.c).-Demografía

Actualmente, siendo sede de la ciudad capital del Estado de Querétaro, es el municipio que registra un porcentaje de crecimiento más elevado que el resto del estado, así como es el que cuenta con mayor número de habitantes. Para 1994, según cálculos del Consejo Estatal de Población³, el municipio contaba con 551,570 habitantes, que representan un 45% de la población de la entidad.

³ COEPO. cfr. Coord. Des. Ist. Qro. 1994: 4. p.

**POBLACION TOTAL DEL MUNICIPIO DE QUERETARO PERIODO
1960-1994.**



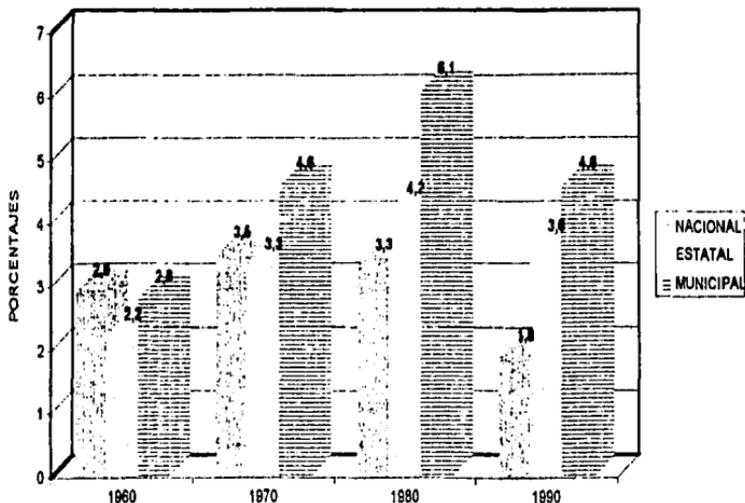
Por otra parte, su población es 90% urbana y sólo un 10% rural, ésta última ubicada en 94 localidades menores de 2,500 habitantes. En ese sentido, en los últimos cuarenta años la población urbana se ha incrementado ocho veces, mientras que la población rural ha decrecido porcentualmente, aunque en términos absolutos se ha duplicado en el mismo lapso.

**POBLACION URBANA Y RURAL EN MUNICIPIO
DE QUERETARO EN 1990**



FUENTE: INEGI XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990.

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PERIODO 1960-1990



ELABORADA POR LA COORDINACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL, PRESIDENCIA MUNICIPAL, QUERÉTARO

FUENTES: INEGI: Manual de Estadísticas Históricas. Tomo I. Ags. 1990.

INEGI: Estimaciones con base al manual de Estadísticas Básicas del Estado de Querétaro.

INEGI: Censo General de Población y Vivienda 1990. Ags. 1991.

Estimaciones con base al V y VI Censo General de Población y Vivienda 1980 y 1990. INEGI

Diagnóstico Municipal del COEPO, calculado en base al subsistema de ciudades.

En relación con la tasa de crecimiento medio anual, encontramos que en 1990 mientras a nivel nacional ésta era de 1.9, a nivel estatal de 3.6, a nivel municipal ésta ascendía a 4.6 nacimientos por cada cien habitantes.⁴ En cuanto a la densidad de población, Querétaro es el municipio que presenta la más alta densidad de población del estado, y el que también presenta el mayor índice de crecimiento en los últimos años, pues mientras en 1970 se tenía un promedio de 214.6 habitantes por kilómetro cuadrado, para 1990 éste ascendió a 600.7 y según estimaciones de COEPO, para 1994 éste ascenderá a los 726 hab. por km².⁵

La población del municipio de Querétaro conforma de manera importante a la población estatal. Es eminentemente urbana y presenta altos índices de crecimiento y de concentración en relación con el resto de la entidad y del país.

III.B.-ECONOMÍA Y EMPLEO. EDUCACIÓN.

Encontramos dos tipos de economías: la rural, con su fuerza laboral dedicada a las labores agropecuarias -del sector primario- y ubicada en pequeños poblados, y la urbana, cuya principal fuente de ingresos se encuentra tanto en el sector secundario como en el terciario.

Dadas las características arriba descritas de la evolución de la población de este municipio, encontramos que la actividad agropecuaria se ha mantenido estancada en los últimos veinte años mientras que el sector industrial y el de servicios se ha visto fuertemente incrementado.

Ello se demuestra con la conformación de la Población Económicamente Activa. Desde 1960, el porcentaje de quienes se dedican al sector primario (agricultura y ganadería, básicamente) ha disminuido, el sector secundario (industrial) y el terciario (comercio, servicios y transporte) se han

⁴ Coord. Des. Int. Mpio. Qro. 1994: 21-25.

⁵ *Ibid.*: 25.

incrementado, aunque en el caso del secundario sólo en términos absolutos y no relativos. En 1960, un 40% de la población se dedicaba al sector primario; este porcentaje fue decreciendo en 20, 8 y 4% respectivamente en 1970, 1980 y 1990.

Por el sector secundario, en 1960 éste ocupaba sólo el 25% de la población, mientras que en 1970 y 1980 se incrementó a 35 y 42%, para disminuir en 1990 a 38% a favor del sector terciario. En lo que respecta a éste último, sus niveles han ido aumentando en forma constante desde 1960 que tenía un 35% de la PEA, hasta llegar a tener un 58% en 1990⁶.



FUENTE: INEGI: Censo de Población y Vivienda 1960, 1970, 1980 y 1990.

Asimismo, en 1990 su Población Económicamente Activa se conformaba por aproximadamente el 50% de la población mayor de doce años, de las que 4 de cada 10 son mujeres.

En el medio rural encontramos la existencia de 42 ejidos que usufructan 18,706 hectáreas y la propiedad privada 19,560 hectáreas y 92 son propiedad pública. De la superficie total, 38,358 hectáreas, el 32% corresponden a la explotación

⁶ Datos contenidos en los Censos Generales de Población y Vivienda de INEGI de 1960, 1970, 1980 y 1990.

agrícola y las restantes son ocupadas por agostaderos ,para uso pecuario o son áreas totalmente no utilizadas. Del área destinada a la agricultura, alrededor del 86.8% es de temporal y sólo un 13.2% ocupa el riego.

De la ganadería, la más importante es la producción lechera, seguida por la cría de porcinos a nivel de engorda.

Vemos entonces que el municipio de Querétaro presenta características predominantemente urbanas en cuanto a la actividad económica de su población. Es de esperarse lo anterior cuando el proceso de industrialización que se ha vivido a nivel regional le ha repercutido de manera favorable, ya que actualmente concentra el 61% de la planta fabril de la entidad, distribuida en su mayoría en tres zonas industriales: la Benito Juárez, el Fraccionamiento San Pedrito con 57 hectáreas y el Parque Industrial Jurica, ampliación del Benito Juárez, aunque muchas pequeñas y micro empresas se encuentran diseminadas en la ciudad.

Por sector productivo, el de mayor dinamismo es el que la industria manufacturera con un total de 717 empresas que generaron en 1993 a 35,063 empleos. Estas se dividieron en 74 grandes, 43 medianas, 163 pequeñas y 437 microindustrias. Son las grandes industrias las que ocupan el mayor número de obreros, abarcando un 76% del total.

Por rama destacan la metalmecánica y de autopartes, la de alimentos procesos, la eléctrica y electrónica, la química y vidriera, entre otras (ver cuadros). La mayor parte de las empresas son de capital extranjero por lo cual el grado de inversión en tecnología y métodos organizativos es muy alto. Asimismo, un 14% de las empresas exportan sus productos.

El municipio, por estar unido a la carretera 57, se encuentra inmerso en un plan amplio de industrialización

regional que abarca Querétaro, Guanajuato (su parte oriental) y San Luis Potosí hasta llegar al país del norte, generando por ello amplias posibilidades de empleo industrial en la región.

Debido a lo anterior, la zona es altamente atractiva para aquellos que buscan en qué laborar, aunque no todos los que llegan tienen posibilidades de encontrarlo, dados los bajos niveles educativos y de experiencia calificada.

Datos proporcionados por INEGI muestran que en 1990, el 10% de la población mayor de 15 años no acreditaba ningún estudio, el 31% había estudiado la primaria entre el primero y el sexto grados y un 24% había estudiado algún grado de secundaria. En su conjunto, más del 40% de la población no pasa en su escolaridad del sexto grado de primaria. Si tomamos en cuenta que la escolaridad mínima exigida por las industrias es la de secundaria terminada, encontramos que ese 40% de la población mayor de 15 años no puede tener acceso a un empleo estable y minimamente retribuido.

ESCOLARIDAD DE HABITANTES DE 15 AÑOS Y MAS EN EL MUNICIPIO DE QUERETARO 1990

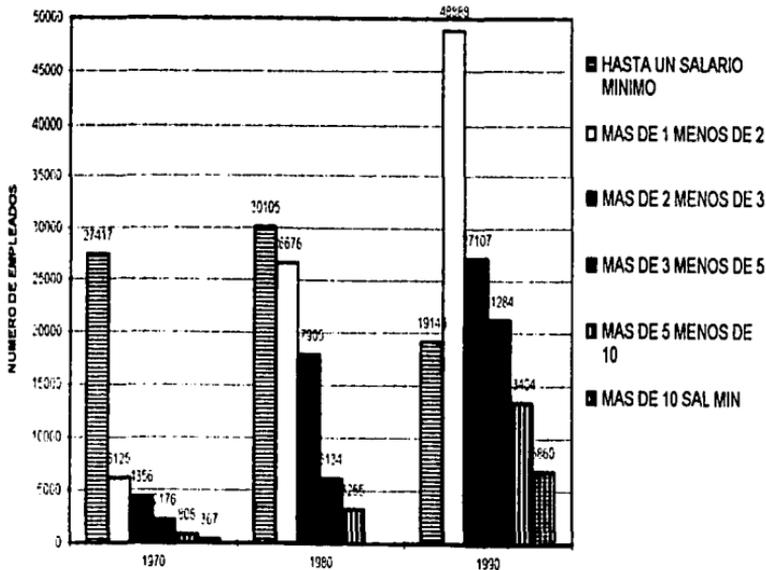


FUENTE: INEGI: Censo de Población y Vivienda 1990.

Por parte del sector servicios, en 1993 la derrama que dejó la actividad turística al municipio fue de 213 millones de pesos, debido a la visita de 534,494 personas. Al nivel del comercio, la crisis económica y el desempleo han hecho

EVOLUCIÓN SALARIAL DE LA PEA OCUPADA EN EL MUNICIPIO DE QUERETARO 1970-1990

30



ELABORADO POR ANNA ST. CLAIR

FUENTES: INEGI. CENSOS DE 1970, 1980 Y 1990.

	1970	1980	1990
HASTA UN SALARIO MINIMO	27417	30105	19149
MAS DE 1 MENOS DE 2	6125	26676	48888
MAS DE 2 MENOS DE 3	4356	17905	27107
MAS DE 3 MENOS DE 5	2176	6134	21284
MAS DE 5 MENOS DE 10	808	3255	13404
MAS DE 10 SAL MIN	367		6860

elevarse considerablemente el número de personas que se dedican de manera formal o informal a esta actividad, llegando a ocupar 25,229 personas en 1993⁷.

En cuanto al nivel salarial, en 1990 alrededor de 60,000 habitantes del municipio se encontraban en la pobreza extrema, ya que contaban con un ingreso equivalente a dos salarios mínimos o menos al mes, sin contar a la parte de la población que no labora y que depende de ellos. En números redondos el 66% de la población ocupada y un 20% del total del municipio cuenta con un ingreso comprendido entre uno y tres salarios mínimos. El resto de la población se ubica con un ingreso mayor a los tres salarios mínimos, condición de ingreso que se considera óptimo para la sobrevivencia en las condiciones actuales (ver cuadros anexos a este capítulo)⁸.

La actividad predominante de la PEA en el municipio de Querétaro es la de los servicios, seguido por la industrial y después por la agropecuaria. Ello coincide con las características que poseen los municipios urbanos en México. Existe un gran dinamismo en el sector industrial manufacturero, pues el municipio forma parte de un corredor industrial que abarca varios estados, lo cual es de gran atractivo para la población migrante que acude a la ciudad en búsqueda de empleo que no siempre consigue, dados el bajo nivel educativo y de experiencia que tienen. Por lo mismo, en esta década han aumentado los índices de autoempleo y comercio informal.

⁷Coord. Des. Ist. 1994: 35

⁸INEGI: Querétaro, Resultados Definitivos, Tabuladores Básicos, XI Censo 1990, México 1991.

III.C).- Historia política del municipio de Querétaro.

Hasta finales de los años ochenta, la historia política del municipio de Querétaro ha sido la historia de las organizaciones corporativas integradas al PRI¹.

Con una paz social envidiable para sus estados vecinos², Querétaro ha vivido la hegemonía política del PRI, desde su fundación en 1929, en toda su magnitud, tanto en su vida electoral como en sus movimientos sociales³.

Ello se debe a varios factores de índole histórico y económico que hay que tomar en consideración a partir de la época posrevolucionaria. En primer término, en la entidad no se verificó un movimiento campesino de lucha por la tierra a partir de los años treinta como en la mayoría de las entidades del país, por lo que la reforma agraria impulsada por el presidente Lázaro Cárdenas pero promovida por los propios campesinos organizados, no se verificó en la entidad. En ese sentido, podemos afirmar que no existe tradición de activismo político campesino en la entidad y por lo mismo en el municipio que nos ocupa.

Más bien, se fue una acción impulsada por los gobernadores de ese tiempo, Saturnino Osornio (1931-1934) y Noradino Rubio, cuyas acciones expropiatorias contribuyeron a cambiar drásticamente el fundamento legal de la tenencia de la tierra, pasando de ser predominantemente particular en 1930, a ser del 55.4% de condición ejidal en 1940, para quedar desde 1970 en un 69.26% de su superficie ejidal y un

¹ Deville 1994: 10.

² En Guanajuato, Michoacán, y San Luis Potosí ha habido fuertes movimientos políticos de oposición, encabezados por partidos políticos o por organizaciones civiles, cuyos principales dirigentes han llegado incluso a ocupar la gubernatura. Es el caso del PAN en Guanajuato, el PRD en Michoacán y el movimiento cívico potosino.

³ Morales 1993: 52.

30.74% de pequeños propietarios⁴ en el Estado y, como ya lo mencionamos en el inciso b) de este mismo capítulo, en el municipio la propiedad ejidal abarca el 51% de su superficie. los particulares poseen el 48.7% y un 3% es de indole público.

Encontramos entonces que el reparto agrario en la entidad se realizó a iniciativa del propio gobierno tanto en sus versiones federal como estatal. Ello le otorgó un especial papel a la recién creada entonces Confederación Nacional Campesina y en menor grado la Central Campesina Independiente, que fueron las únicas organizaciones políticas campesinas en la entidad hasta entrada la década de los ochenta con la irrupción de otras organizaciones campesinas filiales de partidos de izquierda. Actualmente coexisten en el campo queretano miembros de variadas organizaciones campesinas pertenecientes al PRD y al Partido Cardenista, principalmente como la Unión Campesina Democrática y la Central Campesina Cardenista, así como organizaciones integradas al Frente Zapatista de Liberación Nacional, quienes han protagonizado algunos conflictos interejidales y en contra de pequeños propietarios, sin más impacto que a nivel local y municipal, los cuales en general han sido reprimidos por las fuerzas públicas del estado.

A partir de la industrialización promovida en sus inicios por el gobernador Agapito Pozo Balbás (1943-1949), el peso de la CNC al interior del PRI es sustituido poco a poco por el de las dos organizaciones obreras existentes en la entidad: la FTEQ y la CTM. La primera, fundada en 1936, agrupó a los trabajadores de la industria textil, de la construcción y del comercio más antiguos de la entidad, aunque en la actualidad sólo cuenta con los miembros del Sindicato de Hércules y del Sindicato de Taxivanés. La segunda, creada en 1937, está conformada por los sindicatos provenientes de la FTEQ y con los miembros de las nuevas industrias asentadas en la entidad,

⁴ Deville 1994: 11.

contando hasta la fecha con la mayoría de la afiliación obrera de la entidad⁵.

La CTM ha tenido en la entidad un importante peso político, pues tres gobernadores han tenido su origen en esta central: Juventino Castro (1967-1973), Rafael Camacho Guzmán (1979-1985) y Enrique Burgos García (1991-1997).

Como la industrialización de la entidad tomó impulso desde los años sesenta, se puede decir que la clase obrera de la entidad es joven en relación con el resto del país, aún cuando ya tiene en su haber varios movimientos sindicales a partir de los años ochenta como las de Celanese, Kellog's, Trecmec y Astral, que no trascendieron dada la represión que se ejerció en contra de sus principales dirigentes⁶. Se luchó por mejorar las condiciones de trabajo y por democratizar la vida sindical interna, siempre dentro del marco de sus organizaciones gremiales.

En nuestros días, el movimiento laboral sufre un retroceso dadas las difíciles condiciones socioeconómicas por las que atraviesa la economía nacional y en particular la planta industrial local, caracterizada por despidos o disminución de las horas laborales. Ello coloca en severa desventaja a las organizaciones gremiales para la negociación de sus contratos laborales y en la defensa del empleo de sus agremiados.

En cuanto a los movimientos urbanos, encontramos que en la ciudad de Querétaro es en donde más han incidido las organizaciones urbano-populares, a partir de la década de los noventa. Ello se debe a varios factores: explosivo crecimiento urbano territorial y la gran demanda de vivienda generada a su vez por el proceso de industrialización, el encarecimiento del suelo urbano generado por la fuerte especulación del capital inmobiliario y arrendador⁷ y la presencia tanto de

⁵ Morales 1993: 53.

⁶ Deville 1994: 14, citando a Flores Olegur 1984: 117-118.

⁷ Deville 1994: 15, citando a García P., Beatriz 1986: 379-380.

organizaciones independientes al PRI y de afines al mismo que han impulsado la invasión de terrenos privados o ejidal, de grupos de familias de escasos recursos económicos.

Para la fecha actual, se tienen contabilizadas en el municipio de Querétaro más de 44 "asentamientos irregulares" de tierra, principalmente en el área urbana, en los que participan el Partido del Trabajo, el Partido de la Revolución Democrática⁸ y algunas organizaciones del PRI, como la CROC.

En esta área ha ubicado su esfera de acción el Sector Popular del PRI, denominada CNOP. A ella están afiliadas organizaciones como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), la Federación de Uniones de Comerciantes del Estado de Querétaro, la Federación de Colonos del Estado de Querétaro (FTEQ) y el Frente Juvenil Revolucionario, entre las más importantes⁹. El papel que este sector ha jugado dentro del PRI y en la ocupación de los puestos públicos ha sido el más importante de los tres, pues "todos los presidentes municipales de Querétaro y de San Juan del Río fueron, hasta 1991, de este sector"¹⁰.

Por otra parte, ante el creciente desempleo y despido masivo en las fábricas y la falta de oportunidades para quienes migran a esta ciudad¹¹ ha propiciado la organización de los vendedores ambulantes en organizaciones independientes y oficiales¹², los cuales han protagonizado enfrentamientos tanto con la autoridad municipal como con los comerciantes

⁸ Pérez Pardo, José Lina. "Partidos Políticos pasan por alto el Plan de Desarrollo Urbano". *Diario de Querétaro*, 25-1-96.

⁹ Morales 1993: 66-67.

¹⁰ *Ibid.*: 67.

¹¹ "...esta población, que recién llega a Querétaro, se encuentra con el problema del desempleo, su secretamiento por la falta de plazas en las empresas del municipio así como por la carencia y conocimiento en el uso de las herramientas y materiales de trabajo, provocando con ello la búsqueda del autoempleo y el crecimiento del comercio informal". (Coord. Des. Int. 1994: 35).

¹² En 1994 se tenían contabilizadas 26 organizaciones de vendedores ambulantes con 1,513 comerciantes por las licencias otorgadas. En el Centro Histórico destacan organizaciones pertenecientes al PRI (FUC y CTM), al PIOS, al PRD y otras independientes. *Ibid.*: 33-34.

establecidos por la defensa de su "derecho de piso", esto es, de instalarse en la vía pública, de manera importante la del Centro Histórico. para vender sus productos.

Han sido precisamente estas dos problemáticas, el encarecimiento del terreno para vivienda y el del comercio informal, los que han propiciado hasta hoy el crecimiento de los partidos políticos PRD y PT, así como de organizaciones independientes vinculadas a la Convención Nacional Democrática y al EZLN, como el FIOS (Frente Independiente de Organizaciones Sociales).

Como ya la dijimos en líneas anteriores, la época posrevolucionaria del estado y del municipio transcurrió con relativa calma y con una casi absoluta hegemonía del PRI. En la entidad, en 1943 el Partido Acción Nacional participa por primera ocasión en las elecciones federales en la entidad, teniendo candidato propio a diputado federal así como para presidente municipal sin tener datos fidedignos de los resultados¹³. Sin embargo, no es hasta 1982 cuando ingresa a la arena político electoral para quedarse de manera permanente. En ese año logra acceder al Poder Legislativo local uno de sus representantes así como del PDM. A partir de entonces, el PAN no ha dejado de tener presencia en al Poder Legislativo estatal en un número creciente de diputados de mayoría relativa.

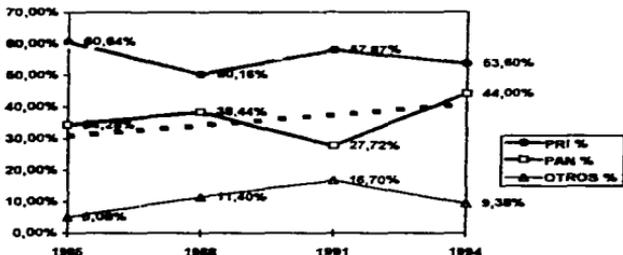
Asimismo, en 1988 realizan su aparición en la arena electoral partidos de izquierda, los cuales por primera ocasión acceden a ocupar asientos en el Congreso del Estado.

Aunado a lo anterior, merced a una serie de adversas condiciones socioeconómicas de la población de San Juan del Río propiciadas por un rápido crecimiento industrial y urbano, en 1991 el PAN ocupa la presidencia municipal de ese municipio, para volverla a ganar en 1994. En el municipio de

¹³ *Ibid.* : 36.

Querétaro, el PAN ha sido favorecido de manera ascendente con el voto de la población -salvo una disminución en 1991- para llegar a tener el 44% de los votos en 1994.

**VOTACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS PARA
PRESIDENTE MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE
QUERETARO 1985-1994**



FUENTE: Morales Garza 1993: 165. Abud. Datos proporcionados por la Secretaría Técnica de la COMISION ELECTORAL DEL ESTADO.

A partir de lo planteado anteriormente, podemos indicar que encontramos elementos para afirmar que en el municipio de Querétaro se está verificando una creciente pérdida de hegemonía y por ende de legitimidad del PRI y de los gobiernos priistas estatales y municipales. Ello se evidencia tanto en los resultados electorales cada vez más favorables a la oposición encabezada por el PAN como en un incremento de las movilizaciones populares con todo tipo de demandas, en especial de ambulante y de tenencia irregular de la tierra, derivadas a su vez de una agudización de los efectos de la crisis económica y social entre la población.

SÍNTESIS.

El municipio de Querétaro ha sido protagonista importante de la historia nacional desde el principio de la vida colonial hasta la época revolucionaria. Se encuentra ubicada en el centro en relación con el resto del país, así como cerca del Distrito Federal, el mercado más grande del país, lo cual le otorga ventajas estratégicas en la ubicación de las industrias.

Su población ha crecido de manera importante durante las últimas cuatro décadas, conformando de manera importante a la totalidad de la población estatal. Es eminentemente urbana y presenta altos índices de crecimiento general y de concentración (en habitantes por km²) en relación con la entidad y el país.

La actividad predominante de la PEA es la del sector terciario, seguido por el secundario y después por el primario. Ello coincide con las características de un municipio urbano en el país.

En el sector secundario, existe un gran dinamismo en el sector industrial manufacturero, pues el municipio forma parte de un corredor industrial que abarca varios estados, lo cual es muy atractivo para la población de los estados vecinos. La crisis económica y el bajo nivel educativo de la población (41% no tienen más estudios que la primaria), han incidido en el crecimiento del sector terciario y en el bajo nivel de ingresos de la población económicamente activa.

En el nivel político, podemos indicar que en el Estado y municipio de Querétaro se vivió la hegemonía del PRI desde su creación en los treinta hasta entrada la década de los ochenta, en la que los partidos políticos

nacionales incursionaron en la entidad para participar tanto en su vida política como social.

La ausencia de movimientos sociales de importancia tanto a nivel campesino como obrero y popular en el período mencionado, nos indica de que existe una nula herencia de participación por parte de los habitantes de esta entidad, aunque el incremento de la migración de personas procedentes del D.F. y de estados vecinos¹⁴ ha contribuido a la creación de organizaciones independientes y a una creciente votación a favor de partidos de oposición, destacando de manera importante el PAN.

Al analizar las condiciones de la participación en el subíndice a) ¹⁵, que a la letra indica "que exista una sociedad civil fortalecida, en un régimen democrático en donde la lucha por proyectos sociales y/o por intereses se realice de acuerdo a las reglas de la competencia política"¹⁶, podemos afirmar que en el municipio de Querétaro la sociedad civil está en vías de fortalecimiento, ya que ha sido hasta entrada la década de los noventa en que se han organizado y cobrado importancia organizaciones no gubernamentales y/o pertenecientes al PRI.

Lo mismo se puede afirmar en cuanto a la competencia política y el régimen democrático, toda vez que ha sido apenas en las últimas dos elecciones cuando encontramos que la lucha por los proyectos sociales se empieza a dirimir en la arena electoral y no en el interior del mismo PRI , teniendo esta tendencia un sentido creciente.

Por ello, podemos sostener que no existen condiciones positivas plenas para una participación ciudadana con verdadera capacidad de influencia en las

¹⁴ Morales 1993: 24.

¹⁵ Supra, p. 14.

¹⁶ Ceal 1991: p. 17B.

decisiones públicas, aún cuando aceleradamente se estén empezando a manifestar en los órdenes de la vida política y social de la entidad en la actualidad.

Finalmente, encontramos que en el municipio de Querétaro se está verificando una creciente pérdida de hegemonía y por ende de legitimidad del PRI y de los gobiernos priistas estatales y municipales. Ello se evidencia tanto en los resultados electorales cada vez más favorables a la oposición encabezada por el PAN como en un incremento de las movilizaciones populares con todo tipo de demandas, principalmente de ambulante y de tenencia irregular de la tierra, derivadas a su vez de una agudización de los efectos de la crisis económica y social entre la población.

IV.- EL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACION SOCIAL.

Mencionamos en el Capítulo II de nuestro trabajo que la actual estrategia gubernamental de ampliación de la participación de la población en asuntos públicos partía de dos motivaciones distintas desde la óptica gubernamental: por un lado, *legitimarse* con un discurso democrático -del que forma parte medular la *participación ciudadana*¹ - y, al mismo tiempo, volver más *eficaz* la realización de las obras públicas al contemplar dentro de los requisitos para la aprobación de las obras, la participación directa de los grupos beneficiados con ellas. Por el otro lado, esta nueva estrategia también sirvió para refuncionalizar las relaciones entre el estado y los líderes sociales emergentes, a los que se les ofrecieron nuevos espacios de *integración y/o cooperación* con las autoridades en la solución de sus problemas.

Asimismo, precisamos que ..

“Teniendo en cuenta los antecedentes parcialmente exitosos de Pronasol, se creó en el municipio de Querétaro, la capital del estado del mismo nombre, para la administración municipal 1994-1997, un *Sistema* con características muy similares a las de Pronasol, aunque con algunas variaciones importantes, que podrían ser una corrección a las supuestas fallas que hubiesen sido la causa de que Pronasol no tuviese impacto más allá del sexenio. La diferencia estibaría en que se incorporó a los ciudadanos a la localización de los problemas de su comunidad, de su colonia y de su municipio y a la posterior planificación de acciones públicas por programas anuales, actos a los que Pronasol no dio cabida. Asimismo, se estableció con este *Sistema* una mayor interrelación entre las estructuras ciudadanas y el gobierno municipal mismo, por lo menos a nivel reglamentario y discursivo”².

¹ *Supra.* p. 8-9.

² *Supra.* p. 9

Se integraron, por primera ocasión en un solo Sistema -por lo menos para la experiencia en la entidad- todas las modalidades de participación ciudadana que han sido auspiciadas por el Estado: en la *planificación* -que como veremos es la más antigua-, y en la *fiscalización* y la *ejecución de acciones* -que fue la inaugurada con el Programa Nacional de Solidaridad-. Por ello el Sistema Municipal de Participación Social de Querétaro ofrece una veta rica e inexplorada de análisis de los resultados de las estrategias nacionales a nivel municipal.

En este capítulo analizaremos con detalle si esas estrategias están dando resultado en función de lo que se espera del Sistema Municipal de Participación Social y de las razones por las cuales fue creado, con lo que daremos pasos seguros para conocer si en realidad han servido para ganar legitimidad, ser más eficaces como gobierno y si ha partir de estos nuevos mecanismos -es decir, no a través del PRI y sus organizaciones- han contribuido a refundacionalizar las relaciones entre los ciudadanos comunes y el gobierno.

IV. A).- Antecedentes federales y estatales.

IV. A. a) La participación institucionalizada en México.

La modalidad de la participación institucional que se da con la planificación, tiene una historia larga en nuestro país, no necesariamente exitosa en los términos en que hemos descrito anteriormente la participación democrática. En México, la Ley Nacional de Planeación de 1982, que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, hace referencia a la existencia de foros de consulta popular, "que se conciben como el mecanismo privilegiado de participación ciudadana"³. Desde 1982, con el sexenio de Miguel de la Madrid, hemos visto cómo cada seis años se convoca a la sociedad y a sus organizaciones gremiales a participar en los famosos "Foros de Consulta Popular" que, organizados por temas y por regiones y microrregiones geográficas del país, han servido de marco para la

³ Cuatrecasas 1991: 74-75.

lectura de innumerables ponencias con multitud de propuestas para el gobierno que inicia su gestión. La falta de mecanismos legales para la construcción de consensos sobre los temas tratados y para establecer la obligatoriedad de los gobiernos en el cumplimiento de las conclusiones de los Foros Nacionales, han sido una de sus grandes fallas.

En cuanto a la participación de manera resolutiva y fiscalizadora, que es la más nueva de estas prácticas, se inaugura con los Comités de Solidaridad, ya que sus miembros tenían que dar cuenta de los avances y de la calidad de las obras implementadas a partir de la elección de un Vocal de Control y Vigilancia, que se encargaría de "vigilar de alguna forma el manejo honesto y transparente de todo el proceso, desde la compra de materiales hasta la terminación de la obra en turno", asesorados por miembros de la Secretaría de la Contraloría General de la Nación (COPLADEQ: 51).

La vertiente de la participación en la ejecución de acciones, en México se inició con los programas de COPLAMAR (Comisión para la Planeación de las Zonas Marginadas), aunque fue hasta el sexenio de 1988-1994 en que se hizo extensivo a todo el país y a todas obras sociales con el Programa Nacional de Solidaridad, que de hecho pedía a la población demandante de obra la institución de un comité que respondiera por la aportación del 20% en recursos o en mano de obra por acción solicitada. En este caso, este tipo de participación ayuda al Estado a paliar los efectos de la reducción de la inversión pública en el área social, principalmente hacia aquellos sectores más pobres de la sociedad, aunque ello redunde en un reforzamiento de la desigualdad social que se trata de paliar. Así lo plantea Ziccardi:

"Los sectores populares son los que más apoyo requieren, los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su sobrevivencia y a la de su familia, y es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente (...) Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, éste es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa

distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades⁴.

Como se observa, ha sido el Programa Nacional de Solidaridad el que ha inaugurado en el país nuevas modalidades de participación que están relacionadas con el nuevo tipo de Estado al que nos referíamos inicialmente. Un Estado "no *benefactor* ni *paternalista*" sino "un Estado promotor del desarrollo y de la organización social"⁵ cuya cara social se evidencia con Pronasol, que ayuda tanto a amortiguar la reducción del presupuesto social con la participación en la ejecución de acciones, así como a organizar a la población alrededor de una instancia gubernamental con el objeto de recibir beneficios.

La participación de la sociedad en Solidaridad implica que ésta defina por sí misma los proyectos (situación que de una u otra manera se daba anteriormente a partir de la gestión de los líderes políticos o sociales de la comunidad), realice las veces de contraloría social al evaluar la calidad y velocidad de las obras y, además, sea *corresponsable* de las obras, al dar su aportación respectiva⁶.

Es decir, con este nuevo programa se carga a la comunidad funciones que son atribuibles a la administración pública, como las de detectar, mediante estudios y análisis, las necesidades sociales; y, mediante la evaluación y control, de ser el caso, tomar medidas en caso de que las obras no se realicen conforme a lo planeado.

Basándonos en lo anterior, cabe preguntarnos: ¿es propio de "un Estado al servicio de los ciudadanos" (que fue así como Sartori definió un gobierno democrático) el reducir la carga a la administración pública y cargársela a los sectores más desprotegidos y, por lo mismo, más urgidos del apoyo estatal? Ahora entendemos que cuando se habla de un Estado *menos burocrático* y más

⁴Zacacuí 1995: 29.

⁵Salloum de Gortari 1992. Utilizo frases y palabras del ex presidente mexicano porque considero que es quien mejor definió el nuevo perfil del Estado mexicano actual, perfil que básicamente se ha construido en este sentido.

⁶Solidaridad en Querétaro 1994: 7.

*organizador*⁷, se refieren a la situación descrita. En este caso, la participación ciudadana está siendo utilizada para paliar el adelgazamiento del Estado y de su planta administrativa, a costa de los que menos tienen. Entonces la aportación popular, en esta caso llamada *participación*, contribuye a ampliar la desigualdad social, acción no propia de "un gobierno que existe para el pueblo y no viceversa"⁸.

Encontramos que antes del Pronasol, la participación ciudadana se circunscribía al del tipo *consultivo*⁹, es decir, en las fases de planificación de las políticas públicas. Pero a partir de 1989, ésta se dio básicamente en la *ejecución de acciones*, al tomar parte de manera directa en la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio, en el caso que nos ocupa sería el de cooperar con trabajo o recursos económicos.

Aquí también entramos en otro ámbito del *neodiscurso* estatal: el rechazo al paternalismo. Si capacitar a las comunidades con grandes carencias para que prácticamente resuelvan por sí solas los problemas que las aquejan -porque no sólo se trata de recursos, sino de la capacitación y educación de sus mejores dirigentes para que puedan organizar y evaluar las obras- es ser *promotor* y no *paternalista*¹⁰, entonces efectivamente estamos ante un Estado que abandona su función redistributiva del ingreso nacional y no promueve la mejora de los más pobres, al dejarlos abandonados de la protección estatal.

Es evidente que esa política social no ha sido suficiente para reducir los efectos negativos de la política neoliberal entre la población, aunque sí fue efectiva para apuntalar la legitimidad del gobierno salinista, el cual, mediante una incisiva propaganda de los logros de Solidaridad, nos "vendió" la imagen de un *gobierno democrático y participativo*, impulsor de la organización social y promotor del autodesarrollo comunitario. Con el paso del tiempo,

⁷ Salinas de Gortari 1992.

⁸ Sartori 1991: 59.

⁹ *Ibidem*, p. 15.

¹⁰ Salinas de Gortari 1992.

hemos visto que en realidad las *palabras* estuvieron detrás de los *hechos*.

Con el nuevo sexenio, el necesario impulso a la participación se combinó con la descentralización de algunas funciones del poder central, principalmente a través del otorgamiento de mayores poderes de gestión directa de presupuesto para obras e inversión públicas a los gobiernos municipales. En la actualidad, los programas financiados con recursos provenientes del Ramo XVI del Presupuesto de Egresos de la Federación, se distribuyen a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal, al Fondo de Prioridades Estatal y al Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación. A través del primer rubro, que es el que nos concierne, se destinan recursos para atender y ampliar la cobertura de servicios básicos en todo el país, en donde la aportación de la comunidad oscila entre el 20% y el 50% del costo total de la obra, sea ésta dotada en mano de obra o directamente en recursos económicos¹¹.

Como podemos observar, la participación de la población en la ejecución de las acciones públicas se sigue impulsando, pues permite seguir dotando al Estado Nacional de una base discursiva que incluye dos conceptos claves e importantes: como *impulsor de la democracia* y como *promotor del desarrollo social*, con el agregado actual de ser alentador de la descentralización y federalización de la vida nacional.

IVA. b).- La participación en el Estado de Querétaro

Con un seguimiento a la vez fiel y creativo de la "línea" nacional de trabajo de Pronasol, que impulsa la participación social y la eleva a rango legal, en 1992 se aprueba Ley de Planeación del Estado de Querétaro, que contempla la creación del Sistema Estatal de Concertación Social "como el mecanismo que sustenta una auténtica planeación democrática por medio de dos instancias: la Organización en Solidaridad y los Consejos de Concertación Ciudadana"¹².

¹¹ Secretaría de Desarrollo Social Municipal 1996 b): 1.

¹² *Solidaridad en Querétaro* 1994: 10.

Estos últimos "se integran por personas de la sociedad civil quienes con la asesoría de servidores públicos federales y estatales proponen proyectos de desarrollo sectorial, regional o institucional"¹³ que "constituirán la base de los trabajos que desarrolla el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro"¹⁴.

De esta manera se integran en la administración estatal dos vertientes de participación en una institución creada exprofeso: la vertiente de Solidaridad, por una parte, y una estructura orgánica propia, que busca integrar a miembros de la sociedad civil a la "planeación del desarrollo". Se repite así a nivel estatal lo que a nivel nacional ya estaba consolidado, tanto en la planificación (con el COPLADEQ) como en el del control y ejecución de las acciones, con los Comités de Solidaridad que iniciaron su funcionamiento en 1990.

En los Comités de Planeación para el Desarrollo estatales, descubrimos que incluso en el papel este nivel de participación de la "sociedad civil" no es independiente, ya que éstos reciben "asesoría de servidores públicos federales y estatales"¹⁵ para proponer "proyectos de desarrollo sectorial, regional o institucional"¹⁶. Tampoco los resultados de tales trabajos tienen algún carácter de obligatoriedad para las autoridades estatales, lo cual deja a la mera voluntad del gobernante en turno el tomarlos en cuenta o no. Esta falta de requisitos y condiciones de obligatoriedad es lo que ha provocado que la participación ciudadana en la planificación del desarrollo se diluya y sea potencialmente frustrante para quienes participan en ella, como ya lo hicimos notar en la experiencia de los *Foros Nacionales*.

IV.- B).- Antecedentes municipales de participación.

La ley de Planeación del Estado de Querétaro contempla la constitución de un Comité de Planeación para el Desarrollo¹⁷ por

¹³ *Ibid.*: 8.

¹⁴ De ahora en adelante COPLADEQ.

¹⁵ Solidaridad en Querétaro 1994 s): 10.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ De ahora en adelante COPLADEM.

municipio, a quienes también deberían integrarse a la *participación para la planeación* miembros de los sectores público, social y privado del mismo. Del funcionamiento de los COPLADEM poca información tenemos a la mano, aunque debido a lo mismo, podríamos deducir que poca importancia han tenido para la vida pública y ciudadana tales instituciones.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal tiene, legalmente, las *atribuciones y facultades* ¹⁸ siguientes:

I.- *Presentar la propuesta* del plan de desarrollo municipal al ayuntamiento, con base en el cual se estructurarán los programas operativos de desarrollo social, de obra pública y de concertación.

II.- *Formular recomendaciones* al ayuntamiento u otras autoridades municipales para la creación de servicios públicos o mejora en la prestación y administración de los ya existentes.

III.- *Participar* en el órgano municipal de evaluación y control de los programas de gasto público, y

IV.- *Comparecer* ante el ayuntamiento cuando éste lo requiera o fuere conveniente¹⁹.

Encontramos que aún a nivel de la ley, la labor de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal tienen más bien una función de asesoría y consultoría con una débil, si no inexistente, influencia en el proceso último de la toma de las decisiones. Los verbos *presentar, formular, participar y comparecer* nos dan más bien la idea de que los COPLADEM estarían con más exigencias que derechos.

Paralelamente a lo anterior, en los primeros cuatro años de la década de los noventa los Comités de Solidaridad armaron su propia estructura regional, municipal, estatal y nacional, de los que en el Estado de Querétaro se armaron 62²⁰, en la forma de "consejos coordinadores" (regionales). Ésta se desmanteló al iniciar el nuevo

¹⁸ Art. 76 de la Ley Orgánica del Poder Municipal.

¹⁹ *Ibid* (las cursivas son mías).

²⁰ Solidaridad en Querétaro 1994 a): Anexo Estadístico: "Resumen estatal de tipos de comités". n.p.

mandato presidencial Zedillista. Lo anterior es comprobable con los propios datos oficiales en el municipio de Querétaro: Para 1994, se tenían 1054 comités de Solidaridad²¹ (es decir, casi el 20% de los comités constituidos en la entidad); para 1996, en el segundo informe de gobierno del presidente municipal de Querétaro, Jesús Rodríguez Hernández, se reportaron sólo 798 comités, incluyendo los que tienen su origen en programas estatales²², lo cual nos representa una caída del 24% en dos años.

Cuando hablamos de los antecedentes de la participación, es importante recordar que establecimos en nuestro Marco Teórico, citando a Cunill, que una de las *condiciones*²³ para la participación ciudadana es "que exista una descentralización efectiva de las decisiones públicas a nivel de los gobiernos locales, estatales y municipales".

Aún cuando Solidaridad hacía énfasis en las decisiones de los propios beneficiarios de las obras, en la realidad representó un programa centralizado, en el que la autorización del presupuesto para las distintas acciones se realizaba en directo de la Secretaría de Desarrollo Social a las comunidades a través de su respectiva Delegación Estatal, tomando poco en cuenta a los municipios o a los estados. Así lo atestigua el presidente municipal de Querétaro (1991-1994), Alfonso Ballesteros Negrete, en su tercer informe de gobierno:

"La obra pública fue concertada con los comités de Solidaridad mismos que participaron en la gestión, seguimiento y cuidado de las obras ejecutadas en beneficio de sus colonias y comunidades. Aprovecho este momento para agradecer su trabajo en los comités, invitándoles a una participación cada vez más intensa y efectiva como auténtica expresión del espíritu que anima al Programa de Solidaridad instituido por el Gobierno de la República"²⁴.

²¹ Solidaridad en Querétaro 1994 a): Anexo Estadístico: "Número de Comités por Municipio", s.p.

²² Rodríguez II, 1996 b): 35.

²³ Supra p. 22.

²⁴ Ballesteros 1994: 46.

Nótese en que en ningún momento precisa el monto de la participación municipal en la integración o administración de los recursos o de las obras realizadas. De hecho, en Querétaro entre funcionarios, políticos y periodistas se comenta que el Delegado de la Secretaría de Desarrollo Social tiene igual o más poder de decisión que el propio gobernador del estado, debido al monto de recursos y capacidad de decisión que maneja.

Esto lo comprobamos al encontrar que la estructura financiera del gasto total ejercido en el Programa Nacional de Solidaridad en Querétaro entre 1989 y 1994 fue en su origen de un 56% federal, 31% estatal, 7% de crédito y los beneficiarios²⁵ aportaron un 6%. El presupuesto total ejercido fue de 845,399 miles de nuevos pesos. En el programa Estatal de Solidaridad, en cambio, se ejercieron en el mismo lapso 35,455 nuevos pesos, de los que un 80% fue aportado por el Estado, un 19% por los municipios y un 1% por los beneficiarios²⁶.

Sin embargo, en cuanto a su *ejercicio*, es decir, en cuanto a la administración misma de los recursos ya aprobados, se indica que...

“Para 1989 las dependencias federales ejercieron un 26.3% del gasto, el estado 29.2 y los municipios 34.5. En 1990 la federación canaliza a los municipios el 49 por ciento del gasto y reduce considerablemente la ejecución de obras y acciones, dejando al estado el 36 por ciento del ejercicio.

Paulatinamente año con año, esta tendencia fue en aumento en la medida en que los ayuntamientos fueron avanzando en capacidad administrativa y operativa de ejecución de las obras”.

²⁵ Solidaridad 1994: Gráfico: “PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD: ESTRUCTURA FINANCIERA DEL GASTO TOTAL EJERCIDO.

²⁶ SOLIDARIDAD 1994: Anexo Estadístico: “Programa Estatal de Solidaridad”.

Así, para 1994 los ayuntamientos ejercen en obras y acciones de Solidaridad el 58 por ciento del gasto total de los recursos, que el Convenio de Desarrollo Social estipula para la atención de las necesidades prioritarias del estado²⁷ .

Para evaluar entonces los distintos grados de descentralización nos preguntaremos entonces a) quién toma las decisiones de las acciones públicas *en el orden social*, en este caso, y b) quién ejerce el presupuesto para solventarlas. En el primer caso, encontramos que si bien la iniciativa de solicitud de obra provenía de los mismos habitantes, la decisión final era tomada por la Secretaría de Desarrollo Social del país, pues era la que a final de cuentas aportaba los recursos principales. En el segundo caso, nos encontramos que la parte operativa y administrativa se fue dejando cada vez más en manos de los municipios. Aún así, no podemos decir que existió una descentralización efectiva de las atribuciones federales, más bien se cargó más de responsabilidades a los gobiernos municipales a quienes se les encargó de la administración ejecución de las obras.

Otro indicador en el mismo sentido puede ser el examen de la procedencia de los ingresos ordinarios anuales del municipio, en este caso el de Querétaro. En la siguiente tabla, encontramos que aún en el rubro de los recursos para su labor "corriente" (es decir, sin contar con el presupuesto que PRONASOL y el Estado ejercieron sin participación municipal alguna), la supeditación del municipio que nos atañe es relativamente alta y creciente de las aportaciones de los niveles superiores de gobierno, tanto estatales como municipales.

²⁷ Solidaridad 1994 40 41.

PROCEDENCIA DE LOS INGRESOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE QUERÉTARO

PRESIDENTE MUNICIPAL	AÑO DE GESTIÓN	% PROPIOS IMPUESTOS Y APROVECHAMIENTOS		% ESTATALES Y FEDERALES PARTICIPACIONES	
ALFONSO BALLESTEROS	1993	59%		41%	
ALFONSO BALLESTEROS	1994	46%		54%	
JESÚS RODRÍGUEZ H	1995	42%		58%	
FUENTES	Ballesteros Negrete, Alfonso <i>Tercer Informe Municipal ANEXO 1994 H Ayuntamiento de Querétaro 1991-1994 73 pp</i> Rodríguez Hernández, Jesús <i>Anexo Obras, Servicios y Acciones Ter. Informe de Gobierno 1995</i> Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Querétaro 1994-1997 213 pp				

Lo anterior nos muestra que en el orden de las condiciones para la participación, la de la descentralización de las decisiones públicas no se cumplió, por lo que podemos afirmar que la participación ciudadana adscrita a los Comités de Solidaridad poco tuvo que ver en la toma de las decisiones públicas, sólo en lo que se refiere a la decisión de dónde o cómo se quiere una obra o acción específica del gobierno que conviniere a su propio interés de la población. Es decir, se refería a casos específicos y particulares, no a una influencia general en la planeación o definición de políticas generales de gobierno.

IV.C).- La organización y conformación del SMPS.

Al iniciar el nuevo sexenio, Zedillo planteó, entre otras prioridades, la federalización de las acciones del gobierno de la República. Ello implicaría, en la práctica, ir dejando las acciones de Solidaridad al arbitrio y decisión de los gobiernos estatales y, principalmente, de los municipales²⁸. Es con esa base que la administración municipal de Querétaro al inicio de su gestión en 1994, planteó a la "Participación Social" como uno de los ejes principales de su gobierno.

²⁸ "A partir de este año los ayuntamientos, en coordinación con sus comunidades, tienen bajo su responsabilidad el ejercicio directo de la mitad de los recursos del llamado Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta medida entrará a su creciente responsabilidad de los gobiernos municipales sobre la inversión federal y estatal para el desarrollo regional y el Programa de Solidaridad". *Visión Etnoográfica del Presidente Ernesto Zedillo en Candelaria, Jal., el 29-03-95. (Perifoneo La Jornada, 30-03-96).*

IV.C.a).- Su organización interna.

Así, en el municipio se creó, con rango de ley, el *Sistema Municipal de Participación Social* que llevó a armar toda una estructura territorial y programática de integración de la sociedad, en base precisamente a la Ley de Planeación de 1992 y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. Se establecieron, diez *Consejos Prioritarios* y siete *Consejos Delegacionales*²⁹. Todos ellos coordinados por un *Consejo Consultivo* (que en el lenguaje estatal sería un Consejo de Planeación Democrática Municipal) presidido por el propio presidente municipal.



CUADRO IV.2

²⁹ Sistema Municipal de Participación Social 1996 s.l.

Los *Consejos Prioritarios* se definieron en las áreas de Recreación y Deporte (RED), Medio Ambiente Sostenido (MAS), Comunicación, Vialidad y Transporte (COVIT), Educación y Cultura (EDUC), Comercio y Abasto (COMAB), Mejoramiento de los Servicios Básicos (SERBAS), Urbanización Municipal (URBAN), Desarrollo Comunitario (DECOM), Vigilancia Vecinal (VIVE) y Desarrollo Regional (DEREG). Se establecieron en dos niveles cada uno: a nivel municipal y uno por cada Delegación Municipal (que son siete)³⁰, integrados a su vez a cada consejo delegacional. Los Consejos Prioritarios están presididos por un *coordinador* (es decir, un miembro destacado de la sociedad civil especialista en el área), un *secretario técnico* (en este caso el secretario administrativo del área que se trate, v.g. el secretario técnico del Consejo Prioritario de Servicios Básicos es el Director Municipal de Obras Públicas)³¹ y un *enlace operativo de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal*³², es decir, un funcionario adscrito a la misma (ver Cuadro IV.3).

b) Su vinculación con la estructura administrativa municipal.

En este caso, la Secretaría de Desarrollo Social se erige como la principal promotora y auspiciadora del SMPS, al mismo tiempo que lo controla y lo dirige. Así lo demuestran los siguientes datos:

1) En la definición de uno de los objetivos de la Secretaría de documento de trabajo distribuido durante una reunión interna³³ de los miembros del SMPS, se indica lo siguiente:

“Propiciar un mayor bienestar de la sociedad mediante una óptima planeación, programación y ejecución de la obra y acciones de beneficio social; promoviendo una efectiva participación de la ciudadanía en las etapas del proceso, dentro del marco del Sistema Municipal de Participación Social, además de coadyuvar en la generación de sistemas modernos de administración para dar una

³⁰ *Supra*, p. 25.

³¹ Sistema Municipal de Participación Social 1996 a): 38.

³² *Ibid.*: 39.

³³ Esta se llevó a cabo el 24 de mayo de 1996 en el Auditorio del Instituto Regional de Querétaro.

SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACION SOCIAL

NOMBRE DE LA INSTITUCION	¿QUENES LO INTEGRAN?	¿CUANTOS EXISTEN?	NO DE INT*	ZONA DE INFLUENCIA	NUMERO DE SESIONES 1994-1996**	ADICION EN LA PROGRAMACION DE LA OEBRA PUBLICA**	¿TENE SECRETARIO TECNICO**
CONSEJO CONSULTIVO	TOCOS LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA	1	1111	MUNICIPAL	1		S
COMISION COORDINADORA DEL CONSEJO CONSULTIVO	MIEMBROS DISTINGUIDOS DE LA SOCIEDAD CIVIL	1	7	MUNICIPAL	7	DE PE Criterios de prioridad de atencion para la inversion en BEDESOL. VIGILA Y CONTROLA QUE LA EJECUCION FISICA Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO SE AJUSTE A LA NORMATIVIDAD DEL FONDO DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL	S
UNIDAD DE CONTRALORIA SOCIAL	MIEMBROS DE LA SOCIEDAD CIVIL VOCALES DE VIGILANCIA DE TODOS LOS	1	23	MUNICIPAL	6		POSEE UN ENLACE DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
CONSEJOS SOCIALES PRIORITARIOS	ESPECIALISTAS EN LA MATERIA	10	171	MUNICIPAL	97	SELECCIONA POSIBLES OBRAS Y ACCIONES PARA SU INCLUSION AL FONDO DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL BASE PARA LA PROPOSTA DE INVERSION.	S
CONSEJOS DELEGACIONALES	CIDADANOS MIEMBROS O NO DE ORGANIZACIONES VECALES SINDICALES	6	519	DELEGACIONAL	205	RECEPCION DE DEMANDAS SE ANALIZAN SE ORDENA POR COMISION Y SE FORMULA EL PROGRAMA DE TRABAJO	S
CONSEJOS DELEGACIONALES PRIORITARIOS	MIEMBROS DE LA SOCIEDAD CIVIL ESPECIALISTAS EN LAS MATERIAS		59	DELEGACIONAL			

* DATOS TOMADOS DE SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL 1996.

** FUENTE RODRIGUEZ H #1 P 44

*** TOMADO DEL DOCUMENTO INTERNO DE LA COORDINACION DE DESARROLLO INTEGRAL "PROGRAMACION SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACION SOCIAL"

FUENTE: ELABORACION PROPIA

respuesta más eficiente a la demanda social y a los requerimientos del desarrollo integral”³⁴.

2) En el organigrama distribuido en la misma reunión se precisan los vínculos que se tienen entre el SMPS y la Secretaría de Desarrollo Social, institución última que posee todo un aparato burocrático-operativo de *apoyo* al SMPS, evidenciado de la siguiente manera:



...en donde el secretario técnico es quien controla las actividades de los consejos del SMPS y, como veremos más adelante en los resultados de los entrevistas a coordinadores del consejo delegacional, es quien cita, redacta documentos, gestiona, lleva el orden del día y *responde* por el SMPS ante las autoridades municipales, en concreto ante la Secretaría de Desarrollo Municipal.

³⁴ *Ibid.* : p.14. Los subrayados son míos.

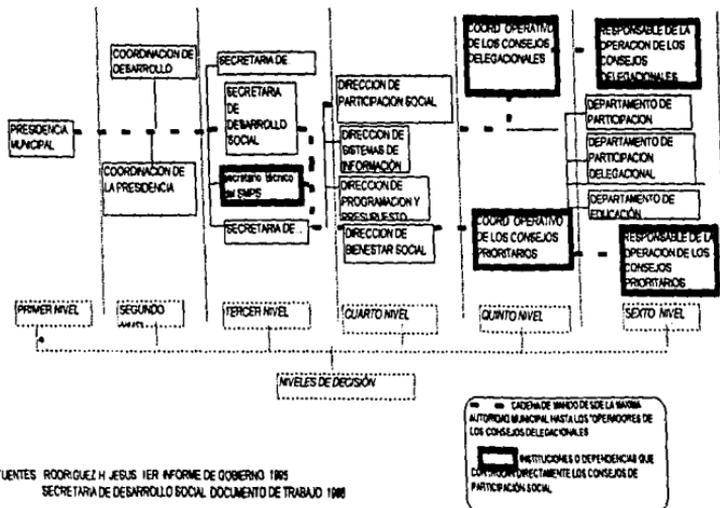
Encontramos en el Cuadro IV.3 que casi todos los niveles institucionales del SMPS tienen un secretario técnico en su haber, a excepción de la Contraloría Social, que en vez de *secretario técnico* posee un "enlace de la Sedesom", entendiendo que con "Sedesom" se refieren a la Secretaría de Desarrollo Social Municipal, (que para el caso es lo mismo).

En el Cuadro IV.5 podemos avanzar a un nivel de análisis más general dentro de la estructura administrativa municipal: el de los *niveles de decisión*. Observamos que la *Secretaría de Desarrollo Social* y su respectivo *Secretario Técnico del SMPS*, el órgano directamente encargado de promover la participación social³⁵ se encuentra en el tercer nivel de decisión, mientras que los coordinadores operativos y los responsables de la operación de los consejos de participación social delegacionales y prioritarios, se encuentran en el quinto y sexto nivel de decisión respectivamente.

A partir de las descripciones anteriores podemos concluir que en el proceso final de toma de decisiones de la actual administración municipal, los miembros del Sistema Municipal de Participación Social tienen en realidad poca injerencia, tomando en cuenta que sus *actividades propias* están asumidas como responsabilidades de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal y siendo que ésta última se encuentra en un tercer nivel de decisión municipal.

³⁵ *Ibidem*, pp. 47-48.

ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO DE QUERETARO Y DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL



FUENTES: RODRIGUEZ H. JESUS. IER INFORME DE GOBIERNO 1985
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. DOCUMENTO DE TRABAJO 1986

c) Conformación del Sistema Municipal de Participación Social.

Para mayo de 1996, la Secretaría *responsable del control*³⁶ del SMPS documentaba la existencia de 1,111 (mil ciento once) integrantes del SMPS, desglosados de la siguiente manera:

1	Presidente	
1	Coordinador General	
1	Secretario Técnico	
6	Comisión Coordinadora	
1	Contralor Social Municipal	
10	Coordinadores de Consejos Prioritarios	
10	Secretarios Técnicos de Consejos Prioritarios	
151	Consejeros de Prioritarios	
18	Coordinadores de Consejos Delegacionales	
19	Vocales de Control y Vigilancia de los Consejos	Delegacionales
7	Secretarios Técnicos de Consejos Delegacionales	
818	Consejeros Delegacionales	
1111	Total	

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social Municipal 1996 a): 18.

CUADRO IV.6

El nivel de contacto directo con la ciudadanía o, dicho en otras palabras, en donde existe una mayor participación ciudadana es en el nivel más bajo del Sistema de Participación Social, esto es, en los Consejos Delegacionales, en los que participan un total de 940 personas, de los que sólo los 7 *secretarios técnicos* no son ciudadanos en el sentido de que no representan intereses oficiales, pues son funcionarios a sueldo de la administración municipal.

Asimismo, si observamos la columna de "¿Quiénes lo integran?" del Cuadro IV.3, veremos que sólo el Consejo Delegacional está conformado por ciudadanos no especialistas en áreas específicas, por lo que es en este nivel del SMPS en donde enfocaremos nuestra atención para su análisis en la comprobación de nuestras hipótesis, toda vez que reúne los requisitos de "participación ciudadana" definidos en nuestro Capítulo II de la presente

³⁶ Como así lo hemos constatado en los apartados inmediatamente posteriores.

investigación³⁷. Por ello, debido a la amplitud del espectro de ciudadanos que el SMPS cubre en sus diferentes niveles, nos centraremos en este apartado a la configuración de los Consejos Delegacionales.

Recordemos lo que anotamos al respecto:

“...la **participación ciudadana** así entendida sólo *“es aquella que se realiza por ciudadanos independientes en instituciones públicas, que actúan no en representación de partidos políticos sino como portadores de determinados intereses sociales a través de nuevos cauces de relación entre la sociedad civil y la esfera pública”*³⁸”.

Encontramos que a los Consejos Delegacionales se integran ciudadanos únicamente en su carácter de *representantes por colonias y localidades*, no de partidos políticos, organizaciones sociales o “especialistas en la materia” - aunque ello no impida que los representantes ciudadanos *también* participen como lo segundo-, no necesariamente. Por lo tanto, la participación que se verifica en los Consejos Delegacionales no es *política*, ni *comunitaria*, ni *social* (aunque el nombre oficial de manera equivocada así lo defina) ni de *notables*³⁹: es sólo ciudadana.

Incluso, si tomáramos en cuenta que 933 de los 1,111 integrantes del Sistema Municipal de Participación Social están incorporados a los Consejos Delegacionales, podríamos afirmar, desde esa perspectiva, que el Sistema Municipal de *Participación Social* en realidad lo es de *Participación Ciudadana*, aunque al entrar al nivel de la toma de decisiones y de jerarquías el panorama que se nos ofrezca sea otro.

³⁷ Supra, p. 10.

³⁸ Comill 1991: 54. Las cursivas son mías.

³⁹ Supra, p. 10.11.

c.1) Los Consejos Delegacionales y su labor.

Evaluemos entonces el nivel de cobertura que, según las cifras oficiales, tenían los Consejos Delegacionales en mayo de 1996:

<u>Delegaciones</u>	<u>Total de Colonias y Localidades</u>	<u>Total de Colonias y Localidades con representantes</u>	<u>% Cobertura</u>
Sta. Rosa Jauregui	74	74	48.64%
Epigmenio González	47	47	42.55%
Villa Cayetano Rubio	41	41	31.7%
Josefa Vergara y Hdz.	54	54	31.48%
Felipe Carrillo Puerto	75	75	50.00%
Félix Osores Sotomayor	31	31	67.74%
Centro Histórico	117	117	23.07%
TOTALES	438	171	39.04%

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social Municipal 1996: 26.

CUADRO IV.7

“En donde las Delegaciones de Félix Osores Sotomayor y Felipe Carrillo Puerto, según las estadísticas, son las delegaciones que han logrado un mayor margen de cobertura”⁴⁰.

Es evidente que el esfuerzo por tener representantes de todas las colonias y localidades (entendemos que se refieren a centros rurales de población con este término) ha sido muy grande, máxime cuando tenemos antecedentes de participación ciudadana casi nulos en el pasado, así como muy recientes de participación política en partidos de oposición en el municipio de Querétaro⁴¹.

No obstante, no podemos perder de vista que todavía la Secretaría de Desarrollo Social exige entre sus condiciones para la entrega de recursos a los gobiernos municipales través del Ramo XXVI, la existencia de un Consejo de Desarrollo Municipal, así como “un acta de asamblea donde se asiente y valide su prioridad”⁴².

⁴⁰ Secretaría de Desarrollo Social Municipal 1996 a): 26.

⁴¹ *Ibidem*, p. 40-41.

⁴² Secretaría de Desarrollo Social Municipal 1996 b): 2.

Este empeño oficial, impulsado tanto desde el ámbito federal como estatal y municipal, con las adecuaciones particulares del caso, por integrar a los ciudadanos al ámbito de las decisiones públicas, no se entendería en su conjunto si no lo explicáramos como una vía alterna que han tomado diversos niveles de gobierno en toda América Latina para, conjuntamente, acreditarse mayores niveles de legitimidad y eficacia en la labor del Estado, tal y como lo asentamos en el capítulo II de este trabajo⁴³.

IV.C.e).- En conclusión...

Al describir las diversas maneras de evaluar la participación ciudadana, en nuestro marco teórico indicamos, retomando a Cunill, que en el orden de las formas de participación, había que observar cuatro aspectos básicos...

- "a) -La ubicación de los órganos y procedimientos de participación en relación a los procesos y entes en que se adoptan realmente decisiones y se determina su dirección.
- b) -La posibilidad real de contestación de los ciudadanos a tales decisiones.
- c) -La preservación de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de su relación con los entes públicos.
- d) -La formalización de la capacidad de influencia de los grupos menos favorecidos de forma de trasmutar la asimetría dominante de la representatividad social^{44 45}."

Basándonos a lo que hemos visto hasta ahora, y tomando en cuenta únicamente al SMPS en su vinculación con el gobierno municipal, podemos efectuar las siguientes consideraciones:

En relación con el inciso a), vemos que en realidad el SMPS no se encuentra ubicado en la administración de tal manera que esté en

⁴³Supra. p. 18.

⁴⁴Ibid. 202-203.

⁴⁵Supra. p. 15-16.

condiciones de tener una influencia importante en la toma última de las decisiones públicas ya que, como vimos, se encuentra hasta en un quinto nivel administrativo. Tampoco existe, ni reglamentaria ni orgánicamente la posibilidad de que los ciudadanos contesten las decisiones públicas⁴⁶. Asimismo, es difícil que se preserve la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, que estarían en este caso integrados al SMPS, si también cada nivel del mismo cuenta con un asesor, secretario técnico o representante del gobierno municipal que, como veremos en el capítulo siguiente, posee una función clave en el proceso de toma de decisiones y en su relación con el resto de las autoridades.

Por lo anterior, podemos concluir que ni la integración de los órganos y procedimientos de participación del SMPS en el contexto municipal ni la conformación interna propia del SMPS favorece una verdadera injerencia de los ciudadanos participantes en la toma final de decisiones públicas. El análisis "externo" del SMPS nos indica que éste no presente condiciones para que verifique una participación ciudadana independiente, crítica, responsable e influyente. En este sentido, aportamos elementos para validar nuestra hipótesis II, cuya primera parte indica: "la participación ciudadana independiente, crítica, responsable e influyente no es fomentada por el SMPS."

SÍNTESIS

En México la participación ciudadana tiene sus antecedentes directos en los "Foros de Consulta Popular", cuya modalidad se iniciara desde 1982 en donde se instaba a la población a participar en la planificación del quehacer público. La falta de mecanismos legales para la construcción de consensos sobre los temas tratados y para establecer la obligatoriedad de los gobiernos en el cumplimiento de las conclusiones ha sido una de las grandes fallas de estas audiencias.

De lo observado por nosotros en el SMPS, la única salida que les queda a los ciudadanos inconformes es gestionar sus necesidades ante la autoridad municipal al margen de este sistema: tal fue el caso del FIOS y del coordinador Delegacional, de Carrillo Puerto, Zenón Baylón, quien al no gustarle la manera como se laboraba en el SMPS optó por retirarse de esa actividad. Esto lo abordaremos con detalle en el próximo capítulo v.

La participación de la población en la resolución, ejecución y vigilancia de las acciones públicas, en cambio, inició con el Programa Nacional de Solidaridad a partir de 1989, que responde al nuevo ideario gubernamental, que promueve la imagen de un Estado "no benefactor ni paternalista" sino "un Estado promotor del desarrollo y de la organización social". Con el nuevo sexenio encabezado por Ernesto Zedillo (1994-2000), esta modalidad en la participación se sigue promoviendo, con la modalidad de que el 50% de los recursos de la dependencia a cargo, Secretaría de Desarrollo Social, se están entregando directamente a los municipios para que ellos decidan el destino de los mismos.

En el Estado de Querétaro se promovieron y elevaron a rango oficial instancias de participación ciudadana estatales y municipales a partir de 1992 en el denominado Sistema Estatal de Concertación Social, con una estructura orgánica propia.

Como antecedentes directos del Sistema Municipal de Participación Social, (cuyas bases jurídicas y estructurales fueron definidas en 1994, al inicio de la administración municipal 1994-1997) tenemos el propio Sistema Estatal de Concertación Social y la existencia de los Comités de Solidaridad que en los primeros cuatro años de la década de los noventa, armaron su propia estructura regional en todos los municipios de la entidad, teniendo para 1994, en el municipio de Querétaro aproximadamente el 20% de los Comités constituidos en la entidad .

La participación ciudadana con Pronasol se refería a casos específicos y particulares, no a una influencia general en la planeación o definición de políticas generales de gobierno, las cuales se siguen realizando desde la Secretaría Nacional del ramo, con la evidente centralización de las decisiones y, por ende, una falta de condiciones para que la participación ciudadana realmente tuviese un impacto positivo en las mismas.

El SMPS se conformó con diez *Consejos Prioritarios* y siete *Consejos Delegacionales*, todos ellos coordinados por un *Consejo Consultivo* presidido por el propio presidente municipal, en los que siempre existe la figura del *secretario técnico*, no en función de su ser ciudadano sino como representante de la autoridad municipal. EL funcionamiento del SMPS está bajo la tutoría de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal, que en su interior posee toda una *estructura de apoyo* a los ciudadanos integrantes del SMPS.

Para mayo de 1996, el SMPS se conformaba con 1,111 elementos de los cuales 940 pertenecían a los *Consejos Delegacionales* (que se ubican en cada una de las siete demarcaciones territoriales, "*Delegaciones*", en que está dividido el municipio de Querétaro) abarcando el 39.4% de las colonias y localidades del municipio. A excepción hecha de 7 "*secretarios técnicos*", los miembros de los *Consejos Delegaciones* son todos ciudadanos en calidad de "*representantes de colonias o localidades*", no como representantes de organizaciones políticas, sociales o como ciudadanos "*expertos*" o "*peritos*", calidad última que sí poseen quienes integran los *Consejos Sociales Prioritarios Municipales*.

Luego de efectuar un análisis detallado del SMPS, podemos concluir que ni la integración de los órganos y procedimientos de participación del SMPS en el contexto municipal ni la conformación interna propia del SMPS favorece una verdadera injerencia de los ciudadanos participantes en la toma final de decisiones públicas. En este sentido, es importante hacer notar que tampoco existen condiciones de descentralización efectiva de las decisiones públicas a nivel municipal, toda vez que más de un 58% de los recursos económicos presupuestados anuales son participaciones federales y estatales.

Aún cuando satisface el criterio de que como órgano de participación ciudadana no sustituye a los de participación política, labor en la que intervienen instituciones como el Cabildo y los partidos políticos locales, el análisis del SMPS como un

parte del gobierno municipal nos indica que éste no presenta condiciones para que se verifique una participación ciudadana independiente, crítica, responsable e influyente. En este sentido, aportamos elementos para validar nuestra hipótesis II, cuya primera parte indica:

“la participación ciudadana independiente, crítica, responsable e influyente no es fomentada por el SMPS..”

...ahora nos queda conocer en la práctica si realmente la participación ciudadana fuente verdadera de legitimidad y de democracia a nivel municipal, tal y como lo plantea como objetivo el mismo SMPS.

V.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DELEGACIÓN FELIPE CARRILLO PUERTO.

Con el fin de evaluar la calidad de la participación social en el municipio de Querétaro, realizamos dos diversos trabajos de campo durante el mes de julio de 1996. El ámbito geográfico escogido fue sólo una Delegación, Carrillo Puerto, seleccionado debido a que según los datos de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal, presentaba uno de los mayores porcentajes de cobertura (50%) por representantes por colonias y comunidades en su Consejo Delegacional¹. Asimismo, Carrillo Puerto pudiera ser representativo del municipio ya que contiene en su demarcación tanto colonias urbanas de clase alta, media y como de clase baja, así como localidades rurales grandes y chicas.

De esa Delegación, se entrevistaron a los dos coordinadores ciudadanos del Consejo Delegacional² y se llevó a cabo una encuesta en la comunidad, abarcando a cien ciudadanos tanto del área rural como de la urbana (ver cuadro anexo). Toda esta labor se llevó a cabo por la autora de este trabajo.

Las preguntas relativas al nivel de eficacia observado por los coordinadores del SMPS son las siguientes:

“¿Al implementar el SMPS en su delegación a qué obstáculos se ha enfrentado? ¿Qué logros han obtenido? ¿Para qué le sirve el SMPS? ¿Qué cambios ha traído el SMPS a su comunidad o delegación? ¿Qué importancia tiene el SMPS en su comunidad? Si no existiese el SMPS, ¿qué hubiera hecho para impulsar mejoras en su comunidad? ¿Resuelven mejor o peor sus problemas que antes? ¿Usted confía en que la situación de su delegación o colonia mejorará en este año y en el próximo? ¿es debido al SMPS o es por otras razones? ¿Le

¹ Mientras que en la Delegación de Felix Oores la cobertura alcanzaba el máximo que era de 67.74%, en el Centro Histórico se tuvo la mínima cobertura , 23.07% de las colonias.

² En cada Delegación se eligieron como coordinadores delegacionales a sus líderes naturales, independientemente de la organización política, social o gremial a la que pertenecieran., por lo que el número de coordinadores por Delegación varía.

METODOLOGIA EMPLEADA PARA LA ENCUESTA EN LA DELEGACION CARRILLO PUERTO

Julio de 1996.

	COMUNIDADES O COLONIAS	CUOTAS								
		POBLACION	%	NO. DE ENCU.	SEXO		POR NIVEL SOCIOECONÓMICO			
					HOMBRES	MUJERES	RURAL	ALTO	MEDIO	BAJO
RURALES:	STA. MA. MAGDALENA			10	5	5	30			
	TLACOTE EL BAJO			10	5	5				
	MONPANI			10	5	5				
	TOTAL RURAL	14692	33,38	30	15	15				
URBANAS:	LAS GALINDAS			5	3	2		5		
NIVEL ALTO	ENSUEÑO			10	5	5			25	
	PRADOS DE LA CAP.			5	2	3				
	SAN ANT. DEL MAUREL			5	3	2				
	VIRREYES			5	2	3				
NIVEL BAJO	FELIPE CARRILLO P.			10	5	5				40
	EL ROSARIO			10	5	5				
	LA SIERRITA			10	5	5				
	TINTERO			10	5	5				
	TOTAL URBANO	29322	66,62	70	35	35				
	TOTAL DELEGACION	44014	100,00	100	50	50				

Datos tomados del Censo Demográfico de 1990 para el Municipio de Querétaro. INEGI 1991.

La metodología empleada para la selección de las colonias fue aleatoria. Asimismo, se llevó un control de las cuotas en relación con el sexo de los entrevistados y con la edad. Las entrevistas se realizaron en la calle. Se cuidó asimismo que los porcentajes de la población rural y urbana coincidieran con los resultados del último Censo conocido, así como del nivel socioeconómico de los entrevistados, lo cual se definió a partir del tipo de colonia a entrevistar.

gustaría que el SMPS se quedara para la próxima administración? ¿Qué arreglos le haría usted al SMPS en la próxima administración? Si no le gustaría que se quedara, ¿por qué? ¿Por qué lo sustituiría? A través del SMPS, ¿le han hecho promesas que no le han cumplido? ¿Hay asuntos que todavía están pendientes? ¿Le gusta cómo se trabaja con los funcionarios municipales a través del SMPS? ¿Podría mejorarse la relación entre ambos? ¿Conoce a los funciones municipales responsables de atenderles sus demandas? ¿Conoce a los funcionarios municipales de administraciones anteriores? ¿Cuál es la diferencia entre aquéllos y éstos? ¿Tiene algo que ver el SMPS o es por otras razones? ¿Cuáles serían otras razones?”.

V.A.- De la Hipótesis I: Evaluación de la legitimidad y la eficacia.

V.A.a) Legitimidad entre la población abierta.

La encuesta realizada para evaluar del impacto de la labor del Sistema Municipal de Participación Social entre la población abierta, contenía las siguientes preguntas:

- i. ¿Cómo está trabajando el ayuntamiento?
- ii. ¿Es mejor o peor que el anterior?
- iii. ¿Participa en algún Comité con el gobierno municipal? ¿Por qué no?
- iv. ¿En cuál? ¿Ha participado antes?

De las que (i) y (ii) tenían opciones predeterminadas en “bien”, “no sabe”, “igual”, “mal”, y “mejor”, “no sabe”, “igual” y “peor”, respectivamente.

Las dos primeras preguntas se realizaron con el objeto de conocer en primer lugar el grado de consenso en lo particular del gobierno municipal, entendiéndose que ...

“la *legitimidad* no se vincula con la manera como un gobierno llegó al poder (que se relacionaría en ese caso con la legalidad), sino con el *consenso, convencimiento,*

credibilidad, confianza y popularidad que la ciudadanía tenga en relación con el gobierno, que a su vez puede ser producto de, pero no únicamente³, *la eficacia, entendida ésta como la capacidad de un gobierno de satisfacer las expectativas sociales tanto en el área de las demandas sociales como en el de la opinión positiva* que la misma ciudadanía tenga de su labor⁴.

Al evaluar entonces los grados de consenso y popularidad del gobierno municipal, tendremos como variables principales las respuestas a las preguntas (i) y (ii), en donde los parámetros de calificación serán los porcentajes de respuestas positivas o negativas a las mismas, teniendo como resultado lo siguiente:

V.A.a)1.- Porcentaje de respuestas de “¿cómo está trabajando el ayuntamiento?” de la encuesta.

En relación a la pregunta “¿cómo está trabajando el ayuntamiento?”, en nuestra encuesta un 50% de la población consideró que “bien”, y un 18% que “mal”, un 22% “no sabía” y un 10% dijo que “igual”. Ello nos indica que la labor municipal, en función de la credibilidad y aceptación ciudadana, es en términos generales “media”, ya que sólo la mitad de los encuestados tenían una opinión favorable a la misma. No descalificamos a quienes no sabían, ya que el consenso se gana no sólo laborando bien sino también dando a conocer entre la población los resultados. Si una parte de la población no los conoce, ha sido por una labor deficiente en la propagandización de la acción municipal, que es atribuible entonces al propio gobierno municipal y, por ende, formaría parte de una evaluación negativa de la labor municipal. Sumaríamos entonces el “no sabe” con “mal” y tendríamos un 40% de personas para las cuales la labor municipal no se legitima lo suficiente a partir de su propia visión.

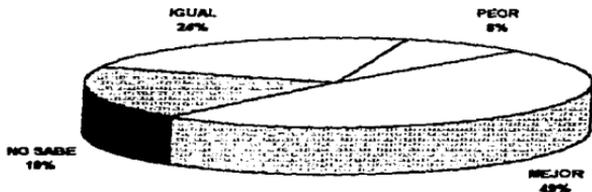
³ Supra. p. 17.

⁴ Supra. p. 18.

V.A.a).2.- Porcentaje de respuestas de “¿es este ayuntamiento mejor o peor que el anterior?” de la encuesta .

Asimismo, al evaluar los resultados de la pregunta “¿es éste ayuntamiento mejor o peor que el anterior?”, descubrimos que los resultados casi son los mismos, es decir, la mitad de la población considera que esta administración es mejor que la anterior. La gráfica siguiente lo muestra así:

¿ES ESTE AYUNTAMIENTO PEOR O MEJOR QUE EL ANTERIOR?



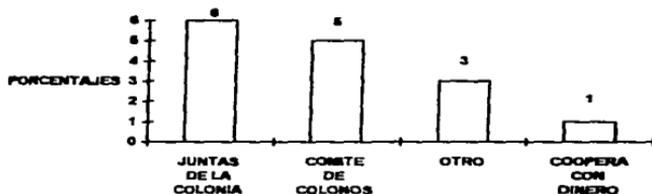
De donde el “no sabe” implica que no se poseen elementos suficientes para comparar una administración con otra y tendría entonces una connotación diferente que en la anterior pregunta, en donde sólo un 8% considera que esta administración es peor que la anterior. La mitad de los encuestados indicaron que es mejor.

V.A.a).3.- Grado de conocimiento que la población tenga del SMPS y por ende de la posibilidad de participar en él.

Finalmente, para verificar el grado de implicación que el Sistema Municipal de Participación Social tiene en esta “popularidad media” del gobierno municipal entre la población abierta, en la primera parte de la pregunta (iii), encontramos que *ninguno* de los

encuestados participaba en un comité con el gobierno municipal, por lo mismo, el Sistema Municipal de Participación Social *no fue mencionado por nadie*, a pesar de que encontramos entre los entrevistados al presidente de un Comité de Colonos de una colonia⁵, quien no sabía de la existencia del Consejo Delegacional de su Delegación ni tampoco del Sistema Municipal de Participación Social. Del 15% que sí participaba en asuntos de su colonia, 6% asistía a juntas en su colonia, 5% en el Comité de Colonos, 3% indicaron respuestas diversas y sólo 1% cooperaba con dinero.

¿CÓMO Y DÓNDE PARTICIPA EN ASUNTOS DE SU COLONIA?



Entonces deducimos que “la popularidad media” que el gobierno municipal evidenció tener entre la población abierta del municipio de Querétaro no fue gracias a la labor del Sistema Municipal de Participación Social ni a la de su respectivo Consejo Delegacional, sino que fue debido a otras razones que no forman parte del estudio de este trabajo.

En consecuencia, la primera parte de nuestra hipótesis I, que a la letra dice “el SMPS contribuye a la legitimidad...” es inexacta, porque no encontramos, al menos en la encuesta

⁵ De la colonia San Antonio del Maestral.

abierta, una relación evidente entre el SMPS y la elevación de la legitimidad del gobierno municipal entre la población.

V.A.a).4.- Descripción del problema que hubo con los del FIOS y el SMPS.

Por último, es digno de mencionarse el incidente que durante 10 días protagonizaron "un grupo de ciudadanos independientes"⁶ integrados en una organización denominada FIOS, Frente Independiente de Organizaciones Sociales, en el municipio de Querétaro. Según documentos mostrados por ellos mismos, esta organización acordó con autoridades municipales la dotación de servicios y obras públicas a varias comunidades rurales y colonias urbanas⁷ desde noviembre de 1994. El 31 de agosto de 1996 decidieron realizar un plantón frente al Palacio Municipal, impidiendo durante once días la entrada al mismo, en protesta porque sus acuerdos no habían sido cumplidos.

La respuesta de las autoridades en primera instancia fue indicarles que para encontrar respuesta adecuada a sus peticiones el FIOS y sus representantes debían integrarse a los Consejos Delegacionales respectivos. El FIOS a su vez contestó, públicamente también, que los Consejos Delegacionales y el Sistema Municipal de Participación Social estaban cooptados por el municipio, que eran controlados por los mismos funcionarios municipales y que ahí no les hacían caso.

En una plática informal tenida con el delegado de Santa Rosa Jáuregui, Lauro Jiménez, con motivo de este movimiento el pasado 12 de septiembre de 1996, éste indicó que efectivamente los miembros del FIOS se acercaron al Consejo Delegacional de su jurisdicción, pero que no los convenció y se alejaron. Fue entonces cuando optaron por acordar directamente con las autoridades la

⁶ Así se denominaron ellos mismos en una carta dirigida al semanario *El nuevo Amanecer de Querétaro*, (9-IX-96) p. 5.

⁷ Fueron las comunidades El Patol, El Herrero, San Miguelito, Puerta de Santiagoullo, Palo Alto, Santa Rosa, entre otras, de la Delegación de Santa Rosa Jáuregui, así como la colonia Fuerza Hormiga Indígena Rhuahu, en la Delegación Epiquinto González. *Ibid.*

dotación de servicios para sus comunidades, acuerdo que no se cumplió en sus términos originales.

Con estas declaraciones, encontramos pues la versión de una organización independiente para quien el Sistema Municipal de Participación Social representó otra manera de manejar y mediatizar sus demandas sociales.

Por ello , en este caso encontramos que el SMPS, lejos de contribuir a la legitimidad al presentar una nueva manera de canalizar las demandas sociales, contribuyó a desprestigiar las acciones municipales y a agregar otra traba burocrática más en el proceso de solicitud de obras públicas y servicios para los dirigentes de las comunidades y colonias. Es debido a lo anterior que organizaciones radicales -es decir, aquellas organizaciones no priistas, conscientes de sus derechos y con capacidad de movilización para la demanda de respuestas no obtenidas- no encuentran a los Consejos Delegacionales, versión ciudadana del SMPS, un canal adecuado para una participación que les rinda beneficios.

Es aquí cuando entramos al siguiente apartado de nuestro trabajo, la eficacia municipal:

V.A.b.)- Eficacia municipal en la solución de los problemas planteados por los ciudadanos participantes del SMPS.

En nuestro marco teórico, definimos la eficacia como ...

*“la capacidad de un gobierno de satisfacer las expectativas sociales tanto en el área de las demandas sociales como en el de la opinión positiva que la misma ciudadanía tenga de su labor”.*⁸

⁸ Saura, p. 12.

En este apartado, analizaremos el vínculo existente entre la eficacia municipal y la participación social, tomando de nuestra definición la primera parte, el área de la *satisfacción de las demandas sociales*, tomando en consideración que según los datos oficiales, los cuatro tipos⁹ de participación ciudadana se verifican a través de los Consejos Delegacionales. Del impacto que éste pueda tener en la eficacia, sólo podremos evaluar de manera significativa la de tipo *consultiva*, ya que ni de la *resolutiva* ni en el tipo de ejecución de acciones tenemos datos para evaluarlos, aunque de ésta última efectuaremos algunos comentarios en el inciso *V.A.b)*. 3.

Asimismo, indicamos que...

"la institucionalización de la participación ciudadana sólo trará consigo mayor *legitimidad* del Estado cuando se realice con un auténtico respeto a la autonomía de los ciudadanos y se les garantiza legalmente una influencia real en la toma de decisiones públicas. Como consecuencia de ello, se elevarán los niveles de eficacia de la gestión estatal"¹⁰

En este sentido, verificaremos asimismo la *influencia real en la toma de decisiones públicas* de los ciudadanos participantes en el SMPS en el siguiente apartado.

V.A.b).1.- Relación de las obras y acciones solicitadas para la Delegación Carrillo Puerto: las que se realizaron en la realidad.

En primer lugar, tenemos como indicadores de la variable eficacia municipal-participación social, la relación de las obras solicitadas por el Consejo Delegacional de Felipe Carrillo Puerto para

⁹La participación ciudadana... "puede ser de tipo consultiva, resolutiva, fiscalizadora y en la ejecución de acciones. La consultiva y/o asesora se expresa en las fases de planificación de las políticas públicas; la resolutiva y fiscalizadora implican intervención en el curso de la actividad pública y con carácter obligatorio para la administración; y la participación en la ejecución de acciones supone que se toma parte directamente en

la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio"⁹. Supra. p. 7.

¹⁰Supra. p. 17.

denominado Programa Operativo Anual para Carrillo Puerto, que consta en nuestro poder. Esta relación se efectuó de tres diversas maneras, aunque con una sola visión: todas las necesidades se plantearon organizadas por Programa Prioritario -que son diez¹¹, como ya lo planteamos en el anterior capítulo- .

La primera manera fue en términos muy generales, exponiendo por tema la problemática existente en la Delegación. La segunda fue de una manera detallada, comunidad por comunidad y colonia por colonia, las cosas que hacían falta, lo que requerían en todos los aspectos, aunque también ordenados por Programas Prioritarios; los mismos consejeros especificaron además el apremio con que esas obras y acciones debían ser realizadas: en el corto, mediano y largo plazo, centrándose la mayoría en las dos primeras especificaciones .

La tercera, que no se incluyó en el Programa Operativo Anual pero que también obra en nuestro poder, fue un lista mucho más pequeña de las obras que los propios ciudadanos del Consejo Delegacional consideraron como las más importantes y urgentes que debían ser llevadas a cabo en el corto plazo. Esta tercera versión de las necesidades fue elaborada a petición de las propias autoridades.

Para efectos de contraste, contamos por otra parte con el listado de las obras y servicios realizados por la administración municipal durante 1996, detallados en el Anexo del 2do. Informe de Gobierno del presidente municipal Jesús Rodríguez Hernández, que también obra en nuestro poder.

Con propósitos metodológicos y dada la priorización que los propios ciudadanos efectuaron de sus necesidades delegacionales, he decidido contrastar la tercera versión del Programa Operativo Anual con la respuesta gubernamental a dichas peticiones, en el entendido de que los grados de respuesta gubernamental a las demandas "urgentes" por así decirlo, canalizadas a través del Consejo

¹¹ Los Programas Prioritarios son: Vigilancia Vecinal, Recreación y Deporte, Medio Ambiente Sostenido, Desarrollo Comunitario, Educación y Cultura, Servicios Básicos, Comercio y Abasto, Comunicación Vialidad y Transporte, Desarrollo Regional y Urbanización Municipal.

**PROPUESTAS PRIORITARIAS DEL PROGRAMA DEL CONSEJO DELEGACIONAL DE FELIPE CARRILLO
PUERTO**

PROGRAMA	PROPUESTAS	COLONIA, LOCALIDAD	BENEFICIARIOS	REALIZÓ ESTE AÑO?
SERVICIOS	1.- Ampliación agua potable	Mompamí (Mesita)	250	NO
BASICOS	2.- Ampliación agua potable	Zapote (Col. Mirador)	200	NO
DESARROLLO	1.- Construcción Trapecio Centro de Salud (materias)	Sra Ma Magdalena	6000	SI
COMUNITARIO	2.- Energía Eléctrica	Cerro Prieto	70	NO
	3.- Urbanización	Cabecera delegacional	80	SI
EDUCACIÓN	1.- Dotación de libros, estanterías y mobiliario para bibliotecas	Mompamí	3200	NO
		Tlacote el Bajo	4750	NO
DESARROLLO	1.- Rehabilitación con tepalcates del camino Cerro Prieto-El Pato	Cerro Prieto	300	SI
COMUNICACIONES	1.- Concretas para veredas urbanas en la cabecera delegacional	Av. San Diego esq. San Pedro	500	SI, pero se construyeron sólo 4 y en otras direcciones
VIALIDAD		Av. San Diego esq. Espulque	500	
Y TRANSPORTE		Revolución esq. Guadalupe	500	
		Revolución esq. Alfonso Reyes	500	
		Revolución esq. Magdalena	500	
MEDIO AMBIENTE	1.- Rehabilitación de jardín público en la cabecera delegacional	San Pedro esq. Higuera	150	No contamos con información
SOSTENIDO				
RED	1.- Juegos infantiles	Plazuelas El Tintero	100	NO
		Ejido Moderno (Plaza cívica)	100	NO
		El Progreso	100	NO
		Sanle Mónica	100	NO
DECOM	1.- Mejoramiento de la vivienda rural (suministro de techos, herrar, puertas y ventanas, mano de obra aportada por la comunidad, construcción de muros)	El Pato	80	NO
		El Pie	390	SI, pero sólo a 4 inv.
	TOTALES	16 PROPUESTAS		10 NO ATENDIDAS 6 ATENDIDAS
*La demanda de las paradas de autobuses se toma como una sola				
FUENTES Documento "Propuestas Prioritarias obtenidas del Programa del Consejo de Participación Social delegacional de Felipe Carrillo Puerto" (Rodríguez Hernández Jesús 200 Informe al Gobierno ASESIO CASAS, SERVICIOS Y ACCIONES, P. de octubre de 1998)				

Delegacional , serían directamente proporcionales a una valoración positiva de la eficacia municipal. Ello a partir de que, al efectuar un análisis de las acciones municipales y las solicitudes en la segunda versión, encontramos que demandas que no eran tan prioritarias y/o estaban establecidas a mediano o largo plazo, fueron resueltas. Debido a las anteriores situaciones encontradas y por los problemas metodológicos por ellas representadas para una evaluación correcta, misma que no es el propósito fundamental de este trabajo, nos concentramos pues en la tercera versión.

Al examinar en detalle el tipo de propuestas presentadas por los ciudadanos , veremos datos interesantes: algunas de éstas no son de orden urgente en el sentido social, como casetas para paradas urbanas y juegos infantiles para las plazuelas en cuatro localidades. Sin embargo, hay que recordar que para los ciudadanos participantes en el Consejo Delegacional esas demandas si *fueron lo más importante para ellos*: por ello éstas serán las que tomaremos como base para nuestra evaluación, aparte de lo que otros criterios, oficiales o privados, consideren importante para esas comunidades o colonias. Es de recordarse que esta lista fue realizada en grupo, entre todos los ciudadanos participantes del Consejo, por lo que es una lista consensada e incluso negociada. Esto incluso nos otorga más elementos para evaluar *la influencia real en la toma de decisiones públicas*, pues más allá de los criterios racionales de población beneficiada, si son necesidades básicas o no (agua, luz, drenaje, escuelas, etc.) en este caso debería prevalecer el criterio principal y más importante que es el que *la misma población las consideró lo más importante a realizarse*.

En la lista de esas propuestas obtenidas del Consejo de Participación Social (ver cuadro V.1) encontramos que de las dieciséis "propuestas prioritarias" desglosadas por el Consejo Delegacional, sólo les fueron resueltas seis, y de ellas dos de manera parcial.

Encontramos que incluso la solicitud de ampliación de agua potable en una comunidad (Col. El Mirador) no fue resuelta (que

beneficiaria a 200 habitantes), mientras que la urbanización (que comprende banquetas, pavimento y similares) de un sección de la zona urbana, beneficiando a sólo 80 habitantes, si se realizó. Otros criterios, ajenos al alcance de este trabajo, fueron utilizados entonces para definir cuáles obras se harían y cuáles no.

Entonces, en este caso, no encontramos una influencia significativa de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, ya que sus opiniones no fueron tomadas de manera prioritaria en cuenta. De ahí que podamos derivar que en poco contribuyó en realidad el SMPS a elevar la legitimidad del gobierno municipal al elevar la eficacia municipal, puesto que no incrementó la capacidad oficial de responder a las demandas presentadas por los ciudadanos.

Veamos qué opinaron los coordinadores del Consejo Delegacional de Carrillo al respecto.

V.A.b).2.- Respuestas a las preguntas al respecto que se efectuaron a los coordinadores del Consejo Delegacional de Carrillo.

Para efectos de este trabajo, fueron entrevistados los dos Coordinadores del Consejo Delegacional de Carrillo Puerto: Zenón Baylón, propietario de una pequeña plomería y exmiembro de la organización independiente de colonos "Coordinadora Felipe Carrillo Puerto" y Oliva Romero Huerta, ama de casa, dirigente del seccional de su colonia y de la Federación de Comerciantes en Pequeño del PRI. Como podemos observar, cada uno de ellos tenía parámetros y criterios diferentes en los cuales basar sus respuestas y evaluación del Sistema Municipal de Participación Social, situación que se evidenció en la práctica. Ambos fueron entrevistados en el mes de julio de 1996.

Para Don Zenón, el SMPS es harto perfectible, ya que "las necesidades si se ha reportado pero no hemos tenido satisfacción

satisfactoria, pues no ha habido presupuesto". Indicó que el Pronasol tenía más recursos y no se ejercían, como ahora, "a cuentagotas", además de que el SMPS es más burocrático que aquél. Al preguntársele qué hubiera hecho él mismo si no se hubiera integrado al Consejo Delegación, y esto contestó:

"en coordinación con los vecinos se hubieran hecho campañas de limpieza, exigido que las banquetas se ensancharan... Habría trabajado a título individual, no por medio de la burocracia".

Don Zenón indicó que si le gustaría que el SMPS se quedara para la próxima administración, pero sugirió "nuevas técnicas de participación ciudadana, que haya más respuesta del gobierno y así tendrán más participación, si no, la gente se siente defraudada".

Este coordinador presentó de manera muy clara su opinión: la participación depende de la respuesta gubernamental. A menor respuesta, menor participación y viceversa. En ese sentido, su evaluación a un año y medio de haberse constituido el SMPS era negativa. El coordinador casi ya no asiste a las juntas del Consejo Delegacional. Se desmoralizó, al igual como indica le pasó a mucha gente que al principio acudía, según nos contó él mismo.

Por su parte, para Doña Oliva todo es cuestión de tiempo y paciencia.

"hay muchos pendientes por hacer, nunca se acaban las necesidades, se resuelve una y salen tres o cuatro. A veces pedimos casi el cielo, quisiéramos que todas nuestras comunidades no estuvieran como están pero han mejorado, hemos servido de algo. Si hay presión de la gente, pero como dialogamos nos tienen paciencia, no nos vamos a comprometer en lo que no se puede alcanzar".

Integrada de lleno a las actividades del Consejo Delegacional (acompañía de dos a tres veces por semana a funcionarios de la

Delegación a las giras de trabajo por comunidades y colonias), para Doña Oliva en el SMPS...

"nos toman más en cuenta que antes, nos piden opinión para obras, salimos a las comunidades y vemos las necesidades más apremiantes y damos una opción para solucionarlas; (...) antes sólo pedíamos, era más difícil que nos dieran a todos, ahora el sistema es diferente, pues autoridades y colonias nos unimos para resolver los problemas con porcentajes de aportación".

Aunque, en caso de que el SMPS funcionara para la próxima administración municipal, le gustaría que las autoridades municipales...

"se acercaran más a nosotros, que dialoguemos más, que sean más sencillos, menos autoritarios, que recuerden que son servidores públicos, *que nos den más importancia*".

Ambos coordinadores demandan que la participación sea efectiva *para influir en las decisiones de quienes nos representan* (que es lo pedido por Doña Romero) *y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos* (como lo define Don Baylón). Y se demanda algo que no se tiene, lo que se desea en base en la aspiración de quien efectúan tal solicitud. **En esta tendencia, tampoco para los coordinadores el SMPS, encarnado para ellos en el Consejo Delegacional del cual forman parte, es válida la premisa con que iniciamos este apartado, que es que "el SMPS contribuye a la legitimidad porque eleva la eficacia municipal".**

Acerquémonos a los pocos datos que tenemos sobre la *participación en la ejecución de acciones...*

V.A.b).3.- Razones por las cuales la gente no participa en asuntos de su colonia.

Una de las razones por las cuales fueron creados nuevos modos de participación ciudadana fue con el fin de ahorrar recursos al gobierno en la ejecución de la obra pública. Con la creación del Programa Nacional de Solidaridad¹², se proponía en una sola línea innovadora de acción la supuesta solución a dos problemas fundamentales que enfrentaba el gobierno en ese entonces: pocos recursos económicos destinados al gasto social y desgaste de la legitimidad pública.

Fiel heredero de la tradición solidarista, el SMPS fue diseñado en el mismo tenor, sólo que con alcances municipales, como ya lo expusimos ampliamente en el Capítulo IV. Ahora nos toca acercarnos, con los pocos datos disponibles al respecto¹³, qué tanto ha contribuido a la eficacia municipal la participación ciudadana en el SMPS en el renglón de la ejecución de las acciones, es decir, en la aportación de mano de obra, materiales o recursos económicos para la obra pública.

Al respecto, Zenón Baylón, coordinador del Consejo Delegacional de Carrillo Puerto, indicó que...

*"este año el presupuesto viene limitado y quieren (las autoridades) hacer el mismo programa que el año pasado pero con la participación de la gente...En la ciudad la gente no participa más, ni con dinero ni con mano de obra. La gente está acostumbrada al paternalismo, dice que por eso paga impuestos. La gente en las comunidades (rurales) es más participativa, lo hacen con mano de obra"*¹⁴.

¹² Supra, p. 42-46.

¹³ El Segundo Informe de Gobierno no informa en qué porcentaje y en cuáles obras la gente participa con mano de obra, recursos económicos o material de construcción de la localidad. Solo detalla, en algunas caso, el monto de la inversión por obra, aunque tampoco especifica si es sólo la inversión pública o si es inversión pública más la aportación ciudadana. Rodríguez IL. Jesús: 1996.

¹⁴ Las itálicas son mías.

En cuanto a las características de la participación en el medio rural, en la visita que con motivos de la encuesta realizamos a tres comunidades rurales, en dos de ellas, Tlacote El Bajo y Mompaní, se estaba realizando obra pública municipal con la participación en mano de obra de la comunidad beneficiada: en el caso de Tlacote El Bajo, quienes vivían en la calle que se estaba empedrando, aportaban su mano de obra; en Mompaní (donde se estaba realizando introducción y ampliación de agua potable y drenaje), quienes recibirían el agua de la ampliación que se estaba realizando, también aportaban su "jornal"; en plática con uno de los dirigentes del lugar, éste precisó que representantes de la Delegación Municipal les fijaron una cooperación económica ("cuota") muy alta como cooperación por el drenaje sin ser consultados al respecto, misma que si pagarían "pero con muchas dificultades, pues la gente aquí casi no tiene trabajo". Por otra parte, en general existía ignorancia de los mecanismos de cooperación por obra de parte de quienes no estaban directamente involucrados en sus beneficios.

La encuesta que realizamos entre la población abierta, reveló que entre las razones por las cuales la gente no participa en asuntos de su colonia la de "no tiene tiempo, estudia o trabaja" 24%, seguido por "no ha tenido oportunidad" 16%, "no sabe" 12%, "no le gusta o interesa" 7% seguido por otras razones descritas en la gráfica adjunta.

Si tomamos en cuenta que en general un 85% de la gente entrevistada no participa en asuntos de su colonia y que un 28% del total¹⁵ entrevistado adujo la falta de tiempo como el primer impedimento para participar¹⁶, localizamos que el gran impedimento existente entre la población para *cooperar* en su propio beneficio y de su comunidad son las mismas razones que alimentaron la creación de los Consejos, Sistemas y Programas de Participación: la falta de legitimidad entre la población y la escasez de recursos económicos.

¹⁵ Este porcentaje es resultado de la suma de quienes indicaron que "no tienen tiempo porque trabajan y/o estudian (24%) más de aquellas que indicaron que atienden sus hijos y/o bogar (4%), que de hecho eso es tampoco tener tiempo.

¹⁶ Participar fue explicado como asistir a juntas de la colonia, cooperar en mano de obra o con recursos para obras comunes o gestionar diversos servicios ante diversas instancias gubernamentales.

Vale aquí el comentario de si es realmente la participación ciudadana la panacea real, que en los discursos se promueve, para la solución de los problemas de marginación económica y social de la población, así como el antídoto por excelencia de la falta de legitimidad del gobierno entre la población.

V.A.c).- Conclusiones del análisis de la primera hipótesis.

En primer lugar, no encontramos, al menos en la encuesta abierta, una relación evidente entre el SMPS y el consenso “medio” que el gobierno municipal tiene entre la población abierta del municipio de Querétaro. Por ende, no existen elementos de la realidad para vincular al SMPS con la legitimidad y a ambas con la eficacia municipal. La primera parte de nuestra hipótesis I, que a la letra dice “el SMPS contribuye a la legitimidad...” es inexacta.

Por otra parte, el SMPS no goza de gran aceptación entre grupos organizados e independientes de ciudadanos. Muestra de ello fueron los comentarios que en relación con esta institución realizaron miembros del Frente Independiente de Organizaciones Sociales, al efectuar un plantón de once días en el edificio de la Presidencia Municipal, en demanda de una solución no burocratizada de sus demandas, que desde un principio fueron planteadas al margen de los Consejos Delegacionales.

En cuanto a la eficacia municipal, encontramos que en lo referente a la participación ciudadana en el SMPS de tipo consultivo, no descubrimos que ésta tuviera influencia significativa alguna en las decisiones públicas, en lo particular en la realización del Programa de Obra Pública para 1996. En esta tendencia, tampoco para los coordinadores el SMPS, encarnado para ellos en el Consejo Delegacional del cual forman parte, este sistema contribuye a la eficacia, ya que ambos entrevistados, en

tonos diversos, pidieron tener más injerencia en las decisiones públicas y recibir respuestas positivas a sus demandas .

Puesto que no incrementó la capacidad oficial de responder positivamente a las demandas presentadas por los ciudadanos, en poco contribuyó en realidad el SMPS a elevar la eficacia municipal y en consecuencia su legitimidad.

En cuanto a la participación ciudadana del tipo *ejecución de acciones*, tampoco el SMPS provocó un incremento sustancial de este tipo de participación, dado que tanto la encuesta abierta como la opinión de uno los coordinadores muestran que esa participación se efectúa de manera mínima, aislada y no en pocas ocasiones bajo protesta. Por ello podemos afirmar que las mismas causas que promovieron la integración de la participación ciudadana a las acciones oficiales, son en realidad las mismas que impiden la participación por parte de la población: falta de recursos económicos y bajos niveles de legitimidad y consenso del gobierno entre la población

V.B. De la Hipótesis II: evaluación de la participación ciudadana en el SMPS.

Ya en nuestro capítulo IV adelantábamos que ...

“luego de efectuar un análisis detallado del SMPS, podemos concluir que ni la integración de los órganos y procedimientos de participación del SMPS en el contexto municipal ni la conformación interna propia del SMPS favorece una verdadera injerencia de los ciudadanos participantes en la toma final de decisiones públicas”¹⁷.

Hemos visto entonces hasta ahora que no existen condiciones favorables para una participación ciudadana que en verdad tenga

¹⁷Supra. p. 65.

injerencia en la vida pública y responde en primer lugar a los intereses de la propia sociedad civil.

En referencia a lo anterior, en el capítulo II precisábamos también que ..

“la participación ciudadana puede ser alentada sólo en el discurso, como una manera de legitimar las acciones gubernamentales bajo la bandera de realizar acciones “democráticas”. Sin embargo, la participación ciudadana podría sólo servir “para descargar al Estado de acciones que tradicionalmente habían sido asumidas por él”¹⁸, así como estar “al servicio de fines que incumben exclusivamente a necesidades de los poderes públicos”¹⁹, no a los intereses que representen los ciudadanos”²⁰.

Retomando lo anterior, podríamos precisar que “los fines que incumben sólo a las necesidades de los poderes públicos” son precisamente la *legitimidad* y la *eficacia*, temas que en los que ya navegamos en el apartado V.A de este mismo capítulo.

Ahora bien, para analizar la calidad (misma que es alta para nosotros en la medida en que sea más independiente, crítica, responsable e influyente, y es baja cuanto menos tenga esos atributos) de la participación ciudadana, de tal manera que ésta sirva para representar los intereses de los ciudadanos, nada como la voz de los propios consejeros entrevistados.

¹⁸ *Ibid.*, p. 175.

¹⁹ *Ibid.*, p. 175.

²⁰ *Supra.*, p.14-15.

V.B.a). Grados de control de los consejeros ciudadanos por las autoridades municipales.

V.B.a).1.- Respuestas de los consejeros ciudadanos a las preguntas de ¿quién organiza, dirige y promueve las juntas del consejo delegacional.

Con el fin de evaluar la independencia de acción de los coordinadores del Consejo Delegacional de Carrillo Puerto, elaboramos una serie de preguntas que tocaban el tema como la manera de acercamiento al SMPS hasta los procedimientos administrativos de funcionamiento interno de su organización.

Las respuestas, aún dados los disímiles orígenes y labor política y social de ambos coordinadores, fueron similares. Su integración al Sistema Municipal de Participación Social fue por invitación expresa de algún funcionario público, es decir, no supieron de éste de una manera pública y abierta, entonces su designación fue selectiva. Ello explica de manera parcial por qué un dirigente urbano de una colonia de la Delegación, a pesar de su cargo, no sabía de la existencia del SMPS. De aquí podemos inferir también que la participación ciudadana, *en general*, no fue impulsada por las autoridades desde el inicio de la integración del Consejo Delegacional.

Por otra parte, en cuanto a los procedimientos administrativos y de funcionamiento del Consejo Delegacional, preguntamos i) quién cita, ii) coordina, iii) toma nota, iv) levanta actas de reuniones anteriores, v) propone la orden del día, vi) escribe los oficios para ser llevados a las autoridades competentes, vii) lleva esos mismos oficios a las autoridades, viii) acude por las respuestas o las recibe, ix) si acuden a las *giras de trabajo* de los funcionarios municipales, y si en alguna ocasión x) ellos mismos han sugerido la orden del día, xi) invitado a funcionarios a platicar con ellos, xii) propuesto lugares específicos para las giras, entre otros, es decir, si han tenido iniciativas propias en ese sentido.

La respuesta de ambos fue definitiva: el *secretario técnico* del Consejo Delegacional efectuaba él mismo, con el apoyo

administrativo de la Delegación Municipal, invariablemente todas las actividades que van del inciso i) al viii), con el agregado de que los miembros del Consejo acompañaban en ocasiones al *secretario técnico* a entregar los oficios a los funcionarios.

Por otra parte, sólo Oliva Romero acudía, en el momento de la entrevista²¹, a las giras de trabajo con las autoridades municipales hasta en dos ocasiones por semana, ya que Zenón Baylón se ocupaba sólo de atender su plomería²². En cuanto a x), si habían sugerido temas; de xi), ambos habían solicitado, junto con otros miembros del Consejo, la visita de algunos funcionarios municipales, algunos de los cuales habían acudido ya. Incluso Oliva Romero precisó que ...

“Invitamos al Delegado Municipal (responsable directo ante el Presidente de su Delegación) y casi siempre está en las reuniones nuestras, cuando puede se queda”.

Asimismo, la entrevistada precisó que reciben constantemente *capacitación* por parte de miembros de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal.

Encontramos entonces un alto grado de control y muy poca o nula autonomía de los consejeros delegacionales para participar de manera crítica e independiente en el Sistema, toda vez que existe desde el interior de su organización un elemento clave que en los hechos controla y dirige las actividades del Consejo. Zenón Baylón comentó incluso que ...

“cuando empezamos vimos la necesidad de tener una casa aparte en dónde reunirnos, no efectuarlo en las instalaciones de la propia Delegación²³... Nos prometieron entonces ponernos una casa aparte, pero nunca nos la entregaron”.

²¹ Martes 9 de julio de 1996.

²² El fue entrevistado el miércoles 10 de julio de 1996.

²³ Lugar donde se siguen reuniendo hasta la fecha...

De lo anterior derivamos que el grado de control de las autoridades municipales sobre la labor de los Consejos Delegacionales es casi total; la única participación ciudadana permitida es la descripción de las necesidades de sus colonias o comunidades²⁴ ante una instancia dominada por funcionarios municipales, en la que también efectúa con frecuencia acto de presencia la máxima autoridad municipal de la Delegación.

V.B.b).- Promoción real de la participación en el SMPS por parte del gobierno municipal.

V.B.b).1.- Niveles de participación ciudadana de la población en general: comparación de ahora con otros años.

En el capítulo IV sobre los antecedentes de la participación ciudadana en el municipio de Querétaro, afirmamos que Pronasol logró reunir, en su momento, alrededor de 1054 comités de solidaridad en el municipio de Querétaro, que en 1995 descendió a 658 y para 1996 ese número de comités ascendió ligeramente a 798. Esto expresa, para nuestro punto de vista, que a partir del inicio del sexenio de Zedillo se escenificó un virtual desmantelamiento de la estructura orgánica de Pronasol. En cambio, indicamos, se instituyeron y reglamentaron nuevas formas de participación ciudadana a nivel estatal y, particularmente, a nivel municipal²⁵. Se creó, en pocas palabras, un Pronasol especial para el municipio de Querétaro: el SMPS. Vimos que, en los números oficiales, el número de comités organizados tuvo una caída del 24% entre 1996 y 1994.

Este dato lo pudimos verificar con una serie de informes concretos provenientes de nuestra encuesta entre la población abierta. Al preguntárseles que si en el pasado habían participado en asuntos de su colonia (aparte de si participaban actualmente o no), un 26% indicó que sí, desglosado este dato de la siguiente manera: 10% en el Comité de la Colonia, 6% en el PRI, 3% con los Comités de Solidaridad y 7% diversas y variadas organizaciones civiles como

²⁴ En el apartado anterior vimos además que de la lista de necesidades prioritarias para este año elaborada a iniciativa de los propios consejeros, menos de la mitad fue resuelta favorablemente.

²⁵ Supra, pp. 41-50.

Cruz Roja, Iglesia, uniones de comerciantes, entre otras. De estos resultados, es de hacerse notar que la única instancia mencionada de participación ciudadana, tal y como la hemos definido en este trabajo, fue la de los Comités de Solidaridad. La participación en los comités de colonos, Cruz Roja, Iglesia y otros los definiríamos como *participación social o comunitaria* y la del PRI como *participación política*²⁶.

V.B.b).2.- Las otras razones para impulsar la participación ciudadana.

Por otra parte, es importante hacer notar que una fuerte coacción para la microorganización social por parte del gobierno municipal son los propios requisitos impuestos por el gobierno federal para entregar presupuesto al municipio para la obra pública en comunidades o colonias. Estos se encuentran establecidos en el *Manual Único de Operación del Ramo XVI, Superación de la Pobreza* de la Secretaría de Desarrollo Social nacional, texto que fue distribuido entre los coordinadores delegacionales por la Secretaría de Desarrollo Social Municipal.

Encontramos entonces que técnicamente los 798 *comités de participación social* pertenecen al Sistema Municipal de Participación Social, pero que en la práctica existe una desvinculación orgánica entre éstos comités y el Consejo Delegacional, que inferimos sería en la práctica el siguiente eslabón del Sistema Municipal de Participación Social²⁷ partiendo de la base hacia niveles más altos de dirección.

Si a lo anterior agregamos el dato ya proporcionado de que ninguno de los entrevistados de nuestra encuesta entre la población abierta conocía o había oído hablar del Sistema Municipal de Participación Social²⁸, podemos derivar que...

²⁶ Supra, p. 10-11.

²⁷ He aquí una inconsistencia, pues mientras en ningún documento orgánico del Sistema mencionado se menciona a los Comités de Participación Social como parte o elemento del mismo, en el Segundo Informe de Gobierno son citados en el apartado del SMPN.

²⁸ Supra, p. 67.

El gobierno municipal, obligado por los requisitos de otorgamiento de recursos económicos de la Federación para la realización de obra pública en colonias y comunidades, debió asumir en sus manos la organización de *comités de participación social*.

Por ello, la *promoción real* de la participación ciudadana por parte del gobierno municipal se efectúa actualmente sólo en las colonias y comunidades que recibirán beneficios en obra pública: esa promoción se realiza mediante la institución de los *comités de obra*, uno de cuyos fines principales es garantizar la participación ciudadana en la *ejecución de acciones* a partir de una aportación de oscila entre el 20 y 50% del costo total de la obra, misma que se realiza en mano de obra y/o con dinero.

Debido a lo anterior, al gobierno municipal no tiene ningún interés en promocionar una participación ciudadana independiente, crítica, responsable e influyente en el Sistema Municipal de Participación Social, concretamente en donde se verifica la participación de tipo ciudadano: en los Consejos Delegacionales.

V.B.c).- Conclusiones de la segunda hipótesis.

El grado de control de las autoridades municipales sobre la labor de los Consejos Delegacionales es casi total; la única participación ciudadana permitida es la descripción de las necesidades de sus colonias o comunidades,²⁹ ante una instancia dominada por funcionarios municipales, en la que también efectúa con frecuencia acto de presencia la máxima autoridad municipal de la Delegación, el Delegado.

El gobierno municipal, obligado por los requisitos de otorgamiento de recursos económicos de la Federación para la realización de obra pública en colonias y comunidades, debió asumir en sus manos la organización de *comités de participación social*.

²⁹ En el apartado anterior vimos además que de la lista de necesidades prioritarias para este año elaborada a iniciativa de los propios consejeros, menos de la mitad fue resuelta favorablemente.

Por ello, la *promoción real* de la participación ciudadana por parte del gobierno municipal ahora se efectúa sólo en las colonias y comunidades que recibirán beneficios en obra pública: esa promoción se realiza mediante la institución de los *comités de obra*, uno de cuyos fines principales es garantizar la participación ciudadana en la *ejecución de acciones* a partir de una aportación de oscila entre el 20 y 50% del costo total de la obra, misma que se realiza en mano de obra y/o con dinero.

Debido a lo anterior y probablemente a otras razones que escapan al alcance de este trabajo, el gobierno municipal no tiene ningún interés en promocionar una participación ciudadana independiente, crítica, responsable e influyente en el Sistema Municipal de Participación Social, en concreto en donde se verifica la participación de tipo ciudadano: en los Consejos Delegacionales.

Si retomamos nuestra hipótesis II...

“La participación ciudadana independiente, crítica, responsable e influyente no es fomentada por el Sistema Municipal de Participación Social, ya que éste sistema en realidad se ha convertido en otra manera de integrar de manera corporativa y manipuladora a las organizaciones de ciudadanos y a los ciudadanos a una instancia gubernamental”,

...encontramos que sólo el calificativo de “corporativa” (es decir, integrada la participación no a título individual y ciudadano sino como representante social) no pudo ser demostrado a plenitud, ya que no encontramos en los Consejos Delegacionales ningún elemento de integración de ese tipo, pues los coordinadores, pese a ser miembros de diversas organizaciones sociales y políticas, no fueron llamados en calidad de representantes de las mismas, sino por la cercanía y conocimiento que de ellos tenían las autoridades municipales que los invitaron.

El resto de los adjetivos , en mi juicio, sí pueden ser adjudicados a la calidad de la participación ciudadana verificada en el Sistema Municipal de Participación Social del Municipio de Querétaro.

VI.- CONCLUSIONES.

En el presente trabajo hemos definido los conceptos de *legitimidad* y *eficacia*, la relación intrínseca de la *participación ciudadana* con la *democracia*, así como las diversas modalidades de participación no ciudadana.

Asimismo, definimos que las repetidas crisis económicas y la liberalización económica del Estado mexicano le han ocasionado un desgaste en su legitimidad frente a la población, legitimidad que ha tratado de ganar con un nuevo discurso con algunos tintes democráticos, que incluye a la *participación ciudadana* como la piedra angular de las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Ello se evidenció inicialmente durante el sexenio 1988-1994, con el Programa Nacional de Solidaridad, aunque las prácticas *solidarias* se han seguido efectuando hasta la fecha sin el mismo contenido propagandístico pero con las mismas intenciones.

Afirmamos que en ese marco se inscribe la creación del *Sistema Municipal de Participación Social* en el municipio de Querétaro, institución que, fundada en 1995, a manera de un Pronasol en miniatura, repite algunas estrategias del sexenio anterior, se acomoda a requerimientos federales para la asignación del presupuesto de obra pública e integra de manera paralela a la representación política formal a representantes ciudadanos a la planeación y fiscalización de las obras públicas anualmente.

Asimismo, al efectuar un recuento de los datos históricos demográficos y económicos del municipio de Querétaro, precisamos que éste presenta características urbanas que adquirió en tres décadas de crecimiento intensivo, que su principal colaboración con el PIB estatal es de tipo secundario, ya que está enclavado en el corredor

industrial que abarca varios estados de la República, aunque actualmente el mayor porcentaje de la PEA labora en el sector terciario principalmente debido a la crisis económica.

A nivel político, precisamos que en el municipio y en la entidad se vivió la hegemonía del PRI desde su fundación en los años treinta de este siglo hasta entrada la década de los ochenta. Afirmamos que, por ende, no existe una gran herencia de participación política, aunque el incremento de la migración de personas procedentes de otras entidades ha contribuido a la creación de organizaciones independientes y a una creciente votación a favor de los partidos de oposición, destacando de manera importante el PAN.

Ubicamos que se están generando apenas las condiciones políticas favorables para que la participación ciudadana tuviera peso en las decisiones públicas, dado que la sociedad civil y sus organizaciones independientes están en vías de fortalecimiento y que en cada elección se evidencia una creciente competitividad entre los partidos, aún cuando la alternancia en el poder sólo se haya verificado hasta hoy en el municipio de San Juan del Río.

Al analizar los antecedentes del Sistema Municipal de Participación Social, encontramos que en el país la participación ciudadana en su modalidad de resolución se realizó por primera vez en los "Foros de Consulta Popular" en 1982, participación que poco era tomada en cuenta al no existir mecanismos legales que obligaran a las autoridades a asumir como propias las conclusiones de los ponentes. Igual problema encontramos en el Sistema Estatal de Concertación Social del Estado de Querétaro, creado con su estructura orgánica y jurídica propia en 1992, mismo que elevó a rango oficial instancias de participación ciudadana estatal y municipal.

Ambos esquemas administrativos, jurídicos y políticos delinearón al Sistema Municipal de Participación Social, con la variante de que la participación ciudadana se realizaría desde las vertientes de resolución, planificación y ejecución de acciones.

Al efectuar un análisis de la integración orgánica administrativa del Sistema con el gobierno municipal, encontramos que ni la integración de los órganos y procedimientos de participación del SMPS en el contexto municipal ni la conformación interna propia del SMPS favorecerían una verdadera injerencia de los ciudadanos participantes en la toma final de decisiones públicas, ya que en todos ellos era evidente el dominio de las instancias de coordinación y control gubernamentales municipales por sobre las decisiones de los órganos ciudadanos de decisión y deliberación.

En este sentido, es importante hacer notar que tampoco encontramos condiciones de descentralización efectiva de las decisiones públicas a nivel municipal, toda vez que más de un 58% de los recursos económicos presupuestados anuales son participaciones federales y estatales.

Por otra parte, no encontramos, al menos en la encuesta abierta, una relación evidente entre el SMPS y el consenso "medio" que el gobierno municipal tiene entre la población abierta el municipio de Querétaro. Por ende, no existen elementos de la realidad para vincular al SMPS con la legitimidad y a ambas con la eficacia municipal. Al contrario, el SMPS no goza de gran aceptación entre grupos organizados e independientes de ciudadanos. Muestra de ello fueron los comentarios que en relación con esta institución realizaron miembros del Frente Independiente de Organizaciones Sociales, al efectuar un plantón de once días en el edificio de la Presidencia Municipal, en demanda de una solución no burocratizada

de sus demandas, que desde un principio fueron planteadas al margen de los Consejos Delegacionales.

Puesto que no incrementó la capacidad oficial de responder positivamente a las demandas presentadas por los ciudadanos, en poco contribuyó en realidad el SMPS a elevar la eficacia municipal y en consecuencia su legitimidad, teniendo entonces que lo planteado por nuestra primera hipótesis ("El SMPS contribuye a la legitimidad porque eleva la eficacia municipal") no es correcto.

Por otra parte, al efectuar un análisis de las características de la participación ciudadana en el SMPS, descubrimos que el grado de control de las autoridades municipales sobre la labor de los Consejos Delegacionales es casi total. Asimismo, que la promoción real de la participación ciudadana por parte del gobierno municipal se efectúa actualmente sólo en las colonias y comunidades que recibirán beneficios en obra pública: esa promoción se realiza mediante la institución de los comités de obra, uno de cuyos fines principales es garantizar la participación ciudadana en la ejecución de acciones debido a los requisitos impuestos por el gobierno federal para la aprobación de las partidas presupuestales para la obra pública.

En base a lo expuesto, hemos verificado que lo asentado en la segunda hipótesis ("la participación ciudadana independiente, crítica, responsable e influyente no es fomentada por el sistema municipal de participación social, ya que este sistema en realidad se ha convertido en otra manera de integrar de manera corporativa y manipuladora a las organizaciones de ciudadanos y a los ciudadanos al gobierno municipal") sí fue cierto.

Concluimos además que la idea principal que nos ha dejado esta labor de investigación es la siguiente:

Las nuevas formas políticas que el gobierno mexicano ha adoptado para recuperar la legitimidad perdida no han servido más que para generar mayores expectativas entre la población, expectativas que no ha sido capaz de cumplir y que a su vez le han generado mayor desgaste¹.

Es decir, esas nuevas formas políticas han generado un efecto contrario a lo esperado, pues no se renuevan desde la raíz viejas prácticas corporativas, manipuladoras y controladoras que son las que le habían dado sustento al sistema político mexicano².

¹ Resultado de la invalidación de la primera hipótesis

² Resultado de la validación de la segunda hipótesis

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis. (1991). El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa. 279 pp.
- Cabrero Mendoza Enrique. (1995) La nueva gestión municipal en México. México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. CIDE.
- Camp, Roderic Ai. (1990). Los empresarios y la política en México: Una visión Contemporánea. Fondo de Cultura Económica. México.
- COEPO: *Diagnóstico Municipal 1994*. Gobierno del Estado de Querétaro.
- Coordinación de Desarrollo Integral de la Presidencia Municipal de Querétaro (1994). *Plan de Desarrollo Integral 1994-1997*. Querétaro. 187 pp.
- Cumill, Nuria. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 262 pp.
- Dahl, Robert A. (1982) *Los dilemas del pluralismo democrático*. México: Alianza Editorial. CNCA.
- Daville Landero, Selva L. "Querétaro" (1994), en Pablo González Casanova (coord.), *La Democracia de la A a la Z*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, en coedición con La Jornada Ediciones. México.
- INEGI: *Manual de Estadísticas Históricas*. Tomo 1. Ags. 1990.
- INEGI: *X Censo General de Población y Vivienda*. Vol. I. Tomo 22. México 1982.

- INEGI: *Querétaro. Resultados Definitivos. Tabuladores Básicos . XI Censo 1990.* México 1991.
- INEGI: *Censo General de Población y Vivienda 1990.* Ags. 1991.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.* La Sombra de Arteaga, 15-VII-93.
- Meyer, Lorenzo. (1994). *Liberalismo Autoritario.* Ed. Océano. México.
- Merino Huerta, Mauricio. (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano.* México: El Colegio de México. 300 pp.
- Merino Huerta, Mauricio. (1995). *La participación ciudadana en la democracia.* México. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE. 58 pp.
- Morales Garza, Martha Gloria (1993). *Grupos, Partidos y Cultura Política en Querétaro.* UAQ. México. 167 pp.
- Partido Revolucionario Institucional. (1992) "Versión estenográfica del discurso pronunciado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, durante la Ceremonia del LXIII Aniversario del PRI". *63 años de HECHOS.* México. 4 de marzo. 22 pp.
- Rodríguez Hernández, Jesús. 1995 a). *1er. Informe de Gobierno.* Presidencia Municipal. Querétaro, Qro.
- Rodríguez Hernández, Jesús. 1995 b). *1er. Informe de Gobierno. ANEXO. OBRAS, SERVICIOS Y ACCIONES.* Presidencia Municipal. Querétaro, Qro.
- Rodríguez Hernández, Jesús. 1996 a). *2do. Informe de Gobierno.* Presidencia Municipal. Querétaro, Qro.
- Rodríguez Hernández, Jesús. 1996 b). *2do. Informe de Gobierno. ANEXO. OBRAS, SERVICIOS Y ACCIONES.* Presidencia Municipal. Querétaro, Qro.

- Sartori, Giovanni. (1991). *Teoría de la democracia. 1.- El debate contemporáneo*. México :Ed. Alianza Universidad. 305 pp.
- Sartori, Giovanni. (1991). *Teoría de la democracia. 2.- Los problemas clásicos*. México: Ed. Alianza Universidad. 321 pp.
- Secretaría de Gobernación (1987). *Los Municipios de Querétaro*. México. 107 pp.
- Secretaría de Desarrollo Social Municipal . 1996 a). *Sistema Municipal de Participación Social. Documento de Trabajo*. Santiago de Querétaro.
- Secretaría de Desarrollo Social Municipal. 1996 b). *Ramo XXVI: Superación de la Pobreza. Manuel Único de Operación*. Santiago de Querétaro.
- Silva-Herzog Márquez. "Memorias del Omitorrinco". (1994). México: *Revista Nexos* No. 194. Febrero.
- Solidaridad. Evaluación. Memoria. 1989-1994*. Subcomité de Evaluación de Solidaridad del COPLADEQ. Querétaro 1995.
- Sternberger, Dolf. "Legitimidad". (1975). *Diccionario Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar. Tomo 5. 735 pp.
- Weber, Max. (1984). *El político y el Científico*. Madrid : Alianza Editorial.
- Ziccardi, Alicia (coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y Miguel Ángel Porrúa Gpo. Editorial. México 1995.

ANEXOS GRÁFICOS

**RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE PARTICIPACIÓN Y SERVICIOS
EN LA DELEGACIÓN CARRILLO PUERTO**

Sancti Spiritus, Quezétlan, Gro., a 27 de Julio de 1968

¿CÓMO ESTÁ TRABAJANDO EL AYUNTAMIENTO?

Bien: 50% Mal: 18% Igual: 10% No sabe: 22%

¿ES MEJOR O PEOR QUE EL ANTERIOR?

Mejor: 49% Peor: 8% Igual: 24% No sabe: 19%

¿PARTICIPA EN ALGUN COMITÉ DE LA COLONIA CON EL MUNICIPIO?

No: 100%

¿PARTICIPA DE ALGUNA FORMA PARA EL BIENESTAR DE SU COLONIA?

Si: 15%

¿Cómo y dónde?
Asiste a las juntas
de la colonia. 6%
En el Comité de
Colonos. 5%
Coopera con
dinero. 1%
Otro 3%

No: 85%

¿Por qué no?

No contestó 5%
Otro 5%
Porque cuida y atiende sus hijos o
su hogar. 4%
Porque está viejo(a): 2%
Porque hay corrupción: 2%
Porque los demás no participan 4%
Porque no ha tenido la
oportunidad: 16,6%
Porque no hay atención de las
autoridades: 3%
Porque no le gusta o interesa: 7%
Porque no sabe: 12%
Porque no tiene tiempo: estudia
y/o trabaja: 24%
Porque se generan conflictos 1%

No: 76%

Si: 26%

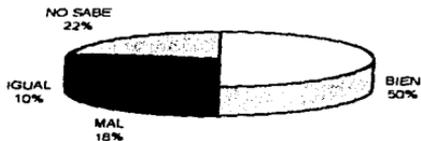
¿HA PARTICIPADO ANTES?

¿En dónde?

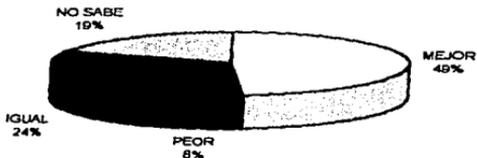
En el Comité de la Colonia: 10%
En el PRI: 6%
Con los Comités de Solidaridad. 3%
Otro: 7%

**RESPUESTAS GENERALES
AL CUESTIONARIO SOBRE PARTICIPACIÓN**

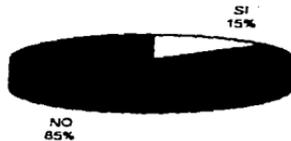
¿CÓMO ESTÁ TRABAJANDO EL AYUNTAMIENTO?



¿ES ESTE AYUNTAMIENTO MEJOR O PEOR QUE EL ANTERIOR?



¿PARTICIPA DE ALGUNA MANERA EN EL BIENESTAR DE SU COLOMIA?



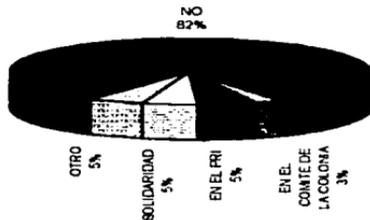
EN EL NIVEL ALTO URBANO. ¿HAN PARTICIPADO ANTES? SI ES ASÍ, ¿EN DÓNDE?



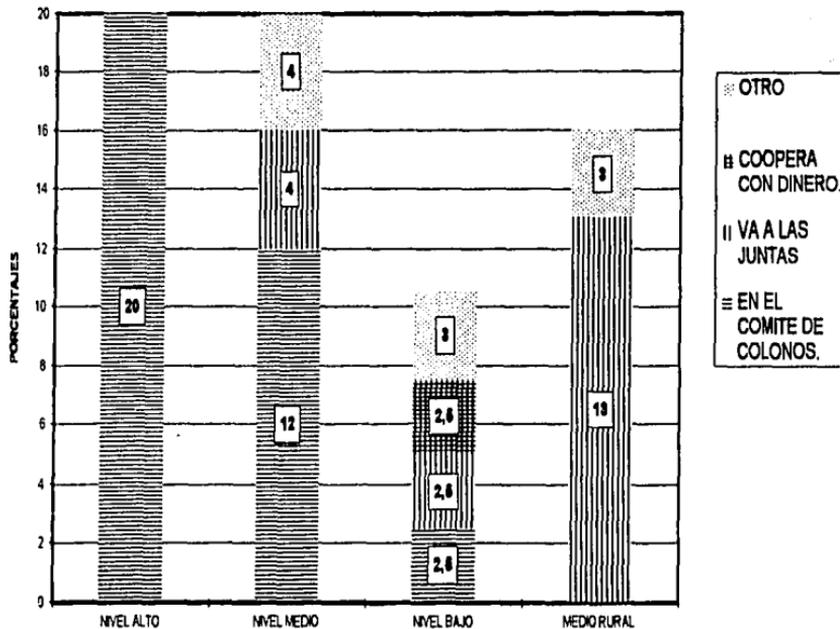
EN EL NIVEL MEDIO URBANO. ¿HA PARTICIPADO ANTES? SI ES ASÍ, ¿EN DÓNDE?



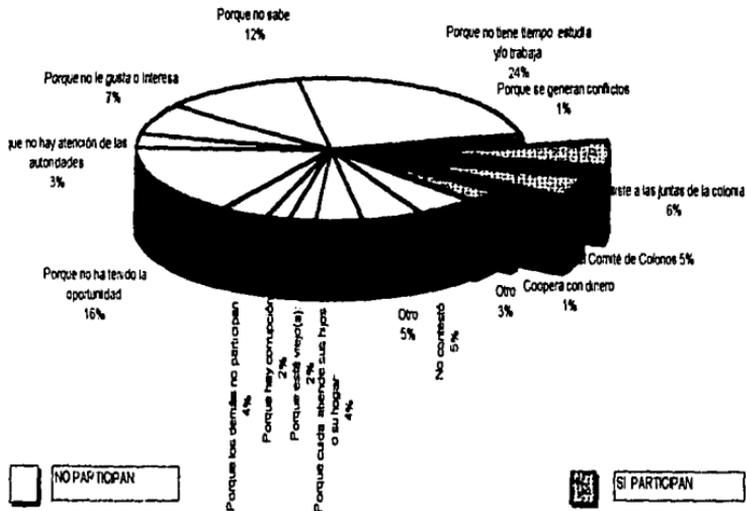
EN EL NIVEL BAJO URBANO. ¿HA PARTICIPADO ANTES? SI ES ASÍ, ¿EN DÓNDE?



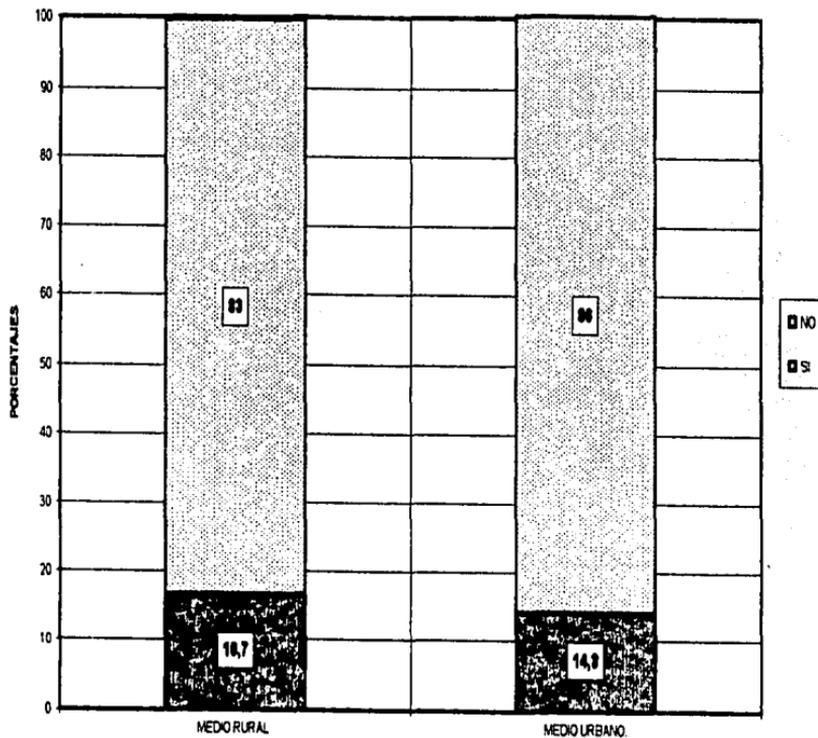
DE QUIENES SI PARTICIPAN, ¿CÓMO Y DÓNDE LO HACEN?



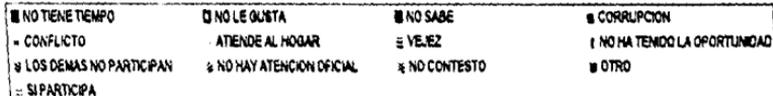
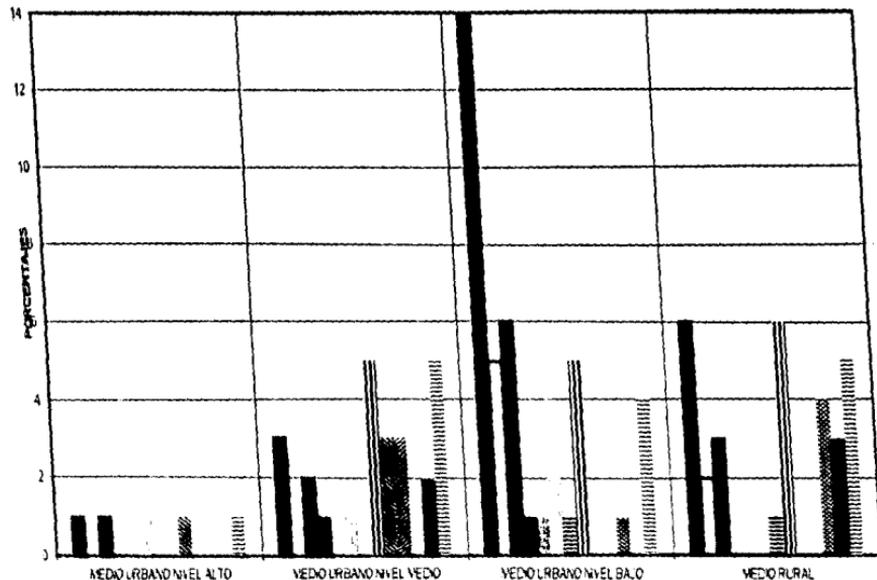
¿PARTICIPA? ¿CÓMO Y DÓNDE? O,
¿POR QUÉ NO?



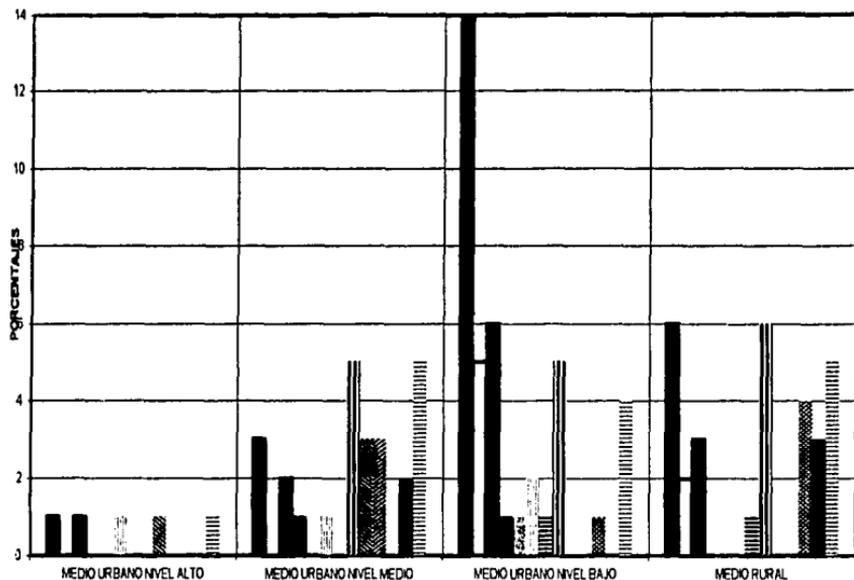
¿PARTICIPAN EN ASUNTOS DE SU COLONIA O COMUNIDAD?



¿POR QUÉ NO PARTICIPAN?

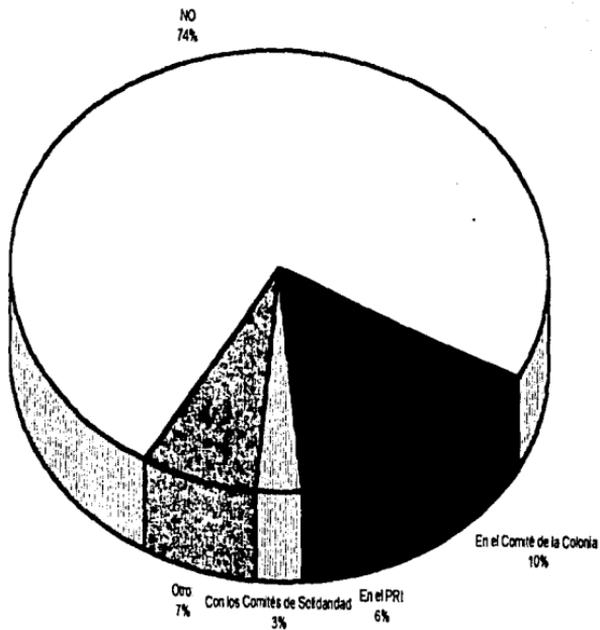


¿POR QUÉ NO PARTICIPAN?

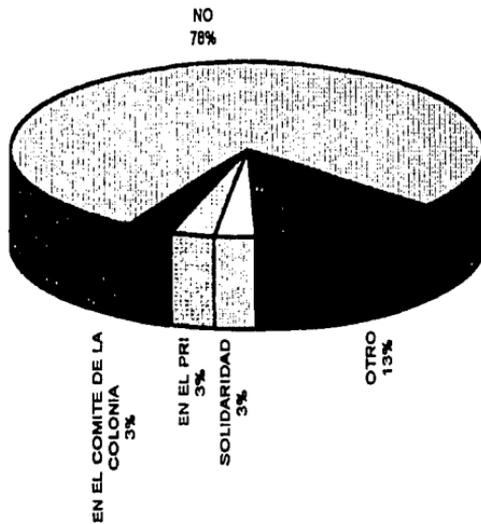


■ NO TIENE TIEMPO	▣ NO LE GUSTA	■ NO SABE	■ CORRUPCION
▣ CONFLICTO	▣ ATIENDE AL HOGAR	▣ VEJEZ	▣ NO HA TENDIDO LA OPORTUNIDAD
▣ LOS DEMAS NO PARTICIPAN	▣ NO HAY ATENCION OFICIAL	▣ NO CONTESTO	▣ OTRO
▣ SI PARTICIPA			

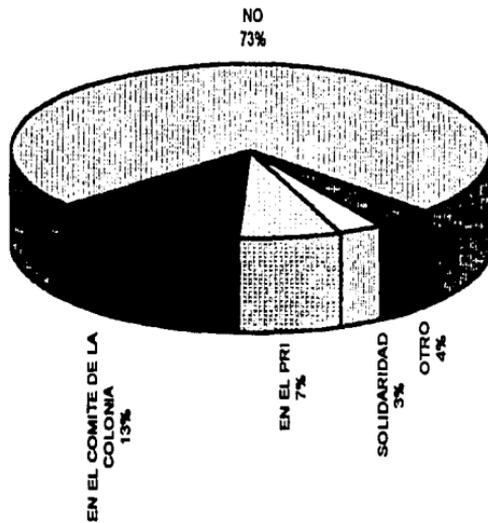
¿HA PARTICIPADO ANTES, Y EN DÓNDE?



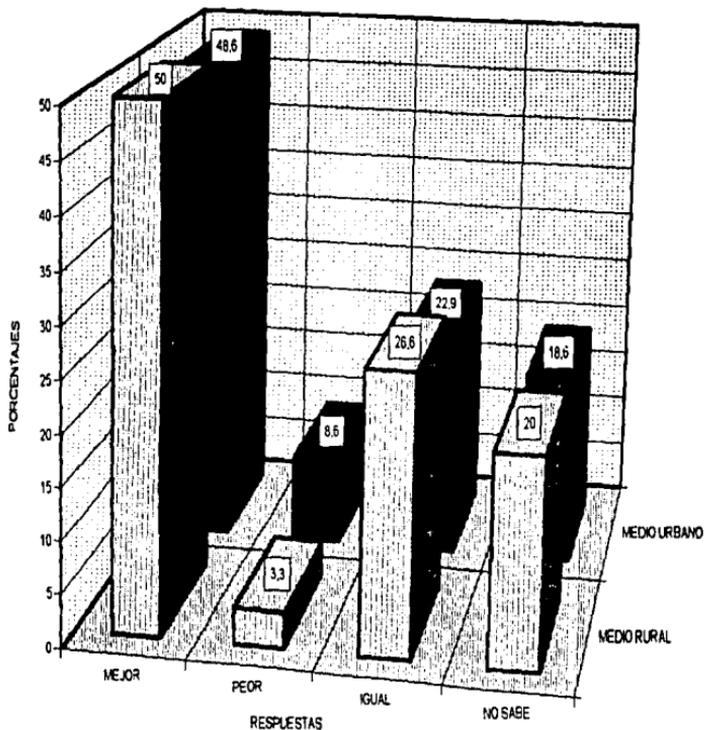
EN EL MEDIO RURAL, ¿HA PARTICIPADO ANTES, Y EN DÓNDE?



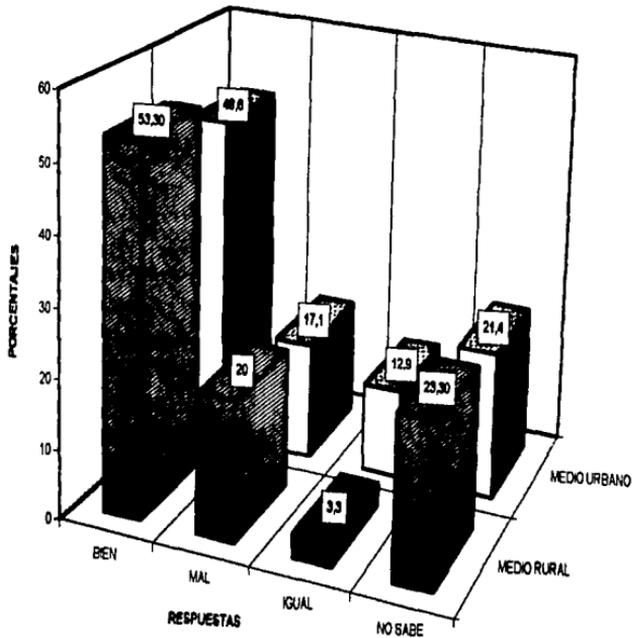
EN EL MEDIO URBANO, ¿HA PARTICIPADO ANTES Y EN DÓNDE?



EL ACTUAL GOBIERNO MUNICIPAL, ¿ES MEJOR O PEOR QUE EL ANTERIOR?

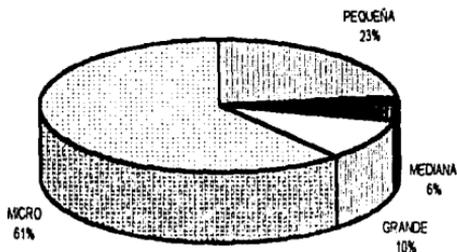


PORCENTAJES DE LAS RESPUESTAS A ¿CÓMO ESTÁ TRABAJANDO EL AYUNTAMIENTO?



ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES POR TAMAÑO MUNICIPIO DE QUERETARO 1993

TOTAL DE EMPRESAS: 717



MICROINDUSTRIA: DE 1 A 15 TRABAJADORES
VENTAS ANUALES 110 VECES EL SMG

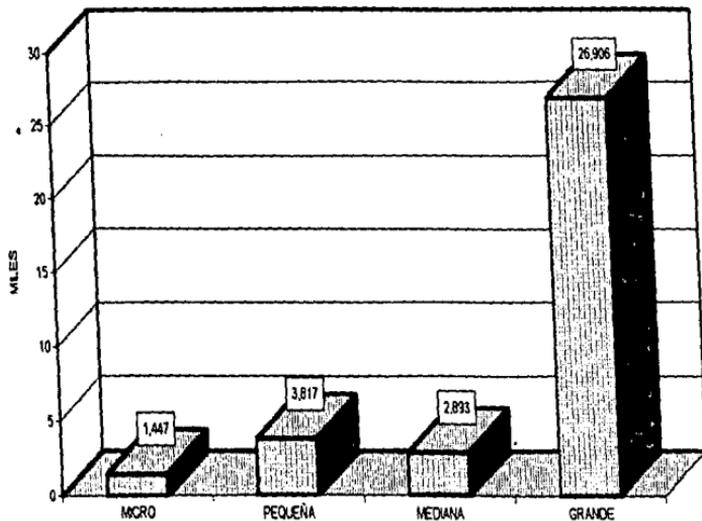
PEQUEÑA INDUSTRIA DE 16 A 100 TRABAJADORES
VENTAS ANUALES O IGUALES A 1,115 VECES EL SMG

INDUSTRIA MEDIANA: DE 101 A 250 PERSONAS Y VENTAS AL AÑO NO SUPERAN LOS 2,010 VSMG

INDUSTRIA GRANDE: TIENE MAS DE 250 PERSONAS Y VENTAS ANUALES SUPERIORES A 2,101 VSMG

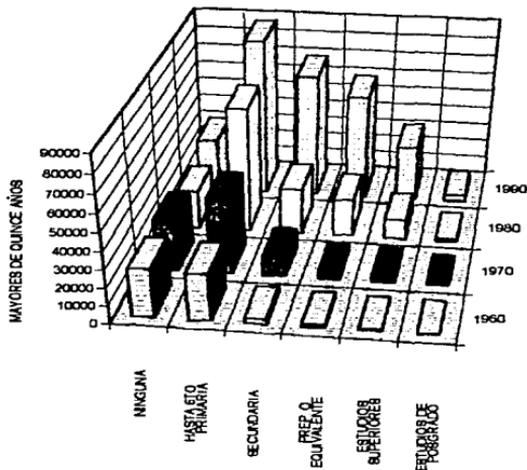
FUENTE: SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO, ENCUESTA INDUSTRIAL, 1993, GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERETARO

EMPLEOS GENERADOS POR LA INDUSTRIA: MUNICIPIO DE QUERÉTARO 1993



FUENTE: SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO, ENCUESTA INDUSTRIAL 1993, GOB. DEL EDO. DE QRO.

ESCOLARIDAD DE 15 AÑOS Y MAS EN EL MUNICIPIO DE QUERETARO 1960-1990

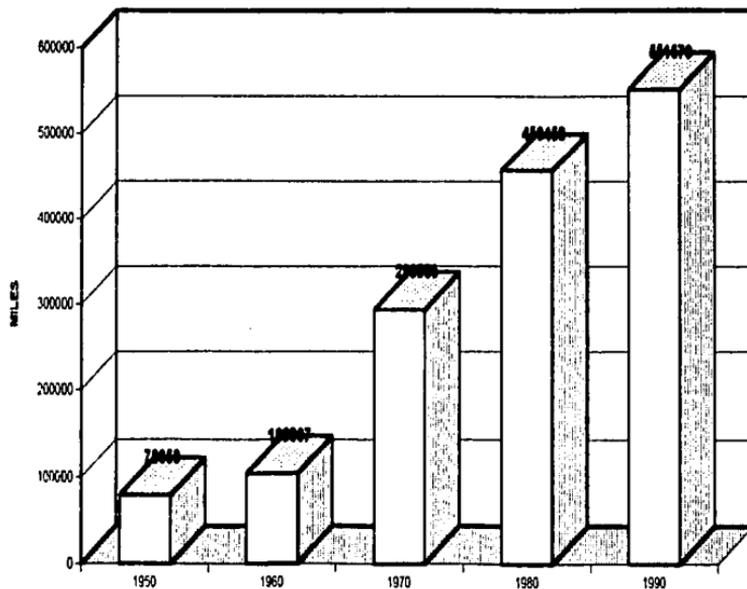


	1960	1970	1980	1990
NINGUNA	27320	28237	21488	29204
HASTA 6TO. PRIMARIA	26477	41670	69596	87592
SECUNDARIA	2983	10936	25486	68846
PREP. O EQUIVALENTE	1370	3248	20894	58335
ESTUDIOS SUPERIORES	620	2781	11103	31036
ESTUDIOS DE POSGRADO	123	7	836	3433

ELABORADO POR ANNA ST. CLAIR

FUENTES: CENSOS SOCIODEMOGRAFICOS DE 1960, 1970, 1980 Y 1990.

POBLACION TOTAL DEL MUNICIPIO DE QUERETARO PERIODO 1950-1994

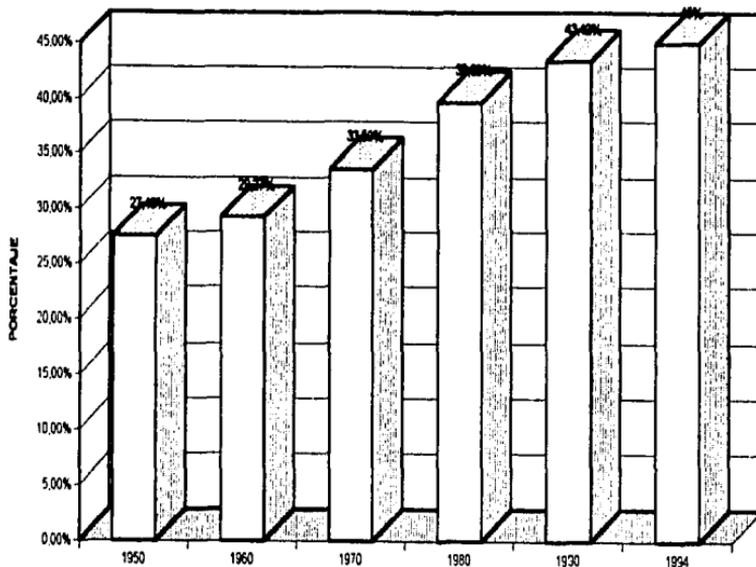


ELABORADO POR LA COORDINACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL. PRESIDENCIA MUNICIPAL DE QUERETARO.

FUENTES: Cálculos realizados por COEPO de Querétaro.

Diagnóstico Municipal de COEPO, calculado en base al subsistema de ciudades.

PARTICIPACION DE LA POBLACION DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO EN LA POBLACION ESTATAL PERIODO 1950-1994.



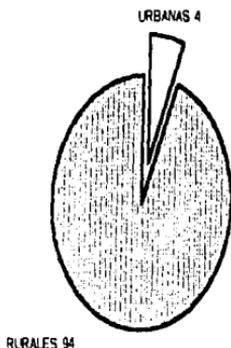
ELABORADO POR LA COORDINACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL. PRESIDENCIA MUNICIPAL DE QUERÉTARO.

FUENTES: Cálculos realizados por COEPO de Querétaro.

Diagnóstico Municipal de COEPO, calculado en base al subsistema de ciudades.

POBLACION URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE QUERETARO

NUMERO DE LOCALIDADES



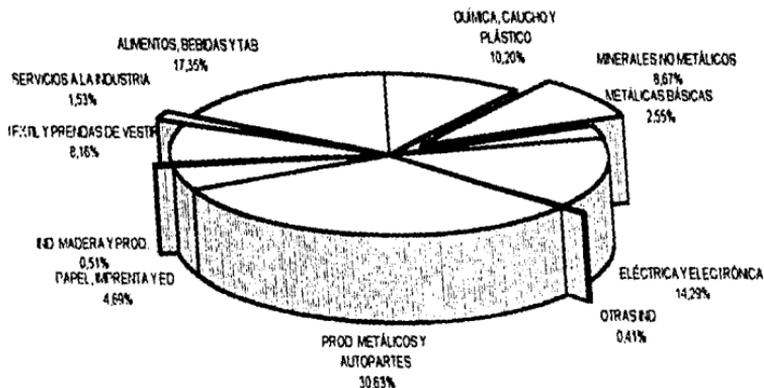
CANTIDAD DE POBLACION



ELABORADA POR LA COORDINACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL, PRESIDENCIA MUNICIPAL, QUERÉTARO
FUENTE: INEGI, XI CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1990.

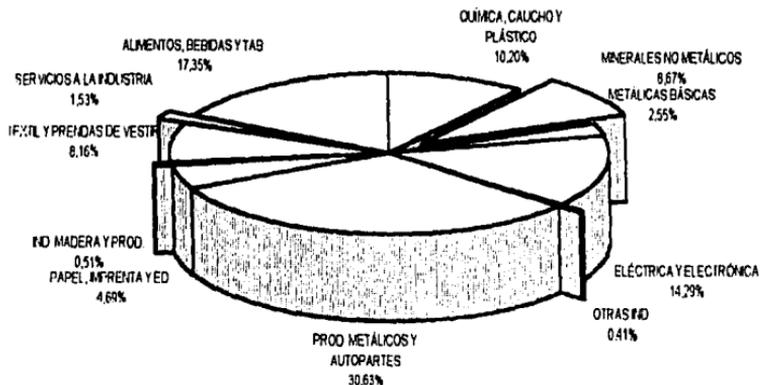
NOTAS: Las localidades urbanas son las que tienen 2,500 habitantes o más. Las rurales las que tienen menos de 2,500 habitantes. La población urbana es la que vive en localidades urbanas, y la población rural la que vive en localidades rurales.

**EMPLEOS GENERADOS POR LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES SEGÚN
ACTIVIDAD MUNICIPIO DE QUERÉTARO 1993.**



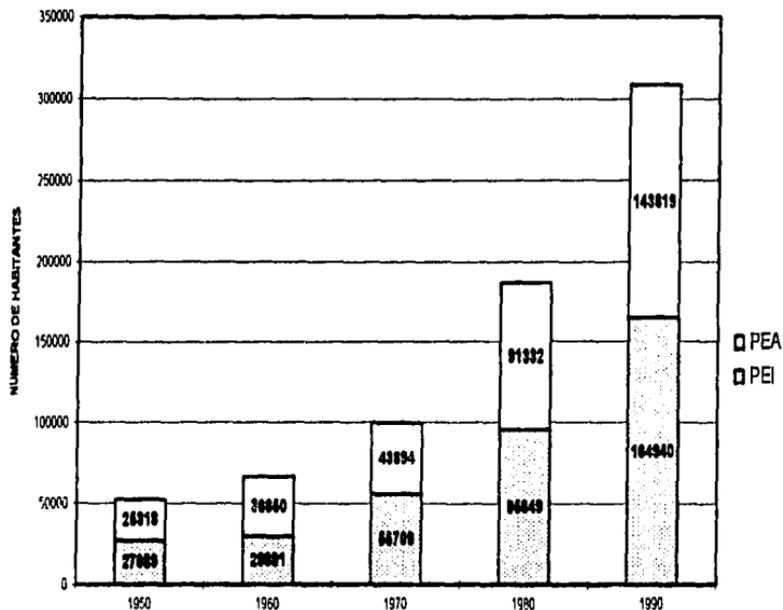
FUENTE: SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, GOBIERNO DEL ESTADO, 1993.

**EMPLEOS GENERADOS POR LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES SEGÚN
ACTIVIDAD MUNICIPIO DE QUERÉTARO 1993.**



FUENTE: SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, GOBIERNO DEL ESTADO, 1993.

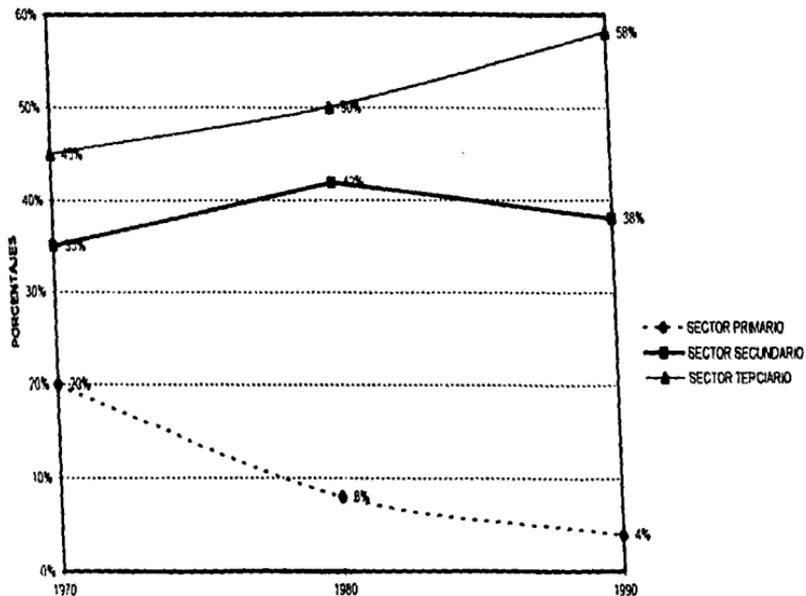
POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO 1950-1990 ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) E INACTIVA (PEI)



ELABORADO POR ANNA ST. LAIR

FUENTES: INEGI, CENSOS DE 1950, 1960, 1970, 1980 Y 1990.

EVOLUCIÓN DE LA PEA EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO 1960-1990



ELABORADO POR ANNA ST. CLAIR
FUENTE: CENSOS DE 1970, 1980 Y 1990.