



**Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**Gobernanza y Desarrollo Local: Los Dilemas, Retos y Desafíos de la
Participación Ciudadana en el ámbito Municipal.
El caso del Municipio de Tlalnepantla de Baz**

**TESIS
Que para optar por el grado de Maestría en Ciencia Política**

Presenta: Raciél Pérez Cruz

**Asesor Dr. Ángel Porfirio Romero González
Facultad de Ciencias Políticas y sociales (UNAM)**

Ciudad Universitaria, Cd. d Méx. Noviembre 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
a) Planteamiento del problema.....	10
a. Pregunta de investigación.....	19
b. Objetivos.....	22
1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	27
1.1 Construcción del problema objeto de estudio.....	29
1.2 El Municipio en México.....	46
1.2.1 Antecedentes y evolución del municipio y los gobiernos locales.....	50
1.2.2 Gobernabilidad y gobernanza en los municipios.....	55
1.2.3 Retos y dilemas de la democracia de los municipios en México.....	67
1.3 Participación social y ciudadana.....	78
1.3.1 Concepto e importancia de la Participación Social y Ciudadana.....	81
1.3.2 Participación Social y Ciudadana y su incidencia en el desarrollo local...84	
1.3.1 Mecanismos institucionales de participación ciudadana en los municipios de México.....	89
1.4 Políticas Públicas para el Desarrollo Local.....	91
1.4.1 Lo público de las políticas públicas.....	94
1.4.2 Diseño y operación de políticas públicas para el desarrollo municipal.....	105

2. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO.....	115
2.1 Delimitación teórico metodológica para el estudio de los gobiernos municipales.....	126
2.2 Planteamiento y justificación del problema.....	128
3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA Y SU IMPACTO EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL. EL CASO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.....	135
3.1 El municipio de Tlalnepantla de Baz.....	135
3.1.1 Monografía municipal.....	136
3.1.2 Breve historia del Municipio de Tlalnepantla de Baz.....	136
3.1.3 Importancia social y económica del municipio de Tlalnepantla de Baz.....	138
3.1.4 Gobierno en el municipio de Tlalnepantla de Baz.....	141
3.2 Mecanismos institucionales de participación social y ciudadana.....	143
3.2.1 Autoridades auxiliares.....	154
3.2.2 Consejos de Participación Ciudadana.....	164
3.2.3 Incidencia de los mecanismos de participación social y ciudadana en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas.....	174
A MANERA DE CONCLUSIÓN.....	183
BIBLIOGRAFÍA.....	191

INTRODUCCIÓN

En la más reciente encuesta del *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales* publicada en febrero del presente año, se establece que en México, en el año 2017, existían 2,458 municipios¹.

Hablar sobre el municipio mexicano implica abordarlo en distintos niveles para su cabal comprensión. Si nos referimos en términos conceptuales, el municipio en nuestro país aparece como una figura con un doble carácter: como entidad política y como organización comunal. Este distintivo particular del municipio al trasladarlo al orden jurídico es precisamente el que permite que se constituya como base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados en su régimen interior (Hauriou, 1980).

Pero también el término municipio involucra la identificación de un espacio territorial determinado y delimitado en el cual se instala una población que lo habita. Población que se encuentra sujeta a una entidad gubernamental conformada por un cuerpo colegiado de personas deliberantes, a las cuales se les conoce con el nombre de *Ayuntamiento*. En todo caso, el *Municipio* (vocablo proveniente del latín *municipium*) quiere expresar y dar a entender la parte más profunda y fundamental de la organización comunal bajo la cual se desarrolla, de maneras distintas, la vida social, política y económica de la población en un Estado.

De esta forma, el municipio puede ser entendido y referido de múltiples maneras, ya sea como unidad política u órgano administrativo, ya sea como base de la división territorial o como espacio elemental de interacción social y comunitaria. En cualquier sentido, comúnmente su conceptualización se inclina por significar la agrupación

¹ Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, www.gob.mx/inafed

situada en una sola localidad, aunque también en algunos casos, sea utilizado para nombrar a un pueblo o a una ciudad.

Ahora, si bien es verdad que el concepto de municipio se utiliza adecuadamente para señalar al universo de habitantes que viven en un mismo territorio, resulta también usual --pero no por ello deja de ser incorrecto--, que por derivación la palabra sea utilizada también para representar al gobierno de la localidad, es decir el ayuntamiento; es decir, a la corporación deliberativa.

Sea pues la connotación y significado que quiera darse al municipio, lo concreto y definitorio es que se encuentra configurado por una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con facultades de índole política y administrativa. La teoría jurídica en este orden, sostiene que el municipio se encuentra conformado por tres elementos básicos (Acosta, 1999):

- **Población.** Entendida como el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, insertos en asentamientos humanos de dimensiones diversas que en su cotidianidad conforman comunidades caracterizadas por mantener un complejo entretejido de relaciones sociales, económicas y culturales.
- **Territorio.** Entendido como el espacio físico establecido jurídicamente por los límites geográficos y que conforma el asiento material del municipio. Constituye la porción espacial de un estado que en consonancia a su división política, aparece como el lugar propicio para el desenvolvimiento natural de la vida comunitaria.
- **Gobierno.** Entendido como el primer nivel de gobierno del sistema federal, surgido de la decisión de la misma comunidad por constituirse de forma democrática. El ayuntamiento es la expresión organizacional y concreta del gobierno municipal, y constituye el principal órgano del poder municipal en su escala jerárquica.

Pero el ámbito municipal ocupa sólo una fracción del espacio político administrativo de las naciones modernas, que si bien es cierto le permiten una evolución contextualizada en armonía con las orientaciones y fines generales de las mismas, también es cierto que con ello el municipio se encuentra sujeto a una serie de limitaciones institucionales que pueden llegar a ser contradictorias con sus objetivos comunitarios.

Se podría decir inclusive, que el lento y contradictorio proceso de estabilidad y legitimidad política conformado a nivel mundial con la instauración de los estados nacionales decimonónicos, resulta insuficiente hoy en día para alcanzar los propósitos y anhelos de la mayoría de las comunidades locales --insertas precisamente en esas soberanías--, de administrarse y planificar su futuro a partir de sus propios procesos de autogestión y control democrático de sus autoridades.

Las comunidades de nuestro país no son la excepción en esta búsqueda de autogobierno y desarrollo. Y aunque resulta un hecho que la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* estipula que todos los estados que conforman la Federación tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, lo verdadero es que todavía no logramos concretar plenamente los alcances de la enunciación.

El diseño constitucional del gobierno municipal en nuestro país, evidencia de alguna manera la aspiración originaria de construir gobiernos comunitarios autónomos y representativos, al establecer claramente en su articulado al Ayuntamiento como un cuerpo colegiado de personas que colectivamente deliberan, reflexionan y toman las que consideran ser las mejores decisiones relativas a la dirección que tendría que encaminar la vida en comunidad.

Este diseño municipal, fundado en la cercanía entre gobernantes y gobernados, adquiere dimensiones sociales sorprendentes si tomamos en cuenta las limitaciones y desviaciones institucionales latentes en un esquema decisorio confeccionado a partir

de la figura presidencial en la Federación, o con los gobernadores en las entidades federativas. Por una serie compleja de factores, la historia de nuestro sistema político posrevolucionario se ha distinguido por la instalación de gobiernos caracterizados por poseer un poder ejecutivo predominante en detrimento de los demás niveles y órdenes de poder, y aunque si bien es verdad que este hecho ha desvirtuado la esencia política y administrativa de los ayuntamientos al ser de igual forma sujetos tradicionalmente al control piramidal y autoritario, lo cierto es que su arquitectura constitucional y legal le permite mantener aún determinados grados de libertad y autonomía para continuar siendo la organización política que favorece de mejor manera el interactuar comunitario.

El municipio mexicano, en su esquema y orden institucional, tiene precisamente esta característica en su forma de gobierno, la de ser una organización representativa y popular, al tiempo de contar con un cuerpo político administrativo deliberativo y autónomo, como lo señala expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción I del Artículo 115:

“Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado”.

No es una casualidad que la palabra “ayuntamiento” tenga esa connotación orientada fundamentalmente a lo comunitario, en tanto que su significado propiamente es la reunión o congregación de personas. El Ayuntamiento puede interpretarse en lo profundo como la acción y el resultado de juntar, de unir: de circular el poder social, ya que la voz proviene precisamente del latín *juntare*. Los ciudadanos, sus palabras, anhelos y expectativas se reúnen práctica y metafóricamente en el ayuntamiento.

Si nos adentramos un poco en nuestra historia, como se intentará hacer más adelante en el escrito, se podría destacar sin ninguna duda que el ayuntamiento es una

institución de larga tradición en nuestro acontecer político, consolidándose después de una serie de avatares político-sociales a través del tiempo, como el cuerpo autónomo de representación popular idóneo para el ejercicio del poder municipal. Como lo menciona Bermeo (2012): el ámbito municipal desarrolla sus actividades amparado en este precepto de autonomía, el cual puede definirse como la condición, dentro de su propio esquema de competencias, que no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento.

Quizás debamos insistir en lo que ya se ha dicho: la relevancia que como institución política tiene el Ayuntamiento se funda, a diferencia de los otros dos ámbitos de gobierno (el Federal y el Estatal), en ser un órgano deliberativo en donde las consignas y valores democráticos adquieren mayor plenitud, en la medida en que sus miembros son elegidos directamente por el pueblo para ejercer las funciones intrínsecas al gobierno municipal. El Ayuntamiento de esta forma, no sólo constituye la organización de discernimiento democrático más importante del régimen municipal, sino que también representa la autoridad más inmediata y cercana a la población, a la cual finalmente representa y de quien además emana su mandato.

Por lo mismo, no es un exceso señalar que el espacio municipal se erige como el entorno natural de la vida comunitaria que la renueva continuamente, la potencializa colaborativamente y la vivifica moralmente. Pero tampoco es una demasía entender a su ayuntamiento como el gobierno de mayor cercanía y proximidad física y emocional con la población, que posibilita compartir el universo comunitario de problemas, soluciones y aspiraciones.

Estos rasgos inherentes al municipio lo convierten en el espacio idóneo para la construcción de mecanismos organizacionales que faciliten el desarrollo de la participación ciudadana, y con ello, la elaboración de mejores procedimientos de identificación de los asuntos que le son propios y que deben por lo mismo formar parte de la agenda pública. Los planteamientos de alternativas para la solución de las problemáticas comunitarias, al igual que las concepciones e instrumentos institucionales resultantes para enfrentarlas, se convertirán finalmente en políticas

públicas consensadas y legítimas del gobierno municipal. La racionalidad deliberativa y organizacional del ayuntamiento para el diseño y confección de planes y políticas públicas, abre la posibilidad de mejorar substancialmente la calidad de vida de los habitantes del propio municipio y como correlato, el de la nación misma.

Para muchos estudiosos del fenómeno municipal, concentrados en sus virtudes organizacionales e institucionales, han encontrado suficiente evidencia empírica para aventurar teóricamente que el nivel de bienestar en la vida de las personas se encuentra íntimamente ligado a la coordinación de ideas y esfuerzos de todos aquellos actores que integran una comunidad, incluyendo a los gobiernos mismos. Pero de igual forma las investigaciones han encontrado también cierto grado de apatía generalizada en los patrones de conducta participativa de las poblaciones en la cosa pública.

Tal pareciera que hay una lógica de desprecio mutuo por inmiscuirse colaborativamente en los asuntos del otro. La población se siente ajena y distante a los programas y políticas públicas desarrolladas por los gobiernos municipales, pero de igual forma, no encuentra incentivos institucionales suficientes para involucrarse en mayor medida en el perfeccionamiento de los procesos internos del ayuntamiento y su administración pública. Y aunque es posible localizar suficientes razones para explicar estos desencuentros en el examen de las prácticas de nuestra organización política, el hecho es que la distancia entre gobernantes y gobernados sigue siendo parte de nuestra idiosincrasia político-social. En estas circunstancias parecería razonable preguntarse acerca de los dilemas y desafíos de la participación ciudadana en el ámbito municipal; acerca de los dispositivos jurídicos organizacionales que auspiciaran el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos: acerca de la gobernanza y la corresponsabilidad entre ayuntamientos, administraciones públicas municipales y pobladores de los municipios. En suma, parecería conducente preguntar ¿De qué manera la participación ciudadana facilita el desarrollo local en los municipios de México?

Precisamente la presente investigación intentará exponer las relaciones causales que expliquen de qué manera la participación ciudadana vuelve factible el desarrollo de la gobernanza y la corresponsabilidad entre Gobierno y Sociedad Civil y con ello, la posibilidad de crear los ambientes sociales e institucionales propicios para el diseño, implementación y vigilancia de políticas públicas que contribuyan al desarrollo comunitario y al mejoramiento de la calidad de vida de la población en los municipios de México, particularizando el análisis explicativo a través de un estudio de caso en el municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

a) Planteamiento del problema.

México es una de las naciones en el planeta que mantiene como forma de gobierno en su Estado al federalismo. Que sea así, conlleva la presencia indefectible del orden municipal como matriz elemental de su división tanto territorial como administrativa.

En nuestro territorio existen 2,458 municipios con múltiples diferencias culturales y variados arreglos organizacionales, y resulta de alguna manera paradójico que siendo el ayuntamiento la estructura y forma de gobierno con mayor tradición y longevidad en nuestro país --dado que el primer ayuntamiento fue conformado por Hernán Cortés en 1518 en el actual puerto de Veracruz (Faya, 1998)--, en la actualidad representa el ámbito gubernamental que enfrenta la mayor cantidad de desafíos en su desarrollo organizacional. Envuelto en un entorno político y económicamente adverso, por lo menos desde su concreción constitucional posrevolucionaria, el ayuntamiento se ha desenvuelto en un escenario de constante debilidad institucional. Más aun, se podría decir que el municipio se constituye como el espacio público con mayores niveles de opacidad en sus prácticas decisorias y con el menor nivel de eficiencia resolutive.

El municipio parece situarse como el ámbito de vida local privilegiado para el pleno desarrollo de sus habitantes, sin embargo, sus claras insuficiencias y debilidades institucionales que en síntesis, se materializan en frágiles autonomías políticas y

escasos recursos presupuestales, provocan que sus respuestas organizacionales a las demandas ciudadanas estén cargadas de un alto grado de ineficacia. A esto hay que agregarle la insuficiencia misma de las políticas nacionales en materia económica y social --orientadas desde hace cuatro décadas a la construcción neoliberal de la producción e intercambio--, incapaces de revertir los grandes desequilibrios que han venido operando regionalmente, lo que ha derivado a su vez en mayores rezagos y exclusiones sociales en gran parte de las comunidades del país.

En este contexto a todas luces desfavorable, parecería apremiante que las autoridades locales dirijan sus esfuerzos a la búsqueda de alternativas organizacionales que vuelvan viables sus gobiernos y políticas públicas.

Una de ellas sería en todo caso, fortalecer su capacidad de gestión social mediante la instauración de procesos institucionales que sancionen normativamente la participación ciudadana de manera más amplia y profunda en la construcción e implementación, en la vigilancia y evaluación de los programas públicos de gobierno. Pero de igual forma este rediseño de las conductas institucionales de la ciudadanía, implicaría una reformulación organizacional para la producción de las políticas públicas promovidas por los ayuntamientos. Conseguir estos cambios significaría eventualmente, imponerse exitosamente a uno de los desafíos más importantes que como país enfrentamos en la búsqueda del desarrollo. Pero Raúl Olmedo (Olmedo, 1999:18-19) lo explica con rigor y suficiencia:

“El fenómeno (se refiere al ámbito municipal el autor) es la expresión de una tendencia mundial que está ocurriendo en el Tercer Mundo: la multiplicación de unidades de gobierno como efecto de la creciente demanda de las comunidades concretas (asentamientos humanos) de adquirir autonomía política para poder desplegar con libertad sus fuerzas productivas en base a la participación de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

En los países que hoy llamamos desarrollados las comunidades concretas lograron la autonomía y el autogobierno frente al poder feudal y centralista. La gran conquista de la

revolución francesa de 1789 fue la comuna (el municipio), es decir, el derecho de todo asentamiento humano para organizarse por sí mismo y elegir a sus autoridades propias. En su libro La democracia en Norteamérica, el politólogo francés Alexis de Toqueville describía cómo la fortaleza y la promesa de Estados Unidos radicaba en el autogobierno de las comunidades locales. La autonomía de las comunidades creó las condiciones para que sus fuerzas creativas se liberaran, los intercambios se multiplicaran y el capitalismo se desarrollara con rapidez. Por el contrario, en los países que hoy llamamos subdesarrollados los procesos de conquista y opresión impidieron la autonomía y el autogobierno de las comunidades e impusieron formas políticas centralistas y colonialistas que favorecían la explotación imperialista.

Hoy, cuando el capitalismo declina, a pesar de las apariencias de esplendor, y la crisis del modelo económico persiste desde hace cuarenta años, las sociedades del mundo, tanto desarrollado como subdesarrollado, vuelven sus ojos a las potencialidades de la comunidad local como puente hacia un nuevo modelo económico, político, social y cultural.

“Reforma del Estado”, “rediseño del Estado”, “reinención del gobierno”, “rehaciendo el gobierno”, son expresiones que ya forman parte del lenguaje cotidiano de la política y de la administración pública. Manifiestan la obsesión de los ciudadanos por cambiar las formas y los contenidos del gobierno, pues lo que existe ya no funciona o funciona mal. (...)

Lo sorprendente es que los cambios en las formas y contenidos del gobierno están ocurriendo fundamentalmente en el nivel municipal y comunitario, tanto en países altamente desarrollados, por ejemplo Estados Unidos, como en países en desarrollo con altos contrastes sociales, por ejemplo México.”

Pensar en la lógica comunitaria, es participar de lleno en la tendencia reflexiva mundial (obsesión, dice Olmedo) que considera tanto a los municipios como a los gobiernos locales, como los espacios privilegiados para la detonación de los procesos de desarrollo y democratización. Dicha tendencia en todo caso, no constituye sólo una retórica de buenos deseos compartidos, sino que se ha materializado con el despliegue de políticas internacionales de apoyo a los gobiernos locales. El constante

flujo de recursos de cooperación encaminados al fortalecimiento de las comunidades municipales se ha acrecentado de manera formidable en las últimas tres décadas, y con ello, la proliferación de asociaciones y organismos de autoridades locales y de carácter global que buscan con denuedo incidir políticamente en sus países de origen o fuera de ellos.

Bajo estas circunstancias generales, es posible entonces explicar el reacomodo político y las animosas contiendas electorales -por decir lo menos- suscitadas por nuestros partidos políticos en los últimos años en los espacios locales. La fragmentación de nuestro sistema político y el deterioro de su entonces partido hegemónico inició su irresistible camino precisamente en los municipios, espacio donde se reveló el proceso de cambio institucional que daría a la postre la consolidación de nuestro pluralismo político y de alternancia. Procesos políticos hoy rutinarios, pero que trajeron como consecuencia inicial, una disminución en la discrecionalidad del manejo de los recursos públicos con los que operaban los ayuntamientos controlados casi exclusivamente por el partido dominante.

Nuestros ayuntamientos se han convertido paso a paso en un espacio de gobierno fundamental y estratégico, capaz de generar las condiciones necesarias para modernizar plenamente las relaciones entre la sociedad y el Estado, y en el cual pueden llevarse a cabo con mayor plenitud los valores de la democracia y de la ciudadanía, al igual que los principios de equidad, eficiencia y eficacia en el desempeño gubernamental (Bermeo, 2012).

No obstante este contexto promisorio, según los resultados del *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*, elaborado por *Transparencia Mexicana*², los municipios constituyen el ámbito de gobierno con mayor opacidad en el país: sólo 324 ayuntamientos de los 2,439 existentes para ese entonces, reportaban datos de su cuenta pública en su propia página de internet.

²*Transparencia Mexicana* es una Organización de la Sociedad Civil cuyo propósito principal es contribuir a la generación de una cultura dedicada al combate de la corrupción en México. Dentro de sus actividades se encontraba la elaboración de un índice nacional de corrupción y buen gobierno, del cual se elaboraron cinco ediciones (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010) siendo esta última la consultada por este trabajo de investigación. Todos los reportes pueden ser consultados en <http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/>

Pero las omisiones y subterfugios institucionales no sólo se localizan en la falta de transparencia de los gobiernos locales, sino también en la rendición de cuentas. La *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social*, elaborada por el *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI) junto con el *Instituto Nacional de Desarrollo Social* (INDESOL), cuyos últimas estadísticas fueron extraídas de estudios realizados en el año 2004, demuestran que únicamente 158 municipios reportaban en tiempo y forma los rubros en los que fue erogado el ramo 33 en lo relativo al *Fondo de Infraestructura Social Municipal* (FISM)³.

En todo caso, si seguimos buscando información que nos dé luz sobre el comportamiento institucional de los gobiernos locales en sus prácticas administrativas, la propia encuesta que acabamos de referir, señala un continuo incremento del número de servidores públicos en el ámbito municipal que se empata con los procesos de pluralidad política en nuestro país y con las políticas de descentralización que le acompañaron. Así, en 1995, en plena etapa de descentralización del Estado, había 376,987 servidores públicos en los ayuntamientos; en el año 2000, momento en que ocurre la transición partidista en el ejecutivo federal, ya se contaban con 535,321 servidores públicos y en el año 2004, había ya 658,444 servidores públicos.

Lo interesante de los datos ofrecidos por la encuesta (el último estudio fue realizado en 2004) radica en que los sectores de mayor crecimiento burocrático estaban relacionados con mandos directivos (900%) y empleados eventuales (376%). Como acabamos de señalar desde el 2004 no se han hecho más encuestas de este tipo, no obstante la más reciente cifra que arroja la *Encuesta Nacional de Presidentes Municipales* (2017) nos dice que existen poco más de un millón de servidores públicos en los municipios de México. No sabemos los porcentajes por segmentos, pero sí inferimos una tendencia de las encuestas anteriores, seguramente los puestos directivos y los empleados eventuales han sido los que más han crecido.

³ Instituto Nacional de Desarrollo Social e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "*Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2004*". INDESOL – INEGI; México 2005.

La interpretación política que puede hacerse a partir del crecimiento de servidores públicos en los municipios, es que no únicamente la fragmentación de nuestro sistema político facilitó la redimensión administrativa de los mismos por parte de los partidos opositores que ganaron espacios de poder, sino que también probablemente, significó que los municipios comenzaron a adquirir centralidad en el manejo de recursos humanos y presupuestales para refuncionalizar las contiendas electorales en el país. No es que la demanda de servicios públicos fuera lo determinante (sería innecesario el crecimiento de altos mandos y eventuales), más bien parecería que la oferta política se volvió necesaria para los objetivos de hegemonía en el poder.

Pero Merino (2004) realiza una interpretación más general y perturbadora del comportamiento organizacional del municipio en México. A partir de las sólidas fuentes y material estadístico que utiliza para realizar su estudio sobre la democracia municipal, sugiere que el proceso de descentralización en México vino a disminuir finalmente la capacidad institucional de gestión de los gobiernos municipales. Algunas razones que argumenta son las que siguen:

- Los municipios dejaron prácticamente de recaudar al disponer de una mayor cantidad de recursos financieros vía transferencias y aportaciones. Esto provocó que los ayuntamientos comenzaran por ejemplo, a darle poca importancia a la recaudación predial, impuesto que además tradicionalmente, ha significado de costo político para ellos en su cobro. Que esto sea así, ha derivado en una dependencia de los recursos externos desconocida anteriormente.
- La eficiencia administrativa se deterioró aún más, en la medida en que se estructuró un proceso de burocratización exorbitado que de ninguna manera es equivalente al aumento de recursos financieros. Se podría decir que las administraciones municipales crecieron en concordancia con los intereses políticos electorales surgidos de la liberación (pluralidad) de los espacios locales.

- El gasto corriente de las administraciones municipales lleva una tendencia creciente. Si en 1995 de cada peso que recibía el municipio 46 centavos eran destinados a gastos administrativos, y el resto (54 centavos) estaban destinados a políticas y programas públicos, en 2004, la proporción pasó a 72 y 28 centavos respectivamente. Esto es, existe una clara tendencia a disminuir los gastos en beneficio de la población y aumentarlos en la parafernalia de nómina, autos, consumibles, arreglos de edificaciones, mobiliarios, etc.

Con lo anterior sólo queremos hacer notar el claro deterioro institucional en la que se encuentran los ayuntamientos en México. Deterioro que se agudiza si pensamos que correlativo al mismo, se perfila un alejamiento casi estructural (el encono y desencanto hacia la política actual) de la población en su natural involucramiento en la cosa pública. La corresponsabilidad deliberativa de la población y su interés en los asuntos internos de sus gobiernos, tan fluida en los espacios locales, ha venido a redundar en muchas ocasiones en la inacción organizacional.

En esta frágil circunstancia institucional, los municipios en nuestro país se enfrentan en clara desventaja con los nuevos modelos tecnológicos y sus secuelas productivas, cuya lógica demanda cambios profundos en el comportamiento de los actores políticos y sociales a nivel local y con ello, la búsqueda de mecanismos organizacionales capaces de converger a los ciudadanos y a los sectores económicos en los espacios comunitarios. En nuestros días, los impulsos y directrices de una producción cada vez más segmentada e interconectada pueden estar situados en cualquier sector de la economía, inclusive, en las demandas y consumos de la sociedad misma, y en consecuencia, parecería indefectible que la esfera Municipal se encargara de identificarlos con precisión, al tiempo de modelar circunstancias productivas necesarias para su buen desarrollo.

Como lo apunta Mejía (1993), en el derrotero de la Administración Pública se van fincando un universo heterogéneo de procesos y tecnologías, de valores y prácticas. Cualquier transformación administrativa que se quiera efectuar requiere de sólidas

evaluaciones que permitan la implementación de acciones estratégicas. Acciones que se encuentran sometidas finalmente a las circunstancias imperantes socialmente y las magnitudes de los cambios esperados.

Por lo anterior parecería ser que la estructuración de las organizaciones de la administración pública municipal se encuentra determinada, por un entrelazamiento de elementos que inciden en su desarrollo. Por ejemplo, los modelos dominantes en las relaciones de los estados y la sociedad a nivel global. Podría ser evidente que el modelo del Estado benefactor que definió la trayectoria de las administraciones públicas a partir de la crisis sistémica del mercado mundial ocurrida en el primer tercio del siglo veinte, como los procesos privatizadores y desreguladores de las últimas décadas, fueron fraguados por las corrientes ideológicas predominantes en la búsqueda del encontrar el papel apropiado del Estado en la sociedad, que empatara las transformaciones estructurales que venían sucediéndose en la economía principalmente.

Otro elemento que se vuelve factor y ejemplifica las transfiguraciones de las organizaciones administrativas, se localiza en su coherente adecuación de los paradigmas ideológicos a los proyectos políticos de los gobiernos. Esto es, la concepción de los modelos políticos dominantes obliga a la construcción de diseños administrativos relativamente racionales que se encuadren funcional y estructuralmente con los aparatos estatales y proyectos de gobierno adoptados.

De igual importancia en este sentido, lo constituye la convergencia de elementos organizacionales al interior de las burocracias administrativas: los conflictos y presiones, los incentivos y alianzas, los intereses y motivaciones que se generan en las administraciones de los aparatos estatales pueden resultar a la larga, un impedimento para el exitoso desarrollo del modelo y proyecto político asumido por los gobiernos, y con ello, incidir en sus propósitos políticos.

Pues bien, hemos señalado que el Municipio se constituye como el segmento organizativo del aparato estatal más próximo a la comunidad, sea en su sentido físico,

que en su metáfora emocional. No obstante, surge la paradoja que su arquitectura institucional y su desarrollo organizacional al interior de nuestro sistema político, lo vuelve susceptible de emplazarse en una posición de mayor lejanía para enfrentar las problemáticas comunitarias, a diferencia de lo que sucede con los otros niveles del Estado (estados y la Federación) que tienen a la mano mejores dispositivos institucionales que les confieren finalmente, mayor capacidad financiera y de gestión.

Los Municipios distinguen de forma directa las problemáticas y demandas de las comunidades. Su arreglo organizacional proporciona a la población la posibilidad de introducirse fácilmente por los vericuetos de los despachos oficiales, estar al tanto de las actividades del presidente municipal y de los miembros de su administración, encontrarse cotidianamente y transmitirles sus molestias y requerimientos. Pero frente a esta cercanía comunicacional que puede alcanzar rangos emocionales, la organización municipal ordinariamente adolece de los recursos materiales y financieros, o de la preparación y profesionalización necesarios, o inclusive, de las facultades legales indispensables para proporcionar respuestas adecuadas a las demandas.

Parece entonces claro que los municipios en nuestro país, requieren del desarrollo de una estrategia de reingeniería institucional. Los nuevos retos que enfrenta la organización municipal pueden ser superados exitosamente siempre y cuando su organización sea trastocada por el empuje y participación de la ciudadanía.

En este panorama desafiante al que se enfrentan los Municipios en la actualidad, surge la inquietud por estudiar el funcionamiento de las administraciones pública locales en su lógica interna, pero también en su determinación política. Es decir, surge la inquietud por encontrar condiciones que favorezcan la gestión óptima de sus recursos humanos, lo cual implica la participación comprometida de sus agentes en el proceso del cambio y de la propia comunidad involucrada y para ello resulta fundamental comprender el entramado político que permite la generación de incentivos organizacionales para el cambio institucional. Pero también implica consecuentemente, la incorporación de nuevos procedimientos administrativos que

vuelvan viable la planificación estratégica del acontecer social, la gestión eficaz, y el control y evaluación de los resultados.

Sin duda, hay distintas orientaciones teórico metodológicas que nos pueden ayudar a discernir con mayor precisión cuál es el papel que se reclama a los gobiernos locales en la generación de mejores condiciones para impulsar el desarrollo dentro de su espacio de actuación. Eso es lo que trataremos de explicar más adelante.

b) Pregunta de investigación

En el contexto contradictorio y complejo que acabamos de referir, y ante el constante deterioro en el interés de la población por participar en los asuntos públicos en los municipios de nuestro país como consecuencia del deterioro mismo de la política como mecanismo resolutivo de la realidad social que se presenta insuficiente, si es que no desastrosa (pobrezas, exclusiones, violencias), brota de manera natural la interrogante sobre la posible existencia de una relación causal entre la participación ciudadana y desarrollo local. Esto es, surge la tentativa de averiguar teórica y metodológicamente sí la participación ciudadana en el ámbito local impacta o no, en los niveles de consenso institucional para la planificación ordenada del desarrollo social y humano.

Partiendo de la premisa de que el ámbito municipal constituye el espacio territorial donde se desarrolla la vida de las personas en el sentido de notoriedad (opuesto al anonimato) que hemos venido insistiendo, y que efectivamente los programas y políticas públicas emanadas de la organización gubernamental municipal favorecen o no la calidad de vida de la población, parece entonces pertinente realizar algunas preguntas al respecto: ¿Es indispensable la participación de la población en la definición de los asuntos que deben ser abordados por el gobierno municipal en sus programas de gobierno? ¿Qué determina lo público de un problema social? ¿Las

agendas públicas son políticas o sociales? ¿Cuáles son los mecanismos organizacionales que debe implementar un ayuntamiento para lograr la participación genuina de la población en el diseño de políticas públicas eficaces? ¿La organización municipal tiene incentivos para el cambio institucional? ¿Es factible la gobernanza en los gobiernos locales? En suma, ¿Cuáles son los dilemas y retos de la participación ciudadana en el ámbito municipal?

Pero si prolongamos los cuestionamientos a los procesos de generación y consolidación de los factores productivos que favorecen la calidad de vida de la población, ¿Qué tan relevante resulta la participación de todos los agentes económicos, políticos y sociales, incluyendo incluso, aquellos de carácter social minoritario y tradicionalmente excluidos? Sí la respuesta es afirmativa, luego entonces, ¿De qué manera el gobierno local y su administración pública realizan transformaciones jurídico-organizacionales para alcanzar la inclusión generalizada? Las preguntas pueden seguir reproduciéndose sin parar bajo esta base, pero lo central sigue permaneciendo en el rediseño institucional de relaciones gobierno y sociedad en la esfera del poder.

Ahora bien, como lo comenta Bermeo (2016:7),

“...si se parte de la idea de que todos los procesos de desarrollo para que sean reales, efectivos y duraderos en la línea del tiempo deben ser integrales e integradores, es decir atender todas las aristas del espectro social de la población y sumar la mayor cantidad de esfuerzos posibles al proceso de Desarrollo.”.

Luego entonces debemos preguntarnos: ¿Debe ser el gobierno municipal el actor principal responsable de convocar a todos los sectores de la población en los procesos de desarrollo local?; ¿Cuáles son los mecanismos más efectivos para conocer los puntos de vista de la población sobre los asuntos públicos?; ¿Qué capacidades institucionales requiere fortalecer un ayuntamiento y su administración pública para promover la participación ciudadana y generar una sociedad corresponsable en el proceso de desarrollo local?

De manera concatenada: si el fortalecimiento al interior de la organización municipal se dirigiera al impulso más efectivo de la participación ciudadana, con la intención de ampliar el desarrollo comunitario y con ello estimular los esfuerzos de asociación y colaboración entre ambos actores, si se considera este escenario factible, y por lo mismo catalizador de una nueva realidad social, entonces, ¿De qué manera, bajo qué criterios organizacionales se puede cambiar los diseños institucionales actuales al parecer insuficientes?

El desarrollo de la presente investigación se incrusta precisamente en la esfera teórico- conceptual del Municipio y su gobierno, en su espacio y en sus relaciones, intentando identificar los incentivos y costos políticos y sociales de los posibles cambios institucionales. Pero también, la investigación se esforzará metodológicamente por entender el cambio institucional a partir del rediseño organizacional de las facultades y atribuciones hoy vigentes en el Municipio de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México, tomándolo como estudio de caso.

Ya hemos señalado que el municipio entendido como espacio local, y el ayuntamiento como gobierno local, mantienen determinados rasgos que los distinguen de los demás órdenes de gobierno (Estatal y Federal). La idea relevante consiste en todo caso – y eso es lo que hemos querido resaltar- en que la vida de los hombres en general tiene un cariz más originario y natural en su desarrollo comunitario.

En nuestro país el territorio municipal es lugar de encuentro de los individuos en su vida diaria, en su comunicación, en sus intercambios objetuales y simbólicos: en su socialización real. El acontecer cotidiano de las personas transcurre en los municipios: es ahí donde precisamente se pueden volver realidad las demandas generalizadas y obligatorias para la conciencia humana de desenvolverse en un esquema donde impere la calidad de vida y el bienestar. El hecho concreto que intentamos hacer notar en este trabajo es que el Gobierno Municipal es quien posee la virtud de constituirse finalmente como el ente público más cercano a la población y de ahí en consecuencia,

su carácter estratégico para llevar a cabo eficazmente los procesos de socialización. Esa es la razón por la cual los gobiernos locales, se podría decir, originan los espacios de interacción más vigorosos y dinámicos entre quienes ejercen el gobierno y los gobernados.

Bajo estos parámetros entonces, la pregunta comprensiva que delimita el desarrollo del escrito es como sigue:

¿Cuáles han de ser los cambios organizacionales que garanticen la participación genuina de todos los sectores de la población municipal en la construcción de la gobernanza, con el propósito de generar procesos sostenibles de desarrollo?

De esta forma la investigación tratará de resolver interrogantes subsidiarias que inevitablemente acompañan al análisis ¿De qué manera se construye la gobernanza y el desarrollo en los municipios? ¿La participación ciudadana contribuye a este propósito? ¿El actual diseño institucional de los gobiernos locales facilita la consecución del fin? En suma, este trabajo pretende encontrar una relación causal entre la participación genuina de la población de un municipio y la construcción de la gobernanza y el desarrollo humano y social.

c) Objetivos

Una vez planteadas las preguntas que dirigirán el desarrollo de la investigación, a la vez que la delimitación del espacio geográfico y político en la que se asentará la misma, parece necesario ahora definir los objetivos y los alcances del estudio.

Es decir, el trabajo que realizaremos requerirá de la exposición de un análisis teórico-conceptual, y del desarrollo de un enfoque teórico metodológico cualitativo --que no será otro que el nuevo institucionalismo organizacional--, con el objetivo principal de:

Explicar la relación causal existente entre la participación de los actores de la población de un municipio y su incidencia en la construcción de la gobernanza que contribuya a la generación de procesos sostenibles orientados hacia el desarrollo en los espacios locales.

Para producir la explicación que sustente la formulación de esta relación, se tomará como estudio de caso el Municipio de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México.

La consecución del propósito central de la investigación demanda por lo menos el análisis de tres temas fundamentales para su explicación: ¿Cuáles son los mecanismos actuales que operan en el ayuntamiento de Tlalnepantla para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿La participación de la población en la definición de los problemas comunes y en las alternativas de solución, ocurren de manera espontánea y comprometida o son consecuencia de los arreglos normativos-organizacionales? ¿El logro de procesos de desarrollo sostenibles en la línea del tiempo requieren forzosamente de la participación de la población del municipio o responden a lógicas distintas donde sólo ciertos agentes económicos, o políticos, o sociales son necesarios para su consecución?

Precisamente a partir del objetivo general plasmado en párrafos anteriores y en correspondencia con el mismo, se desprende la siguiente propuesta general de análisis que permitirá el desarrollo del escrito:

El diseño, operación e implementación de mecanismos institucionales que aseguren la participación de todos los actores de la población de un municipio, facilitan la construcción de procesos sociales y económicos sostenibles en el tiempo que influirán en la corresponsabilidad y en la acción colectiva entre

sociedad y gobierno, trayendo como consecuencia estadios superiores de gobernanza y desarrollo.

Como ya se comentó, en el logro del objetivo general, se han de desarrollar las características y condiciones necesarias que debe poseer el diseño institucional del gobierno municipal para abrir los espacios organizacionales que alienten la participación de la población que habita el municipio, en el entendido de que ello permitirá delimitar de mejor manera los problemas, las necesidades y las aspiraciones mutuamente compartidas, y que eventualmente tendrían que ser consideradas por el ayuntamiento y su administración al momento de plantear estrategias y programas de gobierno que redunden en mayores niveles de bienestar y calidad de vida.

No está de más señalar, que los alcances de la investigación se limitan al análisis de lo público y de lo colectivo, debido precisamente a que refieren contenidos conceptuales necesarios para gobernanza y corresponsabilidad social, siendo del todo innecesario (e incoherente metodológicamente) tratar de comprender las motivaciones de la acción individual. Las interacciones que se suscitan entre el gobierno municipal y sus comunidades se encuentran engarzadas en la acción colectiva y en la organización institucional, en la generación del servicio público y en el dominio político partidista. La noción de la comunidad en todo caso, como se verá más adelante, será vista como un estadio superior de integración que va más allá de la simple colectividad. Como resume atinadamente Merino (2010:12):

“si algo no es de utilidad o de interés colectivo; si algo no se conoce, no se sabe o se oculta; o si algo no es accesible y abierto, tampoco puede definirse como si fuera público”.

De la misma manera, la decisión a participar en los asuntos públicos será entendida como participación ciudadana, y mejorar la calidad de vida, como desarrollo social. Ambas generalmente son el resultado de la acción colectiva entre los actores sociales, económicos y políticos que cohabitan en el municipio, por lo que dar explicación a conductas y patrones de comportamiento individuales resulta insubstancial en este caso.

Por lo anterior, el planteamiento general de la investigación incluirá la comprensión de un proceso transversal en el gobierno y la administración pública municipales a fin de encontrar los elementos organizacionales que expliquen el desarrollo local. De esta manera, los conceptos centrales que serán revisados en el presente trabajo son:

- Municipio, Ayuntamiento y Administración Pública Municipal
- Gobernabilidad y Gobernanza en los espacios locales
- Participación Social y Ciudadana
- Políticas Públicas y Desarrollo Local.

En el esclarecimiento de la relación causal entre participación ciudadana, gobernanza y desarrollo municipal, la investigación se estructurará en un esquema de capitulado que permitirá la comprensión de la conceptualización básica, los hallazgos de mayor relevancia, y las conclusiones generales.

Es así como en el *primer Capítulo* se propone revisar y desarrollar los postulados teóricos sobre los que descansa la investigación, mediante la exposición de los principales conceptos y definiciones relativos a las variables objeto de estudio (municipio, participación, políticas públicas y desarrollo social). Este análisis permitirá llevar a cabo la construcción del llamado Marco Teórico Conceptual, espacio que facilitará no sólo la exposición, sino también la reflexión de cada una de las categorías ya mencionadas, para así determinar, conceptualmente el objeto de estudio.

El *Capítulo segundo*, tiene como objetivo determinar la estrategia teórica metodológica del estudio, que no será otra más el denominado *nuevo institucionalismo organizacional*, con objeto de explicar las determinaciones político-sociales que permiten el cambio institucional. A partir de ello, podremos identificar los elementos clave organizacionales que permitirían la reconstrucción de las facultades y atribuciones del órgano municipal en su búsqueda de responder las solicitudes ciudadanas de desarrollo y mantener al tiempo la gobernabilidad y legitimidad de sus prácticas político-administrativas. Ello nos permitirá entender la generación de

entidades gubernamentales fincadas en los procesos de gobernanza, así como de los mecanismos institucionales que facilitan la construcción de ciudadanías participantes, y con ello comprender también los cambios en los diseños, implementaciones y operaciones de las políticas públicas que incidan en la construcción del desarrollo municipal.

Una vez determinadas las estrategias metodológicas que habrán de permitir el desarrollo de la investigación, se obtendrán como resultado los factores que efectivamente contribuyen a la generación de mecanismos que garanticen la participación ciudadana en los municipios. Es así como el *tercer Capítulo*, tiene por intención señalar cómo los elementos que facilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos están relacionados con las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y sus administraciones, de tal suerte que los cambios organizacionales (y las resistencias sistémicas a realizarlos) que se efectúen en su interior permitirían correlacionar los elementos estratégicos para la construcción de la gobernanza y la corresponsabilidad, y con ello una reingeniería en el diseño e implementación de las políticas públicas que contribuyan a la generación de procesos de desarrollo en los espacios locales.

Para el logro de este propósito, como se ha mencionado, se han de aplicar la metodología descrita en el *segundo Capítulo* en un estudio de caso: el Municipio de Tlalnepantla de Baz, para de esta forma, poder correlacionar si los elementos implícitos en el diseño institucional de los mecanismos que fomentan la participación ciudadana, impactan favorablemente, o no, en la generación de desarrollo local. Esto es, a partir de la concepción teórica y metodológica de nuevo institucionalismo en su vertiente organizacional, daremos cuenta que el desarrollo humano y social de las comunidades pasa primeramente por contenidos de índole política, para después arribar al orden administrativo de los gobiernos municipales.

Finalmente, en las *Conclusiones* se realizará una breve revisión comprensiva del tema desarrollado, haciendo hincapié premisas políticas desarrolladas y con ello su relevancia en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y organizacionales

de los gobiernos municipales, en la calidad de vida de la población y en el diseño e implementación de políticas públicas que favorezcan positivamente la generación de bienes y servicios públicos que puedan ser considerados, en última instancia, como desarrollo local.

1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Esta investigación se enmarcará en la perspectiva teórico-metodológico denominado *nuevo institucionalismo*, en su versión *organizacional*, en la medida que plantea convenientemente en nuestra opinión, un modelo de explicación causal capaz de distinguir la acción política durante los procesos de cambio organizacional en las instituciones, incluyendo por supuesto el análisis de la instancia local, objeto de nuestra indagación.

Pero previo a esta explicación causal sugerida entre participación ciudadana y organización institucional municipal y su posible incidencia en la construcción de la gobernanza local que contribuya finalmente a la generación de procesos sostenibles orientados hacia el desarrollo en los espacios locales, es necesario abordar al menos tres temas centrales en el examen, dado que estos mismos serán los que comprendan los contenidos conceptuales determinantes en el estudio.

Es importante señalar que este escrito se basa en el supuesto, comentado en la introducción del documento, de que los procesos de desarrollo local, donde todos los factores de producción con los que cuenta un municipio tiene un desenvolvimiento favorable en la línea del tiempo, únicamente pueden darse si existen mecanismo que faciliten, fomenten e impulsen la participación de todos los actores y sectores que componen la población municipal, además de promover la acción colectiva en la confección, operación y evaluación de programas de gobierno y políticas públicas que impacten positivamente tanto en la gobernanza como en el desarrollo local.

En consecuencia, en esta relación causal se distinguirá como efecto de las modificaciones organizacionales en el gobierno municipal el desarrollo local, social y humano; y como causa del mismo, los mecanismos institucionales (las reglas del juego formales e informales) que alientan la participación de todos los actores sociales, económicos y políticos que interactúan en ese espacio. En este sentido, las

causas de la explicación que intervienen en el proceso se definen como *Municipio, Gobernanza y Políticas Públicas*.

De esta forma haremos una revisión sobre las diversas corrientes teóricas de cada uno de los temas generales mencionados y se expondrán tanto los preceptos conceptuales, como las reflexiones centrales su construcción, de manera tal que se pueda conocer con amplitud y diligencia cada uno de los componentes que tienen estos enunciados teóricos.

Comenzaremos pues, con un repaso sobre la teoría y los principales conceptos de lo que es el municipio, en el entendido de establecer primeramente el espacio dónde será ubicada la relación causal objeto de estudio. Se pondrá de manifiesto la importancia de este ámbito de gobierno en la construcción actual de los Estados, así como las implicaciones sociológicas y politológicas que tienen al momento de impulsar la participación ciudadana y la construcción colectiva de la gobernanza. Como se verá más adelante, son los únicos espacios en los que la evolución de ambos elementos se presenta con relativa claridad al análisis.

En el segundo apartado temático, se llevará a cabo un recuento teórico sobre el concepto y la importancia de la participación social y ciudadana y su incidencia en el desarrollo local, así como los instrumentos legales e institucionales actualmente existentes para tal fin en los municipios de México. Estos elementos relacionados con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la generación de la gobernanza, serán el centro de la relación causal más relevantes a lo largo de la presente investigación, por lo que su anclaje teórico será fundamental.

Por último, en el tercer apartado se establecerá el proceso teórico de diseño y construcción de las políticas públicas, entendido como una fase política-administrativa que reclama, necesariamente, la participación y el involucramiento de los actores sociales para dar forma y consistencia en su desarrollo. En esta fase de construcción de agendas públicas, se consideró necesario puntualizar la dimensión política de las políticas públicas (intereses, incentivos, costos), cubriendo de esa manera el aspecto

metodológico del nuevo institucionalismo organizacional que percibe los cambios de las instituciones no sólo como ruptura de sus límites y constreñimientos formales, sino sobre todo, como búsqueda de sentido de los valores sociales y culturales que cubren el desarrollo de los cambios. Es decir, las transformaciones legales –de facultades y atribuciones- de los aparatos administrativos de los gobiernos municipales, se encuentran estrechamente relacionadas con las percepciones y valores culturales predominantes en la sociedad, pero también con las intencionalidades teleológicas de los actores políticos de perpetuarse como grupo en el poder.

1.1 Construcción del problema objeto de estudio

Los gobiernos locales en nuestro país tienen ante sí un gran dilema por resolver actualmente y al parecer, no será tarea fácil. Por una parte se constituyen como la esfera de gobierno más próxima a la ciudadanía y sus prácticas de autoridad se ejercen en el espacio en el que se desenvuelve la vida misma de la gente, es decir, sus prácticas, sus buenas o malas decisiones de carácter público, influyen directamente para bien o para mal en el ambiente social en el que las personas llevan a cabo sus actividades cotidianamente; por otra parte, las facultades legales y las capacidades financieras de su organización institucional se distinguen por su constante deterioro y debilidad, muy a pesar de los rediseños constitucionales que fueron sujetas en la década de los ochentas y noventas. De hecho se podría decir que sus procesos y procedimientos con los que actúan son ambiguos o mal elaborados, y si no lo son, de cualquier manera son susceptibles en la práctica de no ser observados por los servidores públicos, lo que genera ineficiencias y discrecionalidades, por no mencionar la enorme opacidad en la gestión.

Esta contradicción se vuelve más nítida cuando observamos el hecho de que la población se acerca con recelo a estos espacios de gobierno, porque sabe perfectamente que en realidad hay pocas posibilidades de que sus necesidades sean resueltas ahí. Y ello, no radicaría esencialmente por la falta de voluntad política y administrativa de las autoridades, sino que generalmente esta insuficiencia que se

vuelve vacío institucional para el ciudadano, se encuentra asociada con la ausencia de arreglos organizacionales que impiden que la población encuentre respuestas adecuadas a sus demandas. Son los ayuntamientos y su proximidad con las personas, quienes deberían de conocer en primera instancia la enorme cantidad de problemas y necesidades de la población y de contar por lo mismo con los instrumentos resolutivos eficaces para enfrentarlos. Pero que eso no suceda generalmente así, promueve hábitos sociales de desencanto y desapego hacia las instituciones, desalentando los procesos comunicacionales y la persecución de objetivos de la ciudadanía.

En esta circunstancia de orfandad organizacional, el ciudadano común prefiere acudir a la oficina del gobernador o de los secretarios de despacho, para exponer sus necesidades bajo la lógica, bajo el esquema imaginario que probablemente ahí, en ese espacio de poder, sí existe la voluntad y la capacidad (presupuestaria, procedimental, facultativa) de resolver sus problemáticas. Que esto suceda o no resulta accesorio, el hecho es que la participación social de los ciudadanos se reproduce con mayor asiduidad e intensidad en niveles de poder distintos a los municipales (federal y estatal), donde los dispositivos de participación ciudadana parecen tener mayor peso e influencia en las determinaciones y resoluciones de las autoridades.

Lo anterior nos lleva al problema central del desarrollo en las instancias locales. Parece ser que la buena organización de los aparatos de gobierno resulta “crucial” para el desenvolvimiento de las comunidades. Así lo entiende y lo refiere Pablo Manuel Chauca (2009:25) al argumentar el desarrollo local en el contexto de crisis económica global:

“En el debate sobre el desarrollo el tema de las instituciones es crucial. Con la transformación del Estado y el reconocimiento de que el mercado no lo es ni hace todo, se ha enfatizado en las instituciones como el ámbito en el cual los agentes económicos y sociales tienen acceso a los

recursos y pueden reforzar su potencial de ingresos. En este sentido, adecuar las instituciones llega a ser el paradigma dominante en la formulación de políticas en la agenda de desarrollo”
En el enfoque de desarrollo local que hemos adoptado, a las instituciones locales se les asigna un papel central en la tarea de apoyar a las personas frente al impacto de cambios macroeconómicos y contextuales y de encontrar nuevas maneras de mejorar sus modos de vida a través del acceso a recursos y empleos. A nivel local, las instituciones se constituyen en instancias mediadoras que vinculan las políticas macro con los agentes económicos y sociales a nivel de la comunidad, así como en un entorno en el cual las personas se encuentran con reglas del juego cambiantes, ya sea como individuos o colectivamente.”

Pero que el desarrollo de las comunidades sea en efecto un asunto institucional nos lleva a evaluar la importancia radical de las orientaciones ideológicas de los regímenes políticos. Esto es, la organización Estatal y sus prácticas de gobierno adquieren gran relevancia en el posible desarrollo exitoso de las poblaciones. El enfoque teórico metodológico del nuevo institucionalismo organizacional (que utilizamos en esta investigación como herramienta cognitiva) ha percibido no sin error, que la gran contienda del mundo contemporáneo se encuentra en ver quien detenta y reformula las reglas de juego “que guían la acción política y económica”. Powell y Dimaggio (1991:67-69) lo sintetizan en su escrito acerca del institucionalismo organizacional de la siguiente manera:

“Uno de los principales objetivos de este libro es tratar directamente con los problemas del cambio, el poder y la eficiencia. Hasta ahora es justo decir que el nuevo institucionalismo ha prestado más atención a los procesos de legitimación y reproducción social. Hemos hecho hincapié que los ambientes organizacionales se componen de elementos culturales, esto es, creemos que se dan por hecho reglas ampliamente promulgadas que sirven como patrones para organizar. La reproducción institucional ha sido asociada con las demandas de poderosos actores centrales, como el Estado, las profesiones, o agentes dominantes dentro de las áreas organizacionales. Se han destacado las limitaciones impuestas por las instituciones y se ha subrayado la ubicuidad de las reglas que guían la conducta. Pero las instituciones no sólo son limitaciones producto de acciones humanas. En realidad las reglas se construyen mediante un

proceso de conflicto y prueba. Burn y Flam abordan este punto enérgicamente cuando argumentan que las principales luchas políticas en las sociedades modernas giran en torno a la formación y reforma de los sistemas de reglas que guían la acción política y económica”

Y lo que acabamos de referir puede resultar importante. El desarrollo de las personas, de las comunidades, de las naciones, pasa por la reconfiguración institucional de los aparatos de poder, y por lo mismo por el catálogo ideológico y de valores que sustenta la acción política. La crisis económica global que nos encontramos desde hace cuatro décadas está relacionada con la conformación de un sistema productivo basado fundamentalmente en la ausencia o poca actividad de los aparatos estatales en la regulación de los mercados de intercambio, y con ello, en la disminución de sus capacidades administrativas, financieras y de gestión. Esto se ha intensificado en los espacios locales, donde las autoridades administrativas cuentan con menos recursos para responder la diversidad de demandas ciudadanas, las cuales a su vez, surgen como consecuencia de la destrucción de sus modos particulares de reproducir su existencia material y simbólica.

El neoliberalismo, en pocas palabras, ha traído consigo un contexto de pobreza generalizada y de desarticulación institucional a partir de su predominio ideológico y poderío económico. Las reglas de juego del poder institucional, que condicionan conductas y aparejos legitimadores, se encuentran sujetas a décadas de orientaciones y especificidades del libre mercado exacerbado.

Bajo esta lógica argumentativa, Furlan (1995) plantea razonablemente la existencia de factores contextuales que fundamentan el nuevo papel que juega a escala global el Municipio y su gobierno. Dichos factores pueden resumirse en los procesos internacionales de consolidación y búsqueda de calidad democracia, la crisis del Estado ante su incapacidad resolutoria, las políticas de descentralización surgidas de la lógica neoliberal y las mismas crisis económicas y financieras al interior de las naciones que redundaron en la búsqueda de políticas de desarrollo social.

Por lo mismo, el desarrollo local se encuentra profundamente relacionado al régimen político dominante en las naciones. Las competencias y los recursos de los gobiernos locales están condicionados por las orientaciones generales de los gobiernos estatales.

Furlan (1995) también hace hincapié en el trasfondo político de las prácticas administrativas de los gobiernos locales. Nos recuerda que en América Latina por citar una región desdibujada política y administrativamente, los gobiernos autoritarios centralistas de las décadas pasadas originaban municipios dependientes, subordinados y vaciados de competencias y recursos, donde la acción gubernamental se reducía prácticamente a la gestión burocrática de los servicios públicos.

Los procesos democráticos actualmente han comenzado a consolidarse en la mayoría de las regiones del mundo, suscitando no sólo reajustes de los sistemas políticos, sino también promoviendo tendencias encaminadas a la descentralización de las funciones y de los recursos gubernamentales.

Esto es, la crisis del Estado a nivel mundial de las últimas décadas no únicamente ha traído consigo desequilibrios macroeconómicos y desconfianza hacia los gobiernos, de igual forma ha facilitado el desarrollo de procesos de descentralización y democratización que han alcanzado fundamentalmente a los gobiernos locales. Los deterioros económicos, han originado diferencias y desorden entre los recursos que cuentan las administraciones locales y los gastos de los Estados, provocando con ello que las instancias locales revalúen sus regímenes impositivos y su propia organización con la intención de equilibrar sus egresos con los ingresos en un escenario social caracterizado por la penuria económica y una constante demanda de servicios, oportunidades y desarrollo.

En todo caso la crisis del Estado es una realidad que embiste en todos los niveles de gobierno. El mal desempeño económico que tienen las administraciones estatales y federales en general, repercute de manera sistemática en la distribución y ordenación

total del gobierno, reflejándose en una marcada incapacidad organizacional para dar respuesta coherente a los ciudadanos. Que sea así la dinámica administrativa actual, obliga a una redefinición estructural que mejore el funcionamiento del municipio. Las tendencias reformistas mundiales del sector público han venido acompañadas con una serie de procesos de descentralización hacia las esferas locales, que parece ser uno de los elementos centrales del cambio institucional. Esta tendencia reformista se funda argumentativamente, como ya se ha mencionado previamente, en la indudable cercanía y conocimiento de las necesidades ciudadanas, así como en las coordenadas abiertas por la gestión local que posibilita comportamientos que aspiran a ser democráticos y participativos. En otro texto esclarecedor, dé nueva cuenta Furlan (1995:30) precisa la idea:

(...) el concepto que la descentralización es una respuesta a un contexto histórico caracterizado por cambios en el modelo de desarrollo, en el régimen político y en el conjunto de nuestra cada vez más compleja organización social.

“(...) se ha hablado del agotamiento de un modelo de desarrollo que trajo aparejado el centralismo y se ha hablado también del modelo de desarrollo emergente, cuya característica más destacada es la globalización de la economía y la creciente interdependencia. En cuanto a la relación entre el régimen político y la descentralización, se ha señalado de qué manera esta surge a partir de la necesidad de aumentar la legitimación y la gobernabilidad del sistema democrático. Por eso se ha sostenido, con acierto, que la descentralización tiene por objetivo aumentar la participación de la ciudadanía, contribuyendo al perfeccionamiento del sistema democrático. Desde este punto de vista, la descentralización es bastante más que un proceso de traspaso entre entes gubernamentales y no puede agotarse en ello. Por último, la eficiencia de la descentralización no es sólo política, también es económica, ya que permite adecuar la oferta de servicios locales a la demanda local y mejorar los costos de las prestaciones públicas.”

Bajo esta perspectiva, las tareas de descentralización y modernización administrativa vendrían a redefinir la dirección las políticas públicas locales. Entendiendo por descentralización a la redefinición de la organización pública, la desconcentración y la

reforma administrativa a través del desarrollo de nuevos equilibrios en la organización política que terminen redistribuyendo el poder del centro y la periferia. La modernización administrativa en cambio, consistiría en el proceso global de transformación productiva, del cual resultaría imposible abandonar o alejarse totalmente y en donde también se inserta la descentralización. Vistos así los cambios generales, parecerían indicar que existe una propensión irreversible hacia la preeminencia de los contenidos y prácticas de los gobiernos locales.

La noción de autonomía local está relacionada con los procesos de fragmentación y pluralidad política ocurridos en la década de los ochenta del siglo pasado a nivel global en las naciones emergentes, que desembocarían en lógicas de descentralización territorial del poder y en críticas permanentes hacia la ordenación centralizada y autoritaria del ejercicio del poder político. Las diferencias de desarrollo al interior de las naciones, en donde algunas regiones y zonas específicas gozan de los beneficios de la acumulación mientras que otras solo lo padecen, han de alguna manera justificado y sustentado la idea de lo local como el ámbito en donde el desarrollo y políticas públicas pueden finalmente engarzarse virtuosamente.

Y precisamente estas políticas públicas para el desarrollo humano y social, requieren de la redefinición de una política fiscal y administrativa que se incline más por la racionalidad y eficiencia en la prestación de servicios gubernamentales, que por establecer registros impositivos ante la escasez de recursos públicos.

Las transformaciones que operan actualmente en la sociedad demandan nuevas funciones y mayor capacidad de gestión a los gobiernos municipales, pero también se requiere que los cambios vayan acompañados por una mayor autonomía administrativa, sostenida sólidamente primero por una real autonomía política. El final del siglo XX pareció de alguna manera poner entre paréntesis la viabilidad de los estados nacionales. Inmersos en la paradoja de la globalización que fomenta reducciones ideológicas a la vez que auspicia la irrupción de particularismos, los estados nacionales se ha encontrado supeditados a tratar de lidiar con diversas y continuas crisis (fiscal, de legitimación, de operatividad, de acumulación y distribución

de la riqueza) viéndose obligados a ampliar la comunicación y deliberación con el conjunto de actores sociales, forjando de esta manera una línea poco clara entre lo público y lo privado, y con ello, una redefinición de las relaciones entre los órganos de poder y la sociedad misma.

Es por lo anterior, que parecería una obviedad señalar que la acción estratégica de los gobiernos locales se encuentra en volver exitosa la economía de las comunidades, transformando al municipio en verdadero órgano de desarrollo.

Pero los enfoques al nuevo papel que debe jugar los municipios en el desarrollo de las comunidades y la fórmulas que deben seguirse para su consecución, no se reducen a únicamente a las visiones que vinculan las transformaciones globales con los procesos de desarticulación de los aparatos estatales, también, existen posiciones que abordan los cambios organizacionales de municipio desde una perspectiva que dimensiona los elementos endógenos de la transformación. Es el caso de Pleitavino y González (2005), que se inclinan más por un examen de eticidad política colaborativa y solidaria, que por la reconstrucción administrativa a partir de la descentralización y modernización de los servicios públicos.

Para estos autores existe otra mirada acerca de la conducta que deben jugar los gobiernos locales, al enfatizar que la ciudadanía y los tiempos actuales exigen que los ayuntamientos tengan un desempeño más activo en el fomento de la vida local. Esto es, las demandas contemporáneas diversas y solidarias, obligan que los gobiernos locales dirijan sus planes y esfuerzos en dar forma y realce al bienestar de la sociedad mediante su inclusión en la toma de decisiones. Más allá de la eficacia administrativa, el asunto del desarrollo local pasa por la satisfacción personal de las formas de vida.

Bermeo (2016) sugiere algo semejante: los gobiernos locales no son un aparato administrativo solamente, son sobre todo liderazgos sociales. Eso significa que los gobiernos deben fomentar la participación de los ciudadanos en la elaboración y confección de las políticas públicas que se implementan al interior del municipio. Por lo mismo, deben coordinar recursos, generar infraestructura y ofrecer ventajas para la

instalación de industrias que proporcionen empleo. Pero además deben ser un vehículo organizacional que sirva de intermediario con los sectores privados de la economía para la obtención de créditos, para fomentar programas de capacitación y adiestramiento, pero sobre todo, para impulsar la participación de la población en los asuntos del desarrollo creando espacios donde converjan todos los sectores involucrados, incluyendo instancias de cooperación intermunicipales e interinstitucionales que estén comprometidas con el desarrollo local y regional.

Desde esta perspectiva el Municipio, metáfora de gobierno y comunidad, aparece como promotor del desarrollo más que “administrador” socioeconómico, obligándolo a generar las condiciones necesarias para el diálogo deliberativo y democrático entre los distintos actores sociales que constituyen las redes locales. Bajo esta lógica entonces, las políticas públicas deberán alcanzar un carácter verdaderamente público, pluralista y participativo, a la vez que integral y sostenible.

Algo parecido a la estrategia alternativa sugerida por Enrique Cabrero (1996). Para Cabrero en el contexto de la reestructuración del orden económico, político y social contemporáneo, las transformaciones a nivel local y regional se vuelven un objetivo necesario y en una estrategia alternativa para la planificación del desarrollo humano solidario. En este sentido, el desarrollo deberá estar vinculado a agendas políticas administrativas que incluyan el aumento de la producción, el progreso técnico, la distribución del poder, del ingreso y de las oportunidades individuales y colectivas, así como la preservación de los recursos y del medio ambiente en general.

Pero lo que acabamos de señalar, responde al reconocimiento casi generalizado de los estudiosos del fenómeno comunitario, de que la teoría económica clásica resulta insuficiente para explicar las particularidades territoriales en los procesos de desarrollo. Esta capitulación de los instrumentos teóricos metodológicos tradicionales en la esfera económica, ha fortalecido la idea que privilegia el derecho de los actores sociales territorialmente afines para adquirir un cierto dominio de su desarrollo que se extiende a la construcción de una autonomía relativa frente al estado centralizado.

Así por ejemplo los estudios realizados por Godart, Ceron, Vinaker, y Passaris (1987) se fundan en la noción de espacios de desarrollo como categoría de análisis para explorar los temas relacionados a la economía local, y a partir de ello la puesta en escena de tres dimensiones sociales de examen interconectadas. Esto es, como consecuencia del análisis fundado en la territorialidad, se abre la posibilidad de explicar la razón por la cual los ciudadanos deben participar en la selección de objetivos y medios para su desarrollo, pero también, de su empeño por encontrar alternativas novedosas que aminoren los impactos de las crisis económicas sobre sus enclaves, así como su búsqueda de constituirse en espacios de auto transformación económica y social del desarrollo.

No es una casualidad que los debates actuales sobre desarrollo regional estén concentrados en la planeación territorial. Como señalan Muñoz y Holguin (2001:5):

“En la perspectiva territorial (...) no se fija a priori la relación jerárquica de las regiones, sino que el análisis tiene como punto de partida el estudio profundo de las particularidades de cada una de las regiones en sus diferentes componentes: económicos, políticos, sociales, culturales, y ambientales. En esta perspectiva, el estudio del tiempo y de la historia, considerados como los factores conformadores de la identidad y la estructura regional y local, desempeñan un papel fundamental hasta quedar convertidos prácticamente en las dimensiones decisivas de cualquier proceso de planeación y gestión del desarrollo regional y local”

En todo caso, los procesos de desarrollo de las especificidades territoriales, comprende un nivel de mayor de autonomía organizacional y una adecuada racionalización administrativa. La gestión del sector público local al ponderar la proximidad entre los bienes públicos que la comunidad recibe y el costo que éstos implican, promueve la deliberación y consenso de los actores sociales inmiscuidos, pero al mismo tiempo también promueve el desarrollo de instancias y procesos de transparencia y rendición de cuentas que aparecen naturales y evidentes en la valoración comunitaria.

Sin duda, al vigorizar la maniobrabilidad institucional del gobierno y de la administración pública de los municipios, la posibilidad de producir una buena planeación para la producción, mantenimiento y mejoramiento de las obras y servicios públicos municipales se ensancha, y con ello, las bases para el desarrollo integral del municipio. Pero si sumamos al fortalecimiento institucional la participación decidida de la población en los asuntos públicos, entonces el círculo administrativo parecería que se cerraría de forma virtuosa.

Como lo expresa en su texto Claudio Tecco (1997), la modernización en nuestros días, repleta de claroscuros y complejidades, de avances aparentes y retrocesos evidentes, en donde los referentes políticos e ideológicos se inscriben en la lógica de los particularismos culturales, requiere necesariamente de una visión comunitaria. La modernización se vuelve un asunto que rebasa los tradicionales límites nacionales para regular en la organización comunal, y por lo mismo se ha trasfigurado en un proceso de cambios que pueden ser previstos, reflexionados y planeados para trastocar las actuales administraciones muchas veces contradictorias y burocratizadas, en gobiernos con atributos institucionales suficientes para el diálogo deliberativo y solvencia administrativa que permitan, de la mano de la población, gestionar el desarrollo local. Estas transformaciones al final de cuentas, se construyen mediante la concreción racional interna de la propia organización y con la formulación “externa” de políticas consensadas con la comunidad.

La modernización de las instancias de gobierno local de esta forma, demanda de una reingeniería de facultades legales y reglamentarias que regulen efectivamente las esferas nacionales y locales en su ejercicio administrativo, en la inteligencia que la eficiente delimitación de los espacios territoriales para la gestión pública, suscitará una adecuada racionalización de los recursos y una clara orientación estratégica de los servicios prestados en beneficio de la calidad de vida de la población.

De esta manera entonces, parecería que modernizar supone la construcción de administraciones eficientes y en consonancia con las necesidades de la ciudadanía. Y para lograrlo resulta entonces indispensable transformar la manera tradicional de

pensar y actuar en las administraciones públicas locales: precisando las metas y objetivos que se quieren conseguir; ordenando y perfeccionando los aparatos administrativos; depurando los recursos humanos en función de capacidades y logros; diseñando las políticas y los servicios desde una lógica que soslaye las refriegas partidistas de poder, y generando dispositivos comunicacionales que motiven la participación ciudadana en la definición y solución de los asuntos públicos.

El fortalecimiento institucional del municipio será de esta forma, la piedra de toque que permita no sólo el desarrollo comunitario, sino también su sostenibilidad en la línea del tiempo. De eso se trata precisamente la reconstrucción organizativa del municipio: se constituye como el órgano administrativo y de gobierno subnacional capaz de resolver los desequilibrios sistémicos de la acumulación y la acción fallida del Estado nacional.

Pero la acción futura de los gobiernos locales no se encuentra relacionada con la consecución de los grados metarrelatos de la modernidad. Su búsqueda no es libertaria, aunque en el fondo promueva el respeto a los particularismos, tampoco es igualitaria, aunque intente denodadamente la nivelación social. En donde si hay cierta coincidencia con los axiomas modernos ilustrados, es en la búsqueda de la fraternidad solidaria y de la felicidad que otorga el buen vivir.

De cualquier manera la sostenibilidad del desarrollo requiere de la conjunción de políticas públicas que auspicien la participación social, el bienestar social, el crecimiento económico y la ordenación territorial.

Se trata en síntesis, de alcanzar una organización institucional que produzca resultados y no únicamente atempere problemas; una organización cuyo proyecto central sea la construcción colectiva de gobiernos y administraciones. Y para hacerlo, los órganos locales deberán contar con autoridades sensibles a las problemáticas sociales y no sólo a los intereses y ventajas que supone su posición de poder. De igual forma, será necesario que cuenten con planes y programas estratégicos que

establezca fines solidarios y medios pertinentes para alcanzarlos en concordancia con la estructura poblacional.

Pero parecería evidente que la consecución de tal restructuración depende de la participación de los ciudadanos: componente contemporáneo omnipresente capaz de alterar y refuncionalizar toda organización política-social. En este sentido, los gobiernos locales tienen que poseer una concepción clara del rumbo ciudadanizado de la política actual. La planificación estratégica es un instrumento que facilita a las organizaciones precisar sus fines, al igual que los modelos procedimentales esenciales para consumarlos.

Una interacción fructífera que logre la autoridad con la ciudadanía, estará basada en una comunicación efectiva y una deliberación consensuada, diferenciando los roles y formas que adquiere la ciudadanía, según sus intereses y temporalidades (electores, activistas, contribuyentes, usuarios de servicios, etc.) con los programas y planes generales de desarrollo.

Otro aspecto relevante de la reorganización municipal es el relativo a las relaciones inter-institucionales. Los gobiernos y sus niveles no actúan independientemente, sólo como categorías conceptuales podemos establecer delimitaciones operacionales. Pero el hecho es que el complejo gobierno se encuentra imbricado estructural y de forma sistémica: el gobierno local no únicamente demanda recursos o ejercicios administrativos de otras instancias de poder, sino que también requiere de la vigilancia y el reconocimiento de las otras entidades institucionales sobre su actuar.

De igual forma, si la intención de los gobiernos locales es el desarrollo de la acción colectiva, entonces parece indispensable la producción de procedimientos de diagnóstico, racionales y pormenorizados, que permita conocer la realidad del sistema productivo local, pero también en su ampliación sistémica. Esto quiere decir, que resulta indispensable conocer no sólo los recursos al interior de las comunidades, sino su posible imbricación con los dispositivos legales y administrativos externos al

espacio local, así como de producción y consumos dominantes, regionales e internacionales.

No obstante lo anterior, la realidad es que en nuestro país la acción estratégica en la producción de políticas públicas locales es aún insuficiente, al igual que los instrumentos institucionales que aseguren la participación genuina de los ciudadanos. La ausencia de recursos materiales y técnicos solventes (o las orientaciones políticas mismas del gobierno), vuelve improbable el diseño racional de las mismas. En estas circunstancias propias de nuestro desarrollo balbuceante, las estrategias y planificaciones se desvanecen ante la urgencia de lo necesario, escapando con ello de la obligatoriedad normativa, e inclusive, moral.

Es por ello que sugerimos que la labor conjunta que realizan el gobierno municipal y sus administraciones con la población en la búsqueda del desarrollo económico local, tendría que ser central en un contexto caracterizado por la fragmentación política que fomenta descentralizaciones y mayores autonomías municipales, siempre y cuando se consigan instaurar mejores estadios de gobernanza y acción colectiva participativa. Pero ello también implicaría un proceso constante no sólo de liberalización política, sino de una efectiva pluralidad democrática. Las transformaciones y las tendencias actuales de nuestro sistema político y de partidos parecen dirigirse precisamente al aumento de la pluralidad política y probablemente con ello, a un continuo proceso de segmentación y descentralización de la vida pública.

El complejo entramado político actual en nuestro país, surgido de la diversidad de las fuerzas políticas e ideológicas en su búsqueda de la preponderancia en el sistema, presumiblemente apunte a la confección organizacional que desemboque en una mayor autonomía gubernamental del ámbito local frente al centro. Las dinámicas de nuestro sistema político, sus arreglos formales e informales, junto con las mismas solicitudes globales que apelan a la satisfacción de los particularismos comunitarios, posibilitarán la disgregación de los recursos financieros y presupuestales y con ello, mayores estándares de autonomía regional y local.

La posición de los gobiernos municipales resulta estratégica en este sentido en función de la natural proximidad que subyace con los desequilibrios, desencuentros e insuficiencias de las comunidades. Ya hemos señalado que los ayuntamientos poseen una mirada distinta a las problemáticas de las regiones, y con ello la posibilidad de accionar administrativamente de manera particularizada, recogiendo activamente las solicitudes sociales, congregando sectores privados para la unificación de recursos, y conformando alianzas con otras instancias del sector público, o con organizaciones de la sociedad civil.

Como sostiene atinadamente Claudio Tecco (2004:8-9), el modelo actual de desarrollo local sostenido en la acción colectiva trenzada entre gobierno (su administración) y población, más allá de pretender esgrimir un paradigma universal suficiente para desbordar la inflexibilidad y reticencias organizacionales contemporáneas en sus estructuras clásicas de funcionamiento, pretende crear las circunstancias que faciliten la búsqueda mesurada de formas menos rígidas de organización, y con ello la generación de respuestas más adecuadas a las agendas públicas repletas de demandas cada vez más particularizadas. Pero también y de igual importancia, para crear condiciones que permitan la implementación eficiente de los programas nacionales o regionales de jurisdicción municipal:

“A diferencia del capital físico, la acumulación de capital social no depende de la voluntad externa de uno (o pocos) "inversores" que adoptan decisiones racionales basadas en cálculos de rentabilidad. Por el contrario, el capital social es esencialmente relacional y endógeno, resultado de procesos e instituciones enraizados en la historia de una sociedad. Este enraizamiento implica que es condición necesaria, pero no suficiente, la presencia de organizaciones sociales en un territorio, ya que la formación de capital social requiere también articulaciones reticulares e institucionalidad, esto es reglas de juego socialmente aceptadas que regulen las actuaciones cooperativas de los miembros de las redes.

(...)

El municipio es la instancia estatal más próxima a los ciudadanos, razón por la cual puede desempeñar un rol fundamental para la construcción de capital social y el desarrollo local. En

tal sentido, la adopción de un modelo de gestión pública que promueva las articulaciones en red constituye no sólo un instrumento para mejorar la efectividad de las políticas públicas, sino también una estrategia para fortalecer las redes de compromiso cívico a las que Putnam hace referencia”

Como hemos querido apuntar en esta primera revisión teórica y conceptual de la función actual del municipio, pareciera que todos los estudios se dirigen a destacar a la ciudadanía y su participación como un elemento central en el desarrollo y acción de los gobiernos locales. De igual forma, hemos notado que las instancias locales y regionales resultan cruciales en la determinación de alternativas de solución a problemáticas específicas, satisfacción de necesidades y receptáculo de expectativas colectivas. Las acciones que lleve a cabo el gobierno municipal como actor social preponderante en la articulación de las políticas públicas socializadas, se erigen sin duda como esenciales para la consecución del desarrollo social y humano de las comunidades.

Pero también hemos notado un consenso que otorgan los estudios a la reingeniería de organizacional como condición preliminar del protagonismo gubernamental del municipio. La relevancia de los cambios institucionales y de los procesos mismos con los que administra día tras día, entonces se vuelven esenciales en esta lógica.

No obstante que cada perspectiva teórica que hemos descrito, manifiestan diferencias en las formas en que deben llevarse a cabo los procedimientos y las estrategias que culminen en el fortalecimiento institucional, todos coinciden en la necesidad del cambio organizacional.

Así, mientras que algunos sugieren persistir en los procesos de descentralización (y por lo mismo, en estricto ajenos a la voluntad municipal), como factor que otorga mayores facultades, otros en cambio piensan que el fortalecimiento institucional debe ser propiciado de abajo hacia arriba, esto es, como resultado del apremio comunitario que aparece y se representa en el horizonte de interacción interna como participación ciudadana.

Otra visión mientras tanto, infiere una exposición de racionalidad económica, y con ello, concibe el proceso de participación ciudadana como un asunto de costo-beneficio. La conciencia de las ventajas de producir y consumir al interior de las localidades, promueve conductas sociales que adquieren rasgos casi de actores privados y públicos de la producción e intercambio. Bajo esta lógica de circuito cerrado, algunos sectores económicos optan por realizar sus actividades e intercambios directamente en los enclaves, y con ello viabilizar sus inversiones. Esto fortalece la institución municipal y vuelve factible la producción comunitaria y con ello, mayores niveles de autonomía y gestión económica.

A partir de estas concepciones, se puede decir que contamos con tres líneas conceptuales (descentralización, participación y racionalidad económica) para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Fortalecimiento que aparece como paso previo necesario para lograr la participación de los ciudadanos en la confección de políticas públicas.

En nuestro país no obstante, el diseño institucional actual del municipio entorpece el ejercicio de sus atribuciones al igual que los mecanismos de participación ciudadana cuya tarea fundamental consiste precisamente sustanciar las pretensiones comunitarias. Si realizamos una rápida revisión del paradigma municipal en el país, encontraremos que se caracterizan por tener un corto periodo de funciones (más allá de la posibilidad de reelegirse), por carecer de mecanismos efectivos de vigilancia, control y rendición de cuentas, por ausencias reglamentarias y por estar sujetos a una cultura política que funda su acción colectiva en la refuncionalización y perpetuación del poder.

Y esta corta enunciación de las trabas sistémicas que cubren el accionar municipal constituye finalmente, la temática y el propósito de la presente investigación: existe una vinculación directa entre las condiciones institucionales de los ayuntamientos y su capacidad de gestión y apertura a la participación ciudadana.

Es decir y en lo corto: a menor capacidad institucional los mecanismos de participación se vuelven más improvisados, excluyentes e ineficientes, otorgando clara ventaja a la clase política gobernante persuadida en mantener el control de la mayoría de los dispositivos organizacionales. Esto necesariamente trae como consecuencia mayor discrecionalidad en la planeación y producción de servicios públicos, y mayor subordinación hacia otros ámbitos de gobierno, y como corolario obligado, menor bienestar social.

Es un hecho conocido que con frecuencia los gobiernos municipales en nuestro país no cuentan con la autoridad suficiente, ni con los recursos y la información necesaria para llevar por buen camino sus actividades, es decir, no cuentan con la capacidad institucional suficiente para el buen desempeño de sus funciones. A esto hay que sumarle que el modelo centralizado de la organización del poder en México. En consecuencia no hay suficiente transparencia, ni participación de los ciudadanos, ni efectividad, ni tampoco impacto social en la implementación de las políticas públicas y mucho menos eficiencia y vigilancia en la operación de recursos públicos.

La presente investigación recorre precisamente por estos obstáculos organizacionales, intentando localizar las fuentes que pueden favorecer el cambio institucional de la organización municipal. Aventuramos que la construcción de estadios de gobernanza y ejercicios de acción colectiva entre sociedad y gobierno, posibilitarán la confección eficiente de políticas públicas y programas de gobierno de tal forma que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población y su nivel de bienestar, es decir, que deriven en lo profundo en Desarrollo Local.

1.2 El Municipio en México

México, como ya se ha mencionado previamente, es uno de los veintiséis países federales de todo el mundo. Nuestro sistema político puede decirse inicia con la promulgación de la primera constitución del México independiente en 1824, que

estableció explícitamente que la nueva república tomaba la denominación de Estados Unidos Mexicanos y en su artículo 4 la definía como una República Representativa, Popular, Federal.⁴

Como cualquier país federal, en México coexisten tres órdenes de gobierno: el nacional llamado federal, los gobiernos o regionales, es decir los Estados, y los gobiernos locales o municipales. Cada uno de ellos tiene su propio marco de atribuciones y facultades, y de esa forma se organizan de manera distinta en razón de las disposiciones legales que les conciernen.

Bajo este esquema político, al quedar constituido nuestro país como una república democrática y representativa, queda definido también el principio de división de poderes, lo que le otorga una condición primera a la manera organizativa de nuestros gobiernos. Por este principio Republicano, que refiere la división de poderes y su equilibrio, los gobiernos federal y estatales se conforman y organizan en función de tres órdenes de poder que constituyen el ejecutivo, legislativo y judicial.

En el caso de los municipios la propia Constitución federal también determina que su gobierno será conformado por un cuerpo colegiado deliberante de representación popular, al cual se le designa con el nombre de ayuntamiento. El hecho de constituirse como un cuerpo deliberativo de autoridades, implica obligadamente una organización pública distinta a la estructurada en los otros ámbitos de poder. El gobierno local tiene facultades ejecutivas como cualquier nivel de poder, pero carece de atribuciones legislativas en estricto (sólo reglamentarias), así como tampoco de cabalidad judicial (por su limitación y ambigüedad, en caso de interpretar su existencia).

Lo relevante en todo caso de este tema es que, como ya se ha mencionado, los municipios constituyen la célula básica de la división territorial de los estados (que de forma semejante conforman la federación), además de ser el fundamento de la organización política y administrativa sobre la que se desarrolla nuestro régimen de

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*. Edit. H. Cámara de Diputados. Biblioteca Digital, texto en línea.

gobierno. Es decir, los municipios son la agrupación espontánea y natural de familias: el origen de la convivencia social, formando colectividades con finalidades propias y distintas a sus elementos individuales.

Si bien es cierto que en términos jurídicos el municipio es una organización comunal y un órgano político con personalidad jurídica y patrimonio propios; si también es cierto que el municipio constituye el sostén de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados en su régimen interior, e integrante de nuestro sistema federal (así lo señala la Constitución), también lo es el hecho que el municipio es ante todo, una sociedad orgánica y total, donde el espacio común privilegia al individuo y la comunidad en su bienestar y desarrollo.

En el municipio todo transcurre espontáneamente: la población nace, crece, estudia, establece relaciones sociales y económicas de toda índole, se asienta, se congrega, se desarrolla, cimienta imaginarios y perspectivas de vida para finalmente encontrarse con la muerte. La individualidad se desvanece en el espacio local y el devenir de la existencia social se sucede al interior del espacio local porque es ahí donde se originan las edificaciones, las casas, las oficinas, los hospitales, las escuelas, los partidos, las iglesias, las fábricas, los cementerios, la vida misma: todo se ubica en las coordenadas territoriales abiertas por los municipios.

No hay más territorio en el país, que el construido por los municipios. La dispersión de las cosas, de las palabras y de los hombres, se vuelve comunión en la comunidad municipal. Por esa razón el gobierno municipal es tan importante en la elaboración de del bienestar y calidad de vida de la población.

En esta idea pues, queda marcada la trascendencia del espacio local, porque precisamente el municipio es el lugar donde transcurren las diversas relaciones sociales (entre ciudadanos, entre ellos y el territorio y el gobierno) que determinan la posibilidad de desarrollo de la población.

En el territorio municipal se establecen relaciones entre ciudadanos, es decir, relaciones de convivencia social o comunal entre los habitantes del municipio. Estas relaciones pueden ser de carácter económico y político, social y cultural, o inclusive afectivas. Lo relevante del caso es que al desarrollarse éstas con cierto grado de armonía, facilitan la interacción de los ciudadanos ampliando o disminuyendo su nivel de desarrollo.

En el municipio también acontecen vínculos de los ciudadanos con su territorio, esto es, encuentros elementales con su entorno natural: desde asentamientos humanos y la conformación de ciudades, hasta la transformación de la naturaleza para la producción y generación de riqueza. La forma que adquiera esta relación necesariamente repercutirá en la sustentabilidad del desarrollo local.

Pero sin lugar a dudas el tipo de relación más importante para nuestra investigación, radica en la interacción que ocurre en el espacio local entre el ciudadano y la organización pública; esto es, la relación establecida entre la gente y su representación de poder: el gobierno.

Como se ha señalado más arriba, los municipios son gobernados por un cuerpo colegiado de autoridades. La trascendencia y peculiaridad de este orden de gobierno radica en que el Ayuntamiento percibe diariamente las dificultades y demandas sociales de sus gobernados. A diferencia de los otros niveles de gobierno sostenidos en la lejanía simbólica y factual, en los municipios las personas acceden sin dificultad a los salones oficiales, conocen a los miembros del cabildo y les hacen saber sus expectativas y requerimientos de forma natural y cotidiana.

Esta condición sui generis del municipio como instancia de poder que efectiviza su ser de forma palpante con la comunidad, y la de su Ayuntamiento, como el gobierno más próximo a la población de la cuál emana y comparte dificultades y aspiraciones, lo convierten en el objeto de estudio relevante para la consolidación de la participación ciudadana y la instalación de la gobernanza. Los ayuntamientos como organizaciones

públicas adquieren tal nivel de centralidad para el diseño de políticas públicas, que su intervención eficaz redundará indefectiblemente en el desarrollo local y en el incremento de los estándares de bienestar.

Es por lo anterior que quizás resulta importante echar un vistazo a la forma como se configura la organización pública en el espacio local, en su evolución, en sus fortalezas y debilidades internas, así como en sus relaciones hacia afuera, institucionales o no. Y como ese interactuar con los gobernados permite la gestión pública, así como la cooperación para la producción de políticas públicas viables al desarrollo local. Es por eso que resulta necesario analizar cómo el ayuntamiento y su administración pública tejen estrategias y construyen mecanismos de participación ciudadana con vistas a los asuntos públicos.

De igual forma parece necesario comprender la manera en que la organización social (porque lo es), denominada ayuntamiento, se relaciona con otras organizaciones públicas como son los distintos niveles de gobierno o con otros municipios.

Como organización pública y espacio de gobierno, como arreglo organizacional e institucional, el ayuntamiento bosqueja, realiza prospectivas e implementa políticas públicas que lo vinculan con la comunidad. Será importante esclarecer qué circunstancias son necesarias para la elaboración de políticas públicas eficientes y de mayor trascendencia para elevar los estadios de bienestar en el espacio local. Factores como la calidad de la información, la capacidad de análisis y entendimiento de la realidad social de quienes toman las decisiones, y el juego político que se va desarrollando al interior por los grupos de poder y de presión involucrados, son algunos de los elementos relevantes en este análisis. El cambio institucional del municipio pasa sin duda por la conjunción de estos elementos.

Así mismo, será central adentrarse en las implicaciones surgidas de la toma de decisiones: la factibilidad de su implementación, las resistencias organizacionales, las desviaciones de los diseños originales por parte de los cuadros administrativos, la

exposición mediática y el impacto en el desarrollo, son en fin, algunas de las líneas a reflexionar entorno de la organización pública denominada Ayuntamiento.

1.2.1 Antecedentes y evolución del municipio y los gobiernos locales

Hoy en día el debate acerca del fortalecimiento institucional del municipio se encuentra relacionado con el entendimiento de los procesos democráticos. La modernización de los Estados y la distribución legítima del poder, la construcción de una ciudadanía participante, los autogobiernos comunitarios y el reforzamiento de los derechos humanos parecen delinear los contenidos de la calidad democrática contemporánea.

De igual forma, existe la idea que se está volviendo generalizada, de que todo desarrollo social debe estar sostenido por la participación activa de los ciudadanos, y en el caso de los municipios, por la natural colaboración inherente a su diseño como gobierno deliberante. En los municipios resulta más factible mejorar y vigilar el desarrollo de los servicios públicos, el desempeño de los mercados internos, la reconversión económica de las empresas, la calidad de las prestaciones gubernamentales y los derechos y demandas de la ciudadanía.

De igual forma hay un consenso más o menos generalizado, de que los gobiernos actuales deben poseer una buena coordinación entre los distintos sectores administrativos que lo componen, pero no únicamente en su interactuar político, sino también en sus estrategias y procedimientos. Los problemas de los gobiernos, se caracterizan por poseer rasgos eminentemente políticos, pero también parece importante resolver los de técnica administrativa por lo cual, no pueden obviarse en lo individual cada asunto, sino dimensionarlos en conjunto.

Estos rasgos parecen cobrar mayor intensidad en el espacio municipal precisamente en por la proximidad del interactuar de las autoridades con la población vecindada. Esto provoca que se generen mayores conflictos organizacionales ante la

aglomeración de demandas de la ciudadanía y los intereses políticos en juego entrecruzados en un ambiente cerrado, al tiempo que también se evidencian las insuficiencias estructurales del aparato de gobierno, sea estas legales, de recursos o de procedimientos.

Hoy cuando se hace referencia al municipio no se le entiende únicamente como la unidad primordial de la división territorial de los estados, o como la base de la organización política y administrativa sobre la que se asienta el régimen de gobierno en nuestro país, o como lo expresará con elegancia e ironía Gárate, retomado por David Gómez al inicio de su estudio de la democracia municipal (Gómez, 1995:459):

“El Municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete los borrachos a la cárcel, organiza la feria del pueblo y nunca tiene dinero”.

Esta definición sin duda puede resultar lastimosa y ofensiva, y aunque reduce la comprensión municipal a términos exclusivamente administrativos y operativos, no deja de estar alejada de la realidad.

No obstante como se ha venido insistiendo, el municipio es primordialmente el espacio de vida comunitaria donde se establecen un sin número de acontecimientos pequeños y carentes de relevancia para la historiografía, pero de indudable trascendencia para los individuos en su microcosmos personal: en los municipios la gente nace, estudia, crece, se asienta, trabaja, se recrea, se divierte, produce, se enamora, se casa, acumula patrimonio, procrea, muere y reproduce y amplía el ciclo generación tras generación. De ahí que las políticas públicas de sus gobiernos jueguen un papel fundamental en la consecución de los estadios de bienestar y calidad de vida y en la reproducción de la misma.

Pero también hay un aspecto a veces olvidado del espacio municipal: su relevancia política en los procesos de pluralidad de nuestro sistema. Los cambios de nuestro sistema político que devinieron en procesos de mayor democratización, tuvieron como origen la desarticulación política regional que tradicionalmente coexistía subordinada,

con el férreo centralismo político y organizacional de nuestro país. Como claramente lo establece Gómez (1995) a *“ritmos distintos y de manera más excepcional que general”*, los gobiernos locales en México se convirtieron en el centro productor de la democracia. En esto radica de igual modo la importancia de la vida municipal: en las posibilidades que ofrece a la población para la participación y formación de gobiernos más cercanos al ideal democrático.

Para Lorenzo Meyer (1994) el Municipio y la transición política son *“una pareja en formación”* dado que, para él o como para otros analistas, el concepto del municipio abarca una concepción que trasciende lo meramente administrativo para constituirse como el origen y punto de partida de la estructura de poder. De ahí su importancia para el desarrollo democrático, más aun si recordamos que las primeras alternancias de gobierno ocurrieron, justamente, en el ámbito local.

Pero la democracia no es sólo un procedimiento y eso lo sabemos todos. Es una forma de vida que hace uso de los valores compartidos por las distintas sociedades en distintos tiempos también. El municipio en ese sentido cobra una dimensión excepcional en la construcción institucional del país, y es que precisamente ahí se alberga la conciencia y sentido de comunidad solidaria y colaborativa de la población. En el espacio local la población no únicamente comparte cultura y tradiciones con las autoridades, sino que también problemas y demandas, diálogos y deliberaciones, deseos y aspiraciones mutuas. Lo común de sus representaciones, la comunión de los símbolos y prácticas los distinguen y los fortalecen: los convierte en comunidad plena y originaria.

De ahí se justifica la importancia de analizar y reflexionar las formas en las que los ciudadanos participan en la cosa pública, de la manera como se hace política y se construyen los gobiernos, en la medida que se encuentran determinados por la idea de preservar lo comunitario. La participación en los asuntos públicos en los espacios comunitarios se lleva a cabo de manera equidistante a la realizada en los ámbitos estatal y federal. Y esta diferencia pertinaz, se define en la vecindad de las autoridades con la población a la que gobiernan. La participación ciudadana de esta manera, la

política en los municipios en suma, no es grandilocuente ni aprehensible mediáticamente, no se concibe ni se dirige hacia las masas flotantes de la ciudadanía cosmopolita, no se establece en función de los conglomerados de los amplios sectores de la población. La política en los municipios nace y se vuelve realidad o no, en la especificidad de la comunidad.

Por esta misma razón los municipios poseen una raigambre y profunda vocación democrática, porque es la comunidad, a través de sus propios mecanismos, quién resuelve y toma decisiones sobre su propio destino. Los ayuntamientos en el país son instancias de gobierno más proclives a la regularidad de la vida democrática que las otras formas de gobierno en los estados y la federación, en la medida que existe cierta relación funcional entre gobiernos eficientes y honestos y los procesos de competencia electoral y la alternancia de poder. Tanto la competencia como la alternancia son el resultado de una mayor participación de los ciudadanos en el municipio, esto es, la participación social activa en la gestión pública municipal (Pardo, 1995).

Dadas las características y condiciones de los espacios locales, la democracia que se ejerce en ellos es mucho más directa y menos representativa que la democracia en los estados y la federación y esto incide de manera fundamental en la economía de los enclaves, tal como señalan Sánchez y García (2010:357) al hablar sobre los desempeños económicos de los gobiernos municipales:

“Aunque desde diferentes enfoques, los estudios sobre descentralización han impulsado fuertemente el interés por descifrar, explicar y estudiar el nuevo rol y la cada vez mayor importancia que toman los gobiernos locales en la promoción del desarrollo; los trabajos realizados a partir de los enfoques sociológico y politológico reconocen que en tiempos de mayor democracia, los gobiernos locales se vuelven importantes porque son el ámbito público más cercano a la población.”

Si las políticas públicas son la muestra más evidente del ejercicio de la gestión pública, su estudio se torna relevante, en el sentido de identificar cuáles han de ser los componentes y elementos que las conforman y hacen que los programas de gobierno sean efectivos no sólo en la solución de las necesidades de la población, sino también en el incremento de la calidad de vida y en la forma en que preservan la esencia cultural que distingue a las comunidades.

Pero no todo es miel sobre hojuelas en la relación democracia y gobiernos locales. De hecho, nuestro sistema político ha deformado de muchas maneras el ideal participativo comunitario con prácticas que lo vuelven discursivo e inoperante. Así concluye su artículo sobre participación y democracia Gonzalo Alejandro (2015: 89-90)

El ciudadano y su participación, son dos conceptos del discurso del Estado mexicano y sus instituciones, la realidad camina por senderos distintos fundados en las experiencias y formas de vida cotidiana. Ni el Estado ni sus instituciones cuentan con políticas serias y eficaces de formación ciudadana, por lo cual, la democracia, la participación y el ciudadano, son alusiones forzadas, fragmentos idealizados que paulatinamente favorecen la emergencia de una realidad real y disidente que crecientemente se rebela a ser canalizada, inducida, limitada, moldeada y vigilada por el Estado”

(...)

“Así la democracia real es producida por las limitaciones inherentes a la participación ciudadana mediante mecanismos y medios institucionalizados, en los hechos las instituciones político-electorales intentan separar los aspectos económicos de los políticos, sobre todo cuando los económicos son los responsables de los niveles de vida de pobreza, o en todo caso unificarlos en momentos coyunturales de elecciones y detonar la participación política mediante el voto comprado o negociado, para lo cual la pobreza se convierte en funcional al sistema político electoral.

La democracia ideal ha sido hasta hoy funcional al discurso político como medio para fomentar la participación electoral, aunque en el fondo esta no sea una meta a alcanzar en la realidad de las acciones y las instituciones político-electorales, lo cual denota el agotamiento de

los recursos de la democracia y el discurso y contenido de la misma, la realidad es que la democracia como promesa de realidad, cada vez tiene menos credibilidad y vigencia.”

Es por lo anterior, que uno de los propósitos de la presente investigación se encuentra relacionado al examen de la política y su ejercicio, entendida en nuestro caso, como la acción social de conquistar y conservar el poder político en las comunidades y los municipios de México, por lo que dirigiremos la mirada a los estudios que reflexionan acerca de las formas en que se construye la Democracia en el ámbito local, la formación de ciudadanías participantes y la confección de políticas públicas. Eso haremos precisamente a continuación.

1.2.2 Gobernabilidad y gobernanza en los municipios

Los desafíos que enfrentan las sociedades modernas se producen a partir de una serie consecutiva de hechos sociales inmersos en una dinámica compleja, que implica diversos cambios en los ámbitos político, económico, social, cultural y tecnológico que a su vez están interrelacionados a escala mundial, generando tensiones relativas a la gobernabilidad de los sistemas basados en relaciones y estructuras de tipo Estado-Nación.

Uno de los estudios paradigmático acerca del orden y estabilidad en las sociedades modernas después de la segunda guerra mundial, fue el reporte de la comisión trilateral sobre la gobernabilidad titulado *La crisis de la Democracia* realizado por Crozier, Huntington y Watanuki (1975).

En el documento se planteaba una serie de razones para explicar las transformaciones y tensiones que se venían generando en la relación de los Estados Occidentales con sus ciudadanos. Los desequilibrios financieros, las nuevas demandas de poblaciones en aparente abundancia material, los cambios comunicacionales, el inicio de la

interconectividad económica y social, las crisis fiscales y el desmantelamiento del Estado benefactor, fueron algunos aspectos que detonaron los cambios en las relaciones entre los gobiernos y la sociedad. Cambios que en lo corto se manifestaron en desconfianza hacia la forma de gobernar y administrar los recursos de las naciones en Occidente en general, y en los Estados Unidos en lo particular. Samuel Huntington (Crozier, Hungtinton, Watanuki, 1975: 58) lo expresó así al hablar sobre la “vitalidad y gobernabilidad” de la democracia estadounidense:

“En los años sesentas fuimos testigos de una dramática renovación del espíritu democrático en América. Las tendencias predominantes de la década involucraron el desafío a la autoridad establecida en las instituciones políticas, sociales y económica, incrementando la participación popular y el control de esas instituciones, una reacción contra la concentración del poder en el gobierno Ejecutivo federal en favor de su reafirmación en el Congreso, los estados y los gobiernos locales, renovando el compromiso de la idea de igualdad generada por intelectuales y otras elites, de la emergencia del “interés público (...)”

En efecto, el “interés público” comenzaría a ser considerada la piedra de toque en las relaciones sociedad- estado: el crecimiento demográfico de las potencias centrales, su abundancia material, sus guerras contra las guerrillas de liberación, sus escándalos presidenciales, sus activistas, sus sustancias prohibidas, sus cambios en los patrones de consumo, su sociedades enfocadas en la producción de servicios, sus ocios que desencadenan desencantos y aburrimientos, sus fragmentaciones productivas que a la vuelta de esquina se volverían fragmentaciones de conciencia e ideológicas, todo ello y mucho más que se escapa, comenzaron a producir desconfianzas entre los ciudadanos hacia sus autoridades y sus gobiernos.

La fuerte crítica de la opinión pública de las sociedades de abundancia ayudo a poner las bases para el surgimiento de una nueva forma de comprender la economía y la política, inclinándose hacia la conformación de políticas públicas reguladas por la acción y participación de la ciudadanía en beneficio no sólo de la gobernabilidad, sino de lo que posteriormente se comenzaría llamar gobernanza.

Pero este tirón ideológico del primer mundo, comenzaría a germinar décadas después en los países emergentes, fundamentalmente en los espacios locales, donde la estructura y funcionamiento de sus organizaciones públicas y sus tradiciones comunitarias se adecuaban más para iniciar los procesos de participación de los ciudadanos tal como los conocemos hoy en día.

Resulta claro que para que las demandas de participación y de gobernanza comenzaran a cobrar sentido en algunas regiones del mundo como la nuestra, conceptual y estratégicamente, era necesario contar con ciertos niveles de liberalización política y económica, a manera de reflejo de los países con tradición política liberal. Los autoritarismos y las dictaduras solamente producen categorías de estudio y análisis de la estabilidad, el orden social y la legitimidad a partir de la gobernabilidad: sólo cuando en la región latinoamericana y en nuestro país en particular, se comienzan los procesos de pluralidad política y alternancias de poder, es cuando el examen y la reflexión encuentra relaciones sociales suficientemente adecuadas a los valores ideológicos universales para comenzar a localizar y empujar formas de relación entre gobiernos y población, ya no necesariamente fincadas en la idea de gobernabilidad, sino principalmente en las que apuran relaciones horizontales de poder, como lo pretende la conceptualización de gobernanza.

No es casual por ejemplo, que surjan en la región investigadores sociales como Antonio Camou, quien intenta producir un concepto general relativo a la gobernabilidad que escape a la visión reduccionista generada precisamente por el estudio de la *Comisión trilateral*, cuyos resultados no pueden ser trasladados de ninguna manera, a las particularidades de los países emergentes. Para nuestro autor la gobernabilidad posee un carácter multidimensional y relacional que no puede ser subsumido únicamente a la baja calidad de las regulaciones y prestaciones de las democracias desarrolladas. Esto es, para Camou (2001: 25-31) la gobernabilidad debe ser comprendida como un equilibrio en movimiento entre las demandas sociales y las capacidades de los sistemas políticos de actuar eficaz y legítimamente:

“De este modo, la relación de gobierno en las sociedades modernas se entenderá, en el más alto nivel de abstracción, referida a las actividades de dirección, control y coordinación del sistema político-administrativo respecto al mercado la sociedad civil, y por supuesto de sí mismo.

(...)

Naturalmente la gobernabilidad (o ingobernabilidad) no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de algunos de los dos términos de lo que podemos llamar una “relación de gobierno” (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados, sino como una dimensión específica de esa relación. En otras palabras, no es el Estado o gobierno lo que permite –por sí mismo- gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaea de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.”

La definición en si misma resulta relevante ya que sortea con ligereza la visión reduccionista entre gobernabilidad e ingobernabilidad, analizando con mayor precisión los grados de gobernabilidad al comprometer en la definición conceptual una serie de consensos políticos básicos entre la clase dirigentes, sus elites, en torno a la cultura política, las reglas de juego institucional y en los compromisos de los gobiernos en el diseño de sus políticas públicas.

El “énfasis” que se otorga al comportamiento de las élites en este tipo de análisis, es importante en todo caso, como lo señalan Mayorga y Córdova (2007), ya que sitúa la problemática de la gobernabilidad en la racionalidad política de los “actores estratégicos”, disposición admitida por la mayoría de los estudiosos del tema. Sin embargo el análisis realizado por Camou es más amplio en el fondo: si bien es cierto que el rol jugado por las élites políticas en la construcción de acuerdos es condición

necesaria para lograr adecuados niveles de gobernabilidad, no es suficiente para alcanzarla plenamente. Es decir, según Mayorga y Córdoba (2007:1):

“Camou arriba a esta definición después de una digresión acerca de las similitudes y diferencias entre gobernabilidad (governability) y gobernanza/gobernación (governance), formulando una hipótesis muy sugerente para explicar por qué en el pensamiento latinoamericano se prestó más atención a los temas de gobernabilidad que a los de gobernanza. Durante mucho tiempo prevaleció una lectura diacrónica/histórica, y la cuestión del Estado tuvo más importancia que los problemas referidos al ejercicio de gobierno. Citando a Luis Aguilar Villanueva, “la ciencia política latinoamericana ha estudiado prácticamente casi todo, ‘menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones’”, o, como señaló Norbert Lechner refiriéndose al pensamiento de la izquierda latinoamericana, se privilegiaba la elaboración de una estrategia de poder y no se planteaba una estrategia de orden”

Seguramente como ya lo hemos dicho arriba, el asunto actual de la gobernabilidad no pasa solamente por la estabilidad de la organización política. En la actualidad, la atención teórica se ha dirigido específicamente en la forma en que los gobiernos establecen sus agendas, toman sus decisiones y evalúan sus efectos entre la población, esto es, han dirigido sus esfuerzos intelectuales hacia temas más relacionados con la gobernanza extraída de las realidades de los países occidentales y de la parafernalia ideológica que configura nuevos derechos (como el participar activamente en las decisiones de gobierno) a los ciudadanos cosmopolitas, solidarios y demandantes de nuevas fórmulas de relaciones sociales.

Es decir, las insuficiencias democráticas y la estabilidad de los gobiernos en un primer momento explicaba la lejanía conceptual de la colaboración horizontal y participativa de la sociedad en la cosa pública, pero en la actualidad no es razón suficiente (más aun con la extensión y consolidación de la pluralidad política) para no realizar análisis desde una perspectiva más amplia que aborde cuestiones normativas, de organización institucional y de administración pública, y con ello, subirse a los temas

de la gobernanza a nivel global que en lo corto, se centran en la idea de promover la paz, la prosperidad y el equilibrio sostenido en el tiempo.

La gobernanza retoma las obsesiones que giran en la conciencia global al insistir en la necesidad de administrar los recursos naturales a largo plazo, a brindar oportunidades de desarrollo a las personas sin exclusión alguna promoviendo paralelamente los adelantos de las ciencias y de las tecnologías, y al abordar finalmente y en oposición al pensamiento ilustrado eurocentrista, la idea de que el progreso humano no se reduce paradójicamente a un proyecto ecuménico envolvente, sino que comprende también un proceso diferenciado que auspicia el respeto a la diversidad de las costumbres culturales.

Por lo mismo, no resulta una casualidad algunas consideraciones reflexivas realizadas hace décadas por Cornelius Castoriadis (precisamente cuando ve los cambios en Occidente), relativas a la crisis de las naciones occidentales, específicamente, a la crisis de representatividad con la que va acompañada, y que en estricto sentido, sólo refiere la desconfianza hacia el Estado y el poder (1998: 23-24):

“No puede haber sociedad que no sea algo para sí misma; que no se represente como algo – lo que es consecuencia, parte y dimensión de su necesidad de ponerse como “algo”. (...)

Para sí misma, la sociedad no es nunca una colección de individuos perecederos y sustituibles que viven en el territorio, hablan tal lengua o practican “exteriormente” tales costumbres. Al contrario, estos individuos “pertenecen” a esta sociedad porque participan de sus significaciones imaginarias sociales, de sus “normas”, “valores”, “mitos”, “representaciones”, “proyectos”, “tradiciones”, etc., y porque comparten (lo sepan o no) la voluntad de ser de esta sociedad y de hacerla continuamente. Todo ello forma parte evidentemente de la institución de la sociedad en general –y de la sociedad de la que se trate en cada caso--. Los individuos son sus únicos portadores “reales” o “concretos”, tal como han sido precisamente modelados, fabricados por las instituciones –es decir, por otros individuos, también portadores de estas instituciones y de sus correlativas significaciones.”

Precisamente estas significaciones sociales de pertenencia, conformadas y reconformadas institucionalmente a lo largo del tiempo, permiten que tanto la política misma como la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos puedan entenderse como prácticas consubstanciales al hombre. Y en este sentido, la socialización con el poder parecería una actividad elemental de los individuos organizados colectivamente. Pensar entonces de manera general, que las relaciones de poder entre los hombres tienden a producir sistemas organizacionales e institucionales cada vez más sofisticados para llevar a cabo los procesos naturales de dominación social, siempre legítima y ordenada, es una consecuencia de origen de toda interacción social.

Se podría decir que la dominación de unos por otros y la legitimación de ese dominio, es una conducta inherente a toda forma de organización política. El hombre se desenvuelve en el espacio político gracias a él mismo: es su construcción, es su invención. Sólo a partir del carácter innato de la dominación se vuelve posible la organización y la jerarquización de la sociedad, sin importar por supuesto, el grado de desarrollo de la misma.

En síntesis y más cercanamente al asunto que nos incumbe, se puede concluir provisionalmente que tanto la política como la participación reflexiva en los asuntos públicos constituyen actividades consubstanciales a la interacción social, orientadas ideológicamente para la toma de decisiones de individuos o grupos de ellos, para alcanzar determinados objetivos previamente programados. Pero de igual forma pueden entenderse también como el uso de determinados instrumentos organizacionales y de poder con miras a la resolución legítima de conflictos de intereses encontrados (Mayer, 1994). Es decir, los procesos políticos y de participación son inherentes a las conductas sociales, sujetas siempre a un bagaje de ideas estructuradas que les dan sentido y vinculados al ejercicio de poder mismo.

Para Robert Dahl (2012) en cambio, el análisis recae en la otra zona de la dualidad del poder, una zona de doble vía. La política constituye primordialmente un medio por el cual los ciudadanos formulan libremente sus preferencias a sus gobernantes, de

manera individual o colectiva, sin recibir por parte de ellos ninguna discriminación por las formas y contenidos de las mismas. Esto es, la formulación libre de ideas y preferencias describe manifiestamente la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, mientras la igualdad de trato, refleja la respuesta institucional de los gobiernos a su participación. Este proceso de reversibilidad política únicamente es posible en opinión de Dahl, en los sistemas democráticos, pero visto desde una mayor amplitud aparece también como secuencia organizacional fundamental de la gobernabilidad y gobernanza.

Sabemos que para Dahl, la democracia es un modelo tipológico y por lo mismo, no necesariamente existente en la realidad empírica (ni que lo haya hecho, ni que lo hará). Más bien lo que nos dice, es que lo aprehensible y conocido es la Poliarquía: un régimen político caracterizado por mantener apertura y de debate público. La Poliarquía no es Democracia, aunque se acerca a su concepción conceptual (Dahl, 2012). En todo caso y de manera rápida, para la consolidación o institucionalización de este régimen poliárquico es indispensable que se cumplan cinco condiciones mínimas, que para nuestro autor, constituyen la esencia de la política misma. Estas condiciones son las siguientes y las resume apropiadamente Ramón Máiz (2010):

1. Obtener el control del poder militar y de las policías por medio de cargos civiles electos. Es decir, que quienes coordinen a las fuerzas armadas deben ser civiles legitimados por su elección comicial.
2. Acceder a una real economía de mercado y a cierto nivel de desarrollo económico en el seno de una sociedad moderna y pluralista. Esto es, una sociedad con poder económico y político distribuido, que indefectiblemente promueven actitudes y valores favorables a la democracia.
3. Bajos índices de desigualdad económica o bien, en el límite sistémico, igualdades y desigualdades dispersas, no extremas ni acumulativas.

4. Una sólida Cultura política. Especialmente entre los activistas políticos, basada en la confianza recíproca y en las instituciones, en una síntesis de compromiso y competición. De cualquier forma el principio de la participación social y ciudadana en las sociedades modernas debe fundado en la comunicación, confianza y deseo de colaboración.
5. Homogeneidad subcultural o acuerdos consociativos que reconozcan y controlen el pluralismo cultural o nacional al interior del Estado.

Las conceptualizaciones y condicionamientos políticos aducidos por Dahl tienen relevancia para nosotros en la medida en que ponen de manifiesto la función eminentemente social de la política y de la participación ciudadana. Se podría decir que Dahl bosqueja un modelo de gobierno y Estado sobre el cual se van conformado escalonadamente distintas instituciones públicas y políticas. Sus conceptos se vuelven elementos centrales de la relación entre gobernantes y gobernados en las sociedades contemporáneas, y en aquello que nos incumben por el momento en la presente investigación: cómo la participación de los ciudadanos ha de matizar la acción política a nivel local, a nivel comunitario.

En el intento de construcción teórica de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza y en el análisis de su incidencia en la organización municipal, resulta necesario convenir, como lo menciona Bobbio (2004), que la política en general y la participación social y ciudadana en los asuntos públicos en lo particular, es ante todo una acción de índole social. Y si bien es cierto que no toda acción social es una acción política, no puede decirse lo mismo si interpretamos la participación ciudadana desde la perspectiva exteriorizada por Bobbio, en la medida que mantiene en su análisis político la doble dimensión que la sostiene como evento interindividual a la vez que esencialmente acontecimiento grupal.

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, más allá de los mecanismos que utilicen, sean estos institucionalizados o no, son propios de un

evento de interacción interindividual que da lugar a un acontecimiento grupal y que acaba por influir en el nivel de gobernanza que tiene una comunidad.

Si pensamos por ejemplo en los “paradigmas de gobernabilidad” expuestos por Camou (2001), y que referimos arriba, entendidos como respuestas de ideas, valores, normas y prácticas institucionalizadas que una comunidad política ejerce en la búsqueda de resolver y aceptar determinadas soluciones a sus problemas de gobierno, entonces la participación social y ciudadana de la población de un municipio se relaciona pertinentemente con el análisis organizacional de la cultura política, de las instituciones y de las políticas públicas mismas, así como con los espacios propios de la acción gubernamental, sean estos políticos, económicos o sociales. De esta forma podremos encontrar en las coordenadas de análisis que expliquen con cierta suficiencia cómo una adecuada articulación de acuerdos básicos entre las elites políticas y las mayorías ciudadanas, pueden facilitar la construcción de estadios mayores de gobernanza. Así la participación puede ser entendida y susceptible de adoptar un carácter institucional, proporcionando legitimidad a las acciones de gobierno y reduciendo la incertidumbre social.

En este sentido, la importancia de los acuerdos institucionales que se establezcan entre las élites dirigentes y una mayoría ciudadana, está estrechamente vinculada al liderazgo de los denominados “actores estratégicos”, elemento fundamental en la conceptualización de gobernanza. A partir de estos acuerdos sociales entonces, la gobernabilidad democrática en las comunidades locales hace suyos las dimensiones conceptuales torales para el desarrollo de la gobernanza: legitimidad, representatividad y eficiencia/eficacia.

Si el sentido de la gobernabilidad es la legitimidad, y el grado de estabilidad se encuentra relacionado con el nivel de gobernabilidad, entonces la eficacia y la eficiencia aparece como una extensión de la propia gobernabilidad. Es decir, las dimensiones centrales de la gobernabilidad adquirirían factibilidad en el espacio municipal, si pensamos en la configuración y reconfiguración de mecanismos institucionales de participación social y ciudadana, en tanto que precisamente estos

mecanismos son los que otorga legitimidad y representatividad a las decisiones y acciones de los gobiernos, incrementando con ello, la eficiencia y la eficacia de las mismas, entonces nos encontramos más cerca de la construcción de gobernanzas locales.

Los actores estratégicos (gobierno, ciudadanía organizada) al interrelacionarse para deliberar y concebir decisiones bajo la estructuración los valores compartidos originalmente, se acercan más a la resolución de problemáticas y expectativas comunitarias. Esto conlleva a la construcción y prevalencia de reglas de juego organizacionales que disminuyen tensiones y conflictos, al tiempo de institucionalizar prácticas.

No obstante, esta interacción no es del todo fluida ni fácil: existen resistencias también sistémicas y organizacionales de entidades y grupos económicos dominantes, pero principalmente de instancias de orden público, que intentan mantener y perpetuar su dominio mediante el uso intensivo del universo de recursos institucionales a su disposición.

Podríamos concluir entonces, que la gobernabilidad en los espacios locales sugiere la construcción una organización institucional permeada por los valores culturales prevalecientes, al interior y externos a la comunidad. Los conflictos suscitados entre autoridades y ciudadanos requieren del rediseño de las reglas de juego institucional. La estabilidad política y social no sólo se reduce a la acción de gobierno, sino a la extensión horizontal de incentivos que promuevan la acción social legitimante.

La gobernanza posibilita acuerdos a las reglas del juego, estableciendo mecanismos institucionales que promueven consensos y generan ambientes de estabilidad. La recolección ordenada de demandas, el acceso y transparencia de la información, la rendición de cuentas, y la evaluación y control ciudadano de las políticas públicas conforma el universo institucional que sostiene no sólo la gobernabilidad y legitimidad de la organización política, sino que paralelamente desarrolla el bienestar social de

forma sostenida. Lo importante finalmente pareciera encontrarse no en lo que deciden las autoridades gubernamentales, sino cómo se colectiviza democráticamente esa decisión. Y esto resulta fundamental para el examen de la gobernanza en los espacios locales: la participación ciudadana potencia la construcción de su propio desarrollo a partir de sus contextos culturales, entornos ambientales y relaciones interinstitucionales.

La gobernanza no es sólo una relación orgánica entre gobierno y sociedad, también supone una gobernabilidad elaborada con los valores democráticos y de calidad democrática, que finalmente responden a las demandas sociales y económicas de forma organizada y bajo estrategias y procedimientos metódicos, cubriendo con ello el universo de valores democráticos preponderantes anclados en la equidad, la vigilancia, la transparencia y la eficacia. En este sentido, la gobernanza aspira al “buen gobierno” y por lo mismo, se percibe la importancia que deben tener los elementos de gestión pública que se amolden a las circunstancias y demandas de democratización del desarrollo imperantes actualmente.

En lo corto. Parte fundamental de la presente investigación estriba en destacar la concepción de gobernanza que puntualiza la relación coordinada del Estado y la sociedad civil alrededor de las decisiones sobre política pública, con objeto de disminuir las desigualdades sociales y las inevitables injusticias al interior de las comunidades. Por esta razón, en lo subsiguiente, el concepto de participación social y ciudadana será el componente fundamental de nuestra comprensión de la gobernanza en los espacios locales.

1.2.3 Retos y dilemas de la democracia de los municipios en México

Como se ha querido mostrar hasta ahora, el concepto de la gobernabilidad y el de gobernanza, son temas de actualidad en la construcción de ciudadanías políticamente

activas, pero que aún presentan fisuras en los diseños conceptuales, por no señalar las obvias posiciones encontradas que la vuelven en ocasiones inasibles. No obstante, son temáticas que por su importancia y permeabilidad en el desarrollo de los municipios y sus comunidades está siendo estudiado cada vez con mayor frecuencia.

Pues bien, si ya revisamos algunas diferencias conceptuales entre gobernabilidad y gobernanza y sus relaciones con la política y sociabilidad, resta realizar una revisión somera acerca de los retos y dilemas de los municipios y los ayuntamientos en México.

Por lo mismo será necesario contextualizar la realidad local y los problemas que enfrentan las comunidades, en el entendido que tales problemáticas se encuentran entramadas en múltiples niveles diferenciados y en ocasiones, contrapuestos. No existe una vía libre para concluir una política orientada a la gobernabilidad y gobernanza en los municipios en general. Como lo establece José Luis Coraggio (2009:4) al argumentar su conceptualización de la *economía social solidaria*:

“Aunque hay una corriente que se manifiesta opuesta al Estado (por considerarlo instrumento de minorías, por su papel institucionalizador de la pobreza o la diferencia, por su lógica de acumulación de poder para una clase política), hay otra cuya práctica no es anti-Estado. Por el contrario, aunque ésta admite la necesidad de cobrar autonomía desde la misma base económica de la sociedad, a la vez se propone incidir crecientemente en la encarnación de sus valores en el seno de la administración pública y del sistema político. Las formas de gestión participativa a nivel local, la creación de foros participativos para definir políticas sectoriales, las instituciones del presupuesto participativo o de la planificación estratégica participativa, así como la organización de frentes de acción colectiva para modificar las políticas del Estado a favor de regular la economía y los mercados capitalistas, de fomentar –incluso normativamente- la economía social, y de practicar en general la democracia participativa, son recursos que hacen parte fundamental de una economía social que no se plantea ser antipolítica sino pro democracia participativa.”

Precisamente. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de las comunidades y municipios parece señalar formas inéditas de hacer política que rompen con los estándares tradicionales de dominio, decisión pública administrativa, gobernabilidad y legitimidad, más aun en países como México, que independientemente de su larga tradición de organizaciones comunitarias, estas casi siempre han estado sujetas a formas de dominio autoritario, inclusive hasta nuestros días.

De forma similar, los nuevos sistemas organizacionales que operan en las localidades se encuentran estructurados por la descentralización continua que han venido operando generalmente en los gobiernos nacionales, de manera tal que influyen en la disminución o ampliación de facultades de acción según se den las contraposiciones legales, así como en el acceso efectivo a recursos que les permitan confrontar y resolver las necesidades cambiantes de su población. Y si a esto le sumamos el contexto global y las especificidades nacionales, que ciertamente no son muy favorables para las comunidades, entonces la factibilidad de gobernanza municipal se pone entre paréntesis en países emergentes, como el nuestro.

Las comunidades locales contemporáneas están inmersas dentro de la corriente ideológica dominante que apura transformaciones en las estructuras económicas y políticas globales, lo que provoca una dislocación de las estructuras municipales tradicionales. Los cambios en los procesos tecnológicos y comunicacionales son de tal envergadura y rapidez que acaban por trastocar la esencia comunitaria, demasiado ensimismada en la *Tradición* para absorber los nuevos sistemas de reproducción social.

Uno de los indicadores más nítidos del deterioro de las anteriores estructuras sociales es el continuo desempleo en nuestras sociedades derivado de las mutaciones productivas y de los nuevos patrones de consumo que rebasan con mucho, las buenas intenciones y la voluntad política y social por resolverlo. La manera como se produce es una realidad sistémica que evade con soltura las formas anteriores de

enfrentarlos (es una de las explicaciones de la desaparición de los sindicatos). Las nuevas tecnologías promueven ganancias económicas en un nivel desconocido para las instituciones tradicionales, escapando a las formulas organizacionales y jurídicas anteriores diseñadas para mantener los equilibrios de la producción y el trabajo. El trabajo siempre ha sido visto como un costo en los modelos productivos inscritos en la ganancia, pero en la lógica actual no sólo se ha intensificado esa concepción, sino que los modos de producción fundados en los avances técnicos facilitan su separación del proceso, inclusive su carácter de obsolescencia. El trabajo fructífero y enaltecido, como forma de realización de la persona humana y de integración social, hoy carece de sentido y viabilidad. Desde el punto de vista de los sistemas de reproducción social, la tecnología sigue apuntando a bajar los costos, lo que genera desempleo, salarios menores y más podredumbre. Coraggio (2009 b: 30) lo explica bien:

“(…) hablar de economía social y solidaria (ESS) implica afirmar que los valores de esta otra economía deben consolidar comportamientos solidarios. Esto no implica la anulación del individuo o su disolución en una comunidad impuesta, sino un efectivo despliegue de su identidad y capacidades, en el contexto de comunidades voluntarias o ancestrales y de una sociedad incluyente, donde quepan todos, donde el yo no puede desplegarse ni enriquecerse sin el otro. Una economía donde no sólo luchamos asociados, cooperando y asumiendo lo público como patrimonio común para lograr una mejor reproducción de nuestras vidas, sino que somos parte de un proyecto socio-cultural y político de construcción de una economía que debe incluir a todos. En ese sentido, no alcanza con la solidaridad interna de colectivos particulares, sino que es necesaria una solidaridad ad-extral, de cada “nosotros” particular con todos los demás. La economía del capital define la riqueza como valor de cambio, no contabiliza en el crecimiento la destrucción de valores de uso ni recursos no renovables, y está centrada en la lógica de la acumulación privada ilimitada. Por su parte, la ESS está centrada en el valor de uso (en la provisión de bienes y servicios útiles para satisfacer las necesidades y deseos legítimos de todos, con una perspectiva de reproducción ampliada, no del capital, sino de la vida con calidad) y en el trabajo humano en sus múltiples formas, combinado con el trabajo de la naturaleza en un metabolismo socio-natural orientado por criterios de racionalidad reproductiva y calidad de vida antes que de cantidad de posesiones. Aquí se parte de la crítica

al utilitarismo y al consumismo ilimitado que moviliza el capital a través de la construcción de deseos.”

Estos y otros factores, son los que condicionan actualmente el derrotero político en las comunidades y municipios y quizás con ello, la poca disposición o la displicencia de las personas a participar en los asuntos de su incumbencia. Por lo mismo parecería, que el desafío actual de las comunidades locales consiste en crear órganos políticos suficientemente eficaces para establecer acuerdos y acciones que suministren viabilidad resolutive a sus necesidades. Es decir, parecería que existe una aspiración generalizada por encontrar alternativas eficientes que promuevan equilibrios sociales y que se extiendan armoniosamente en cada rincón del país más allá de su heterogeneidad.

Como lo señala Luis F. Aguilar (2015), el reto de los gobiernos locales hoy en día reside en vincularse de la mejor manera y con el menor costo posible, a las actuales tendencias de la administración pública, haciendo suyo los esquemas de la gobernanza.

El ejercicio político en los espacios locales y su idea de cotidianidad, abre la posibilidad de acuerdos institucionales que faciliten el tránsito a políticas menos piramidales y más horizontales, y con ello un complejo entretreído de acciones solidarias. Las condiciones jurídicas, las competencias y atribuciones que condicionan a los municipios idealmente, generarían dispositivos organizacionales más democráticos en la toma de decisiones que los que ocurren en otros niveles de gobierno.

La administración política en las comunidades implica una labor más especializada y directa que en los otros niveles de organización del Estado. Las dimensiones espaciales y demográficas determinan formas distintas de diseñar e implementar las políticas públicas. Ello requiere la construcción de consensos de mayor interacción y deliberación que los que se logran a nivel nacional, pero también promueve mayores niveles de desencanto y frustración ante el incumplimiento de los objetivos acordados.

Esto significa de cualquier manera, que los gobiernos no pueden tener más el monopolio de la planificación y gestión de lo público, sino que parece forzoso también la inclusión de representantes de los diversos sectores sociales. La política así tiene que ser abierta y corresponsable, donde el diálogo deliberante sea lo específico, y la continuidad comunicacional, su carácter general. El ámbito institucional es el espacio organizacional que permite la acción precisamente de estas prácticas democráticas.

En nuestra región, en nuestro país, los procesos de democratización no han sido claros en su totalidad. Avances y retrocesos conforman el ir y venir de nuestra democracia institucionalizada. Parte del proceso de pluralidad política en México significó como corolario mayor descentralización de programas y servicios en beneficio de los espacios locales, controlados ya por partidos políticos distintos al tradicionalmente hegemónico. Pero ello no significó ni mayor participación ciudadana ni mayor eficacia en las políticas públicas, de hecho, en muchos momentos constituyeron retrocesos ante los escenarios de disputa políticos partidistas generados precisamente por la pluralidad del sistema. De hecho, si observamos la cantidad de controversias constitucionales generadas en los municipios mexicanos (ante la Suprema Corte de la Nación) a partir de la pluralidad política, encontraremos que las disputas por la autonomía hacendaria y financiera municipal crecieron de manera similar al aumento de ayuntamientos opositores al régimen.

En este sentido las insuficiencias democráticas en países como el nuestro no pasan únicamente por escamotear la posibilidad de participaciones ciudadana más vigorosas y eficaces, sino que también permea en obsolescencias administrativas. Es por ello que resulta difícil entender como a pesar de que se hallan realizado modificaciones al articulado constitucional para otorgar una mayor autonomía económica al municipio mexicano desde hace más de treinta años, este siga padeciendo casi de las mismas restricciones hacendarias y financieras. El asunto entonces de la viabilidad en el desarrollo municipal se encuentra determinado en gran medida, en nuestro caso, a lógicas de carácter puramente político que a la ampliación de dispositivos legales para su funcionamiento.

Los procesos de democratización en México, se inclinaron fundamentalmente por realizar cambios normativos que dieran estabilidad a las disputas partidistas electorales en aras de la estabilidad política, pero ello no ha conllevado a un aumento en la calidad de nuestra democracia. La regularidad procedimental de nuestra democracia permite la circulación pacífica de las elites políticas de la nación, pero eso no ha alcanzado para mejorar la calidad de la misma, que necesariamente transita por rutinas que se acercan más a la buena administración gubernamental, que a la gobernabilidad y legitimidad del sistema. Transparencias, rendición de cuentas, derechos humanos y participación ciudadana (todos ellos mecanismos contemporáneos de vigilancia de la autoridad) son algunos de los elementos de carácter horizontal que promueven la instalación y desarrollo de la calidad democrática.

Si pensamos en su generalidad, la democracia es una manera de organización política, que permite que cada miembro que la integra tenga igual poder de decisión y opinión. Nuestro sistema político se las ha arreglado para escapar continuamente de este ideal organizativo, a pesar de los rediseños en su instrumentalización para alcanzar elecciones competitivas.

De esta forma parecería que los cambios a la organización municipal, a su administración y autonomía, son consecuencias fantasmales de la descentralización del estado mexicano y prácticas políticas tendientes a mantener el orden y la gobernabilidad del sistema, y no a una reingeniería legal-administrativa para el desarrollo social y humano.

Kelsen (1980) supone por ejemplo, que la población es en sí misma una institucionalización en la medida que sus actos individuales se encuentran acotados y dirigidos jurídicamente por la organización estatal. De esa forma la democracia no sólo se reduce al entendimiento conceptual de ser el gobierno del pueblo por el pueblo,

sino que incluye la valorización de la identidad original entre gobernantes y gobernados

Es decir, la concepción kelseniana se acerca más a lo que hemos venido diciendo, ya que precisamente salva el componente procedimental de las democracias, para subrayar su forma y contenido esencialmente comunitario. La normatividad que envuelve al conglomerado social es fruto de su acción colectiva y por lo mismo, los procesos democráticos en el fondo son métodos de identidad: la voluntad colectiva que ejerce sus derechos naturales y se determina así misma.

En todo caso lo significativo para nosotros radicaría en otorgar a la democracia un sentido que rebase lo meramente formal, para acogerla en el ámbito local como una expresión natural de la convivencia forjada en la cercanía efectiva y simbólica de los gobernantes y de los gobernados.

Desde esta forma, la perspectiva metodológica expuesta por Giovanni Sartori (1988) nos permite complementar la enunciación que estamos buscando para enfatizar la responsabilidad de los actos de gobierno en su origen. Para Sartori, la democracia es lo que no es: no es una autocracia, es decir, nadie se autoselecciona ni se inviste, ni gobierna, y por lo mismo, nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado.

Sartori mismo comprende que su definición negativa puede llegar a ser insuficiente para colmar los valores de la colectividad. La contrastación de los paradigmas democrático y autocrático solo pone entre paréntesis una conceptualización que pondere la positividad de los gobiernos democráticos, por lo cual termina por exponer una explicación más amplia y cercana a los modelos procedimentales de las democracias representativas actuales al señalar que la democracia finalmente es un mecanismo que genera poliarquías a partir de la participación de la población en los mercados electorales.

De cualquier manera, la viabilidad de nuestra democracia transita precisamente por los cambios de nuestra organización institucional que permitan su transición del

modelo autoritario emanado de nuestra organización centralizada del poder, a uno donde las reglas de juego y los contenidos democráticos se vuelvan rutinarios y permanentes.

Como sabemos el proceso de democratización en México ha sido largo y contradictorio. La cohesión y estabilidad de la nación, luego de la desarticulación económica, política producida por el evento revolucionario, se logró mediante la estructuración institucional de los distintos sectores de la sociedad de forma corporativa a través de un partido único, y la instalación de una organización política sostenida en el presidencialismo fuerte. Esto permitió, y lo decimos de manera muy rápida, la construcción de las bases institucionales y legítimas, que facilitarían el crecimiento económico y la estabilidad política en el país, que se vería reflejado puntualmente con el periodo de esplendor de la economía mexicana y consecuente desarrollo social, desde los años treinta hasta adentrados los años setentas (el “milagro mexicano”). Este inusual crecimiento y desarrollo, sugiere Roger Hansen (1974), estaba relacionado a la forma en como estaba estructurado y nuestro sistema político permitiendo soslayar los desequilibrios distributivos del propio desarrollo de manera legítima, aunque las acciones de gobierno estuvieran cubiertas de prácticas autoritarias.

En efecto, el sistema político mexicano, logró la cohesión social y la estabilidad económica y política gracias al diseño de amplias facultades formales e informales de su Ejecutivo fuerte, pero al mismo tiempo, creó las condiciones para que este adquiriera poderes ilimitados: control de los poderes de la Unión, del partido oficial, de los candidatos, de los gobiernos locales, e incluso, de la legitimidad democrática.

No obstante el buen desempeño (y continuando esta revisión rápida de nuestro sistema político), económico y gobernabilidad del estado mexicano posrevolucionario, el sistema comenzó a mostrar signos de desequilibrios a finales de los cincuenta con las protestas sindicales, en los sesentas, con la insatisfacción política de la clase media emergida precisamente por el crecimiento económico alcanzado, y en los

setentas, con guerrillas urbanas y rurales. Estos primeros signos de inestabilidad social fueron enfrentados con reformismos electorales, iniciándose en 1963 con los llamados “diputados de partido” que permitieron la representatividad opositora, pasando en los años setentas con la flexibilización de requerimientos de registro de partidos y la formulación de la representación proporcional. Esto es, los cambios institucionales fueron dirigidos para mantener la gobernabilidad ante los desequilibrios sistémicos.

Pero la pequeña apertura política resulto insuficiente. Con la inestabilidad económica de principios de los años ochenta (fiscal, de endeudamiento público, tasas de interés internacionales, precios petroleros) se vino a conformar una circunstancia negativa para las políticas públicas gubernamentales: déficits presupuestales, desempleos, inflaciones, devaluaciones y fuga de capitales, y con ello, la precipitación del proceso de liberalización política iniciado titubeantemente veinte años atrás. Así, a partir de esa década, el gobierno tiene que comenzar a reconocer triunfos electorales de la oposición, sobre todo en municipios del norte de país (Chihuahua, en 1983), pero también tiene que comenzar a lidiar con grandes movilizaciones ciudadanas ante los evidentes fraudes electorales (Nuevo León y Sonora, en 1986) hasta que por fin se comienza a gestar cierto deterioro del partido hegemónico en 1988 con el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática.

No es fortuito que en 1983 se llevara a cabo la reforma constitucional al municipio, como intento más del régimen por mantener los procesos de liberación política del sistema. Las modificaciones realizadas al artículo 115 dotaron a los ayuntamientos de la posibilidad de obtener nuevas formas de ingresos, de construir sus planes de desarrollo y adherirse ordenamientos jurídicos en caso de revocación del mandato de sus miembros, o suspensión o desaparición del mismo Sin embargo, la reforma fue más bien de carácter ilustrado y formaba parte del proceso legal que se venía generando en nuestro sistema para liberar algunos espacios políticos, en esta caso, a modo de descentralización y fortalecimiento del pacto federal. Pero el hecho es que las ataduras formales e informales del Estado mexicano, sustentados en la relación

vertical del poder seguían reproduciendo predomios electorales y de poder. Y las cifras no engañan: en el transcurso de 1982 al 1985, se renovaron la totalidad de los Congresos locales y los 2 mil 378 ayuntamientos que entonces había en el país. Los Congresos locales que se renovaron, quedaron integrados por 510 diputados de mayoría relativa y 501 continuaron perteneciendo al PRI. De igual forma, de los 2 mil 378 municipios que existían, 2 mil 313 eran gobernados por el PRI. Así mismo, hasta 1989, la totalidad de los gobiernos estatales eran de filiación priista⁵.

Posteriormente sucedería lo que todos conocemos: un gobierno salinista con frágil legitimidad que tuvo que rediseñar a su partido con el establecimiento de nuevas alianzas, posiciones ideológicas y mecanismos de cooptación social y que acabaría por mantener con cierta estabilidad al régimen, e inclusive, generar las condiciones para que la siguiente administración zedillista obtuviera el triunfo electoral sin mayores objeciones opositoras. Pero de nueva cuenta la crisis económica, los levantamientos armados (zapatistas) y los asesinatos políticos darían todo lo apenas ganado por el sistema al traste. De ahí en adelante la suerte estaba echada para la alternancia del gobierno federal

No obstante, el inicio de la pluralidad política inició precisamente en el ámbito regional del país. La periferia como en otros momentos clave de nuestra historia, fue en donde las inconformidades sociales adquirieron la forma de gobiernos municipales y en algunos casos, estatales.

La primera gubernatura panista en 1989 implicó un paso hacia adelante en el proceso de la transición democrática nacional, como también lo sería la alternancia del ejecutivo años después. Sin embargo, una cosa es la transición política derivada de la alternancia en el gobierno y otra la transición democrática entendida como construcción de espacios políticos para la realización plena de la libertad, igualdad y respeto a los derechos humanos. Como lo apunta Tonatiuh Guillén (1993) la construcción de este nuevo espacio nos debería conducir hacia una rearticulación

⁵ Fuente: *La Renovación Permanente de las Instituciones de la República, Reunión de Miguel de la Madrid con el Gabinete Legal*, Dirección General de Comunicación Social, México, Enero de 1986, pp.19.

entre ciudadanos e instituciones de gobierno, que acaben con el tejido corporativista y patrimonialista que por años el sistema vino reproduciendo.

Como hemos venido diciendo, los gobiernos locales son más propensos a la democracia por su estructura y dinámica interna y por la manera en que se conforman. Los ayuntamientos en el país son las únicas instancias colegiadas de gobierno y eso en verdad es mucho. Sin embargo, cuando el ayuntamiento es controlado bajo las mismas lógicas del régimen anterior, entonces las cosas no avanzan.

Una de los rasgos más importantes de la democracia en los espacios locales, es la sólida relación de participación de sus habitantes con los procesos de toma de decisiones de los gobiernos y con ello, la obstaculización de conductas discrecionales y autoritarismos. Pero a pesar de los aparentes beneficios que significaría para nuestra institucionalización democrática el desarrollo de los espacios municipales, lo cierto es que si revisamos la composición de los mismos en nuestro país, estos constituyen organizaciones apenas perceptibles si las comparamos con las de otras naciones más desarrolladas y participativas. Allan R. Brewer-Carías (2010:16-17), nos ofrece una perspectiva explicativa a través de cifras:

“(...) la práctica democrática de los países europeos muestra una realidad incontestable en cuanto al predominio de la existencia en cada Estado de muchos municipios, y entre ellos, incluso, de muchos municipios pequeños. Alemania, por ejemplo, tiene algo más de 16.000 municipios, de los cuales un 75% tiene menos de 5.000 habitantes; y España, tiene más de 8.000 municipios, de los cuales un 85% también tienen menos de 5.000 habitantes. En España, incluso, el 61% de todos los municipios tienen menos de 1.000 habitantes¹¹. Es más, en una sola de las Comunidades Autónomas españolas, por ejemplo, la de Castilla y León, hay 2.248 Municipios, de los cuales más de la mitad, es decir, 1.540 Municipios tienen menos de 500 habitantes. O sea en una sola Comunidad Autónoma española, con un área territorial (15.468 km²) cuatro veces inferior que la del Estado de Nuevo León (64.220 km²), y treinta veces inferior a la de todo México, hay casi igual número de Municipios que en todo el país.”

El municipio es una de las columnas del sistema democrático si lo pensamos como el espacio de cercanía. No obstante a pesar de la fragmentación partidista y el cambio político en el país, eso no nos ha conducido por mejores derroteros democráticos ni por su perfeccionamiento en los gobiernos locales.

La información generada por la burocracia gubernamental acerca de del buen gobierno local dista mucho de ser verdad. El pausado proceso de construcción de ciudadanías, el reconocimiento de identidades locales y el fomento de formas descentralizadas en la toma de decisiones a nivel municipal parecen todavía lejanas. En la medida en que se fortalezca la democracia en el gobierno municipal se afianzará el sentido de comunidad y pertenencia y con ello, el desarrollo institucional de los municipios. Si la población se siente común a su gobierno parece más probable el camino hacia la gobernanza, y con ello, una mayor legitimidad de los gobiernos locales, que a su vez redundaría en mejores diseños y operaciones de las políticas públicas y programas de gobierno dirigidos a la solución puntual de los problemas de la comunidad y al mejoramiento de su calidad de vida.

Precisamente sobre el tema de las políticas públicas en los gobiernos locales y su impacto en la población, trata el último apartado del presente capítulo.

1.3 Participación social y ciudadana

La gestión municipal puede ser entendida como la organización y el manejo de una serie de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo y estimular sus potencialidades de desarrollo local (Acosta, 1999).

Es decir, gestionar es entrar en la lógica de toma de decisiones gubernamentales mediante las cuales se determina en gran medida el futuro de una localidad. En la gestión intervienen criterios de carácter técnico que incluyen la articulación de

normatividades, atribuciones, procedimientos, y una red de recursos tanto humanos como económicos. Pero de igual forma también incluye las relaciones de poder que ponen en juego las distintas fuerzas sociales y políticas. La gestión municipal adquiere entonces una clara dimensión política. De esta forma, la gestión municipal no debe entenderse únicamente como la habilidad gerencial para administrar el universo de recursos administrativos y legales, sino de igual manera como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos (Acosta, 1999).

Vista así, la participación ciudadana puede ser determinante para la consecución de una gestión pública más democrática, y con ello también, a mejores niveles de gobernabilidad, si pensamos que esta se encuentra fincada no sólo en la institucionalidad organizacional, sino que de igual forma en las relaciones que se establecen entre la sociedad y el gobierno. Que los gobiernos puedan conformar objetivos colectivos y decisiones consensadas permite manejar los conflictos naturales de interacción social y con ello ampliar sus márgenes de legitimidad.

La participación es un término que ha tenido diversas acepciones. La noción de participación ha estado marcada por diversos factores de la sociabilidad y que apuntan a procesos de cambio en la vida de las poblaciones, y que pueden ir desde particularismos patentizados con las exclusiones sociales, hasta los procesos generales y estructurales, como la modernidad, la transformación institucional de los aparatos estatales, o la democratización, etc.. O como lo señala atinadamente Mauricio Merino (1995: Apartado I)

“Pocos términos se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano que el de participación. Y quizá ninguno goza de mejor fama. Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra. La

participación suele ligarse, por el contrario, con propósitos transparentes - públicos en el sentido más amplio del término - y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término grato.”

De cualquier manera, el concepto de participación ciudadana en la cosa pública, -- continua Merino- se encuentra relacionado con la transparencia, la rendición de cuentas, y la confianza, pero finalmente, con formar parte de algo: es siempre un acto social. Lo extraño radicaría en todo caso, que en las sociedades modernas resulta imposible abstenerse de participar: la ausencia total de participación recula inexorablemente, en una forma de compartir las decisiones comunes. Pero lo inverso tampoco es real, de ahí que la idea del "ciudadano total" (como en el pasado lo fue el ciudadano cosmopolita), ése que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia, no es más que un imaginario, una utopía. De tal manera que (Merino, 1995 Apartado I):

“(...) la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades. Y al mismo tiempo, esa decisión de participar con alguien en busca de algo fin deliberadamente, supone además una decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio de la interminable acción colectiva que envuelve al mundo moderno.

De ahí que el término participación se encuentre inevitablemente acoplado a una circunstancia específica, y al mismo tiempo a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiriera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, se alzan como los promotores de la participación: el ambiente y el individuo en su especificidad, forman el encuadre donde se posibilita la vida social.”

Se podría pensar inclusive, que la idea de participación ciudadana vino a adherirse al imaginario social como relevo de la idea de representación política, cada vez más desgastada por el accionar distante de los Estados nacionales. Las desconfianzas, las

inoperancias de las grandes burocracias mundiales (reflejadas en la inobjetable diferencia de acumulación entre las grandes mayorías y las minorías privilegiadas), vinieron a crear el caldo de cultivo suficiente para que la participación directa adquiriera relevancia en el desarrollo de la interacción gobierno y sociedad. Relevancia paradójica si tomamos en cuenta que el contexto masificado en que operan las sociedades actuales. Más aun, la representación política en su momento vino a solventar las imposibilidades sistémicas de la plaza pública como metáfora de conexión directa del encuentro entre autoridades y población y con ello, se soslayó las dificultades comunicacionales de doble vía abiertas por la democracia. No obstante hoy en día las demografías no parecen interferir en las necesidades de las grandes masas de población para la consecución de sus aspiraciones de participar en la cosa pública.

Y que ello suceda de tal manera, tal vez se encuentre relacionado con la fragmentación de las conciencias globales, que se piensan no como una población unificada, sino como una serie de comunidades deseantes de servicios particulares, objetos y consumos determinados, y símbolos de pertenencia específicos. La fragmentación productiva a nivel universal, trajo también la “seccionalización” de las personalidades.

Incluso se podría especular que la verdadera pertenencia, el verdadero origen de los individuos no es más geográfico ni histórico: es conceptual y solidario en función de sus inclinaciones participativas. La concepción y extensión ideológicamente generalizada de los *derechos humanos* vino a reanimar la lucha de la diversidad por encontrar acomodo en la universalidad.

1.3.1 Concepto e importancia de la Participación Social y Ciudadana

Como hemos mencionado previamente, cuando se hace referencia a la participación se está generalmente hablando de cosas distintas según la atalaya en la que nos

encontremos. En todo caso, para efectos de la presente investigación, el término participación estará en consonancia con la definición que realiza el gobierno federal mexicano a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que la sintetiza como:

“ (...) una forma de intervención social que permite a los ciudadanos reconocerse como actores que, al compartir una circunstancia determinada, tienen la oportunidad de identificarse recíprocamente a partir de intereses, expectativas y demandas comunes, teniendo la capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con un cierto nivel de autonomía frente a otros actores sociales y políticos.

(...) Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de los diversos actores (individuales o colectivos) en la búsqueda de la definición de un destino conjunto. Esa interacción involucra por lo mismo, relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que poseen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los implicados en la interacción.”⁶

Cuando los ciudadanos participan es porque una política pública los afecta, o porque tienen en mente cambios que beneficien a la colectividad. Las motivaciones de la participación son diversas y transitan por distintos medios, pero la finalidad siempre se encuentra en mejorar las condiciones de vida social.

Lo específico es que siempre surgen relaciones de poder en la participación, ya sea en el proceso mismo de deliberar colectivo o en su cruce con las autoridades encargadas de dar respuesta a las demandas. Este hecho, estas disputas por los predomios del qué hacer y cómo hacerlo, produce a la larga tensión entre los involucrados y desequilibrios en el orden institucional.

Si la meta final de la participación ciudadana consiste en el desarrollo social y democrático de las comunidades, entonces su intervención en la organización pública municipal parece fundamental para la consecución de las metas sociales, más aun si

⁶ Participación Ciudadana. Secretaría de Desarrollo Social, 2010.

pensamos que su influencia y poder en las sociedades actuales se redimensiona con la actividad comunicacional instantánea. Visto así, la participación ciudadana bien puede desbordar la acción de los partidos políticos y las estructuras de la administración pública. Y no es una exageración. La participación ciudadana adquiere su mejor forma precisamente cuando se desarrolla al interior de las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se constituyen como las entidades capaces de hacer suyas, reelaborar y racionalizar las diversas problemáticas sociales, culturales, políticas que aparecen con carácter de trascendencia y urgencia.

Esta proliferación de escenarios organizativos y comunicacionales, cada vez más comunes en el acontecer social y político, vuelven necesaria la presencia cada vez más rutinaria de la ciudadanía en la conformación de estrategias y decisiones que afecten positivamente a sus comunidades. La participación ciudadana surge así, no sólo como un proceso natural de colaboración institucional, sino que precisamente su accionar es sí mismo institucional en su sentido más amplio, como puede serlo la familia, las leyes o el Estado mismo.

En circunstancias de fragmentación social que se decantan en modos de pluralidad social, los grupos interactuantes manifiestan claras autonomías y objetivos diferenciados, por lo cual la política, su acción organizada e institucional debe orientar sus conductas administrativas también de forma diferenciada, pero a la vez sostenida por ejes rectores, esto es, sus conductas deben fundarse en acciones interinstitucionales e intersectoriales que se dirijan al rescate de los valores y demandas fraccionados de forma tal que logre integrarlos y compendiarlos en políticas de desarrollo social comunitarias.

En efecto, los gobiernos mismos requieren transformar sus tradicionales mecanismos de gobernabilidad y legitimidad, mediante el rediseño de sus aparatos administrativos que puedan empatarse exitosamente con los cambios surgidos de la sociedad participante actual. La transparencia y la vigilancia de sus prácticas deben ser la línea

que los conduzca por los nuevos escenarios de lo social colmados de anhelos de justicia, equidad y desarrollo sostenible.

La política debe alejarse en este sentido de las tentaciones de equipararse como una instancia económica sumida en la lógica de maximizar los beneficios de su acción. Los costos políticos de su ineficacia no pueden resolverse más como desconfianzas, falta de credibilidad o pérdida de electores. Pero los costos pueden ser aún peores: cerrar el futuro de las comunidades.

La representación política parece que ha dado todo de sí, no siendo casual el despertar de las conciencias participantes de manera directa en la búsqueda de satisfacer sus necesidades comunitarias. La gobernabilidad y la legitimidad de los gobiernos no recorren más los caminos de la pulcritud de los juegos electorales, ni siquiera de los balances del poder, sino que viaja preferentemente por la calidad de la democracia entendida como forma de vida consubstancial a la sociabilidad. Si el diálogo y la deliberación racional de la cosa pública es inherente al hecho social, entonces los procedimientos formales adquieren insuficiencia para resolver el verdadero asunto actual: la autogestión de desarrollos sociales y humanos “particularizados” de manera colectiva.

1.3.2 Participación Social y Ciudadana y su incidencia en el desarrollo local

Para Mauricio Merino (1995) existe un “difícil equilibrio entre las razones” que alientan a la ciudadanía a participar y sus “posibilidades reales de hacerlo”, de la misma manera que existe también una tensión insoslayable entre el ambiente que rodea a la población y su “voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos”. En este sentido, Alicia Ziccardi (2004:9-10) se hace una serie de preguntas centrales al inicio del estudio introductorio que realiza al texto que coordina sobre participación en el ámbito local:

¿Podemos mejorar las relaciones gobierno y ciudadanía apelando a la participación ciudadana? ¿Es posible diseñar e implementar políticas sociales en el ámbito local a partir de asumir la corresponsabilidad entre actores? ¿Se trata de un ejercicio que contribuya a construir, desarrollar y consolidar una cultura democrática? ¿Qué formas e instrumentos de participación ciudadana han sido exitosos para que las políticas sociales logren los objetivos que se proponen? ¿Cuál es el balance del camino recorrido y de qué manera la investigación social puede construir una nueva agenda que contribuya a desarrollar nuevos conceptos e ideas en torno a cómo y por qué impulsar la participación ciudadana en las decisiones públicas?

La respuesta que la investigadora Ziccardi hace es contundente: la consolidación de los procesos democráticos es fundamental para construir relaciones productivas entre la ciudadanía y los gobiernos, que devengan en la elaboración de mejores políticas públicas y en donde la población tenga verdaderamente capacidad de decisión durante su confección. En efecto, participación y políticas públicas van de la mano, pero la ausencia de un entorno democrático cotidiano que trascienda las insuficiencias del mero procedimiento vendría a echar por la borda, como de hecho sucede en muchas ocasiones, los instrumentos institucionales que posibilitarían el desarrollo humano y social de las comunidades:

“Sin embargo, conviene comenzar diciendo que una vez reconocida la capacidad de la democracia como la mejor forma de gobierno, una de sus imperfecciones radica en que no se tiene resuelto el problema de la participación ciudadana en las decisiones públicas. Las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, sino que, por el contrario suelen acrecentarse las distancias que existen entre ambos una vez pasado el período electoral.”

Esto que menciona Ziccardi es relevante. Los sistemas político surgidos de las transiciones de regímenes fincados en el autoritarismo hacia los democráticos, no necesariamente transitaron las prácticas políticas sustentadas en una visión

patrimonialista y piramidal de la administración de las organizaciones gubernamentales, y mucho menos de las decisiones.

Nuestro país no ha escapado de las imperfecciones democráticas aun sostenidas por prácticas partidistas y de gobierno, que vuelcan sus esfuerzos y acciones básicamente con la intención de mantener sus predominios políticos y no por establecer condiciones de colaboración en la persecución de los fines sociales para los cuales fueron creadas. Es decir, nuestra insuficiente democracia, nuestra larga transición, electorera e instrumental, ha estado colmada de desatinos culturales, de prácticas informales, que vuelven vacía su implementación: los contenidos de calidad, han sido dejados a un lado o utilizados para otros fines (más pedestres, pero en la lógica autoritaria), que la consolidación de la democracia como una forma de vida que auspicie verdaderamente el desarrollo de las personas.

Si bien es cierto, como se ha comentado previamente, que en años recientes los gobiernos locales han pasado de realizar el simple papel de agencias u oficinas de gobierno prestadoras de servicios básicos como el agua, alumbrado o transporte, y se han instalado en una posición mucho más estratégica como articuladores de la acción pública local, pero también como cimiento en la edificación de arreglos institucionales para el desarrollo y la gobernabilidad, así como para la activación y fortalecimiento de la intensa participación ciudadana (Cabrerero, 2004); lo es el hecho también, de que la “visión social” del Estado en nuestra región se inclinó de una manera desbordada por una práctica populista, donde los grupos sociales fueron percibidos como meros receptáculos de los servicios estatales, es decir, se mantuvo la centralización en la confección de las políticas públicas y el papel del ciudadano se conservó como simple agente pasivo y receptor de la acción pública del gobierno.

En los escenarios donde los gobiernos locales han tenido una transición de un modelo fundamentalmente productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada, también se ha transformado la noción del rol del ciudadano en la generación de políticas públicas en espacios locales orientadas hacia el desarrollo. Lo anterior probablemente porque la afluencia de servicios satisfacía cada vez menos las

necesidades de una población que se volvía a su vez más diversa, y que además simultáneamente, se transformaba en sociedad civil y de esa forma aspiraba a participar directamente en las acciones para mejorar su bienestar social.

Así pues, como lo argumenta puntualmente Cabrero (2004), en los años recientes ha habido un cambio significativo en la concepción y diseño de las políticas de desarrollo local. Por un lado, la idea del Estado Nación, central en la evolución programática tradicional de los gobiernos, se encuentra en plena reconversión económica y fiscal, lo que obliga a iniciar procesos de descentralización administrativa y de toma de decisiones que impacten en la confección de políticas públicas encaminadas al desarrollo local; y por el otro y como consecuencia de lo anterior, las políticas sociales han trascendido su visión estrecha, que se evidencia con el amplio y diverso repertorio de políticas concebidas particularmente, con diversos enfoques y objetivos. De manera semejante, surge en cascada una creciente aparición de actores, ya sea en con el empalme entre los diferentes niveles de gobierno incluido el municipal, grupos sociales diferenciados, organismos no gubernamentales como las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones privadas, fundaciones internacionales, etc., que han impreso una dinámica nueva y distinta a la participación ciudadana en asuntos relacionados con el desarrollo local. Un “bing bang” en la política social señala Enrique Cabrero (2004: 118). Y estos procesos desbordantes de la acción social requieren su institucionalización:

“Así, el desafío contemporáneo de los gobiernos locales es ser capaces de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local. Lo anterior implica: promover la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos, es decir, redes de política pública local; implica también fortalecer el capital social, movilizar a la ciudadanía; implica de igual forma crear las reglas del juego y arreglos institucionales para dar un marco de certidumbre y confianza a los actores; e implica sobre todo tener una capacidad estratégica para entretener acuerdos y articular convergencias en el momento oportuno, es decir, capacidad para generar una acción pública de alta intensidad.

En este escenario hay además un creciente desvanecimiento de fronteras político-administrativas de la acción territorial y de las esferas pública y privada. Todo ello hace más extensa y profunda la agenda de políticas públicas locales y el nuevo papel de este tipo de gobiernos.”

El reto contemporáneo entonces de los gobiernos locales pasa por la institucionalidad organizacional, lo cual nos lleva a la necesidad de construir acuerdos que necesariamente pasan por condiciones estables de políticas democráticas.

En este complejo contexto, el papel de los ayuntamientos como gobiernos municipales puede ser fundamental para la consecución de la institucionalización de las prácticas participativas que generen entornos decisorios de talante democrático. Los gobiernos locales deben redimensionarse no únicamente como entidades de deliberación participativa o respuesta burocrática de las necesidades sociales, sino sobre todo como organización abierta y eficiente en la construcción de agendas públicas de desarrollo comunitario. La pertinencia de los acuerdos y consensos sociales se reifica en la institucionalización de la programación y planeación de objetivos y metas, que finalmente ponderan movimientos sociales y de ideas centrípetas al interior de la organización gubernamental.

Cabrero (2004:131) insiste por ejemplo, que hay mecanismos institucionales que pueden otorgar una “mayor consistencia a la agenda local”:

“Por una parte el gobierno local puede comprometer recursos presupuestales en forma sistemática para dar certidumbre, credibilidad y solidez a dicha agenda. Por otra parte la administración municipal puede generar los apoyos técnicos y profesionales mínimos para que las acciones en torno al bienestar social focalicen sus intenciones y precisen el tipo de resultados que se quieren obtener, esto incluso a partir de acuerdos intergubernamentales. Además el gobierno local puede promover conjuntamente con la sociedad, acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación para identificar los avances y logros de los programas en cuestión. También puede proveer el marco institucional y las reglas del juego necesarias para

que los diversos actores se incorporen en una red de política pública con arreglos claros y compromisos establecidos. Por último, el gobierno local sin pretender controlar la agenda de política social, puede ser capaz de regular institucionalmente su dinámica.”

Como lo apunta atinadamente Merino (1995), las democracias actuales no pueden haber la participación ciudadana sin representación política. Participación y representación son la cara de la misma moneda democrática, dándole sustancia y gobernabilidad a los sistemas políticos. Pero a pesar de ello, la participación se sigue percibiendo en muchas ocasiones como un impedimento para el propio desarrollo democrático dado que una vez apartada de la representación, la participación se vuelve un asunto “camino de doble sentido”: construye a los órganos de gobierno al tiempo que influye en su control, e inclusive, en su detención. Esto es (continúa Merino) la participación es indispensable para integrar la representación mediante los procesos comiciales, pero toda vez que se instalan los gobiernos, la participación actúa como el medio “privilegiado de la llamada sociedad civil” para tomar decisiones políticas que apunten al desarrollo de lo social.

1.3.3 Mecanismos institucionales de participación ciudadana en los municipios de México

Si pensamos en la generalidad de los mecanismos de participación, es preciso separar aquellos que son de índole privada y aquellos que dominan el ámbito público. (Acosta, 1999). La participación privada puede ser social cuando agrupa los intereses de las distintas organizaciones civiles, o comunitaria, cuando la acción de los ciudadanos se enfoca en la resolución a sus problemas de interacción, digamos, cotidiana, pero con evidente impacto en el desarrollo comunitario. Este tipo de participación es precisamente el que hemos hilado en este escrito.

En cambio, la participación política en la esfera pública se encuentra relacionada con los instrumentos institucionales de representación que devienen en políticas públicas

específicas por la elección de gobiernos determinados. En todo caso la diferencia central de la participación política se instaura en su búsqueda por resolver intereses particulares, más allá de si sus medios para conseguirlos fueron colectivos o no. Cosa que sucede en las antípodas con la participación comunitaria.

Como sea, no toda dinámica participativa tiene forzosamente las mismas implicaciones. Las acciones de participación y de incidencia en los espacios locales transitan por distintas etapas en su desarrollo, que van desde la generación de información pertinente, pasando por procedimientos de consulta, de captación de iniciativas individuales y colectivas, hasta los procesos de consenso, toma de decisiones y gestión de políticas públicas.

Parecería entonces lógico, que el seguimiento de esas etapas promueven interacciones sociales más intensas y sofisticadas en su diseño organizacional, no sólo entre la ciudadanía, sin sobre todo en su entrecruce con los órganos institucionales de poder público. El proceso gradual de participación procura entonces de insumos proporcionados por las reglas de juego institucional, que recorren ámbitos normativos y de operación técnica profesional. Así, por ejemplo, los gobiernos deben garantizar los derechos humanos y sociales adquiridos para la participación plena, pero también las condiciones institucionales para que estos se vuelvan realidad, es decir, elaborar y consolidar medios de participación suficientes y eficaces.

Un medio de participación es la instancia que genera contacto entre los distintos segmentos sociales y el gobierno municipal en nuestro caso, para asegurar las acciones de colaboración ciudadana. Estos medios o canales de participación pudieran ser las autoridades auxiliares, los comités y las comisiones que operan alrededor y junto con los gobiernos municipales. Dichos medios con el tiempo adquieren cierta habitualidad que se vuelven rutina democrática y aunque ciertamente no existe forma de encontrar las causas exactas que determinan las motivaciones para la participación, si podemos inferir que estas se encuentran vinculadas con pensamientos y conductas dirigidas a resolver necesidades, obtener mejores servicios públicos o simplemente involucrarse moralmente en los procesos decisorios de sus

comunidades. En todo caso, la acción individual participante se resuelve en participación social solidaria, que supone una condición estratégica de conocimiento por parte de la ciudadanía acerca de las problemáticas de su entorno, los instrumentos indispensables para resolverlos y los actores que protagonizan los eventos.

De igual manera, no puede soslayarse la importancia de la interiorización de los valores democráticos en el desarrollo participativo. Puede ser cierto que las características originales del municipio puedan otorgar ciertas ventajas por su tradicional concepción colectiva y comunitaria de sus integrantes acerca de su circunstancia de vida, pero eso no significa que automáticamente se pueda llegar a los estadios de calidad democrática óptimos y eficaces sin una reingeniería de la organización institucional y diseño de políticas públicas de los enclaves municipales.

1.4 Políticas Públicas para el Desarrollo Local

Para poder encuadrar la discusión acerca del proceso de diseño de las políticas públicas locales, es necesario primeramente realizar una distinción conceptual elemental que nos lleve por los caminos del entendimiento de las políticas públicas. En nuestro idioma a diferencia del pensamiento anglosajón (precisamente de donde proceden las ideas de gobernanza comunitaria), no se establece claramente la diferencia conceptual entre los términos *politics* y *policy*, es decir entre política y políticas, es decir entre consecución y mantenimiento del poder político y gestión administrativa de los asuntos públicos.

Por lo mismo parece necesario puntualizar que la política incluye el proceso que permite la ocupación de espacios de poder, mientras que las políticas, comprende todo lo relativo a las acciones que se ejercen institucionalmente a partir de dicho espacio, ya sea para planear o implementar procesos que lleven a responder a las necesidades y demandas de la sociedad, esto es, comprende las políticas públicas.

Esta diferenciación resulta clave ya que facilita la introducción del concepto de gobernanza, que mantiene un sesgo de eficacia administrativa que puede redundar en gobernabilidad y no necesariamente en la legitimidad del sistema político. Una cosa sería hacer política con objeto de refuncionalizar el ejercicio de poder y con ello, mantener las ventajas de su posesión, y otra distinta, realizar políticas públicas con la finalidad de desarrollar a las comunidades. Puede ser cierto que ambas están interconectadas (de hecho así sucede: políticas públicas exitosas proveen de gobernabilidad y legitimidad, y la política en ocasiones empata sus conductas con ello), pero en términos de análisis las políticas administrativas aparecen directamente relacionadas con el devenir y progreso de la cosa pública.

Ahora bien, hablar de políticas públicas es hablar de un abanico de ideas afines, pero también a veces divergentes en su conceptualización. Algunas por ejemplo, inclinan las definiciones a partir de determinados aspectos técnicos, otras hacen énfasis en aspectos políticos propiamente para el diseño de las mismas, y unas más, realizan elaborados relaciones entre contextos e ingenierías de los aparatos. De tal manera si quisiéramos realizar una breve revisión de los conceptos más representativos de lo que para algunos autores representan las políticas públicas, se haría evidente las transformaciones acaecidas al concepto. Así las definiciones pueden quedar encuadradas en sistemas autoritarios o democráticos, en “acciones” fundadas en la omisión o en cadenas de decisiones de agentes públicos, en prácticas sociales que reconcilian las demandas conflictivas o en prácticas sociales de distribución de bienes y recursos.

En todo caso y más allá de las diferencias y convergencias de las definiciones, podríamos estar de acuerdo que una buena aproximación al concepto de las políticas públicas puede ser aquella que establece Lester García (2011):

“...El proceso de política pública es un proceso complejo y dinámico donde diferentes componentes interactúan y contribuyen. Permite construir directrices de acciones orientadas al futuro, principalmente a través de decisiones públicas. Estas directrices (políticas) formalmente buscan concretar aquello que es del interés público a través de los mejores medios posibles”.

Ciertamente las políticas públicas constituyen un universo complejo y fraccionado de componentes. No obstante, parece ser que la clave de las mismas se encuentra en el momento mismo decisorio que le da vida y sentido al proceso.

De ahí que podamos concretar algunos rasgos a partir de esa idea y que parecerían abarcar el entendimiento global de las políticas públicas:

- Un proceso decisorio, porque se elaboran conjuntos de determinaciones que transcurren necesariamente en una temporalidad.
- Las decisiones que conforman son susceptibles de modular la inactividad: la no acción.
- Toda política pública tendría que producirse idealmente bajo las coordenadas abiertas por las instituciones.
- Los productos de la actividad gubernamental no se manifiestan únicamente a través de sus políticas, sino sobre todo mediante la reificación de sus resultados.
- Lo que realiza en un momento dado los gobiernos como políticas públicas, indefectiblemente ocurren en un espacio y tiempo determinado. Esta obviedad permite que la misma instancia tenga un control de sus acciones al poder vigilar las posibles anomalías emanadas del proceso mismo de diseño e implementación.
- Los impactos de las políticas públicas pueden interpretarse como los resultados de la acción racional de los gobiernos, y con ello, la factibilidad de evaluar y formular correspondencias lógicas con los fines predeterminados.

- No todos los problemas sociales pueden denominarse como problemas públicos. Estos últimos existen solamente cuando se identifican carencias y desequilibrios en la sociedad (ya sea por el Estado o afuera de él) y un actor asume la responsabilidad de instaurarlo en la agenda institucional.

Pues bien, dado que los rasgos generales de las políticas públicas que hemos intentado describir, suponen indistintamente su ejercicio llevado a cabo por cualquier nivel de gobierno, es decir, sea este federal, estatal o municipal, entonces parece necesario que para los fines de la presente investigación, abordemos someramente las características y elementos que dan identidad a los gobiernos municipales, y con ello, diferenciarlo de los otros ámbitos de poder. Eso es lo que haremos a continuación.

1.4.1 Lo público de las políticas publicas

Ya hemos señalado con cierta precisión más arriba, pero no está demás redundar, que el municipio es una entidad política al tiempo que una organización comunal. Esto es, el municipio es fundamento de la organización política-administrativa, pero también motivo para la división territorial. De ahí su carácter paradigmático que intentamos patentizar.

Este carácter único que hemos intentado hacer notar, se encuentra fundamentalmente en su condición de representar el espacio más cercano, más presente, mas cotidiano, más vivo en relación a otros tipos de asentamientos que por su magnitud, arquitectura institucional y cultural, se encuentran sujetos a otros tipos de racionalidad social y administrativa. Las interacciones que se suscitan en el espacio municipal se estatuyen en la naturalidad de la vida comunitaria, mientras que su organización jurídica y política representada por el ayuntamiento como órgano deliberativo colegiado, carente

de intermediarios para la toma de sus decisiones y que por lo mismo, aparece como el ente con mayor posibilidad de suscitar comportamientos democráticos de mayor envergadura, ya sea en su elección comunitaria naturalmente popular, ya sea por sus prácticas organizacionales de gobierno.

El ayuntamiento, junta, congrega: reúne. Es el espacio atávico, longevo: institución tradicional en nuestro país. Constituye el cuerpo de representación popular con mayor posibilidad de ejercer, de expandir la libertad municipal, cuya autonomía jurídica y esquema de competencias no admite mayor control y autoridad en última instancia, que el establecido por las prácticas institucionales del ayuntamiento.

Esta condición particular de los gobiernos municipales lo coloca como la instancia susceptible de generar mayor dinamismo al acontecer político y social. Los problemas cotidianos, las aspiraciones y las probables soluciones de las comunidades municipales se encuentran de tal manera engarzadas y embebidas unas de otras, que los procesos de diseño e implementación, pero también de evaluación y fiscalización de las políticas públicas, se vuelven centrales para la realización y desarrollo de las poblaciones.

Precisamente lo que intentaremos a continuación llevar a cabo, es una aproximación teórica, pero al mismo tiempo un análisis metodológico (en su sentido literal de *separación*), de los procesos mismos que dan por resultado al conformación de políticas públicas, entendidas como mecanismos e instrumentos gubernamentales -- pero también de involucramiento ciudadano--, que promueven el desarrollo en los espacios locales.

Para lograr este fin, nos apoyaremos fundamentalmente en el esquema metodológico propuesto por Eugene Bardach (1998) para el análisis político. La simpleza y transparencia de sus conceptos, así como la congruencia enunciativa de sus fórmulas cognitivas, hacen a su manual metodológico un modelo idóneo para acceder al conocimiento de los aspectos políticos de la sociabilidad. El acercamiento a los procesos políticos no puede surgir del desorden y la improvisación conceptual ante la

aparente naturalidad de los acontecimientos político-sociales: el análisis requiere un sistema de prueba y error, de un seguimiento metódico que nos lleve de la mano no solo a la aprehensión de los fenómenos políticos, sino a su interpretación y aplicación en situaciones concretas.

El mismo Bardach inicia su trabajo exponiendo la lógica de su pensamiento estructurado: el análisis político es en sí mismo una actividad plenamente política y social que escapa por mucho a las decisiones e intenciones personales, para situarse en la esfera de la corresponsabilidad social, en la medida de que su conocimiento conlleva implicaciones en la vida de los ciudadanos en general.

El análisis metódico de la política es entonces un medio de ascenso al conocimiento de lo público, de sus pautas, de sus lógicas, de sus prolongaciones fácticas: de sus situaciones concretas. La investigación entonces transita necesariamente por los pasos, por el método que abre las puertas y las posibilidades de la comprensión. Bardach expone y razona metódicamente el camino para hacer nuestro, para apropiarnos de parte de la realidad política y social, y aunque pudiera parecer bastante trivial y baladí (en relación a la sociología del conocimiento, por ejemplo) su eslabonamiento programático no por ello deja de ser práctico y eficaz en el intento siempre difícil de recoger los hechos que circundan nuestra realidad.

De esta forma partiremos de lo primero, es decir de la definición del problema.

Definición del Problema.

Si partimos de la idea que el planteamiento de la problemática que nos ocuparemos requiere forzosamente de su delimitación que nos permita percibir con variables específicas los hechos que se nos aparecen significativos de nuestro entorno, entonces resulta congruente llevar a cabo una evaluación de los acontecimientos particulares que pretendemos examinar. En este sentido la definición del problema que nos atañe, será por definición evaluativa.

De esta forma, la percepción general que tenemos sobre las supuestas causas del fenómeno, nos permitirá obtener elementos para la conformación de criterios y elección de categorías y variables que apunten a la resolución de los planteamientos originales.

Así, la posible relación causal entre políticas públicas y desarrollo humano y social, queda encuadrada en la lógica de la problemática que nos mueve en la presente investigación. Donde el espacio organizacional generado por el municipio pareciera promover prácticas democráticas y procesos de desarrollo más adecuados para los grupos comunitarios. El problema planteado de esta forma, transita por el análisis político institucional en el diseño de las políticas públicas municipales.

Uno de los rasgos característicos de la dinámica social que opera en el ámbito municipal para la producción de políticas públicas, radica en la premura con que los gobiernos responden a las demandas ciudadanas. Es una cuestión estructural del espacio municipal mismo. La cercanía entre gobierno y gobernados promueve la confección de solicitudes inmediatas ante problemas también inmediatos que redundan en ejercicios administrativos coyunturales, inminentes y carentes de planeación estratégica. Las respuestas de las autoridades y de su aparato administrativo sucumben ante la inmediatez de los asuntos y ante la presión ciudadana. Hablar de políticas públicas en estos casos parecería aventurado, en todo caso, serían de carácter reactivo y no propositivas.

Más aun, la percepción de las autoridades municipales sobre su papel como gobierno, por la misma confección organizacional y costumbres atávicas circunstanciales de la población, se encuentra sujeto a la resolución de problemas que ocurren en el día tras día y no a la visualización a futuro del desarrollo comunitario. Lo urgente se vuelve así paliativo momentáneo, y lo importante, lo trascendente para el bienestar individual y grupal, una finalidad continuamente aplazada

El problema planteado en el orden municipal transita entonces en su generalidad, en las dinámicas sociales de los espacios locales, en las formas organizacionales e institucionales que determinan ciertas conductas gubernamentales y ciudadanas y que se prolongan al diseño de políticas públicas con limitaciones estructurales evidentes.

Obtención de la información.

Pero si el problema planteado recorre por la inoperancia de las políticas públicas municipales en el desarrollo global del espacio local, parecería indispensable de esta manera obtener la información pertinente que nos permita economizar la labor. El asunto es comunicativo. La información que recorre por las comunidades municipales se inclina de lado del pensamiento e imagen que se hace la población acerca de sus necesidades (la mayoría de las veces, inmediatas) y no por la contención sistemática de la misma. Los gobiernos locales se encuentran incapacitados tanto técnica, como institucionalmente para ordenar coherentemente la información que los lleve a la planeación sostenida de las necesidades comunitarias.

Se podría decir inclusive, que en muchas ocasiones los problemas que enfrentan los ayuntamientos están codificados por impresiones y perspectivas de los integrantes del gobierno y su administración cercana, que por el desarrollo de metodologías de acceso a la información de forma eficaz. Pareciera que no existe rigurosidad ni investigación técnica en los análisis de las políticas públicas de los gobiernos municipales.

Como señala atinadamente Bardach, los gobiernos deben esforzarse por acceder a información que permita una evaluación eficaz de la naturaleza y extensión de las problemáticas que aquejan a la sociedad, las características concretas de su aparición y la contrastación con otros espacios donde se generaron escenarios similares, en el entendido, que las problemáticas sociales generalmente comparten semejanzas y por lo mismo, la probabilidad de que ya se hallan realizado acciones oportunas y eficaces para atenderlas. En pocas palabras, el proceso de elaboración de la información pasa

por el marco de análisis con la que se genera, y por lo tanto, las decisiones políticas de los gobiernos (es este caso, de política públicas) se vuelven prolongación de dicha referencia analítica.

Construcción de alternativas.

La recolección de la información no significa necesariamente su conformación operativa. Las estrategias de planeación realizadas por los gobiernos locales deben estar fundadas en análisis estadísticos que aporten con suficiencia elementos para el entendimiento cualitativo de los problemas comunitarios y que permita dirigir la formulación de políticas públicas en consonancia con la información metódicamente allegada. Para ello se requiere un esfuerzo también de abstracción de la información que nos conduzca de lo general a lo particular (a diferencia de la recolección de los datos) y con ello, al esclarecimiento y acotamiento de las estrategias a seguir para concretizar las políticas públicas adecuadas.

Los pasos para lograr la formulación preliminar de las políticas públicas serían de esta forma los siguientes:

La Identificación y definición de los problemas que aquejan a las comunidades locales de la manera como lo señalamos más arriba, pero de igual forma y de manera simultánea, el allego de la percepción (generalizada por definición) que se tiene sobre las problemáticas actuales y futuras del municipio por parte de las autoridades políticas municipales, como de aquellas concebidas por su cuerpo administrativo.

En este sentido se debe inferir que las problemáticas locales transitan por los vectores abiertos por las mismas demandas sociales y las prácticas y orientaciones ideológicas de los gobiernos, así como por los juicios de valor y compromisos asumidos por ambos segmentos.

De ahí que las opciones de solución serían el resultado del proceso de construcción de alternativas de políticas públicas, y con ello, la confección racional de objetivos

asequibles mediante la consumación de metas preliminares y selección de medios pertinentes.

Las alternativas de solución son una primera aproximación metodológica, que permite no únicamente la elección de opciones y oportunidades, sino también de mantener el curso de los acontecimientos sin intervención inmediata, con la intención de seguir perfeccionando la concepción de los problemas, sus soluciones y los mecanismos idóneos para impulsar las políticas públicas.

Resulta evidente que las alternativas de solución se encuentran sustentadas con información relativa al sistema político y a sus fuerzas organizadas, al régimen de poder, a los indicadores socioeconómicos y culturales, así como a las transformaciones demográficas. Ello facilitará comprender las causalidades de los problemas y reducir gradualmente las opciones de solución a partir de la selección adecuada de variantes independientes.

Selección de criterios.

Pero que se elaboren alternativas de solución a los problemas locales, no significa que se pueda proceder en consecuencia. Resulta indispensable establecer criterios generales que satisfagan la elección coherente y eficiente de las alternativas de políticas públicas. Dichos criterios se fundarían, en última instancia, en los hechos mismos recogidos en el proceso de análisis de la información y en análisis comprensivo mismo de los juicios de valor predominantes en el ambiente de la localidad.

Si tenemos definida claramente cuál es la problemática a enfrentar, entonces resulta plausible la selección de criterios que nos encaminen al desarrollo de un plan o un mandato público jurídicamente sostenido, que conlleve a la resolución de los problemas y necesidades detectadas.

No obstante, los problemas comunitarios no necesariamente poseen una solución única, como tampoco una solución no pudiera eventualmente enfrentar una variedad de problemas, y en el límite de la lógica, que un problema no tenga solución inmediata o sea innecesario abordarlo por el momento dadas determinadas circunstancias.

De cualquier manera, pareciera que en términos de acción gubernamental, las políticas públicas deberían encuadrarse en el diseño de múltiples soluciones que permita a los gobiernos gozar de mayores márgenes de eficacia y con ello, impedir que su conducta sea percibida e interpretada por la sociedad como un acto de torpeza administrativa o de cerrazón autoritaria. En este sentido cobra relevancia la deliberación del aparato gubernamental (que incluye la participación ciudadana reglamentada) para hacer uso de los criterios adecuados que permitan conducir a las políticas públicas por los caminos menos accidentados de los espacios comunitarios.

Así pues, los criterios tendrían que circular entre interpretaciones acerca de los sistemas políticos dominantes en su momento, las hegemonías partidistas de las demarcaciones, las posibilidades técnicas, legales y financieras de las administraciones y los valores y símbolos culturales predominantes al interior de las poblaciones locales. La ordenación pormenorizada de dichos criterios permitiría estimar con mayor racionalidad administrativa la conveniencia política de las acciones a realizar, o la pertinencia de llevarlas a cabo sin menoscabo de los sistemas de significación cultural que permean en los cuerpos sociales.

De esta forma por lo tanto, los criterios políticos y simbólicos que servirían de marco para la toma de decisiones de políticas públicas, estarían respaldados por la racionalidad de las conductas de los agregados sociales y por los mismos sistemas organizacionales en que descansan los organismos administrativos municipales. Bajo este diseño de planeación gubernamental, cobraría sentido preguntarse por los niveles de agregación social de las demandas, por los grados de organización de los solicitantes, por la fuerza que adquiriera su representación, por su influencia al interior de los mandos decisorios, por los conflictos sociales que acarrearía su implementación

y por los costos políticos y deterioro de legitimación que implicarían las medidas adoptadas por los actores gubernamentales.

Pero no únicamente los criterios de orden político y cultural definirían la acción gubernamental. De igual importancia para la implementación eficiente de políticas públicas lo constituyen las posibles limitaciones técnicas y de recursos existentes, así como las temporalidades en que quedarían insertos los programas y acciones contempladas. En todo caso los criterios de las políticas públicas deambulan finalmente, en las expectativas de orden político de las organizaciones y entidades que detentan el ejercicio de las mismas. La eficiencia, la moral, el bienestar, la igualdad, la legalidad o la justicia pueden coincidir con dichas expectativas -y seguramente lo hacen-, pero ello no deja de ser consecuencia accesoria del acto mismo de poder. Al final del día, la mejor política pública será aquella diseñada para resolver las problemáticas sociales con el menor deterioro de la organización que detenta el espacio de poder municipal.

Proyección de los resultados.

Tarde que temprano, llegado el momento propicio y como resultado del seguimiento metódico en la construcción de las políticas públicas y si consideramos que las alternativas se encuentran depuradas suficientemente por los criterios de contraste, entonces se pueden establecer los proyectos de gobierno que deberán ser aplicados en la resolución de las demandas y problemáticas sociales de las comunidades.

Parecería evidente por lo mismo, que la decisión elegida se encuentre montada en la línea del tiempo, es decir, que la decisión sea proyectada como una relación causal, en donde la problemática social pueda ser desconstruida en distintos compartimentos independientes y por lo mismo, visualizar los también distintos efectos de la acción pública. La dirección y magnitud, lo eficiente y posible, lo moral y práctico, lo adverso o positivo de los resultados surgidos de las resoluciones que tomen los órganos de

poder, estarán en función de los posibles escenarios estratégicos proyectados en el análisis y diseño de las políticas públicas.

Pero que los resultados sean los esperados o no, no depende necesariamente de la proyección acordada, la eventualidad de otros factores casuales o no previstos surgidos del ambiente en que se implementan las políticas públicas, mantiene cierto grado de incertidumbre de la toma de cualquier resolución, por más estratégica que pudiera parecer en un primer momento.

En todo caso, como señala bien Bardach, la forma adecuada de distinguir la información relevante de la que no lo es en términos estratégicos, reside en encuadrarla en una matriz de resultados posibles que se compare con las metas y objetivos delimitados previamente. Esto es, resulta importante dentro del proceso de formulación de las políticas públicas establecer claramente el fin de las acciones de forma técnica y operativa (objetivos), al tiempo de especificar las etapas que deben de transitarse para la consecución de los objetivos dilucidados (metas).

Confrontación de costos y beneficios.

La proyección de resultados implica forzosamente la confrontación simultánea de los costos y beneficios inscritos en el desarrollo mismo del examen y ponderación de las mejores alternativas para el caso. Es un asunto de construcción de escenarios posibles, como hemos señalado arriba. Bardach infiere que el intercambio más recurrente en la confrontación de costos y beneficios se da entre lo económico y el despliegue para el “cliente” de los bienes o servicios asociados a él, pero también se da al interior de los esquemas regulatorios de las políticas públicas o en la posibilidad de que la inacción de una respuestas (emergida de criterio evaluativo que pondere la “no solución”) sea más ventajosa, más aun si el análisis enfatiza natural incertidumbre que opera en la línea del tiempo.

Bajo este esquema ideal, la confrontación de los costos y beneficios escenificados durante la confección de políticas públicas en los gobiernos locales, deberían hacer un balance racional y estratégico de los mecanismos financieros, legales y políticos con los que cuentan las administraciones para alcanzar las metas y los objetivos proyectados inicialmente.

El problema sin embargo, no sólo es de racionalidad costo-beneficio, sino sobre todo de reconstrucción institucional que permita reorientar y reformular las líneas de organización jurisdiccional y facultativa que generen sistemas de costos- beneficio de responsabilidad múltiple, esto es, que la arquitectura institucional que origina las políticas públicas sea una suerte de responsabilidad compartida con las comunidades locales, que precisamente aspiran a un proceso de políticas públicas concurrentes, donde la participación ciudadana sea lo determinante en su legítima aspiración de cumplir sus intereses. De esta manera se alcanzaría mayores niveles de democratización deliberativa.

Cumplido lo anterior, surge irremediamente la etapa de toma de decisiones que dirijan el examen a la concreción de los objetivos y las metas. La selección de las mejores alternativas entretejidas en el examen metódico tendría que prolongarse a su implementación, con los escenarios de costos y beneficios delimitados espacial y temporalmente. La acción gubernamental entonces adquiere plena autonomía y responsabilidad, pero al tiempo aparejada y parapetada con los adecuados mecanismos institucionales para otorgarle también mayores niveles de eficacia y legitimidad.

Para esta fase final de construcción institucional de las políticas públicas, Bardach recomienda la difusión de las mismas a través de documentos e informes que las vuelvan útiles en el porvenir de la misma localidad o en espacios similares con problemáticas semejantes. La acumulación del conocimiento forma parte del proceso de aprendizaje y del arsenal de experiencia adquirida por las entidades gubernamentales, por lo que condensar sistemáticamente el conocimiento extraído de

la compleja interacción de la sociabilidad, facilitará en el futuro comprender y enfrentar las problemáticas que surjan en las comunidades con mejores y mayores arrestos.

En todo caso, debemos recordar que el actualmente el diseño mismo de los gobiernos locales y de la dirección de sus políticas públicas, se encuentran enfocadas más por resolver eventualidades surgidas de los deterioros o carencias de los servicios públicos o de su inmobiliario, que por la proyección de esquemas de desarrollos sostenibles y de bienestar humano, redundando con ello en ausencias de prácticas organizacionales para compendiar las experiencias emanadas de sus acciones. Pero si la apuesta precisamente que pensamos, radica en la institucionalización de las políticas públicas para el desarrollo de las comunidades (y más allá de las naturales luchas por los predomios políticos partidistas), y no sólo para atenuar las problemáticas coyunturales, entonces en asunto de la documentación de las experiencias de gobierno adquiere una nueva dimensión en el espacio local.

1.4.2 Diseño y operación de políticas públicas: la agenda pública municipal.

Sabemos que las políticas públicas tienen su origen natural en la irrupción eventual de necesidades y problemáticas sociales, aunque también hemos visto que algunas de ellas (las menos) se desarrollan como estrategia de gobierno en su intento por anticipar anomalías sociales previsibles, o también puede suceder, que surjan para encausar la orientación de la acción colectiva con el propósito de alcanzar modelos político-sociales que consideran adecuados para sus fines de perpetuación como grupo político.

De cualquier forma, ya sea como respuesta a necesidades y demandas sociales, ya sea como estrategia racional anticipativa para minimizar los posibles daños sociales y políticos de problemáticas en ciernes, o simplemente como intención política para mantener el control del poder político de forma legítima, las políticas públicas aparecen

siempre como respuesta de las entidades gubernamentales en los contenidos de la denominada *agenda pública*.

La *agenda pública* es el término definitorio de las políticas públicas llevadas a cabo por los gobiernos. Supone la construcción sintética y racional de las solicitudes sociales y de las estrategias político-administrativas que dan sentido y legitimidad a su propia existencia organizacional, y a su intento por mantener y refuncionalizar los predomios políticos adquiridos al ocupar los espacios desde donde se instrumentan.

Ya hemos señalado que un problema social lo es, porque posee ciertas características y elementos que lo vuelven objeto de interés y trascendencia para algunos sectores y grupos de personas organizadas. Cuando las condiciones sociales, sean cuales sean estas, sufren algún tipo de alteración y variación en su estatus, o cuando existe la convicción compartida y la fuerza organizativa para alterarlas, entonces las condiciones sociales adquieren el ropaje de un problema que requiere atención gubernamental, y si fuera el caso, solución.

Las políticas públicas entonces están relacionadas con los procesos de identificación, único mecanismo socialmente propicio que permite justificar la confección de políticas públicas y la acción gubernamental. Las problemáticas sociales son una construcción comunicativa emergida de la deliberación y acuerdos realizados por los miembros ocupados por los asuntos de la cosa pública, sean estos caracterizados para fines del entendimiento como agentes administrativos de las entidades públicas, o como agentes solidarios de la sociedad civil. De cualquier manera, la identificación de un problema social comprende las formas y las temporalidades de su alteración, los espacios en donde sus efectos se prolongan y repercuten, y las personas y grupos organizados que los padecen en la realidad o en sus significaciones y expectativas imaginarias.

La problemáticas al interior de los municipios se caracteriza por mantener una dinámica quizás distinta de otros niveles de organización del poder político y administrativo precisamente por la cercanía y cotidianidad de las relaciones entre

governados y gobernantes. Conjugan una variedad de eventos y necesidades fragmentados que se vuelven redes diferenciadas que requieren por lo mismo de la atención de políticas públicas particularizadas. Es probable que estos particularismos de las demandas comunitarias sean concurrentes globalmente y semejantes a las que dan forma a las agendas de otros niveles de gobierno, pero el hecho es que para la conciencia de los solicitantes y para la operación de los gobiernos locales, constituyen problemas diferenciados. La organización administrativa de los ayuntamientos, sus mecanismos legales, sus procedimientos deliberativos y sus fórmulas operacionales, junto con las prácticas sociales de la comunidad sostenidas en su cercanía espacial y emocional, vuelven a las demandas, a las necesidades y a las políticas públicas, realidades que se identifican como dispersas y diferenciadas, a pesar que presumiblemente no lo sean.

No obstante que existe una mayor demanda ciudadana por resolver necesidades en apariencia particulares, lo cierto es que en el ámbito municipal se da la paradoja de que la acción ciudadana para satisfacer sus necesidades se realiza de forma comunitaria.

Puede ser verdad que a nivel federal y estatal las agendas públicas que se ocupan por resolver las necesidades ciudadanas sean un asunto de identificación de necesidades sociales moldeado más por el diseño organizacional de sus administraciones, que por la respuesta apremiante a demandas específicas, lo cual por supuesto, no quiere decir que no existan, ya sea como grupos organizados de presión o como opinión pública. De cualquier forma, el hecho es que en el ámbito local, en los municipios, un problema comprende la suma de necesidades conjuntas, un tejido entrelazado y complejo pero que responde a una dinámica solidaria a pesar de la posible fragmentación de las peticiones por resolverlo. Es por ello, que la lógica en el diseño e implementación de las políticas públicas municipales pasa por la consecución comunitaria, por su condición, por su desarrollo social y en el límite del raciocinio, por el bienestar humano.

Repitémoslo: en la dinámica local de los municipios los problemas no aparecen como unidades aisladas, a pesar que las quejas y demandas recorran muchas veces los

caminos de lo personal. En el fondo, los problemas siempre se presentan como un conjunto, en el cual quizá, en algunos casos, sobresale alguno en apariencia o factibilidad de solución.

Es por lo mismo que al realizar el proceso de integración de la agenda pública en los municipios, se debe realizar un notable esfuerzo interpretativo del universo individual de demandas y necesidades que transitan la red organizacional de los ayuntamientos, de manera que se logre la distinción e integración racional del “problema” comunitario, y con ello su inclusión estratégica en la agenda como asunto susceptible de solución.

Si partimos que los fenómenos sociales son en el fondo interpretaciones realizadas de diferentes maneras por diferentes personas y en diferentes momentos, entonces se da la casualidad que muchos problemas pueden ser consecuencia del mismo fenómeno, o que no todos los problemas señalados como públicos sean considerados así por las administraciones gubernamentales, o inclusive, que los problemas de carácter privado se vuelvan públicos al ser considerados por los gobiernos.

Pero la interpretación de los fenómenos sociales puede ir más lejos aún: una gran parte de las problemáticas sociales al no ser tomadas en cuenta pierden su “carácter” de problema, o el interés de las personas por los problemas de otros no se mantiene de manera uniforme, o las problemáticas públicas carecen del apoyo de las mismas comunidades afectadas.

Se puede decir entonces como aproximación, que las agendas públicas se construyen a partir de problemas y necesidades identificadas como tales tanto por la organización gubernamental como por la ciudadanía misma. La identificación de los problemas públicos se convierte en agenda pública cuando su articulación institucional los vuelve finalmente susceptibles de la acción gubernamental mediante políticas públicas. Un problema público es el resultado del desarrollo de un complejo organizacional. No “existen” problemas públicos sino hay una identificación con los procesos políticos, jurídicos y procedimentales propios de los organismos públicos, y sin el interés y significación de relevancia (real o imaginaria) que otorgan las poblaciones.

Linder (2007) por ejemplo, apunta que la irrupción de demandas y necesidades no necesariamente se inscriben por los requerimientos percibidos por las bases sociales, sino que los problemas públicos se encuentran definidos cuando los distintos grupos de presión o interés promueven demandas articuladas institucionalmente, lo que él denomina como “demanda representativa”.

Pero si observamos el fenómeno de la agenda pública desde el ángulo contrario, es decir, desde la perspectiva de la oferta de soluciones elaborada por la acción estatal de índole “paternalista” (estado benefactor), entonces un problema público se origina cuando es identificado por las autoridades gubernamentales a través de sus procedimientos organizacionales y sus intencionalidades político-ideológicas. Desde ese punto de vista entonces, las políticas públicas se convierten en confecciones unidireccionales donde las ciudadanías se comportan como meros receptores de las acciones gubernamentales.

Otra forma de interpretar la conformación de agendas públicas se encuentra inserta en el mismo desarrollo de las políticas públicas. Es posible que un nuevo acontecimiento social definido como problema público sea consecuencia de la misma acción gubernamental, es decir, la implementación de una política innovadora puede resultar en el desvelamiento o producción de otras problemáticas latentes y que sólo a partir de determinada acción pública adquieren el carácter de fenómeno social a resolver.

En todo caso y sea como consecuencia de la articulación social de demandas, de la confección de ofertas políticas fincadas en orientaciones político-ideológicas, o como prolongaciones inesperadas de acciones gubernamentales, las agendas públicas se encuentran sujetas necesariamente a ciertos criterios generales que les otorgan viabilidad. Es decir, no puede haber una agenda pública en estricto sentido si la existencia de los marcos jurídicos y valorativos organizacionales que hagan suyas las problemáticas sociales, así como si se carece de la sensibilidad “natural” de la organización pública para resolver ordenadamente los problemas y necesidades que determinaron su origen representativo, como tampoco sin la expresión ciudadana (sea

cual fuera esta, incluso, negándose a consumir las ofertas de servicios públicos) de sus demandas.

Reconocer un problema público es uno de los aspectos nodales en el proceso y sistematización de políticas públicas. Y esto nos lleva a aventurar una idea de alguna monta: que quizás las administraciones gubernamentales tiendan a errar más por enfrentar un problema equivocado o insustancial, que por implementar una solución errónea a un problema correcto.

De esta forma la agenda pública se construye con problemas que son susceptibles de respuesta por parte de gobierno en determinado momento y por determinadas razones.

Es decir, el que un problema sea objeto de atención institucional requiere que sea definido puntualmente al tiempo que identifique con claridad a los solicitantes. Esto permite generar circunstancias de oportunidad para que la acción de los gobiernos cobre sentido.

Si pensamos que las agendas públicas de los espacios locales se caracterizan por su presentación incierta, por su examen coyuntural y por su carácter solidario como hemos venido insistiendo, entonces la oportunidad de resolverlos con atingencia disminuye. La rotación de las demandas locales acontece con mayor velocidad en razón misma de la organización institucional que se inclina más por enfocar sus esfuerzos por resolver asuntos inmediatos que aquellos suspendidos a largo plazo en la línea del tiempo. Los gobiernos federales y estatales en cambio, tienden a ocuparse en mayor medida por los temas que de carácter estructural y de mayor alcance temporal.

De cualquier forma, para comprender el proceso organizacional indispensable para la construcción de políticas públicas por parte de las instancias gubernamentales, resulta indispensable hacer un acopio de los problemas, de las alternativas construidas y de los procesos políticos mismos que constituyen los contenidos para la toma de decisiones. Sólo de esta forma las autoridades podrían incluirlos como temáticas de

agenda, rediseñar nuevas opciones de solución y adoptar una decisión cuya expresión última es la implementación de políticas públicas. Lo fundamental radica en entender que las problemáticas sociales en todo caso, transcurren como eventos independientes en el tiempo, con sus propias incidencias y dinámicas, pero con la posibilidad de que bajo ciertas circunstancias converjan y se ajusten en la agenda pública.

Al final de cuentas la elaboración de las agendas públicas, y más allá de su distinción manifestada en su comprensión de las problemáticas sociales en su generalidad o particularidad (distinción establecida en función de su fase temporal), se encuentra fundada en el tránsito analítico de los procesos de producción de políticas públicas hacia los modelos de decisión gubernamental.

Precisamente el momento crucial de toda política pública ocurre cuando se toma la decisión de lo que se debe hacer ante una problemática pública y la manera como se interpreta y aborda esta. A partir de ello, queda determinado el camino y los instrumentos que habrán de desarrollarse para conseguir el objetivo previamente dilucidado.

Hemos señalado en varias ocasiones que un rasgo que define las decisiones gubernamentales en los espacios locales es su carácter reactivo, y que esta respuesta urgente y no planificada se encuentra relacionada al diseño organizacional mismo de los municipios. El cuerpo colegiado de los ayuntamientos usualmente llevan a cabo sus decisiones sin un previo diagnóstico que sostenga su percepción de los problemas que enfrenta, pero también lo cierto es que las demandas ciudadanas se caracterizan por ser fragmentadas y relativas a los servicios públicos que proveen los municipios.

Si la arquitectura organizacional de los municipios se encuentra orientada a la solución de problemáticas la mayoría de las veces circunscritas al cuidado y mejora de la infraestructura de servicios, entonces el diseño de políticas públicas avocadas al desarrollo social y humano sostenible resulta casi imposible.

No es una casualidad en este sentido por ejemplo, que en el más reciente Censo Nacional de Gobierno Municipal y Delegacional (2017) se señale que

“el 65.2% de las administraciones públicas (...) reportó que durante el 2016 abrió espacios para la participación y/o consulta ciudadana, siendo obras públicas el tema sobre el que se abrieron más espacios (78.8%)”.⁷

Pero que el diseño de políticas públicas de largo alcance sea un asunto casi imposible, no se debe a una falta de voluntad política por parte de los miembros administrativos del municipio, ni tampoco al poco interés que muestren los ciudadanos en su participación comunitaria, sino fundamentalmente a la organización política-administrativa misma del municipio. La debilidad institucional y técnica del personal que labora en los ayuntamientos, unido a las prácticas centralistas emergidas de nuestro sistema político crean las circunstancias suficientes para que la acción de políticas públicas municipales sea limitada.

Ahora bien, existen diferentes modelos teóricos que explican el proceso que finaliza en la toma de decisiones en el marco de las políticas públicas, de cualquier forma, las tipologías construidas con sus variantes se reduce a dos fundamentalmente: el modelo racional, motivado en la teoría económica clásica que intenta ponderar la maximización los objetivos bajo la metáfora costo-beneficio proyectado por la acción gubernamental; y el modelo que observa el fenómeno de manera gradual, ya que la elección misma de objetivos y el examen de opciones, se confunden en la realidad y por lo tanto, la única prueba de que una política pública es pertinente depende fundamentalmente de que los actores involucrados en el proceso estén de acuerdo con ella.

En todo caso, el modelo de políticas públicas para el desarrollo de las mismas en el ámbito local debe tener en cuenta la importancia de los procesos políticos como uno de los elementos que determinan su conformación. Que los problemas, las alternativas y los procesos políticos tengan dinámicas independientes no significa que

⁷ Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, www.gob.mx/inafed

en un momento determinado no puedan converger simultáneamente para que la agenda pública se explicita. Si lo pensamos de esta forma, la explicación de los cambios políticos en los sistemas organizacionales puede ser interpretada convenientemente a partir de la coexistencia temporal de problemas, alternativas y fuerzas políticas favorables a la transformación.

Podemos concluir por lo anterior, que las políticas públicas constituyen los espacios de acción y los instrumentos de gobierno necesarios para responder a las problemáticas sociales. Las políticas públicas forman el encuadre en donde gobierno y ciudadanos pueden deliberar efectiva y racionalmente los asuntos de la cosa pública. La racionalidad comunicacional de la plaza pública, como metáfora de encuentro entre el poder y los que lo delegan, se trasmuta en políticas públicas deliberación institucional y democrática, que posibilitan la concreción práctica y eficaz de las demandas y necesidades de las comunidades.

El diseño y confección de las políticas públicas actualmente suponen la conformación de criterios técnico-metodológicos cada vez más complejos que exigen la presencia y capacidad de gestión de autoridades y servidores públicos que las elaboran y ejecutan, pero también exigen el aumento de la pluralidad de los sistemas políticos que redunden en mayores estándares de autonomía en la organización de los órganos de poder local para soslayar los intentos de su control vertical y autoritario.

El éxito de las políticas públicas implica el desarrollo de un proceso operativo metódico, con procedimientos reglamentados y jurídicamente enmarcados que promuevan la participación ciudadana y la obligación de las autoridades administrativas. Un buen principio de arquitectura de políticas públicas pasa por la delimitación certera de las problemáticas que minimicen en lo posible la dispersión de los recursos materiales, humanos y políticos. La integración de una agenda pública depurada y estratégica, será entonces el punto de despegue que marque el derrotero que habrán de tomar las acciones de gobierno.

Si la finalidad de las políticas públicas se localiza en lo general en el desarrollo social y humano de las sociedades (y en nuestro objeto de investigación, en el desarrollo de las comunidades locales municipales), y las políticas públicas se constituyen como el centro heurístico del encuentro entre autoridades y población, entonces la confección estratégica de una agenda pública resulta nodal para el eventual bienestar de las personas.

Las necesidades sociales siempre están ahí. Pero su desvelamiento y solución no surge de la intuición e improvisación, sino de la construcción de mecanismos institucionales que las detecten, diagnostiquen y resuelvan racional y solidariamente. Las necesidades sociales y sus posibles soluciones se encuentran de esta forma circunscritas a esquemas organizacionales, a su vez inscritos a las formas de organización del poder político.

Esa es la razón por la cual resulta fundamental sistematizar el entendimiento certero de las necesidades y problemáticas de las comunidades, al tiempo de su integración estratégica en las agendas públicas. La atención y solución de las dificultades sociales pasa por la organización institucional de las respuestas. La construcción de agendas públicas no es una cuestión menor: delimita la gestión pública y orienta el ejercicio de poder.

En consecuencia pareciera ser que resulta necesario que los gobiernos locales amplíen y fortalezcan sus facultades de gestión y organizacionales de operación, para asistir de mejor manera a los inevitables desequilibrios y desencuentros sociales propios de su interactuar.

2. MARCO TEORICO METODOLÓGICO

Hasta ahora hemos venido sugiriendo que existe una relación causal entre la manera en cómo se organiza la entidad municipal y las formas que adquieren las prácticas gubernamentales en su interacción con la sociedad. Esto es, la institución municipal moldea y promueve incentivos en consonancia con los ambientes culturales prevalecientes. No se trata sólo de constreñimientos formales, sino también de valorizaciones compartidas en el medio social, incluidas las formas de entender la acción política.

Ahora bien, esta investigación, como señalamos desde el principio del escrito, intenta desarrollarse bajo la égida teórico-metodológico denominada *nuevo institucionalismo*, en su orientación *organizacional*, en la medida que plantea convenientemente en nuestra opinión, un paradigma explicativo causal capaz de distinguir la acción política durante los procesos de cambio organizacional en las instituciones, incluyendo por supuesto el análisis de la instancia local, objeto de nuestra indagación.

El nuevo institucionalismo surge con una gran presencia analítica y metodológica en los estudios sociales en las últimas décadas del siglo pasado. Apareció en los ámbitos académicos como una teoría que pretendía explicar comprensivamente las continuidades históricas de las instituciones políticas sin introducir variables que apuntaran en estricto a los servicios económicos prestados por los Estados. Esto es, la política, su devenir en los estados nacionales se encontraba en condiciones de ser comprensible sin la necesidad de buscar explicaciones basadas en razonamientos económicos (Powell y DiMaggio, 1991).

Pero este propósito de entender a la organización política por sí misma no es nuevo en todo caso, lo que sí lo es el esfuerzo teórico y metodológico por construir marcos explicativos que dieran coherencia analítica al examen de las instituciones estatales actuales. Sabemos por ejemplo, que desde siempre en Occidente (por lo menos desde la cultura griega) los estudios del ámbito político se encontraban sujetos a procesos de pensamiento fundamentalmente descriptivos y comparativos, con objeto de proveerse de modelos tipológicos capaces de ser contrastados con la realidad, pero sin contener, ni preocuparse demasiado, por formular teorías comprensivas de sus métodos que dotaran de rigurosidad a sus aseveraciones. Así las normas y la Historia, su análisis y comparación, aparecían como las herramientas suficientes para elaborar narrativas explicativas en su intento ético y moral por ofrecer conductas encaminadas al bien común de las comunidades. Para nuestros clásicos políticos entonces la construcción descriptiva y racional parecía suficientes para el esclarecimiento de las instancias estatales, para encuadrar las conductas políticas, para modificar las normas y para proponer acciones prácticas encaminadas en mejorar los diseños de las instituciones. No es fortuito por lo tanto, que el estudio de la política, de la cosa pública misma, estuviera condicionado durante mucho tiempo al examen de su organización, de sus pautas, de sus orientaciones (al diseño institucional del Estado mismo) como el epicentro de los cambios encaminados al bienestar colectivo.

Se podría decir entonces, que el nuevo institucionalismo es un intento revisionista de las clásicas formas de entender la política. Un intento disciplinario por elaborar teorías que den acceso al fenómeno político sin dejar a un lado a la organización estatal como centro de las indagaciones, luego de los devaneos teóricos (y enorme influencia académica) de la ciencia política norteamericana que durante algunos años redirigió sus investigaciones políticas al ámbito *de la sociedad* propiamente al realzar las motivaciones y conductas racionales individuales como determinantes del proceso político.

No obstante, y en opinión de Powell y DiMaggio (1991), el nuevo institucionalismo surge con gran fuerza intelectual al interior de los estudios políticos al proponer una interpretación de la *Historia* como un “proceso de cambio institucional” que acontece de forma incesante, ya sea si hablamos del componente organizacional más elemental y microscópico, ya si hablamos de la conformación de los Estados Modernos. Para el nuevo institucionalismo en cada instancia institucional se han establecido universos de rutinas de comportamiento social cada vez más complejos que permiten mantener relaciones sociales con bajos niveles de incertidumbre. Esta continua repetición de conductas sociales durante periodos de tiempos prolongados de tiempo es lo que constituye el “mundo de las instituciones”.

Precisamente esta interpretación de la Historia como un proceso continuo de transformación de las instituciones provee a la ciencia política de nuevas perspectivas teóricas y herramientas metodológicas.

Desde sus comienzos, como todos sabemos, la ciencia política ha tenido la preocupación por conformarse como un saber autónomo y estructurado, alejado de otras disciplinas que parecen abstraer parte de su conocimiento. Tomar distancia de la filosofía, de la sociología, de la historia y de la economía política ha sido uno de los grandes desafíos conceptuales de la ciencia política en la búsqueda de su espacio de conocimiento. Es por ello que gran parte de los trabajos metodológicos de la disciplina política se han dirigido en construir líneas de separación cognitiva con otras áreas del

saber, y para ello sus exploraciones se han inclinado fundamentalmente en la preservación de las instituciones políticas como paradigma de estudio.

Esta orientación metodológica se sostenía entonces por dar relevancia casi exclusiva al hecho institucional, es decir, a sus normas y organización política, como punto nodal del examen de las acciones de poder de los gobiernos.

Desde esta perspectiva, parecería evidente que las diferencias que encontramos en los distintos gobiernos y en sus arreglos organizacionales se encuentran vinculadas a los particularismos de las orientaciones históricas. Que durante los últimos años se haya producido un renovado interés por las instituciones como punto medular de los análisis políticos se encuentra relacionado con la extensión de los principios de orden social y político inscritos en los complejos normativos actuales, basados fundamentalmente en los derechos humanos. Pero de igual forma, este interés se encuentra relacionado con la insistencia de las distintas disciplinas sociales por ponderar conceptos relativos a la conformación de procesos organizacionales, (como la cultura, las movilizaciones, las participaciones colectivas etc.), y con ello la sospecha cognitiva de que lo social se localiza en la conformación de instituciones políticas.

Peters (2003) señala que las instituciones son básicamente rasgos estructurales de la sociedad en general y de las formas de gobierno en particular, que permiten la estabilidad relativa a lo largo del tiempo, pero que simultáneamente moldean las conductas de los hombres otorgándoles valores de significación para su cabal participación política y social, ya sea estructurados formalmente (como los organismos públicos) o de manera informal (como los valores compartidos). Es decir, las instituciones constriñen, pero lo hacen no sólo de manera formal, sino que también lo hacen informalmente a través de los valores culturales prevalecientes. Y esto resulta importante: las conductas colectivas no sólo pasan por las reglas de juego institucional de las organizaciones políticas, sino también por las significaciones compartidas socialmente.

Es por ello que algunos críticos del nuevo institucionalismo consideran que su desarrollo conceptual no es más que una variación teórica a la narrativa conductista y a la elección racional en la medida que otorga cierta racionalidad a la acción de los individuos. Sin embargo, como ya señalamos, el interés del nuevo institucionalismo sobrepasa las determinaciones económicas promovidas por estos enfoques (maximización de la ganancia individual), inclinándose más por los constreñimientos normativos y sin dejar a un lado las conductas de los actores políticos y sociales propiciados por los ambientes culturales para lograr la explicación causal. De esta manera la posición metodológica del nuevo institucionalismo en sus indagatorias, resulta sin duda de mayor amplitud y flexibilidad en su intento por comprender el acontecer social y el ejercicio de poder. Si observamos con cuidado, el nuevo institucionalismo propone una interpretación de la realidad social más dinámica al otorgar relevancia también a las prácticas informales y a la acción individual y no ponderar únicamente el condicionamiento organizacional de las instituciones.

Los conductistas y los teóricos de la elección racional en cambio piensan que aunque las acciones individuales pueden estar encuadradas en las instituciones, las motivaciones se localizan en la racionalidad de maximizar las ganancias personales. Es decir, los sistemas de significación que dan sentido a la conducta son exógenos a las instituciones. Esta idea resultó que en determinado momento (después de la segunda guerra mundial) los estudios políticos comenzaran a enfocarse en la sociedad (en los “agregados sociales”) dejando a un lado propiamente la teoría del Estado. No obstante, el nuevo institucionalismo rectifica el camino que parecía perderse en la multiplicidad explicaciones basadas en la ambigüedad insalvable de las motivaciones, al flexibilizar, intensificar y liberar la acción individual, sus comportamientos e intereses, al interior de las instituciones que imponen reglas y pautas de comportamiento.

De cualquier manera el asunto es que la ciencia política actual se mantiene en la idea de un análisis centrado en las instituciones políticas, sin desatender por ello la acción

de los agregados sociales al exterior de las instancias propiamente estatales. En todo caso si hablamos de nuevo institucionalismo, no puede hacerse pensándolo solamente como una corriente total y comprensiva. Existen variados enfoques que sostienen sus estudios en las reglas de juego institucional: el normativo, el de elección racional, el empírico, el internacional y el sociológico, también denominado, en su prolongación teórica, como organizacional. Todos ellos comparten la idea de que son las instituciones la categoría explicativa de la realidad social y política, pero mantienen diferencias claras sobre las determinaciones, los ámbitos y las interacciones que se desarrollan al interior de las mismas o fuera de ellas (Peters, 2003)

La investigación que realizamos se encuadra en las formulas teóricas y metodológicas que surgen precisamente del *nuevo institucionalismo organizacional*, en la medida en que realiza un esfuerzo teórico y metodológico por converger las instituciones políticas con los valores e incentivos externos a las mismas.

En términos generales para el nuevo *institucionalismo organizacional* el epicentro de sus indagatorias se inscribe en redimensionar a las instituciones como sistemas de significación cultural que habitúan y dan forma a los individuos para la aceptación de las normas y reglas de juego de una organización. El institucionalismo organizacional supone que la débil relación existente en muchas ocasiones entre el Estado y los grupos de interés de la sociedad puede ser superada (en tanto que facilitan la vinculación entre los actores oficiales y no oficiales en los procesos de gobierno) con la incorporación de los conceptos de asociación o corporación. Así, la suposición de la existencia de impulsos naturales de la sociedad por participar en la cosa pública puede ser analizada y explicada a partir de su conformación organizacional. Únicamente de esta forma puede ser comprensible la acción ciudadana y la pluralidad organizacional.

Pero Hall y Taylor (2004:13) lo explican de mejor forma:

“Lo que llamamos institucionalismo sociológico surgió principalmente dentro del subcampo de la teoría de la organización. El movimiento data de aproximadamente finales de la década de

1970, cuando algunos sociólogos comenzaron a desafiar la distinción trazada tradicionalmente entre esas partes del mundo social que se dice que reflejan los medios y fines formales y de “racionalidad” asociada con las formas modernas de organización y burocracia, y esas partes del mundo social que se dice que muestran un conjunto diverso de prácticas asociado con “cultura”.”

Desde Weber, muchos sociólogos habían visto la burocracia estructuras que dominan el paisaje moderno, en esferas gubernamentales, empresas, escuelas, organizaciones de interés y similares, como el producto de un esfuerzo intenso para diseñar estructuras cada vez más eficientes para realizar las tareas asociado con la sociedad moderna.

(...)

En contra de esto, los nuevos institucionalistas (...) argumentaron que (...) las formas y los procedimientos deben verse como prácticas culturalmente específicas, similares a los mitos y ceremonias ideados por muchas sociedades, y asimilados en organizaciones, no necesariamente para mejorar su eficiencia formal de medios-fines, sino como resultado de procesos asociados generalmente con la transmisión de prácticas culturales. Por lo tanto, argumentaron, que incluso la más aparentemente burocrática de las prácticas debe ser explicada en términos culturales.”

Esta ampliación cognitiva del institucionalismo organizacional permite dar mayor importancia al universo de recursos con que cuentan las instituciones como epicentro de la política. Así, no sólo incluyen en sus averiguaciones las reglas formales (normas), sino que también los símbolos que dan significado y “guían a la acción humana” y con ello rompen con la tradicional línea divisoria entre instituciones y cultura para hacerlas converger en un mismo hecho social.

“La relación entre el individuo y la institución, entonces, se construye en una especie de 'razonamiento práctico' mediante el cual el individuo trabaja y vuelve a trabajar las plantillas institucionales disponibles para diseñar un curso de acción. Nada de esto sugiere que los individuos no sean intencionales, orientados a objetivos o racionales.

Sin embargo, los institucionalistas sociológicos enfatizan que lo que un individuo verá como 'acción racional' se constituye a sí misma socialmente, y conceptualizan los objetivos hacia los cuales un actor se esfuerza en términos mucho más amplios que otros.

Si los teóricos de la elección racional a menudo postulan un mundo de individuos u organizaciones buscando maximizar su bienestar material, los sociólogos frecuentemente postulan mundo de individuos u organizaciones que buscan definir y expresar su identidad de maneras socialmente apropiadas.” (Hall y Taylor, 2004:60)

Para el institucionalismo organizacional las conductas de los individuos no son totalmente estratégicas ni racionales. La supuesta racionalidad de sus comportamientos en realidad se encuentra sujeta por los valores que los empapan culturalmente y dan sustento a su perspectiva de lo que es el mundo. En realidad no se trata de calcular los mejores beneficios, sino de encuadrarse al sistema para adquirir su total pertenencia. De esta forma los individuos se encuentran radicalmente entretejidos en un complejo sistema de símbolos y rutinas producidos precisamente por las instituciones, estructurando lo que son y sus preferencias, que indefectiblemente emergen en su conciencia como claras y ciertas. No hay elección individual en el fondo: sólo hay convenciones colectivas.

Esto nos conduce a la idea de que las determinaciones sociales emergidas de las instituciones que otorgan sentido al sistema como totalidad, sólo pueden llegar a transformarse a través de cambios de reglas y ajustes institucionales que se desarrollan de manera recíproca con las propias determinaciones originales.

José Antonio Rivas (2003:41) precisamente señala esta, digamos, estructuración de la acción:

“En esta corriente, aparte de concebir y tener a las instituciones como grandes marcos de referencia cultural, conciben a un actor que no sólo se mueve en función sólo de racionalidad, que desde esta perspectiva es limitada, sino principalmente a través patrones de conducta,

roles, agencias y procesos de socialización e interacción respectivamente que son gestados y mantenidos por las diversas agencias y reproducidos a lo largo de la historia.

Las instituciones y los procesos que se estructuran alrededor de ellas (socialización deliberación- participación) son antes que nada creación humana, las mismas tienen como fin no sólo servir de soporte social, sino además imponen roles, conductas, usos, costumbres, sancionan y premian, incentivan y castigan tanto al ciudadano como a los grupos respectivamente y, en fin, moldean y canalizan nuestras expectativas y preferencias sociales, políticas, económicas, culturales.”

Así pues, el carácter habitual y rutinario de las reglas de juego institucional inmersos en los ambientes históricos prevalecientes solamente pueden ser trastocadas a partir transformaciones en el sistema cultural entendido como un todo. Si pensamos en la organización política entonces, la simbiosis entre ambiente e institución se gesta con la reproducción ideológica o por los incentivos políticos que pudieran acarrearles a los actores imbricados en las innovaciones.

Un ejemplo de lo anterior es explicado por Donovan, Bowler y Karp (2002), en un análisis de carácter comparativo llevado a cabo por ellos en naciones anglosajonas a partir de la instauración normada de referéndums y plebiscitos, es decir, a partir del desarrollo de procesos de democracia directa. Resulta claro que la representación política democrática permite un mayor margen de acción gubernamental de los actores políticos institucionalizados, pero el hecho es que el estudio de Donovan, Bowler y Karp (2002) muestra que el apoyo brindado por los legisladores a la consecución de elementos de propios de la democracia directa, revela la complejidad teórica para explicar las paradojas y contradicciones aparejadas al hecho de que su comportamiento iba directamente en detrimento de sus prerrogativas e influencias otorgadas por la democracia representativa.

“El uso en expansión de la democracia directa en muchas democracias establecidas refleja el deseo de brindar a los ciudadanos más oportunidades de participar en el proceso político. Se supone que estos cambios son asumidos por aquellos que exigen una mayor participación

ciudadana, aunque la motivación subyacente sigue sin estar clara. Una teoría supone que es probable que el apoyo provenga de ciudadanos que tienen un profundo interés en la política y son políticamente activos. Otra teoría ofrece una visión contrastante, afirmando que aquellos que se encuentran en la periferia de la política, y están en gran parte desencantados, encuentran tales propuestas atractivas.

(...)

El uso de la democracia directa a nivel nacional y subnacional ha aumentado sustancialmente desde 1970 en muchas democracias establecidas. (...) Si bien la democracia directa no ha suplantado a la democracia representativa, la textura de la democracia representativa está cambiando a medida que los ciudadanos asumen un papel más directo que afecta a los partidos y al gobierno.” (Bowler; Donovan; Karp: 2002: 671).

Este ejemplo inusitado de los cambios organizacionales es explicado por los autores a partir de las confluencias de factores endógenos (pertenencia o no a al partido en el gobierno) y exógenos (complejos subjetivos relativos a la democracia en circunstancia de crisis institucional), es decir, las transformaciones institucionales se encuentran vinculadas al encuentro de fuerzas políticas preponderantes en específicas coyunturas políticas y nunca en el “vacío”

Es por lo anterior que se puede señalar que el rediseño de las reglas de juego en la organización institucional si pueden ser referidas dentro de una perspectiva de deliberación consciente en un ambiente de resistencia política e institucional. Los “factores endógenos” (símbolos democráticos) en los cambios organizacionales que apuntan Donovan, Bowler y Karp en su estudio que acabamos de referir, nos ayudan a comprender la importancia de los valores ideológicos y culturales en los rediseños institucionales a pesar de las obvias contradicciones que pudieran acarrear (en su ejemplo, con la disminución de poder de los agentes políticos).

Es decir, las instituciones no sólo operan como campos formales y legales de imposición de conductas, sino también como instancias donde los actores sociales y políticos tienen la posibilidad de actuar racionalmente y conforme a sus “intereses”

confeccionados finalmente, por el universo cultural de significación preponderante, y re-direccionando con ello el cambio político al interior de una estructura organizacional repleta de impedimentos y reticencias formales e informales.

En definitiva: para el institucionalismo organizacional las instituciones son reglas de juego insertas en ambiente culturales significativos y dominantes que intervienen decisivamente en la conformación de incentivos “racionales” en los agregados sociales y políticos y que en el análisis de nuestra investigación, pueden determinar los alcances de la gobernanza como forma particular de gobernar que incluye la participación ciudadana, de las políticas públicas locales emanadas de esa relación, y de los objetivos de desarrollo social y humano comunitario surgidos de la aspiración global por equilibrar las diferencias y producir economías sustentables y sostenibles.

La relación causal que se establece entre la organización de las instituciones de gobierno y los resultados aparejados a sus arquitecturas y prácticas rutinarias, moldean los incentivos de los actores político y sociales y estructuran los ejercicios gubernamentales, esto es, moldean las normas y mecanismos organizacionales para la realización eficiente de su interacción política.

Y esta interacción política sólo puede ser interpretada como un desarrollo de transacción entre las partes involucradas y por lo mismo, la conformación de un conjunto de relaciones contractuales, que por definición implican un costo durante el proceso de intercambio.

El desarrollo teórico propuesto por el institucionalismo organizacional responde precisamente a este modelo contractual de la interacción política, dejando a un lado la visión reducida expuesta por el la teoría de la elección racional y el conductismo, que apuntan sus análisis a la maximización de los beneficios y disminución de los costos en el ámbito económico, sin tomar en cuenta el intercambio de símbolos culturales en las que se encuentran enclavadas sus motivaciones. En realidad la interacción en la esfera de las instituciones políticas implica una perspectiva de mayor alcance que el

simple análisis del costo-beneficio de carácter mercantil, implica constreñimientos culturales y de significación externos a las reglas de juego de la organización política que se condensan e irrumpen en periodos determinados.

De hecho, los costos de las transacciones políticas son de mayor envergadura que los económicos si lo observamos con cuidado, en tanto que los resultados de las acciones no únicamente gravitan sobre los predomios políticos organizacionales del poder, sino que al tiempo estructuran y evolucionan los desarrollos sociales y humanos de las sociedades.

Powell y Dimaggio (1991: 41-43) señalan lo anterior de manera precisa al explicar las diferencias entre el viejo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo organizacional:

“La economía de la organización concibe las instituciones como estructuras de gobierno, acuerdos sociales ajustados para reducir al mínimo los costos de transacción”

(...)

A medida que pasamos del nuevo institucionalismo en la economía y en la elección pública al nuevo institucionalismo en la teoría de los regímenes y en la teoría de la organización, el término institución toma un significado diferente. En los primeros enfoques, las instituciones son producto del diseño humano, resultado de acciones útiles realizadas por individuos instrumentalmente. Pero en los segundos, aunque las instituciones ciertamente son el resultado de la actividad humana, no son necesariamente producto de un diseño consciente. El nuevo institucionalismo en la teoría de la organización y en la sociología comprende el rechazo de los modelos del actor-racional, un interés en las instituciones como variables dependientes, una nueva orientación hacia las explicaciones cognoscitivas y culturales y un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales que no pueden ser reducidas a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos”

Si entendemos el institucionalismo organizacional de esta forma, entonces las políticas públicas aparecen como resultado de eslabones continuos de transacciones políticas, en donde el marco institucional y sus reglas de juego organizacional construyen incentivos para comprometer la cooperación política de los actores involucrados teniendo en perspectiva los costos e incertidumbre generados en consecuencia. Mientras que la transacción económica simple y mercantilista, los resultados del intercambio se encuadran entre la ambivalencia de la ganancia y la pérdida económica, en la transacción política los resultados se encuadran en la formulación de políticas públicas.

2.1 Delimitación teórica metodológica para el estudio de los gobiernos municipales.

Como hemos venido señalando el municipio mexicano constituye la base de nuestra división territorial y de la organización político y administrativa de los Estados en su régimen interior. Y si bien es verdad que los Estados que componen la Republica se dividen en municipios y que estos son gobernados por ayuntamientos a través de presidentes municipales, síndicos y regidores, lo cierto también es que no existen en nuestro país municipios ni ayuntamientos iguales en su conformación organizacional.

En todos por supuesto, existen cuerpos administrativos con tesorerías, direcciones de obras públicas, servicios públicos o secretarías de ayuntamiento, pero ya sea por las diferencias políticas de los gobiernos que los conforman, por la diversidad de las comunidades o por los símbolos y prioridades de sus acontecer, el hecho es que resulta difícil comprenderlos como entidades equivalentes.

Cuando se profundiza en el análisis de los municipios de México y cuando se estudia su fisonomía y rasgos distintivos, lo que se encuentra es la diversidad y la pluralidad. Por ejemplo, cuarenta y tres de los municipios más poblados de nuestro país rebasan el millón y medio de habitantes, lo que implica distintas formas organizacionales para

poder gobernar eficientemente semejantes dimensiones demográficas. Para poder darse una idea de esta complejidad basta mencionar que en nueve entidades federativas del país no suman cada una, con todos sus municipios, el tamaño de la población antes mencionada. Pero si observamos que también existen en México municipios con poblaciones que apenas rebasan los 100 habitantes (como en Santa Magdalena Jicotlán, Santiago Tepetlapa, y Santo Domingo Tlatayápam en Oaxaca), entonces las dificultades analíticas se redimensionan.

Otro ejemplo ilustrativo de la complejidad municipal y su estudio en México, se encuentra al comparar el tamaño de su extensión territorial. Ensenada, Baja California, se asienta en un territorio de casi 52 mil kms.², cifra superior a los territorios de 14 entidades federativas vistas de manera individual; más aún, dentro del territorio de Ensenada podría caber once mil 970 veces el territorio de San Lorenzo Axocomanitla, en Tlaxcala, municipio con menor extensión territorial en el país (4.34 kms.²)

El estudio municipal en nuestro país constituye una amplia diversidad de eventos que pueden considerarse objetos de algún tipo de investigación. La pluridimensionalidad de los enfoques con los que se analizan (Bazua, 1996), por decir algo que nos incumbe, las políticas públicas, adquiere niveles exponenciales cuando se ubican geográficamente en los municipios. Esa es la razón, que no se puede hablar ni presuponer a partir de la idea de modelos únicos para su análisis. De ahí quizás, la necesidad de establecer una metodología comprensiva institucional que aborde las conexiones de sentido de las relaciones causales a partir de los órdenes organizacionales del municipio, no únicamente en su refuncionalización interna, sino sobre todo en su relación con los “ambientes” sociales que le rodean.

Si las políticas públicas conforman el sentido último de interacción con las comunidades locales en su desarrollo y bienestar, entonces parece plausible entender el proceso institucional que las hace posibles. Las formas de organización social e institucional que permiten la vinculación entre gobierno y población, será el factor clave para comprender la lógica del desarrollo humano y social de los habitantes de las

comunidades locales, más allá de las diferencias demográficas, territoriales y de sentido cultural.

Scott, citado por Powell y Dimaggio (1991:68-69), sostiene que

“las estructuras institucionales definen y conforman los medios por los que se determinan y buscan los intereses”. Es decir, los ambientes de significación cultural “establecen medios aprobados y definen los resultados deseados, haciendo que los hombres de negocio busquen ganancia, los burócratas traten de aumentar el presupuesto y los académicos se esfuercen por publicar sus obras” (...) las necesidades funcionales y los problemas sociales sólo se descubren y se les enfrenta cuando se adaptan las instituciones existentes.”

El escrito que desarrollamos tiene la intención de explicar la relación causal existente entre las capacidades institucionales y organizacionales de los gobiernos locales, particularmente las administrativas y de gestión, en la construcción social de valor público. La actualización y fortalecimiento de los canales de vinculación institucional entre las comunidades y los gobiernos municipales se constituye como factor crítico sobre el cual será posible realizar intervenciones que redunden en formas organizacionales más propicias para el buen desarrollo de las administraciones públicas municipales.

2.2 Planteamiento y justificación del problema.

Todo gobierno aspira, --más allá de su nivel y espacio de acción o de sus inclinaciones ideológicas, e inclusive, de las lógicas de las luchas partidistas por los predomios políticos--, a elaborar las condiciones materiales y organizacionales suficientes que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las poblaciones. Para lograrlo, los gobiernos racionalizan programas con la intención primera de diversificar los recursos públicos que les son momentáneamente puestos bajo su resguardo, pero con el

propósito último de resolver las necesidades de la población y elaborar las bases para el desarrollo continuo a través del tiempo.

Este universo de programas racionales que promueven los gobiernos es precisamente lo que da contenido y sentido a la gestión pública, que puede definirse como administración en movimiento, en la medida que representa la reacción y propuesta visible de los gobiernos a los requerimientos de las poblaciones.

En este mismo sentido, todos los programas y acciones del gobierno se agrupan en las políticas públicas, los cuales constituyen los mecanismos de operación e implementación de los gobiernos. De esta forma las políticas públicas se vuelven estratégicas en la búsqueda de solución a las problemáticas y necesidades de la cosa pública, y con ello, el procedimiento organizacional vinculante más importante de los gobiernos para el ejercicio de sus gestiones, pero sobre todo, el procedimiento administrativo que define con mayor exactitud la solidaridad comunitaria. La interacción y articulación social entre gobierno y población, su deliberación racional y democrática, se vuelve real en la construcción colectiva de las políticas públicas.

Como acabamos de señalar al final en la cita anterior de Powell y Dimaggio (1991): *“las necesidades funcionales y los problemas sociales sólo se descubren y se les enfrenta cuando se adaptan las instituciones existentes”*

Si los gobiernos municipales son los espacios de poder más cercano a la ciudadanía, con una interacción institucional paradigmática por las características y composición jurídica de sus instancias deliberativas y ejecutivas, y con una perspectiva social en sí misma de mayor contenido solidario en razón de su imbricación profundamente comunitaria, entonces las arquitecturas institucionales, los arreglos organizacionales y los diseños de políticas públicas se convierten en el centro del desarrollo de las poblaciones que aparecen en la conciencia, como las más “vivas” en su real cotidianidad. Lejos, muy lejos de la impersonalidad de la ciudadanía comprendida en su relación interactuante con los niveles federales y estatales de gobierno.

Las directrices globales apuntan a la redimensión de los espacios locales como lugar de encuentro de lo social, donde la cercanía de la población con el poder político-administrativo parecería volver realidad la solución de problemas cada vez más fragmentados por la misma especificidad de las demandas. Los grupos sociales tienden en la actualidad a solicitar la solución de sus particularismos propiciados por los cambios productivos, de consumo e ideológicos que permean las conciencias globales. La mayor división de trabajo, se extrapola a una mayor división social de consumo de objetos, servicios y símbolos que requieren de la respuesta inmediata y solidaria de las organizaciones gubernamentales. No hacerlo así, implica el deterioro mismo los predomios de grupos políticos que ocupan los espacios de poder institucional.

Los ayuntamientos perciben diariamente y en forma directa, las problemáticas sociales. Los vecinos acceden sin mayores dificultades a los despachos oficiales, conocen al presidente municipal, a sus colaboradores, los encuentran cotidianamente y les hacen llegar sus necesidades y requerimientos.

Pero en consonancia con ese rasgo estructural que vuelve al municipio una entidad de enorme capacidad receptora, la mayor parte de las veces las entidades municipales adolecen de los recursos, de la preparación y en ocasiones, de las facultades jurídicas necesarias para responder efectivamente las demandas sociales. En este contexto, pareciera que el fortalecimiento administrativo y de gestión del ámbito municipal constituye el centro de la problemática actual de la percepción generalizada de dislocación entre gobierno y ciudadanía. Robustecer institucionalmente al municipio mexicano, significaría la construcción de mejores diseños de políticas públicas y con ello la posibilidad de enfrentar con mejores arrestos organizacionales las dificultades económica-sociales en que se localiza nuestra sociedad.

Los ayuntamientos aparecerían así, y en consonancia con las dinámicas globales asentadas en los particularismos colectivos, como los ámbitos de gobierno fundamentales y estratégicos para modernizar las relaciones entre sociedad y Estado,

y con ello abrir las posibilidades al desarrollo y plenitud los valores de la democracia deliberativa que abonen en mayores niveles de equidad, eficiencia y eficacia del desempeño gubernamental.

De esta forma, adquiere relevancia investigar las implicaciones de la relación causal entre el aumento de colaboración de la población municipal (participación ciudadana) y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas que impacten positivamente en la generación de bienes y servicios públicos que puedan ser considerados como valor público municipal, y que a la larga incrementen el bienestar humano y social de las comunidades.

Esto es, lo que acabamos de decir quiere significar en términos metodológicos que los factores endógenos no son suficientes para entender los cambios institucionales de las entidades de gobierno, es necesario analizar las influencias exógenas que ocurren en el universo de significación cultural de la sociedad. La exigencia de participación ciudadana se convierte en el presente examen, en la variable independiente que propiciará la confección de nuevas políticas públicas de los gobiernos locales, y con ello, la reestructuración o cambio institucional de las administraciones y gobiernos municipales. De nueva cuenta, cito a Powell y Dimagio (1991:70) para el esclarecimiento del tópico:

“Ninguno de los autores considera las instituciones del todo inmutables, ni el cambio institucional un proceso rigurosamente endógeno. (...) los impactos exógenos impiden la reproducción de los patrones institucionales e inducen de esta manera el cambio (...) la acción colectiva (se constituye) en un mecanismo causal separado que puede erosionar o eliminar las instituciones (aunque la forma y el objeto mismo de la acción pueden estar institucionalizados) (...) existe una distinción entre los efectos institucionales y los efectos generados por las redes de conducta social y las relaciones que conforman y rodean una organización determinada”.

Sí el tema a desarrollar en la investigación se encuentra imbricado con las capacidades institucionales de los gobiernos locales y su estrategia de fortalecimiento orientada a la creación de valor público en los municipios, los temas que deberán

desarrollarse necesariamente se encuadran en la organización institucional de los gobiernos locales, sus capacidades legales y técnicas, la acción colectiva de la población, el diseño de políticas públicas consensadas y la generación de valor público. Todo ello pensado desde una lógica que no evada las relaciones de poder que se entrecruzan en la interacción gobernantes-gobernados.

Powell y Dimaggio (1991: 70-71):

“Los esfuerzos por incorporar el poder en las argumentaciones institucionales comienzan con dos sencillas observaciones: 1) los actores en las instituciones clave obtienen considerables beneficios por la conservación de esas instituciones, y 2) cuando los campos organizacionales son inestables y las practicas establecidas no están bien formadas, la acción colectiva exitosa suele depender de la definición y elaboración de reglas del juego ampliamente aceptadas. En consecuencia, la adquisición y mantenimiento del poder dentro de los campos organizacionales requiere que las organizaciones dominantes continuamente pongan en práctica estrategias de control, mas notoriamente, ya sea mediante la socialización de los recién llegados para compartir una forma de ver el mundo o mediante apoyo del Estado y de su brazo judicial”.

En realidad actualmente, los cambios institucionales y la organización de los gobiernos pasan más por la legitimación global de las demandas, que por la imposición coercitiva de la acción pública para intentar mantener los predomios estratégicos que les otorga su posición institucional. De cualquier manera, introducir el factor político en los procesos de intercambio social amplía el análisis de transacción tradicionalmente aferrado en los costos beneficios de carácter mercantil. Las políticas públicas, su agenda, no se diseñan necesariamente para cumplir moral y eficazmente las necesidades y problemáticas de las comunidades, más bien parecería necesario introducir el costo político como una variable determinante en el desarrollo de la gestión pública. De eso se trata precisamente el análisis y la metodología institucionalista organizacional.

La participación pública en los actos de gobierno constituye una demanda elaborada globalmente por las sociedades de las democracias desarrolladas, pero que irrumpe con fuerza desbordante precisamente en los espacios locales, último refugio ideológico de la democratización y deliberación en apariencia directa y consubstancial a la cosa pública. Las inconsistencias y limitaciones de la democracia representativa, su erosión ideológica incesante ante las problemáticas estructurales y sistémicas del acontecer del capitalismo contemporáneo, repleto de inequidades y sufrimiento a nivel planetario, abre paso a la naturalidad de la proximidad de la localidad, el sentimiento solidario de las comunidades, y la imagen edénica de un pasado idealizado.

La acción colectiva a través de la organización institucional de participación ciudadana, pareciera asentar y cumplir las consignas de una visión del mundo anclada en los particularismos, el encuentro solidario, la atención del ambiente y el cuidado de las personas excluidas del desarrollo moderno grandilocuente. Ya hemos señalado más arriba las paradojas acaecidas a partir del desarrollo de los sistemas ideológicos que ponderan la participación ciudadana; como las exigencias de control y pureza del acontecer público por parte de la población puede redundar en la disminución operativa, espacial y de ejercicio de poder de los gobiernos, y con ello, en detrimento de sus intereses como clase política. Esta transmutación de carácter contemporáneo y en clara oposición a la figura de representación política, opera en beneficio de las decisiones de los ciudadanos, que parecieran comprometerse en mayor medida con la cosa pública.

Precisamente la concepción teórica-metodológica propuesta por el nuevo institucionalismo en su enfoque organizacional, nos permite entender como la relación simbiótica entre gobierno y gobernados se encuentra de alguna manera entre paréntesis, como si de pronto, los avatares de la representatividad democrática permitiera que la soberanía popular adquiriera renovado bríos a través de los mecanismos institucionales de participación. Y todo parece apuntar que será la ciudadanía quien lleve la ventaja en esta lucha por determinar quién debe mantener el control del poder (por lo menos en la vigilancia de su desarrollo), en detrimento de las

ventajas y privilegios que otorga la ocupación de su espacio y su utilización. El deterioro constante de los recursos institucionales de los gobiernos en su búsqueda natural de perpetuarse en el poder, parece ser un signo indicativo de esta lógica. La batalla ideológica por lo menos está ganada por la ciudadanía demandante, sólo resta entrever las consecuencias prácticas de su evolución.

3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA Y SU IMPACTO EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL. EL CASO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ

Para el análisis de los mecanismos de participación social y ciudadana efectivos y su impacto en el diseño de políticas públicas para el desarrollo local, resulta indispensable circunscribir primeramente el espacio local dónde se llevará a cabo el estudio de caso, por lo mismo es necesario inicialmente hacer una breve descripción del municipio de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México.

Para ello, tomaremos los datos de la *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México* elaborada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, quién realiza una monografía con los datos generales de los 2458 municipios del país tomando en cuenta información generada por la propia Secretaría, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los gobiernos estatales, y por los cronistas de cada uno de los municipios.

3.1 El municipio de Tlalnepantla de Baz

El Municipio de Tlalnepantla de Baz se ubica en la zona metropolitana de la Ciudad de México dentro del territorio del Estado de México y forma uno de los 125 municipios con que cuenta la entidad. Sus terrenos se sitúan geográficamente al noroeste del Estado de México, sobre el Valle de México en su fracción septentrional y al norte de la Ciudad de México. Su ubicación se encuentra en las coordenadas 19° 32' latitud norte, y entre 99° 12' longitud oeste. El municipio tiene la particularidad de estar conformado por dos zonas (Poniente y Oriente) interrumpidas por la Ciudad de México.

El municipio de Tlalnepantla de Baz se encuentra a una altura promedio de 2,250 metros sobre el nivel del mar (msnm). Está formado por una superficie territorial de 77.17 kilómetros cuadrados y representa el .37% de la superficie total del Estado. Las elevaciones montañosas con las que cuenta alcanzan los 2,7000 metros de altitud y forman parte de la cadena montañosa de la *Sierra Monte Alto*. Las corrientes fluviales

del municipio son los ríos de *Los Remedios, Tlalnepantla* y *San Javier*. La temperatura media de la zona es de 10.3°C y la máxima es de 27.30°C.

El uso de suelo en Tlalnepantla es urbano y no urbanizable. El primero es de características propiamente habitacional; y el segundo, de preservación ecológica.

3.1.1 Monografía municipal

Tlalnepantla proviene de la voz náhuatl *tlalli* (tierra), y *nepantla* (en medio de), dando lugar a su significado: *En medio de la tierra*. Su nombre alude a su ubicación de origen entre los territorios *Otomíes* y *Mexicas*. El termino *Bas*, por su parte, fue impuesto en honor del Dr. Gustavo Bas Prada, destacado revolucionario y político de la zona.

Los pueblos prehispánicos acostumbraban denotar su supremacía imponiendo un jeroglífico como representación de los nombres de los pueblos que dominaban. Quizás por ser en estricto Tlalnepantla un pueblo Colonial (antes era un pueblo minúsculo), no existe una grafía que lo represente. Esa es la razón que en 1973 se dio a conocer oficialmente un escudo que simboliza la región: un rectángulo que ostenta en la cimera la palabra Tlalnepantla y en la bordura los lemas: *Cultura, Trabajo y Progreso*. En el centro aparece el jeroglífico de Tenayuca, rodeado por los nombres de *Comonfort* (sustituido en 1977 por *Bas*) y *Tierra de En medio*. Consta además el escudo con cuatro cuarteles alegóricos que simbolizan la cultura precolombina, la agricultura de la región, la actividad industrial, la ciencia y la tecnología.

3.1.2 Breve historia del Municipio de Tlalnepantla de Baz

Haciendo un pequeño recorrido por la historia del municipio se pueden denotar algunos acontecimientos significativos que resaltan la importancia de Tlalnepantla de Baz.

Los primeros asentamientos humanos de la cuenca del Valle de México se dieron hace aproximadamente 12 a 15 mil años a.C., en sitios conocidos como *Ticomán*, *El Arbolillo* y *Zacatenco*. Estos lugares alguna vez pertenecieron a Tlalnepantla y hoy se localizan en la Alcaldía Gustavo A. Madero, de la Ciudad de México.

Pero en estricto, los primeros pobladores históricos tuvieron lugar a partir de migraciones del norte de nuestro país hacia el Valle de México a finales del siglo XI. Un pueblo llamado *Amaquemecan* (dirigidos por su rey *Xólotl*), avanzó con dirección al sur y funda Tenayuca (*lugar con muros*), donde establece su corte. A partir de ello, varios grupos de tribus migrantes solicitaron al rey *Xólotl* tierras para habitar su región. Entre ellos se encontraban *Acolhuas*, *Tepanecas* y *Otomíes*. Estos últimos habitaron en *Teocalhueyacan*, actualmente *San Andrés Atenco*, localizado a sólo tres kilómetros de Tlalnepantla. Es precisamente en este lugar donde acontece el episodio denominado *La noche triste* de Hernán Cortez.

Tenayuca tiene por significado *Lugar del Gran Templo* y hasta hoy, no se conoce ningún vestigio de edificaciones realizadas por sus pobladores. Los franciscanos le antepusieron el nombre de *San Lorenzo*, sitio que aún existe en territorio de Atizapán de Zaragoza.

Cuando los frailes franciscanos llegan a nuestro territorio luego de la conquista española, se inicia el proceso de evangelización, que abarca los territorios de *Cuautitlán*, *Huehuetoca*, *Teocalhueyacan* y *Tenayuca*.

Precisamente Tlalnepantla se formó de la congregación hecha por los frailes franciscanos de los pueblos de *Teocalhueyacan* y *Tenayuca*. De hecho, el convento de *Corpus Christi* que ocupaba los límites de dichos pueblos es el resultado de la acción misionera franciscana. De ahí que Tlalnepantla se le conoció como la *tierra de en medio*, para simbolizar la confluencia de *otomíes* y *mexicas*.

Ya en plena Independencia, los insurgentes iniciaron sus movimientos para sitiar a la ciudad de México (agosto de 1821), entre ellos, los realizados por tres divisiones que partiendo de *Tepetzotlán* llegaron a acuartelarse en la *Hacienda de Santa Mónica* en el pueblo de Tlalnepantla. Meses antes (marzo) ya había tenido lugar la erección del Estado de México que contaba en aquel entonces con mayor amplitud territorial al converger las prefecturas de *Acapulco*, *Cuernavaca*, *México* (donde se enclavaría Tlalnepantla), *Huejutla*, *Taxco*, *Tula*, *Toluca*, y *Tulancingo*. Posteriormente el estado se disgregaría para dar lugar a otras entidades de la federación.

En el año de 1825 Tlalnepantla fue declarada *cabecera de partido* por el constituyente estatal, y en 1825 al dividirse la prefectura de México, fue nominada *cabecera del oeste*.

Durante el camino que recorrió el archiduque Maximiliano de Habsburgo a Querétaro, realizó su primera pernoctación en Tlalnepantla precisamente. Paradójicamente, al caer el imperio, el Presidente Juárez hizo lo mismo en su viaje procedente de San Luis Potosí.

En 1874, la legislatura estatal cambió el nombre de Tlalnepantla de Galena por el de Comonfort, en honor a Don Ignacio por los servicios prestados al país cuando presidió la prefectura.

Ya en siglo XX, Tlalnepantla alcanzó la categoría de Ciudad. En 1948, durante el gobierno de Alfredo del Mazo, se decretó su nuevo estatus dejando atrás su denominación como *Villa*.

3.1.3 Importancia social y económica del municipio de Tlalnepantla de Baz

El municipio de Tlalnepantla está integrado por 19 pueblos, 86 colonias, 31 unidades habitacionales, 73 fraccionamientos y 16 zonas industriales. La tenencia del suelo y su uso se dividen en dos secciones fundamentalmente, la de carácter urbano y las no urbanizables. La primera marcadamente se encuentra contemplada para la vivienda; mientras que la segunda, está relacionada a la preservación ecológica. Se podría decir que las actividades económicas primarias en el municipio son prácticamente inexistentes, constituyéndose fundamentalmente como una economía de corte urbano.

Cuenta con una población económicamente activa (PEA) de 333,974 personas, de las cuales, 209,610 son hombres y 127,364, mujeres. De esa población económica, 15,770 hombres se encuentran en posición de desocupación laboral y 5,250 mujeres también.

Los índices de analfabetismo entre la población de 15 años y más, se encuentra en el 2.55%, que representa 12,674 habitantes. En este mismo rango de edad, 18,491 personas no tienen escolaridad alguna, 67,373 sólo terminaron la primaria y 106,933 la secundaria. El promedio de escolaridad en el municipio es entonces de 10.04.

En el municipio existen 106 escuelas públicas de carácter preescolar, 220 primarias, 66 secundarias, 18 bachilleratos y 8 profesional técnico. En tanto que hay 185 preescolares privadas, 79 primarias, 34 secundarias, 28 bachilleratos y 2 profesional técnicas, todas ellas instituciones privadas también.

El número de docentes en escuelas públicas es de 475 en preescolar, 2,190 en primarias, 1,123 en secundarias, 1,124 en bachilleratos y 283 en técnicas. Los docentes en escuelas privadas son (en la misma secuencia institucional) 500, 488, 417, 597 y 20.

En el rubro del sector salud, en Tlalnepantla 614,585 habitantes cuentan con algún servicio como derechohabientes (de una población total de 797,010). De ese universo 415,917 se encuentran inscritos al IMSS, 62,219 al ISSSTE, 2,056 al ISSSTE estatal,

16,384 a Pemex, Marina o Defensa Nacional, 2,149 al Seguro popular y 17,816 a instituciones de carácter privado.

En lo referente a las discapacidades, 23,8151 personas del municipio tienen algún grado de impedimento para caminar o moverse, ver, escuchar, comunicarse, atenderse a sí mismos o mental. Del total de discapacitados con una edad mayor de 12 años, sólo 3,671 forman parte de la Población económicamente activa (PEA).

Si hablamos de marginación en el municipio, los indicadores del Consejo Nacional de Población estiman que Tlalnepantla tiene un grado muy bajo (del universo muy alto, alto, medio y bajo). Es decir, el municipio ocupa el lugar 119 entre los municipios del Estado de México y el lugar 2413 a nivel nacional. Estas cifras alentadoras concuerdan con la distribución porcentual de ocupantes en viviendas con características medibles: sólo el 0.06 % viven sin drenaje ni servicio de sanitario exclusivo; 0.04% sin energía eléctrica; 1.54% sin agua entubada y 1.68% con piso de tierra. Únicamente en los niveles de hacinamiento aparece una cifra negativa: el 28.95% de los ocupantes de vivienda.

En todo caso, Tlalnepantla es un municipio industrializado que cuenta con más de 2700 empresas repartidas en 16 zonas de alta incidencia industrial, como San Nicolás, Niños héroes, San Pablo Xalapa, Los Reyes y San Jerónimo, por mencionar las más destacadas. Las orientaciones industriales de sus diversas ramas productivas van desde los alimentos, bebidas y tabacos, hasta madereras, mineras y metalurgia, pasando por químicas y de derivados petroleros y del carbón.

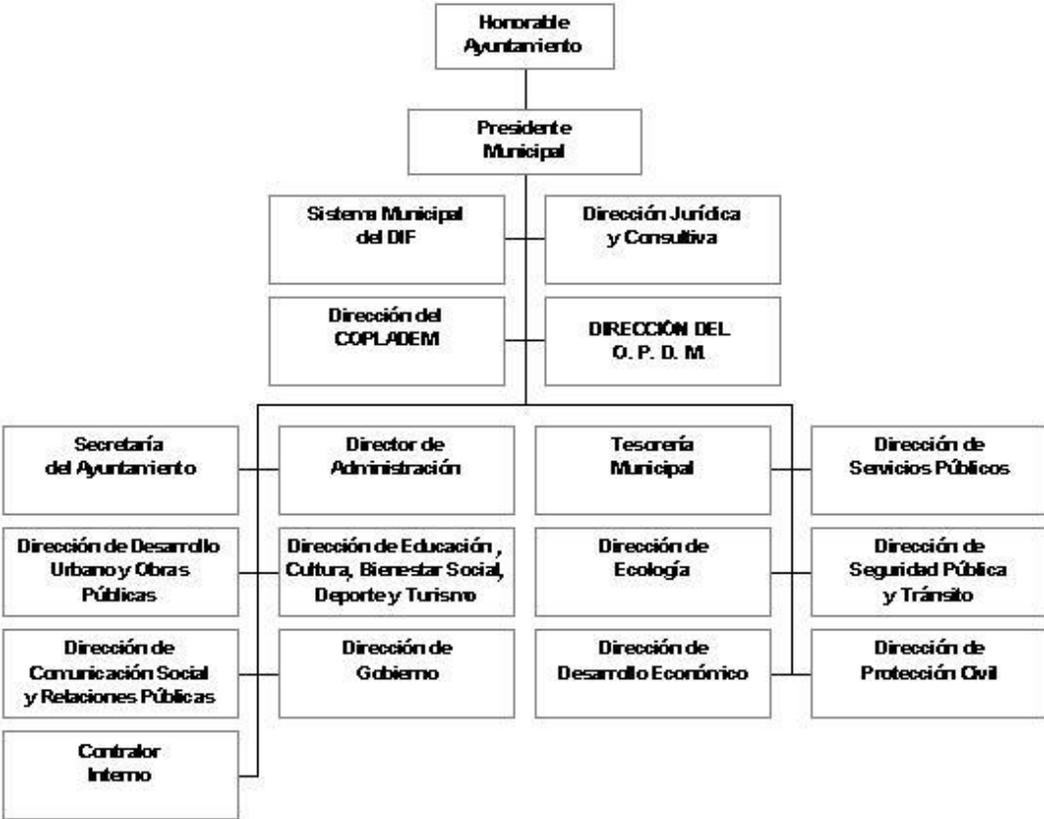
Cuenta además con una gran actividad comercial y con un alto crecimiento de plazas y centros comerciales modernos. La actividad económica dedicada a los servicios es amplia y prolija. Existen hoteles de gran turismo, multiplicidad de bancos y tiendas departamentales y de autoservicio, cines y espacios recreativos. Además se posee una excelente red de comunicación telefónica, telegráfica, de correos y servicios de internet

Entre los atractivos culturales y turísticos, Tlalnepantla ofrece dos zonas arqueológicas de indudable importancia: la de *Tenayuca* y la de *Santa Cecilia Amatitlán*, ambas con sendas pirámides precolombinas. De igual manera el municipio cuenta con ex - haciendas trasformadas en museos y centros culturales, como el de Sor Juana Inés de la Cruz.

3.1.4 Gobierno en el municipio de Tlalnepantla de Baz

El Municipio de Tlalnepantla está conformado actualmente por el Presidente Municipal, 3 síndicos y 19 regidores.

Organigrama del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla



Además del cuerpo del Ayuntamiento propiamente, el municipio se encuentra conformado por la Tesorería Municipal, las Direcciones de Gobierno, Seguridad Pública y Tránsito, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Servicios Públicos, Educación, Cultura, Bienestar Social, Fomento al Deporte y Turismo, Protección Civil y Bomberos, Administración, Comunicación Social, Jurídica y Consultiva, Ecología y Desarrollo Económico, Coordinaciones, Asesores de la Presidencia y Coordinación Fiscal Administrativa y de Servicios de San Juan Ixhuatepec, Zona Oriente.

Dentro del esquema de autoridades auxiliares, el municipio se integra con el Organismo Público Descentralizado Municipal del Agua (O.P.D.M.), con el de Desarrollo Integral de la Familia (DIF Municipal de Tlalnepantla), y con los Consejos de Protección Civil, Consultivo Económico de Tlalnepantla, de Desarrollo Municipal, Seguridad, del Medio Ambiente, de Lucha Contra las Drogas y la Delincuencia y de Participación Ciudadana.

Este último Consejo (Participación Ciudadana), como autoridad auxiliar, cumple tareas de apoyo administrativo y se constituye como la representación institucional de la población con las autoridades. Son elegidos popularmente y cuentan con presidente, secretario, tesorero, vocales y suplentes.

El Consejo de Participación Ciudadana será un elemento clave en el desarrollo que la presente investigación. Constituye la pieza organizacional de interacción con el gobierno más importante para la construcción de políticas públicas eficaces y de alcance necesario para el desarrollo humano y social de la comunidad municipal de Tlalnepantla.

El cambio institucional del municipio objeto de este estudio, pasa por la colaboración y participación de la ciudadanía en la conformación de las políticas que beneficiaran su desarrollo. Las conductas organizacionales de la comunidad comprometida con su entorno político, económico y social, permitirán seguramente el reajuste de las prácticas de gobierno y el rediseño institucional de los mecanismos de participación hacia un nivel de mayor efectividad. Eso es lo que trataremos de analizar a continuación.

3.2 Mecanismos institucionales de participación social y ciudadana.

En el *Código Reglamentario del Municipal de Tlalnepantla de Bas* señala en sus disposiciones generales 10 ejes rectores en su *“compromiso de colaboración y corresponsabilidad con todos los sectores de la sociedad”*. Precisamente en la fracción segunda aparece con toda claridad la consigna de participación ciudadana en la organización municipal, y cito textual:

- I. *“Un gobierno eficiente y efectivo. (...)”*
- II. *Un gobierno promotor de la participación social. Con la integración del ciudadano en la gestión pública y su participación en la toma de decisiones, la responsabilidad social debe convertirse en el elemento impulsor del mejoramiento continuo del gobierno municipal.”⁸*

Esta idea de participación social y responsabilidad social no es fortuita, forma parte de las dinámicas políticas contemporáneas por involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones de gobierno que afecten su bienestar y desarrollo. La desilusión y desconfianza hacia los sistemas políticos y de partidos -y su representatividad profesional burocrática-, junto con los estancamientos y deterioros económicos generalizados han sido algunos factores (pero no los únicos) que han motivado la

⁸ Código Reglamentario Municipal de Tlalnepantla de Bas.

exigencia ciudadana por ser parte de las decisiones que interpretan y entienden como suyas.

Pero la participación social en la cosa pública es una tendencia surgida de las naciones Occidentales ocupadas en perfeccionar la calidad de sus democracias de forma horizontal. Los conceptos de gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, sustentabilidad, constitucionalismo, derechos humanos etc., vinieron a añadir elementos de vigilancia del acontecer social y político, luego del establecimiento y triunfo al parecer insuficiente, de la democracia instrumental y del acotamiento de los órganos de poder y su balance.

Nuestro país en cambio, fue arrastrado por la dinámica ideológica mundial de volver cierta la calidad democrática sin haber logrado con suficiencia la estabilidad y legitimidad política proporcionada por la democracia formal y sus procesos rutinarios de balance de la división de poderes, emergidos liberalismo clásico.

Un recorrido rápido y muy por arriba acerca de nuestro sistema político contemporáneo comprendería el tránsito de un sistema centrado en las prácticas autoritarias a uno ajeno a ellas, con valores democráticos y con la intención de hacerlos permanentes. Un proceso que recorre, en otros términos de análisis, los caminos de la centralización a hacia la descentralización de los órganos de poder, como consecuencia y representación política del deterioro del presidencialismo fuerte y decisorio del antiguo régimen mexicano. La pluralidad política emergida en la nación, por lo menos de manera evidente desde la década de los ochentas, con la ocupación de municipios y gubernaturas opositoras al entonces partido oficial hegemónico, junto con las crisis económicas y las imposiciones de políticas públicas por parte de organismos internacionales, suscitadas con mayor énfasis precisamente en esa década, vino a dar a la postre en una serie de cambios institucionales que perfilaron el progresivo involucramiento de la sociedad civil en asuntos de plena índole política.

Así, y también de manera rápida, los cambios a los códigos electorales (iniciado desde los setentas del siglo pasado con la apertura de partidos y liberalización del sistema) redundaron en institutos autónomos para la organización de las contiendas electorales y en financiamientos públicos electorales más equitativos que a la postre facilitarían los procesos de pluralidad política. La irrupción y conformación insólita de organizaciones civiles que exigían mayor equidad política y mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, por lo menos desde la discutida elección presidencial de 1988, vino cerrar la pinza en el largo proceso de transición democrática mexicana que parece no terminar nunca.

De cualquier manera, las coordenadas ideológicas globales (montadas en las dinámicas de comunicación instantánea y transformaciones en los modos de producción y consumo mundial), junto con los procesos internos de cambio institucional de nuestro sistema político, vinieron en conjunto a conformar los contextos necesarios para la instalación jurídica de las aspiraciones de las masas de población deseantes de participar en la vida política.

Pero entonces, como dijimos párrafos arriba, la idea de una mayor participación social en asuntos públicos en nuestro país no es una casualidad. Es un complejo de aristas ideológicas globales y transformaciones políticas al interior, que vuelven comprensible que el *Código Reglamentario del Municipal de Tlalnepantla de Baz* establezca como un elemento nodal la colaboración ciudadana.

En este sentido, el Código Reglamentario de Tlalnepantla sólo se suma a la evolución contextual de las minorías solicitantes de incidir en su propio desarrollo social, y que por la misma conformación organizacional colegiada y deliberativa del ayuntamiento, se vuelve idónea. En todo caso, la participación ciudadana en México adquirirá su mejor forma y guía jurídica institucional en cambios de mayor envergadura y profundidad: en las modificaciones que se llevaron al cabo en nuestro marco constitucional. Las reformas constitucionales al artículo primero de nuestra carta magna del año 2011, relativo a los derechos humanos, facilitaron el despliegue

enunciativo en las distintas constituciones locales, leyes y reglamentos del país, sobre la importancia de cuidar y fomentar ciertos valores fundados en la diversidad.

La Constitución federal establece en este artículo primero lo siguiente:

(...)

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Esta idea de la igualdad de las diferencias entre los humanos plasmada en nuestra Constitución, vino a superponerse a la tradicional idea liberal garantista de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, y con ello a la instauración de un complejo entramado de desencuentros y disputas entre los ahora diferentes miembros de las sociedades por imponer sus intereses fragmentados y sus expectativas de integración a partir de disímolas visiones del mundo.

Pero que el rumbo de las sociedades se encuentre orientado a cumplir los deseos de las variedades de grupos diferenciados parecería consecuencia de un proceso productivo y consumo global que da la espalda y deja atrás los modelos de producción basados en la elaboración industrial y el intercambio mercantil por aquellos que se fundan en la producción de servicios e imágenes, promoviendo no sólo el cuidado de las particularidades de segmentos y grupos sociales solidarizados bajo ciertos anatemas ideológicos compartidos parroquialmente, sino que su acción se extiende

también al cuidado vigoroso de los ambientes naturales compartidos y a la prolongación en el tiempo de los sistemas de desarrollo social.

La globalización no sólo es mecanismo de intercambio de objetos y servicios suscitado por la articulación de los procesos productivos a nivel mundial, sino que su misma lógica para el impulso de la riqueza vino a extenderse en la formación de complejos ideológicos que legitiman el nuevo desarrollo económico mundial.

Esta reconfiguración de los valores planetarios que otorgan sentido a las conductas sociales ha sido sostenida y ampliada, atravesando todos los intersticios de lo social gracias a la reproducción comunicacional generada precisamente por los artefactos de consumo producidos por el mismo sistema económico y que se presentan a la conciencia como indispensables. La simultaneidad de los valores sociales interpretados como necesarios en un mundo cada vez más pequeño e interconectado, ha desencadenado el desborde de una multiplicidad de deseos fragmentados que escapan a las formas de cohesión y estabilidad tradicionalmente operada en las sociedades. Los valores de la libertad, de la igualdad y de la fraternidad del mundo Moderno, se transforman rápidamente en el nuevo milenio, en los valores de la pertenencia, de la equivalencia, de la vigilancia, de la transparencia, de la tolerancia, de la cotidianidad y de la entronización de la personalidad y los espacios comunitarios: la igualdad de las diferencias, la multiculturalidad. Sistemas de valores ideológicos que permean las relaciones sociales de manera inédita y generalizada en el mundo contemporáneo.

En este sentido, el artículo segundo Constitucional es una secuencia lógica de lo enunciado en el primero: *“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas (...)”*⁹. Es decir, los derechos humanos tienen

⁹ De hecho la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, adicionó en junio de 2014, el siguiente párrafo en su artículo 17: *“Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”* Este párrafo está relacionado con la conformación de autoridades auxiliares municipales, tema que se verá en el siguiente inciso de esta capítulo

que velar por la encarnación de la injusticia y desigualdad social, por el respeto de la quinta esencia del abandono y la diferencia, por el símbolo de lo comunitario y natural. De ahí en adelante la proliferación de autonomías, equidad de géneros, conservación de hábitats, intolerancias a las discriminaciones, sustentabilidades, economías locales, y sobre todo, representación y participación política.

En el límite de este raciocinio, la planeación del desarrollo de la nación será un asunto de participación colectiva. El artículo 26 constitucional (reformado en el 2013 y 2014) así lo establece:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”

“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.”

(...).

Y el artículo 115 de la Constitución, el propiamente municipal, en su primer párrafo de la fracción II, incorporaría los cambios (reforma constitucional de 1999) que incluían un mayor peso a la participación ciudadana de una manera mucha menos accidentada ideológicamente, en función de la mismo tipo de organización administrativa de los gobiernos municipales en nuestro país:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

El nuevo diseño constitucional de nuestra carta magna, que se extiende en leyes secundarias, orgánicas y reglamentarias por toda la República, es consecuencia de las modificaciones al artículo primero de la misma. Los derechos humanos permitieron el encuadre ideológico de la fragmentación productiva, con la diversidad social, y con ello el desarrollo de instancias, leyes, instituciones, organizaciones y procedimientos que apuntan al cuidado y vigilancia de las diferencias. Pero también de manera inversa, el diseño organizacional de carácter colegiado y deliberativo de los ayuntamientos facilitó la incrustación de los valores de colaboración comunitaria de una manera más rápida y con mayor soltura al proceso generalizado, asumido finalmente por el Estado, con las nuevas directrices de organización institucional instaurados con la enunciación de los derechos humanos en la carta fundamental.

En todo caso, la participación ciudadana en la construcción de la acción de las entidades gubernamentales, aparece como una consecuencia inevitable ante la rebelión de los deseos operada ideológicamente en las sociedades posindustriales de Occidente, pero que en su lógica misma, va acompaña por el impulso a compartir estos valores al resto de las sociedades globales interconectadas.

La consecuencia del arribo de segmentos sociales demandantes de deseos e intereses particulares en todos los espacios de la interacción social, promueve la idea generalizada hoy en día de la construcción de gobiernos más horizontales, obligados a deliberar democráticamente con las poblaciones y a conformar mecanismos institucionales y organizacionales para responder efectivamente a sus solicitudes, y mantener con ello --con el menor costo posible de las transacciones acontecidas--, los privilegios de sus posición en los aparatos de gobierno y su natural empeño de utilizar todo el universo de recursos a sus alcance para perpetuarse en el poder.

Que el código reglamentario del municipio de Tlalnepantla se encuentre orientado ideológicamente “a la *“colaboración y corresponsabilidad”*, pero sobre todo, obligado jurídicamente a fomentar la participación ciudadana es consecuencia inevitable del entramado normativo que se origina y vierte, como cascada, de los principios constitucionales, pasando por la constitución locales, hasta su llegada a las leyes orgánicas y reglamentarias.

De esta forma la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, refiere en su artículo 15 la inclusión de las organizaciones sociales en el desarrollo comunitario de la entidad:

“Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación”

Y la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, en su artículo 72, acota con mayor precisión:

“Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal.”

Y de manera clara sus funciones en el artículo 74:

“Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;

II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;

III. Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales; IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.”

Si miramos las cosas con detenimiento, entonces parecería que el desarrollo de la arquitectura legal de la participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla se encuentra relacionada con una evolución jurídica de mayor amplitud y profundidad, que abarca no sólo la enunciación constitucional federal y local, las leyes secundarias y códigos reglamentarios particulares, sino sobre todo, con las transformaciones de los valores culturales que impregnan a la sociedades a nivel global. Valores y símbolos que a su vez y a grosso modo, tuvieron su origen en los cambios económicos acaecidos a nivel mundial como consecuencia de los predomios suscitados por las políticas neoliberales durante casi cuatro décadas de libre mercado.

Y así, como el proceso económico neoliberal elevó exponencialmente la organización mundial del mercadeo, con instancias y organismos internacionales, con acuerdos regionales y mundiales, con interconexiones de fases productivas en espacios distintos, con la generación de innovaciones productivas y tecnológicas; así también, el proceso de fragmentación material desembocó en la segmentación ideológica de los pueblos que apuraron sus demandas particulares (ambientales, de género, de tolerancia, de desarrollo, de equidad, etc.) destrozadas por el mismo sistema de intercambio económico. Si hoy en día existen tal cantidad de demandas sociales segmentadas a nivel mundial (los mismos reclamos en Helsinki, que en Guanajuato, que en Bogotá), se debe a que precisamente el sistema económico neoliberal produjo tal cantidad de diferencias que las conciencias globales se agruparon en intereses parcelados. Nunca como ahora, en la historia de la humanidad --por la misma densidad demográfica--, han coexistido tal cantidad de pobres y excluidos con tan pocos ahítos de riqueza y de privilegios.

Pero los diseños de participación ciudadana en Tlalnepantla no sólo tienen su origen lejano en los cambios productivos e ideológicos mundiales, sino más cercanamente en los procesos de pluralidad política de nuestro sistema político, que también sufrieron las consecuencias de los reajustes globales.

Uno de los elementos clave relacionado al neoliberalismo económico se encuentra en el adelgazamiento y desmantelación de los Estados. Las funciones estatales en la rectoría económica nacional fueron sufriendo poco a poco de los embates del libre mercadeo exponencial, y con ello, la disminución de su acción impulsora y equilibradora de los naturales desequilibrios sociales. No obstante, los procesos de pluralidad política y alternancia en los espacios locales, permitió el desarrollo de nuevas dinámicas de interacción entre los gobiernos y las comunidades, dando paso a prácticas de gobierno más democráticas y participativas.

Se podría decir, que la irrupción y fragmentación de las particularidades se empata en la colaboración con los gobiernos locales para solucionar los problemas, ante la huida,

ante el abandono del Estado. Pero el proceso de institucionalización de la participación en el ámbito municipal no fue lo único que comenzó a generarse con el deterioro autoritario y los procesos de descentralización del régimen político, también comenzó a establecerse institucionalmente nuevas relaciones entre niveles de gobierno precisamente por el aumento de la pluralidad de gobiernos, y con ello nuevas responsabilidades. Las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999, sólo reflejan esta tendencia de fortalecimiento del municipio en México, que si bien fueron contradictorias en su instrumentación, lo cierto es que ampliaron los márgenes financieros, hacendarios y de autonomía política de estos enclaves locales, y con ello la posibilidad de que sus políticas públicas se orientaran más al desarrollo de las comunidades. Esto impulsó las expectativas sociales de coparticipación en un espacio donde la deliberación en la organización política–administrativa es consubstancial a los procesos participativos. La posibilidad de buen gobierno en el espacio municipal alentó el imaginario colectivo de colaboración directa, ajena al distanciamiento representativo característico de los otros niveles de gobierno.

No es fortuito el surgimiento melodramático de parámetros internacionales para verificar los mejoramientos de los niveles de pobreza (y migración desatada actualmente, como reflejo del hambre y falta de oportunidades) generalizados¹⁰. Los mercados mundiales se desmoronan y las opciones comunitarias sustentables y sostenibles aparecen como opción de vida. Ello propició la idea de una nueva institucionalidad en las rutinas y mecanismos que articularían de mejor manera los procesos de fragmentación y particularismos socialmente presentes, promoviendo la idea de una nueva acción colectiva capaz de enfrentar las viejas prácticas autoritarias en el ejercicio del poder y la administración de las políticas públicas.

De esta forma pues, la participación ciudadana en los municipios responde a criterios institucionales de gran alcance para la vida de sus habitantes. La planeación participativa en la búsqueda de resultados concretos redimensiona los procesos de descentralización, autonomía política y generación de confianza colectiva, propiciando

¹⁰ Como lo constatan paradigmáticamente los esfuerzos de Naciones Unidas con la implementación de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* en el año 2000.

con ello desarrollos democratizadores más reales y eficaces, inclusivos, transparentes, y cambiando simultáneamente las conductas de las autoridades administrativas locales.

La apertura jurídico-organizacional a la participación ciudadana extendida en todos los municipios de México, solo representa esta visión comunitaria de construcción de problemas con la agenda de sus intereses y en la solución colectiva de la misma. El carácter público de la actividad gubernamental parecería tomar forma sin regreso posible, trascendiendo las posiciones ideológicas y partidistas de los gobiernos, por la imposición de resultados en beneficio colectivo.

3.1.1 Autoridades auxiliares.

Hablar de la *Autoridades Auxiliares Municipales* es hablar de la representatividad más ancestral y originaria de las comunidades en nuestro país. Forman parte de la larga tradición de liderazgos, compromisos y obligaciones surgidos entre miembros de las poblaciones de nuestro territorio y las autoridades administrativas legalmente constituidas. Bajo distintas denominaciones, fundadas en las obvias diferencias históricas y funcionales, las actividades de los *auxiliares* pueden ser rastreadas desde la época precolombina, pasando por la Colonia, hasta la llegada del México independiente, que conformaría finalmente a mediados del siglo XIX las primeras enunciaciones jurídicas al respecto.

La historia de las *Autoridades Auxiliares Municipales* es larga y contradictoria en el Estado de México y en el país en general, como muchos aspectos del México pos independiente, pero lo cierto es que ellas se encuentran relacionada íntimamente a la misma representatividad comunitaria en su origen, es decir, está relacionada con las formas de interacción social y de poder, previas a la organización jurídica-institucional del ayuntamiento como lo conocemos hoy propiamente.

La lógica de la producción económica primaria es primordial para entender las relaciones de autoridad en nuestro país. Desde la articulación social y económica prehispánica, fundada en el fuerte vínculo que se establecía con la tierra de cultivo (individual y comunal), pasando por el ejido y los jefes de calpulli de la etapa virreinal, hasta los comisarios del ejido moderno postrevolucionario, la representatividad de los pueblos y comunidades ante las autoridades estaba fincada con las formas preindustriales de organización y producción de la riqueza. (Cerdeña: 2008: Capítulo I)

Las formas organizacionales de los *auxiliares* al interior de los gobiernos locales, sus rutinas, obligaciones y funciones se han transformado paulatina, pero paralelamente con el desarrollo mismo de los modos de producción y la división del trabajo. Si durante siglos las relaciones surgidas por los sistemas agrarios y dominación autoritaria, con sus consecuentes estructuras de poder territorial explicaban la instalación de férreos sistemas de control por parte de los gobiernos ante la diseminación y lejanía de las poblaciones, en la época contemporánea, las relaciones de poder confeccionadas con el crecimiento de las zonas urbanas y semiurbanas a partir del desarrollo exponencial del comercio y la industrialización, han traído aparejado formas de autoridad más laxas, sujetas a valores ideológicos democráticos y con ello, sistemas de colaboración comunitaria más extensos.

Actualmente, la ley orgánica municipal estatal vigente establece en su Título III, Capítulo Cuarto, en los artículos que van del 56 al 63, que las autoridades auxiliares municipales son los delegados, subdelegados, jefes de sector o sección de las comunidades y los jefes de manzana en zonas urbanas, que representan a los grupos sociales más pequeños de los municipios; que son designados por el ayuntamiento, quien delega sus atribuciones en sus respectivas jurisdicciones para el mantenimiento del orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos. Es decir, las autoridades auxiliares constituyen las unidades administrativas más elementales de los gobiernos municipales, y su existencia se funda jurídicamente en la

forma como se constituye la organización territorial municipal, tal como lo señala el artículo 8:

Artículo 8.- La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos.

Los delegados y subdelegados se encargan de vigilar el cumplimiento de los bandos municipales, de los reglamentos y demás disposiciones legales, y se encuentran facultados para reportar las violaciones a los mismos. Así mismo, colaboran en el diseño de elaboración y ejecución del *Plan de Desarrollo Municipal*, y en otras actividades relacionadas a la vigilancia del estado que guardan la infraestructura comunitaria. De igual forma, están facultados para la formulación de opiniones no vinculantes que permitan la autorización de establecimientos comerciales, licencias y cambios de uso de suelos comunales.

Por su lado, las autoridades auxiliares denominadas jefes de sector y de manzana, fungen como grupos de colaboración para el mantenimiento del orden y la seguridad de las comunidades, reportando a los cuerpos de seguridad pública conductas que requieran su intervención, elaborando y actualizando los censo vecinales, informando a los delegados de las deficiencias encontradas en los servicios públicos municipales, y apoyando a la preservación del medio ambiente.

Pero estas funciones organizacionales al interior de los gobiernos municipales del Estado de México son el resultado de cambios institucionales a lo largo del tiempo.

No sería sino hasta el año de 1846, durante la instalación del gobierno federal republicano, cuando en estricto se puede hacer referencia de las autoridades auxiliares tal y como las conocemos actualmente, en su forma jurídica y organizacional. Y aunque sus funciones eran fundamentalmente orientadas a la vigilancia policial y al cuidado de la gobernabilidad y la paz, lo cierto es que desde ese

entonces hasta el año de 1919, cuando se crea la primera Ley Orgánica Municipal en el estado de México, su evolución y transformaciones constituirían la base que articulaba las relaciones de los gobiernos con las comunidades.

Durante este periodo de casi setenta años, esta figura de delegación administrativa del municipio sufrió pocas transformaciones en su recorrido organizacional. Sus contenidos y obligaciones administrativas se mantuvieron estables en sus objetivos originarios de vigilar el acontecer y mantener la tranquilidad y el orden público de las comunidades. Pero con la llegada de la primera Ley Orgánica Municipal de 1919, y en razón misma de sus funciones dirigidas fundamentalmente a la vigilancia, las autoridades auxiliares toman la denominación de “Comisarios”. En todo caso, no es hasta que se promulga la segunda *Ley Orgánica Municipal* del Estado de México (en el año de 1940) que las orientaciones de vigilancia y gobernabilidad (obligaciones de los comisarios, jefes de cuartel y de manzana) serían acompañadas subrepticamente por aquellas que aun hoy en día forman parte de su esencia.

Pero sería hasta el año de 1950 cuando a estas instancias locales se les agregan funciones relacionadas con los servicios públicos, e inclusive, con aspectos económicos de las comunidades y se regresa a la antigua denominación genérica de *auxiliares municipales*, y al *Comisario* en particular, se transfigura por *Delegado* (de ahí las delegaciones y subdelegaciones actuales y sus ejercicios de seguridad pública). En la cuarta ley de 1957, se incluirían los términos “subdelegados” y “jefes de manzana” en la lógica misma de ser esta Ley Orgánica Municipal la primera que establece la delimitación de los centros de población en categorías según el número de habitantes y tipo de servicios, tal como actualmente se hace (Cerde: 2008). Más aun, con la ley de 1957 se establece el término *Autoridades Auxiliares Municipales* de manera cómo lo expresa la ley orgánica estatal vigente y el *Código Reglamentario del Municipio de Tlalnepantla de Baz*.

Ahora bien, si las comunidades se caracterizan por mantener cierto tipo y grado de parentesco, de pertenencia, de vecindad y de conocimiento de los individuos que la

conforman, de sus bienes y valores, entonces las autoridades auxiliares constituyen la forma de interacción y mediación más elemental y próxima al ayuntamiento. La jerarquización administrativa (ordenación de facultades fijas) que facilita los dominios políticos en las naciones modernas, adquiere, con las autoridades auxiliares el ámbito local, la relación más íntima y microscópica del ejercicio de poder institucional.

En todo caso, parece necesario resaltar que independientemente de las tendencias de ampliación de las funciones asignadas a las autoridades auxiliares (simultáneas a los procesos de urbanización de las comunidades que impulsan la diversificación de servicios e infraestructuras), un hecho significativo radica en que a partir de 1940 (segunda ley orgánica estatal) se establecería que su designación sería establecida por plebiscito comunitario. Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta este año que acabamos de señalar, el ayuntamiento era la única instancia de gobierno responsable de elegirlos. Qué las propias poblaciones municipales tuvieran la facultad de seleccionar a sus representantes auxiliares de manera directa ante el ayuntamiento, constituía un acontecimiento inédito en el país, más aun si pensamos que en aquella época el dominio del partido hegemónico controlaba todas las instancias de poder.

No obstante en la década de los setentas el plebiscito es suprimido, y no necesariamente por razonamientos de orden político, sino básicamente por su propia incoherencia jurídica. Cerda lo explica perfectamente:

“Después de 95 años, hasta 1940, por primera vez, los ahora comisarios son electos en plebiscito (Art. 70). Se entiende por plebiscito la consulta pública a los ciudadanos del Estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia, respecto de un acto del Poder Ejecutivo, Legislativo o de los ayuntamientos, que sean considerados como acción trascendente para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la formación, supresión o fusión de municipios. Por lo expuesto, podemos observar que el plebiscito no es el procedimiento apropiado para las elecciones de cargos públicos, se utiliza en algunos estados para poner a consideración, determinados actos del gobierno municipal o

estatal, pero no a nivel de comunidad. Sin embargo, se le siguió utilizando hasta 1973, año en que se sustituye por la asamblea de la comunidad.” (Cerde: 2008: 114)

Precisamente desde 1973, el ayuntamiento propone una terna de ciudadanos (entonces sí, con claras intencionalidades políticas), de la cual la comunidad reunida en asamblea realiza la elección de los delegados y subdelegados del municipio.

Por lo anterior, no resulta extraño que la ley orgánica de ese año y de manera inversa a la evolución que venía dándose en las atribuciones de las autoridades auxiliares, reduce las facultades de los jefes de sector y de manzana para transitar de la total responsabilidad en el orden comunitario de las actividades de protección civil y resguardo ambiental, a constituirse como simples colaboradores de dicho fin. En todo caso, la elección de jefes de sector y manzana ha sido tradicionalmente política, ya que ha dependido su designación exclusivamente del ayuntamiento.

Pero no sería sino hasta la ley orgánica de 1993, inmersa en el desarrollo de descentralización y alternancia del Estado mexicano, cuando las funciones de las autoridades auxiliares cobran la dimensión que conocemos actualmente. Su participación en la administración pública municipal se acrecienta al tener la facultad de elaborar sus propios programas de trabajo, y su la participación en la elaboración y ejecución del *Plan de Desarrollo Municipal*, es decir, su participación abre la posibilidad de incidir en el desarrollo económico de las comunidades y nos únicamente en el cuidado y vigilancia colaborativa del buen funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Este largo y sinuoso camino que han recorrido las autoridades auxiliares municipales en nuestro país, y en el Estado de México en lo particular (y que hemos querido sintetizar en lo posible), reflejan también el titubeante y contradictorio proceso de control político y administrativo que los distintos gobiernos y niveles de gobierno han querido imponer a las comunidades en su diversidad. Comunidades muchas veces fragmentadas en demarcaciones impuestas, con hábitats disímiles, con medios de

vida distintos y con tradiciones y valoraciones culturales distinguibles a lo largo y ancho de la República.

Pero de igual manera, el camino de los auxiliares municipales señala la ruta histórica de la organización municipal y su carácter central en la conformación del poder político en México. Cuando los Constituyentes del 17, precisan, por ejemplo, en el artículo 115 Constitucional que en los ayuntamientos *no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado*, lo que están haciendo en realidad es desquebrajar la imposición autoritaria de los jefes políticos del régimen porfirista. Es decir, la autonomía y libertad política de los municipios pasaba por la disminución autoritaria del poder a través de la reorganización institucional.

No obstante, la formación y consolidación del Estado mexicano posrevolucionario volvería a construir un sistema político centralizado y piramidal, con un presidencialismo fuerte y un partido hegemónico, con la intención de construir la gobernabilidad del país y crear las bases para su despegue económico moderno. Esta centralización y autoritarismo del estado mexicano habría de tocar también la organización de los órganos municipales, que no fueron ajenos al control ejercido por el sistema a los legisladores, a los ministros, a los gobernadores: a los presidentes municipales.

Si hoy en día podemos hablar sobre el papel que juegan los municipios y de las relaciones sociales que amparan, de los desafíos y proyecciones para el buen desarrollo comunitario, ello se debe en gran parte, al deterioro de las prácticas centralistas y autoritarias producidas por los procesos de pluralidad política en el país, que convergieron precisamente con los nuevos modelos de producción y consumo mundial, y sus secuelas ideológicas globales. Secuelas que apuntan a la reafirmación de las comunidades, de lo pluricultural, como el sitio ideal de desarrollo y de la expresión auténtica de las ideas, valores y solidaridad de las personas.

No obstante, la descentralización política no cubre toda la narrativa de la evolución de la administración municipal. La delegación de funciones de los ayuntamientos hacia otro tipo de “autoridades” también envuelve procesos de desconcentración administrativa. Si bien es verdad las autoridades auxiliares no han tenido históricamente funciones hacendarias ni presupuestales, y que de origen sus actividades “de gobierno” estaban dirigidas a mantener el orden y la gobernabilidad de las comunidades, también es cierto

que de alguna manera las autoridades auxiliares encarnan la transferencia de ciertos momentos *decisorios* de la administración, más allá de su nula personalidad jurídica, su subordinación jerárquica administrativa, su falta de autonomía y patrimonio, sus carencias presupuestales y reglamentarias. Las tareas y participación de las autoridades auxiliares en el ámbito municipal son propiamente solidarias y componen un elemento de representación comunitaria.

Sabemos que las autoridades auxiliares no forman parte de nuestra constitución federal, no obstante, los diseños constitucionales estatales les han dado una gran relevancia y cada vez mayor amplitud en su organización y funcionamiento, precisamente por sus características de honda cercanía y pertenencia. Precisamente en esta dimensión se engarza la idea de sistemas organizacionales fundados en la gobernanza para el mejor desarrollo de las comunidades locales.

Como hemos venido refiriendo, la *Gobernanza* supone conceptualmente la integración horizontal entre las autoridades y sociedad civil. Es una forma particular de gobernar que envuelve necesariamente el quehacer ciudadano, cuya participación suscita la probabilidad de mayores estándares eficacia y calidad en los servicios que suministra el gobierno.

La gobernanza reafirma el hecho de una realidad política donde el poder se encuentra diseminado y en donde la ciudadanía comparte la racionalidad de las políticas públicas, legitimando con ello la acción comunitaria. Los municipios son los espacios propicios para su buen funcionamiento.

La gobernanza resuelve, en su idea y organización, las posibles contradicciones surgidas de la globalidad frente a lo local, reconociendo que el sentido cultural y la viabilidad productiva internacional no intervienen negativamente en el acervo de valores e idiosincrasias que distinguen a las comunidades. Las políticas públicas sujetas a la gobernanza tienden a privilegiar el quehacer comunitario, la responsabilidad hacia los ecosistemas, la calidad de la existencia y el desarrollo sustentable y sostenible.

Pues bien, si las políticas públicas municipales, su agenda, son idealmente el resultado simbiótico de la acción y participación comunitario en los espacios cuya arquitectura orgánica y funciones se fundan en la proximidad entre autoridades y población, entonces los municipios surgen como las instituciones organizacionales proclives a redimensionar las expectativas suscitadas por los gobiernos orientados a la gobernanza.

Que algunos denominen a las autoridades auxiliares como el “*cuarto nivel de poder*” (en clara alusión a los tres niveles tradicionales de gobierno), sólo reafirma el hecho social e ideológico en donde nos encontramos hoy en día. Pareciera que la democracia liberal, sus instrumentos formales, resultan insuficientes ante la irrupción de los particularismos comunitarios y globalizados que apuntan a forma de vida más sencillas, solidarias y dignas para cada una de las personas. Humberto Polo Martínez (2012: 20) lo describe así en su magnífica obra:

“No está por demás señalar que la problemática municipal del país se refleja en cada comunidad y en su autoridad como el eslabón más frágil de la cadena territorial del Estado mexicano. Esto era explicable cuando el Estado de bienestar con su autoritarismo y omnipresencia subordinó toda iniciativa social y la sociedad se convirtió en un cuerpo expectante, paciente y alejado de los asuntos públicos, donde los municipios eran simples agencias administrativas de intereses y visiones externas. Pero ahora, cuando las nuevas realidades aconsejan un Estado descentralizado y democrático, en una relación de menos

Estado y más sociedad, se hace evidente la necesidad de replantear y modificar paradigmas, a efecto de revitalizar todos los componentes territoriales mediante una descentralización equilibrada y racional, donde la comunidad local sea el punto de partida de las políticas y no el punto de llegada.”

En todo caso uno de los puntos cruciales de este proceso generalizado de democratización horizontal, visiblemente referenciada a la calidad de la misma, la forma de elección de las autoridades auxiliares se vuelve paradigmática. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala claramente las modalidades de elección en su Capítulo Tercero (De las atribuciones del Ayuntamiento):

“XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;”

Sin embargo tradicionalmente las elecciones de autoridades auxiliares han estado repletas de vicios y dinámicas cuestionables propias de nuestro sistema de partidos. Existen demarcaciones de la entidad que han preferido solicitar al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) que lleve a cabo la realización de dichas elecciones, ya que precisamente las elecciones realizadas por algunos ayuntamientos tienden a favorecer a grupos políticos y sociales para su beneficio.

Y esta intervención del Instituto Electoral local es consecuencia de una reforma llevada a cabo en el 2008 en el *Código Administrativo del Estado de México*, en su artículo 15.2. Juan Venancio Domínguez (2008), en un pequeño texto señala que las autoridades auxiliares:

“(...) su elección de manera democrática es a partir de la reforma electoral publicada en la Gaceta de Gobierno (...) Esta reforma, posibilita que el Instituto Electoral del Estado de

México, signe convenios con los ayuntamientos de los municipios de la entidad para la realización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de autoridades auxiliares municipales.

Esta posibilidad, haría factible que las denominadas autoridades auxiliares municipales, que son los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana, sean electos democráticamente, ya que en el pasado, ante la carencia de reglamentación efectiva y eficaz, la forma en que han sido selectas ha sido bastante cuestionable, dado a que las organiza la autoridad municipal constitucionalmente electa”

Lo que no sabía en ese momento Juan Domínguez (su artículo es del 2008), es que actualmente en el Municipio de Tlalnepantla y en otros tantos del Estado, se realizan dichas elecciones bajo el auspicio del Instituto electoral facultado por la propia constitución estatal. En su artículo 11 se señala que: (...) *“Asimismo, se faculta al Instituto Electoral del Estado de México a celebrar convenios con los ayuntamientos del Estado de México para la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de autoridades auxiliares municipales.”* Este párrafo fue reformado en junio del 2104.

A partir de lo anterior se podría decir que actualmente en el estado de México las modalidades de elección y/o designación de autoridades auxiliares pueden ser por convocatoria abierta, por designación y por medio del Instituto Electoral del Estado.

El punto central de cualquier forma, relativo a la democratización de las autoridades auxiliares, pasa por la vigilancia del instituto electoral a partir de convenios con las autoridades municipales, y no como una obligación normada de solicitar su ayuda en la organización de las mismas, que legalmente, sigue siendo una atribución de los ayuntamientos, incluido el de Tlalnepantla, objeto de esta investigación.

De cualquier manera, el cambio organizacional del municipio como esfera de poder, su rediseño, democratización y eficacia de sus políticas públicas, no necesariamente tiene sólo su epicentro en los procesos de transparencia y pulcritud en la selección de sus autoridades auxiliares, gira también en torno a los proceso de participación ciudadana, paradigma moderno de la democratización gubernamental, y eso es lo que

precisamente abordaremos a continuación al revisar el diseño organizacional de la misma en el Municipio de Tlalnepantla.

3.2.2 Consejos de Participación Ciudadana.

Los Ayuntamientos son “órganos deliberantes” y “deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia” dice el artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México.

La organización municipal, con un órgano deliberante colegiado, auspicia la posibilidad de construir consensos comunitarios más democráticos, y quizás con ello, políticas públicas más eficaces.

Ya hemos hablado de la importancia del diseño municipal como espacio de encuentro y cercanía. Pero lo que no hemos dicho, es que su esencia deliberativa puede ser ampliada y perfeccionada con la inclusión participativa de los ciudadanos, no sólo como una aspiración de ser parte de la planeación y confección de las políticas públicas de su incumbencia e interés, sino como un proceso de facultades legalmente establecidas y reglas sistematizadas.

También ya hemos señalado, que las autoridades auxiliares municipales son representaciones de las poblaciones como unidades administrativas elementales de los municipios, con una larga tradición comunitaria en nuestro país y con cada vez mayores atribuciones reglamentadas, que no dejan de ser por ello, simples delegaciones facultativas que otorga el ayuntamiento para la implementación administrativa municipal. Las autoridades auxiliares vigilan, informan, auxilian, emiten opinión, participan y coadyuvan establece puntualmente la ley orgánica respecto a sus funciones. Funciones que no van encaminadas necesariamente a

la construcción de políticas públicas de los municipios, sino sólo a resolver con su colaboración, los problemas surgidos de las debilidades y mal funcionamiento de los servicios públicos que otorga el municipio. Más aun, las autoridades auxiliares no lo son del ayuntamiento, que en esencia es gobierno. De esa forma sólo se les puede catalogar, si somos precisos, como *auxiliares* de la administración pública municipal.

En este sentido, es probable que la participación ciudadana en el ámbito municipal pueda tener una mayor incidencia en el desarrollo humano y social de las comunidades, si su acción se orienta más a la planeación estratégica de políticas públicas que realiza el ayuntamiento como gobierno, que a la mera solución improvisada de las insuficiencias estructurales y funcionales de los servicios públicos prestados por los municipios.

Debemos recordar en todo caso, que las reformas a la Fracción I del artículo 115 Constitucional federal (1999), dieron un cambio substancial a la organización municipal, al denominarlo no ya como una administración, sino como un gobierno. Este cambio institucional, abriría las puertas a los municipios para comenzar a realizar verdaderos actos de gobierno que lo alejaran de ser un simple órgano administrativo descentralizado del Estado mexicano. De esta forma, el ayuntamiento se constituye, idealmente, como el gobierno unitario encargado de volver realidad la voluntad política de la comunidad y la autogestión de sus intereses, más aun si la elección de sus miembros, como la de los otros niveles de poder, se centra también en la voluntad popular ejercida a través de elecciones democráticas.

Si el municipio es un nivel de gobierno, entonces la participación de la ciudadanía cobra sentido en su interés de formar parte en el diseño de su desarrollo.

De hecho, la constitución estatal señala en su artículo 15, esta posibilidad de que la ciudadanía participe en los contenidos de los planes municipales:

“Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.”

Esta idea de planeación colaborativa, donde las entidades gubernamentales proveen de los esquemas organizacionales suficientes para la concurrencia de la sociedad civil organizada en el diseño y planeación del desarrollo es consecuencia de las reformas que sufrieron los párrafos del inciso A del Artículo 26 de la Constitución Federal. El Estado mexicano se impuso la tarea no sólo de organizar un *“sistema de planeación democrática”*, sino que también y en la lógica de los contextos comunicacionales y procesos demandantes de las ciudadanías planetarias, se obliga, se impone un desarrollo fincado en la deliberación democrática:

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”

“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las

entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. (...)”

De esta forma, la secuencia de las premisas se extiende en los otros niveles de organización gubernamental. Cada entidad, cada municipio debe encuadrarse al diseño de políticas públicas surgidas de propósitos deliberados socialmente. De esta forma los *“ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades”*, establece la Fracción primera del artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Esta sucesión enunciativa de los planes y colaboración participativa de la ciudadanía llega a La *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, que deriva en la misma dimensión de apertura institucional de las funciones del Ayuntamiento, en un intento organizacional por lograr un desempeño eficaz a través del auxilio de instancias subsidiarias, como lo son las Comisiones del ayuntamiento, los Consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales comunitarias. Y en su artículo 72 remata: *“Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal.”*

Sin menoscabo de la intencionalidad de la ley, este verbo intransitivo y plural del futuro simple *“podrán”* (auxiliarse de los consejos), que señala este artículo 72, mantiene cierta ambigüedad respecto a las obligaciones de los ayuntamientos en sus estrategias de planeación, pero no del hecho mismo que resulta imposible para las autoridades actuales en cualquier nivel de gobierno, abstraerse de los valores ideológicos que permean lo social y su acción.

Los Consejos de Participación Ciudadana son órganos de comunicación y colaboración entre las autoridades y las comunidades señala el artículo 74 de la Ley orgánica. Promueven la participación ciudadana en la realización de los programas municipales, coadyuvan en el cumplimiento de programas y planes, realizan propuestas para integrar acciones y modificar los mismos, supervisan la prestación de servicios públicos e informan a la población y las autoridades acerca de sus actividades, incluyendo el estado de las aportaciones económicas cuando las hubiera.

Los Consejos de Participación Ciudadana son órganos desconcentrados del Ayuntamiento en Tlalnepantla. Como tales, dependen *“de la institución que los creó, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios y su presupuesto será determinado por el propio Ayuntamiento”* explicita el Título III del *Código Reglamentario Municipal de Tlalnepantla de Baz*, y termina señalando que no obstante dichos órganos *“coadyuvan en la dirección y creación de programas”* (...) *“gozando de autonomía en la elaboración de sus planes y programas de trabajo, sin que ello implique contraponerse a los principios y fines del gobierno municipal”*

En el Municipio de Tlalnepantla, el mencionado Código reglamentario estipula la conformación de un Departamento administrativo dependiente de la *Subsecretaría de Gobierno*, encargado de llevar por buen camino el proceso de organización de los Consejos de Participación Ciudadana, desde su elección, registro y capacitación, hasta el apoyo a sus tareas de gestión y mediación en caso de conflictos suscitados entre ellos.

Para formar parte de los Consejos de Participación Ciudadana, los residentes del municipio de Tlalnepantla deberán ser integrados en plantillas dependiendo de la comunidad que habiten. El Departamento de Consejos de Participación Ciudadana se conforma como el órgano técnico (de hecho, se constituye como Comisión) para el desarrollo de las elecciones y se elige un Consejo de participación Ciudadana por cada Colonia, Fraccionamiento, Pueblo y Unidad Habitacional.

Existe un medio de impugnación luego de la jornada electiva y conteo de votos, dispuesto por el *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, y que se reduce al recurso administrativo de inconformidad ante el Síndico Municipal.

En esta lógica, el Bando Municipal del Ayuntamiento de Tlalnepantla, impreso en la gaceta Municipal en febrero de 2018 y en concordancia con el Código reglamentario, establece en su artículo 46 y 47 y 48, que las autoridades del municipio garantizarán que su administración pública se lleve a cabo con “*la promoción y fomento de la participación de los diversos sectores de su población*” y para lograrlo, se “*compromete*” a sustentar el desarrollo social, económico y cultural con plena participación ciudadana, conformar una “*ciudadanía integral*” a través de la promoción de sus derechos y obligaciones y asegurar que su participación en los Planes de Desarrollo Municipal sea no sólo con su opinión, sino con sus aportaciones de contenido y evaluación. Todo ello, bajo los principios rectores de la participación ciudadana:

- I. *Voluntariedad; reconociendo que la participación ciudadana es un derecho humano y por lo tanto una decisión inherente del ciudadano;*
- II. *Universalidad; reconociendo que todos los ciudadanos tienen igualdad de condiciones, sin distinción alguna a participar en los asuntos públicos;*
- III. *Obligatoriedad; reconociendo que la participación ciudadana es un derecho exigible y es obligación del gobierno propiciar su efectividad;*
- IV. *Pluralidad; reconociendo y respetando la diversidad de valores, opiniones, críticas, prácticas o ideologías; y*
- V. *Solidaridad; reconociendo que la participación ciudadana permite la expresión de intereses superiores colectivos por encima de los intereses particulares.*

Precisamente lo que acabamos de citar nos devuelve al principio de la argumentación relativa a los organismos institucionales de participación en nuestro país. La ideología de los derechos humanos, enunciada y suscrita en nuestro orden constitucional, han sido la piedra de toque de la organización y desarrollo de una amplia gama de órganos e instancias dedicadas a su promoción y preservación. En el mundo actual, es imposible ser parte de la sociabilidad si no se encuentra una relación con los derechos humanos que ampare su implementación.

La institucionalización de los derechos humanos en México, facilita la configuración de instancia y órganos dedicados a su preservación y desarrollo. No apegarse a los valores surgidos de ellos, plantea la posibilidad de costos hacia las organizaciones incapaces de estructurarlos. Los cambios institucionales de nuestra organización política se mueven precisamente en esa dirección. Las políticas públicas de los órganos administrativos de los gobiernos en México, tienen la obligación no sólo moral, sino práctica, de atender las necesidades de las conciencias comunitarias de formar parte de su desarrollo. No permitir que las comunidades, sus voces, reclamos, imaginarios, participen de la planeación, de la programación, en incluso, de la gestión de las políticas públicas sólo acabaría por disminuir la capacidad política de perpetuarse en el poder.

De hecho es tal el cambio organizacional que en algunos ayuntamientos del país, ya comenzó un proceso en donde las discusiones a cabildo abierto, también incluyen el derecho a voto y no sólo a voz.

Y esto también forma parte de las directrices de los cambios de la organización institucional de los municipios, donde la deliberación colectiva se vuelve lo específico.

El Ayuntamiento de Tlalnepantla garantiza el derecho ciudadano a expresarse con libertad, a través de la institucionalización del derecho de petición por escrito o en audiencia pública (una vez a la semana) o privada, y en donde los titulares de las

diversa áreas administrativas se encuentran obligados a dar respuesta directa a las solicitudes. También se encuentra obligado a dar entrada a iniciativas (a través de la Comisión pertinente) y anteproyectos de reglamentos, así como el derecho de oponerse a él o a las normas que contenga mediante referéndum.

De igual forma el plebiscito en cabildos públicos abiertos es realizable en el ayuntamiento de Tlalnepantla mediante un procedimiento establecido en el Código reglamentario del municipio, así como la integración de Consejos Municipales de opinión y consulta. Independientemente de los plebiscitos, las sesiones abiertas de cabildo se realizarán por lo menos bimestralmente y en la cual los habitantes participan directamente con derecho a voz pero sin voto.

La ley orgánica del estado también obliga a la formación de una Comisión para el desarrollo municipal en su capítulo séptimo (comisión permanente por cierto), que incluye la representación ciudadana de los sectores público, social y privado, así como organizaciones y miembros de los consejos de participación. Pero de igual forma obliga a los ayuntamientos a la constitución de comités ciudadanos de control y vigilancia, como instancias responsables de supervisar la obra pública estatal y municipal.

Sumado a las anteriores garantías ciudadanas, la acción popular se presenta como el procedimiento administrativo que protege los intereses y derechos colectivos y que se encuentra sujeto al *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*. Dichos intereses y derechos comprenden la prevención y restauración de los agravios.

Pero también en Tlalnepantla opera el llamado presupuesto participativo con el cual la ciudadanía *“proponen y deciden el destino de un presupuesto municipal para la ejecución de una acción u obra pública”* mediante una serie de procedimientos de carácter técnico administrativo fundados en diagnósticos e información adecuada y orientadas a la priorización de necesidades a través de

recorridos y visitas a los espacios de su posible aplicación. La selección de propuestas viables se integra al *Programa de Obra Anual* del gobierno, bajo el amparo de rendición de cuentas que contrasta los objetivos con la calidad de las actividades realizadas. Como se podrá observar el procedimiento es prácticamente igual al diseño de políticas públicas por parte de los gobiernos.

No obstante, los límites de la acción ciudadana y su participación en los planes y programas son de origen. La colaboración ciudadana al final de cuentas se suma a las facultades (casi únicas) de proveer y mantener servicios públicos adecuados y no en estricto al desarrollo social y humano de las comunidades. El plan de desarrollo municipal en todo caso, parece adolecer estructuralmente de los mecanismos suficientes para enfrentar los desafíos del desarrollo sostenible de las comunidades. Si le sumamos a ello, el juego de las fuerzas políticas partidistas para cooptar los consejos ciudadanos, entonces el escenario se vuelve más oscuro.

Las posibles virtudes administrativas surgidas de la cercanía de las comunidades con sus autoridades, parece desvanecerse con las obligaciones institucionales del ayuntamiento. El desarrollo de lo local al final de cuentas, se encuentra cercado por las orientaciones generales de la organización federal, que no porque ésta establezca vínculos interinstitucionales y programáticos con los estados y municipios, suponga ello que no corran por caminos distantes. Las partidas presupuestales de la federación siguen siendo sustentadas por objetivos relacionados en la centralización.

Los dispositivos legales y reglamentarios del ámbito local, a pesar de su lógica comunitaria, se encuentran vacíos de contenidos que realcen el desarrollo social más allá de las buenas intenciones y de la participación ciudadana.

Más aun, la Constitución estatal obliga a sus municipios (artículo 130 Bis quinto párrafo) a constituir un *Sistema Municipal Anticorrupción* que en coordinación del

Sistema estatal *“tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal, en congruencia con los Sistemas Federal y Estatal.”*

Para lograr sus fines, el sistema deberá formar un Comité Coordinador *“integrado por el titular de la Contraloría Municipal, el de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, así como un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.”*

Por supuesto, que dicho comité sea integrado por la representación ciudadana, constituye un signo alentador para evitar faltas administrativas y hechos de corrupción, sin embargo sus recomendaciones no serán vinculantes a las autoridades competentes y con ello por lo tanto, sin eficacia (sólo moral) al no contar con el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria. Pero al final son una llamada de atención previa que puede incidir en la opinión pública para poder actuar jurídicamente.

Como sea, los mecanismos institucionales de participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla se suman a las directrices generales de nuestra confección normativa. Confección muchas veces elaborada más por motivaciones ideológicas y presiones del sistema mismo, que por consideraciones programáticas de las ventajas de la deliberación democrática en el desarrollo de las comunidades.

Los diseños grandilocuentes en el papel en todo caso, y su escaso seguimiento y nula repercusión, sólo confirman el atraso de nuestra organización de poder, repleta de distorsiones y artimañas para el logro de sus fines egoístas: el poder para resolver los intereses particulares y de grupos y no los generales y solidarios.

3.2.3 Incidencia de los mecanismos de participación social y ciudadana en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas.

Como hemos visto hasta ahora, en una interpretación organizacional e institucional de gran aliento, la participación social y ciudadana en la programación y planeación del desarrollo municipal es un hecho normado y reglamentado, surgido del entramado legal construido por el estado mexicano a partir de ciertos contextos políticos, transformaciones productivas mundiales y transvaloraciones ideológicas globales.

Es decir, la participación ciudadana en el ámbito local se encuentra relacionada con los procesos de pluralidad política del sistema político mexicano iniciados precisamente en la periferia de la nación, por el surgimiento de modelos económicos internacionales inclinados a la producción y consumo de servicios sujetos a los avances tecnológicos y por la consolidación ideológica de los derechos humanos a nivel global que ponderan la fragmentación de individuos y grupos de individuos demandantes de particularismos reales o imaginarios.

La institucionalización de los ayuntamientos como nivel de gobierno abrió la posibilidad de que los tradicionales sistemas organizacionales, de poder y administración municipal, adquirieran mayor relevancia en el desarrollo de los mecanismos de planeación y programación estratégica local. Las políticas públicas de la organización municipal comenzaron a ser atravesadas por la sociedad organizada, facultada legal y reglamentariamente para participar políticamente en su formulación y en la toma de decisiones gubernamentales.

De esta forma la legislatura local expide leyes, los ayuntamientos aprueba bandos de gobierno, formulan códigos reglamentarios, ordenanzas y disposiciones de carácter general, que inciden todas ellas en la organización administrativa municipal y en la participación social, ciudadana y vecinal. Los cambios institucionales de la

organización municipal que concretan la participación social son la manifestación de las transformaciones de nuestro acontecer político: del largo proceso de pluralidad política emergido del deterioro constante del régimen presidencialista, autoritario y centralista. La institucionalización organizacional del municipio es reflejo de la institucionalización, no de la democracia, sino de los dispositivos formales e informales de nuestro sistema político en aras de su legitimación y gobernabilidad.

No obstante, precisamente estos cambio institucionales del régimen evidenciados con mayor fuerza y alcance desde la década de los ochentas, y que continuaban secuencialmente los procesos de liberación política (electoral) del sistema iniciados dos décadas atrás, permitieron el desarrollo de ciertas demandas de la sociedad por volver rutinarios los valores democráticos. Los espacios comunitarios entonces se volvieron pieza clave para el desarrollo de las justas demandas democráticas y de calidad de vida de la sociedad.

Los cambios en el diseño organizacional y en las funciones municipales pues, son participes de aspiraciones sociales más amplias.

Sin embargo, el sistema político mexicano continúa arrastrando viejos vicios en su sistema de partidos políticos. Entender a los órganos de poder desde una perspectiva patrimonialista, y utilizar los recursos públicos para la formación de grupos clientelares para su intento de perpetuación, impide la consolidación de los procesos organizacionales eficaces, democratizadores y participativos del desarrollo humano y comunitario.

En el municipio de Tlalhepantla, como en muchos otros de la Republica, la participación social y ciudadana adquiere formas de organización distinta y que se entreteje con los procesos administrativos (autoridades auxiliares) pero también de manera sobresaliente con los procesos de gobierno: consejos de colaboración, comisiones permanentes de participación y planeación del desarrollo, de vigilancia,

rendición de cuentas y anticorrupción, así como juntas vecinales de perfeccionamiento cívico y material, e incluso, moral.

Por supuesto que el entretejido institucional de la organización y acción social comunitaria, su esencia misma, les impide realizar funciones que trasgredan la simple delegación y colaboración con el órgano municipal. Las funciones administrativas de información vigilante, auxilio, apoyo y colaboración con los fines proyectados por el gobierno, carecen en estricto de la posibilidad de modificar cuestiones jurídicas específicas, hacer uso de los cuerpos de seguridad, recibir retribución económica por sus servicios o tener voz pero no voto en las audiencias de cabildo. Incluso, aunque existe la posibilidad normada de participar en la planeación de la agenda municipal, su actuación depende de la posición práctica y política asumida por el ayuntamiento mismo

Pero estas debilidades que pueden detectarse en las organización y prácticas de los municipios, les viene de origen. Desde un principio su diseño institucional fue dirigido para realizar funciones administrativas y de gobernabilidad. El control y el orden de las comunidades diseminadas a lo largo y ancho del territorio nacional desde la Colonia por lo menos como hemos visto, estaba fincado en la distancia espacial del poder central y en las costumbres diferenciadas de los pueblos y comunidades. Con el México independiente estas funciones no cambiaron mucho en su esencia ordenadora. Sólo a partir del proceso constituyente posrevolucionario se puede decir que el municipio es construido como extensión administrativa del Estado mexicano. No es casual entonces las funciones que le otorga la Constitución Federal al Municipio en el apartado III del artículo 115:

- “III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) Alumbrado público.*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

- d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”*

Funciones que se perfeccionaron con la reforma de 1983, al ampliar su capacidad hacendaria y presupuestal y finalmente, su carácter de orden de gobierno con las reforma constitucionales de 1999 al artículo 115. Pero ya sea como organización de control y orden en su inicio, de administración y gobernabilidad posteriormente, o de gobierno en la actualidad, el municipio sigue arrastrando las consecuencias de un estado mexicano fundado en la centralización política, administrativa e ideológica.

Precisamente los municipios y la participación ciudadana se encuentran en un momento clave, de inflexión. Por una parte, sus funciones se encuentran estructuradas para la resolución de problemáticas de los servicios públicos, y por la otra, gozan de una enorme popularidad de los contextos ideológicos globales para la consolidación de los procesos democráticos, de gobernanza, de transparencia, de rendición de cuentas públicas, de convivencia armoniosa y de calidad de vida. Es el lugar de la cercanía, de la proximidad y del encuentro solidario. La cosa pública se ha vuelto esencialmente municipal en la actualidad.

La participación ciudadana entonces se encuentra obstaculizada por los diseños institucionales de los municipios, por más que las características intrínsecas del espacio comunitario ofrezcan las mejores condiciones para su desarrollo exitoso.

Pareciera que el único camino de la participación ciudadana es la colaboración en las políticas públicas de los ayuntamientos. Pero si estas se encuentran orientadas fundamentalmente al cuidado y mejora de los servicios públicos, entonces la idea de planear estratégicamente los desarrollos comunitarios se va por tierra.

La centralización federal de la hacienda y del presupuesto nacional es la fórmula que verdaderamente dirige el desarrollo de la nación, y es ahí donde el sistema político mexicano opera con su peor rostro al mantener el resguardo y control de las instancias que los operan. Pensar en la planeación y programación del desarrollo social a partir de los recursos financieros, políticos y jurídicos de los municipios, es olvidar la realidad política e institucional de nuestro país.

Como dice Merino (2012:15): *“los estudios producidos por el órgano responsable del monitoreo y la evaluación de la política social del gobierno federal nos han hecho notar que el propósito central de esa política no ha podido cumplirse durante los primeros años del nuevo régimen político, como tampoco se cumplió desde mediados del siglo anterior: el crecimiento económico, el valor del trabajo y la pobreza han mostrado resultados mediocres –por decir lo menos– por más de medio siglo; el gasto público específicamente destinado a combatir la pobreza y reducir la desigualdad social en el país ha generado efectos contraproducentes: mientras más se gasta más se incrementa la desigualdad; los programas públicos se han multiplicado sin que sea evidente la necesidad de dispersar esos esfuerzos; y, hasta el 2012, no sabíamos cuál era el efecto agregado del conjunto de las acciones emprendidas por el Estado mexicano para cumplir con los propósitos del desarrollo social que protege la Constitución, porque los gobiernos estatales y municipales no habían producido la información mínima indispensable para llevar a cabo una evaluación completa.”*

Hay no obstante, experiencias que se dirigen a mejorar las circunstancias referidas en su generalidad de los municipios en México. El Dr. Raúl Olmedo (1999) ha revisado el desarrollo y cambio institucional llevado a cabo en los municipios del Estado de Tlaxcala que han redundado en el perfeccionamiento de los dispositivos democráticos comunitarios, pero también en los mecanismos organizacionales administrativos, y sobre todo de gobierno.

El estudio de Olmedo resalta un hecho trascendental para la vida y desarrollo municipal: la evolución que se ha suscitado en las tradicionales autoridades auxiliares

municipales. Así, estas han transitado de “regidores del pueblo” en “presidentes municipales auxiliares”, y finalmente en “Presidentes de Comunidad”. Las transformaciones no son nominativas, son estructurales: constituyen cambios legales a los acostumbrados representantes comunitarios en su función delegativa-administrativa, para transformarlos en órganos desconcentrados de la administración pública municipal. Las presidencias comunitarias tienen calidad de voz y voto en las deliberaciones de cabildo y se encuentran autorizados para el manejo de fondos, sancionar y realizar funciones recaudatorias. Olmedo (1999) lo precisa:

“en 1995 se introduce en la Constitución del estado de Tlaxcala la figura de la “presidencia municipal auxiliar”, donde el “presidente municipal auxiliar” sigue perteneciendo al ayuntamiento como “regidor de pueblo” pero con atribuciones y recursos municipales, legislados por el Congreso local, que ejercen en su ámbito microlocal. Aunque la “presidencia municipal auxiliar” es considerada legalmente como órgano desconcentrado del ayuntamiento, en los hechos se convierte en una especie de ayuntamiento pequeño, con autonomía relativa; es en realidad una “presidencia municipal comunitaria”, un gobierno comunitario con autonomía relativa y no solamente un órgano auxiliar del ayuntamiento.”

Pero este es un cambio institucional es más profundo de lo que parece:

“Al elevar la representación comunal a la categoría constitucional de presidencias municipales auxiliares (presidencias municipales comunitarias), la administración pública estatal y municipal experimenta un cambio estructural, pues las presidencias municipales auxiliares (comunitarias) deciden y administran el uso de recursos presupuestales. El organigrama se expande de un golpe. Se opera simultáneamente un proceso de descentralización, de desconcentración y de deslocalización de las competencias municipales hacia los pueblos y barrios. Se abre también una nueva forma de participación social autogobernada y permanente, ya no a través de comités voluntarios, aislados y efímeros, sino de un gobierno constitucional permanente.”

Es decir, la presidencia municipal auxiliar se convierte jurídicamente en forma de gobierno del ayuntamiento: “cuarto orden de gobierno”.

“En rigor, la Presidencia Municipal Auxiliar no es un gobierno aparte del gobierno municipal (Ayuntamiento), sino que es el mismo gobierno municipal pero organizado en gobiernos comunitarios con autonomía relativa, ya que la comunidad tiene autonomía para elegir a sus propias autoridades inmediatas y la legislación dota a la comunidad y a la autoridad comunal de ciertas capacidades de decisión autónoma. Es esta autonomía relativa la que justificaría calificar a la Presidencia Municipal Auxiliar como “cuarto orden de Estado y de gobierno”, a la par del Municipio, del Estado y de la Federación, dentro de una distribución de competencias gubernamentales y administrativas.”

(...)

Mucho se ha dicho y escrito sobre el papel del municipio como promotor del desarrollo. El gobierno municipal no debe limitarse a la prestación de servicios públicos, entendidos en su sentido estrecho (agua potable, alcantarillado, etc.), sino que debe ampliar su acción al impulso del desarrollo integral de la comunidad, que incluye el desarrollo económico, político, social y cultural. Pero esto no ha sido posible a causa de la centralización del poder en el ayuntamiento y en la cabecera municipal, centralización que se traduce en ruptura entre el gobierno y los gobernados que habitan las comunidades concretas que forman parte del municipio.

(...)

Ante un sistema económico que excluye del mercado a porciones cada vez más amplias de la sociedad, que no sólo no pueden vender los productos de su trabajo (porque no son “competitivos” frente a la competencia mundial globalizada) sino tampoco su fuerza de trabajo (desempleo), es necesario que el Estado ponga en práctica sistemas económicos alternativos que permitan incluir a esa parte de la sociedad excluida del sistema predominante. El sistema predominante obedece a la lógica de la economía mundial (“macro”). Los sistemas alternativos deberán obedecer a las diversas lógicas de las economías locales, regionales y comunitarias (“micro”). Pero la economía, siendo política (economía política), implica una base de poder. Si se quiere generar una economía local se necesita previamente generar un poder local. Donde no hay poder local establecido de manera institucional, no existen las condiciones para establecer una economía (producción–distribución–consumo) local. (Olmedo, 1999: 116, 148 y 175)

Sin embargo las cosas son más complicadas de lo que parece. Humberto Polo (2012: 180-181) nos explica las contradicciones jurídicas implicadas en la ordenación del gobierno establecido en Tlaxcala (y en otros estados) que probablemente redunden en la imposibilidad de que esta expansión gubernamental se extienda en los espacios municipales del país:

“El artículo 30 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y el artículo 126 de la Constitución del Estado de Chihuahua, determinan que el gobierno municipal estará a cargo de los ayuntamientos, de las juntas municipales y de las comisarías municipales o de policía, mientras que en el estado de Tlaxcala el artículo 3 de la Ley Municipal dispone que el municipio será gobernado por un ayuntamiento y las presidencias de comunidad; es decir, se atribuye a dichas autoridades auxiliares ser copartícipes en el ejercicio gubernamental. En los tres casos, a nuestro parecer, las legislaturas estatales abrieron, sin quererlo, el compás gubernativo, contraviniendo la determinación del artículo 115 de la Constitución Federal que a la letra dice: “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva”. La contradicción jurídica pudo haber sido causa de controversia constitucional; sin embargo, la Procuraduría General de la República no se pronunció en su momento y entonces se suponen dos caminos a seguir: el primero, que las legislaturas de los tres estados legislen la reforma correspondiente para armonizar el contenido de la ley local con el precepto de la Constitución Nacional y el segundo, que el Congreso de la Unión reforme el artículo 115 –en esa parte– con el objetivo de dejar en las legislaturas locales la posibilidad de incluir o no a las autoridades auxiliares en el conjunto indivisible del gobierno municipal, lo cual a nuestro entender sería lo más lógico si se reconocen los adelantos institucionales sobre la organización, elección y funcionamiento de las juntas municipales en los municipios de los estados de Campeche y Chihuahua, respectivamente.”

Las transformaciones de las políticas públicas en apariencia pasan en el ámbito de nuestro estudio por las influencias y presiones organizacionales surgidas de la participación ciudadana. Estas políticas públicas, en todo caso, no promueven necesariamente el desarrollo social y humano de los municipios. Pero que se rediseñen cambios institucionales a la organización auxiliar administrativa, para

conformarla en gobierno, que dilucida y delibera con el mismo ayuntamiento desde su erección como parte genuina de la comunidad, avizora no sólo mayores estándares de democratización comunitaria y local, sino también mayor eficiencia de las políticas públicas, probablemente alejadas de los pedestres intereses partidistas.

En todo caso como hemos visto, la posibilidad de cambios institucionales en las formas participativas está abierta, y con ello, la probabilidad de que la organización municipal adquiere mayor relevancia en el desarrollo de las comunidades. No se trata pues, de generar mayor burocratización administrativa para tapar una coladera, o rellenar un bache en las vías públicas, sino para ciertamente deliberar democráticamente acerca de los fines comunitarios.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Durante muchos años, durante gran parte del siglo pasado, hemos estado sujetos como sociedad a los impulsos y orientaciones económicas y sociales determinadas por el régimen político que dominó la escena nacional de manera irresistible. Eso no es poca cosa.

Durante ese transcurrir se originaron una cantidad enorme de instituciones y conductas institucionales que aun hoy forman parte de nuestro sistema político y de nuestra idiosincrasia. Las formaciones organizacionales emergidas durante y después

de la revolución condicionaron el rumbo (su dependencia dirían los teóricos) que habría de llevar la nación durante décadas. El encuentro de fuerzas políticas apuradas por imponer su hegemonía muchas veces de manera violenta, propició la construcción de instituciones políticas llenas de diseños legales y simbólicos –y de prácticas informales–, que facilitarían el acomodo y equilibrio de las diferentes facciones y la desaparición de otras tantas.

Ese encuentro que no fue más que el desencuentro por ocupar espacios de poder, determinaría la conformación de un sistema de partidos y una organización de poder caracterizados por su uniformidad. La desarticulación económica, política y social luego de la refriega revolucionaria auspiciaba la centralización del poder, de sus órganos, de sus programas de desarrollo y de las conciencias. En todo caso poco antes, el proyecto liberal del nuestro siglo XIX, lleno de luces y deformaciones, había sido incapaz de estabilizar y modernizar al país. A la distancia, ese siglo aparece tan artificial en sus intentos de construcción institucional del poder, como real sus cuentas contadas que se extenderían sin mucho esfuerzo y con toda su crudeza a principios del siglo entrante.

De cualquier manera en efecto, la necesidad de organizar al Estado nacional y alejarlo de la violencia era imprescindible después de la Revolución. Llegar a arreglos, organizar y pacificar, permitirían generar las condiciones indispensables de gobernabilidad y desarrollo, y para lograrlo, parecía conducente edificar un sistema político excluyente y un gobierno altamente centralizado y dominante. Ese era el camino natural en apariencia para la construcción de instituciones que sentaran las bases suficientes para el despegue Moderno de la nación.

No obstante, y a pesar del desarrollo y dinamismo de nuestra economía, la legitimidad de nuestro sistema político siempre estuvo entre paréntesis. Las conductas autoritarias de nuestros órganos de poder contradecían las aspiraciones democráticas de algunos entendidos de nuestra tradición liberal, que a decir verdad, muchas veces se condujo de forma ilustrada y jacobina. De cualquier forma, el sistema y sus arreglos

institucionales pudieron concretar el desarrollo económico del país en un contexto mundial propicio (la segunda guerra) y con ello, soslayar de una u otra forma los cuestionamientos hacia sus prácticas y legitimidad.

Pero las cosas no duran para siempre. De algún modo el sistema comenzó a mostrar signos de debilitamiento en la segunda mitad del siglo. Signos manifestados primeramente por la rebeldía de sus propias bases corporativas que exigían más beneficios económicos al sistema, poco después, por guerrillas urbanas y rurales que vieron improbable su acceso pacífico a los espacios de poder, y finalmente, por una clase media educada que comenzaba a tener conciencia de las insuficiencias democráticas, gracias precisamente a su bienestar y desarrollo promovido por el sistema autoritario.

El asunto es que el dinamismo económico “estabilizador” de nuestro país dio todo de sí al arribo de los años setentas y con ello un largo proceso de ajuste político y económico del Estado mexicano en su búsqueda por mantener su predominio. Bajo estas circunstancias, los cambios a cuenta gotas de los dispositivos legales del juego electoral permitieron paliar de alguna manera la congestión del sistema. La apertura política inició así su camino accidentado de liberalización del sistema hasta la clara llegada de la pluralidad política y las alternancias. En todo este proceso, lo determinante fue el deterioro económico del sistema, que junto con los desvíos morales y programáticos de los gobiernos, acabaron por echar por tierra lo ganado en el desarrollo social de la nación.

Pero los contextos también cuentan y para el último tercio del siglo pasado contaron mucho: en Occidente estaban gestándose también cambios de gran envergadura que acabarían por transformar la economía y el intercambio. El proyecto neoliberal de las potencias reproducía programática e ideológicamente las mudanzas estructurales que se venían generando en la producción de saberes, de objetos y conductas sociales. Nuestro país entró en esta vorágine de manera frágil y dependiente, supeditando su

organización y desarrollo a las consignas elaboradas por las instancias económicas y financieras mundiales.

Bajo este pasaje de transformación, nuestro sistema político comienza a desquebrajarse y a reorientar su ruta de crecimiento, desarrollo y estabilidad. Las élites políticas se fraccionan aduciendo proyectos de nación encontrados cuando en realidad lo central se encontraba en el desplazamiento o en la clausura de circulación de las mismas. Las demandas democráticas comienzan de nueva cuenta a tomar sentido. Críticas, reclamos, manifestaciones, violencias, organizaciones: las oposiciones desde la periferia de la nación se enfrascan en una lucha por depurar los mecanismos formales democráticos, por volver más equitativas las reglas de juego electoral. El resultado: la fragmentación de los espacios políticos entre las distintas fuerzas partidistas opositoras al régimen, y con ello cambios institucionales que comenzarían a derruir las ventajas legales del sistema autoritario.

Pero el rediseño electoral no significa estabilidad y calidad democrática. Y así como llegamos tarde al balance de nuestra división de poder, así también llegamos tarde y por la puerta trasera a las nuevas coordenadas democráticas de Occidente, que comenzaban a solicitar no únicamente el resguardo de las jurisdicciones de poder (resueltas por ellos con anterioridad), sino a la vigilancia de los mismos. El asunto es complejo, pero basta decir que la calidad democrática (la vida democrática) se imponía como un reflejo de la fragmentación económica, que a su vez promovió la construcción de conciencias diversas (paradójicamente globales) gravitando alrededor de los derechos humanos, el nuevo paradigma de la socialización.

Las nuevas aspiraciones democráticas globales trascendían los imperativos formales e instrumentales para instalarse en la necesidad de construir sistemas políticos que dirigieran su organización institucional en el resguardo y mejoramiento de las transparencias, de la rendición de cuentas, de las fiscalizaciones, de las gobernanzas, de las tolerancias e inclusiones. Todo ello, precisamente cuando la demografía y la cantidad de pobreza actuales alcanzan niveles nunca antes vistos. La concentración

económica se vuelve insostenible práctica y moralmente a nivel mundial: las diferencias entre los que tienen todo y los que apenas tienen algo, adquieren tal dimensión que la apuesta al desarrollo social y humano comenzó a orientarse fundamentalmente a las particularidades regionales, intentando de alguna manera con ello abstraerse del mercado mundial neoliberal lleno de obstáculos y exclusiones para las mayorías.

La *sociedad abierta*, comenzó –paradójicamente- a mostrar signos de regresión.

De ahí para adelante la producción indiscriminada de organizaciones civiles dispuestas a proteger los valores sociales, las penurias colectivas y la destrucción de la naturaleza. La desconfianza al Estado moderno, comenzó a resolverse en la idea de autoregulación social.

Bajo estas circunstancias, donde las mutaciones ideológicas y productivas mundiales son lo específico, nuestro país intenta subirse a las vías del crecimiento y desarrollo del nuevo milenio sin convencimiento pleno, con constreñimientos culturales y valores dudosos, con artificiales arreglos institucionales y con partidos políticos y políticas públicas aun sostenidas por prácticas autoritarias y tentaciones patrimonialistas. Esto de alguna manera condicionó la mirada expectante que se dirigió a los espacios locales, no sólo en México, sino alrededor del mundo. Pero yendo más lejos aún: nuestras esperanzas sociales por acabar con la pobreza, por no tolerar lo intolerable, por proteger las diferencias y por hacer notar a todos nuestra particular existencia, también fueron extrapoladas de los cuestionamientos y culpas elaboradas en el occidente desarrollado.

Si pensamos que la pluralidad política inició precisamente en la periferia de la nación, en donde las gestas y movimientos por liberalizar al sistema comenzaron, entonces cobra sentido el intento por adoptar los patrones ideológicos de autogestión del desarrollo económico y social, que precisamente respondían a la desconfianza generalizada hacia a la organización Estado a nivel global. Visto de esa forma

entonces, la búsqueda de la comunidad solidaria en los espacios locales en nuestro país, se empata justamente con la búsqueda por contar con instrumentos de calidad democrática. Y aquí nos encontramos.

Lo que se acaba de referir resulta sucinto y esquemático, pero no por eso menos cierto y comprende parte del entendimiento de lo que nos incumbe en el escrito.

El municipio mexicano tiene una larga tradición en nuestra organización territorial y social. Pero también viene cargado de los vicios no sólo del sistema político en general sino de las prácticas de control con las que se originó la tradición comunitaria. Sin embargo su autonomía jurídica y capacidad de hacerse recursos por sí solo (por lo menos en el papel), así como su gradual y constante ocupación por partidos de tiempo atrás opositores, volvía factible voltear a verlos como el espacio en donde la búsqueda de calidad democrática (no representativa: participativa) podría asentarse finalmente. La proximidad, y el carácter deliberante de su organización política y social, abrían las puertas a los afanes ciudadanos por participar.

Los rediseños al interior de la organización municipal, permitieron que las tradicionales autoridades con poder delegado y de manera "auxiliar", no fueran entendidas más como la única forma como las comunidades podían participar activamente en la cosa pública y colaborar con sus gobiernos, sino que también comenzaron a sumarse institucionalmente entramados legales y reglamentarios para la consecución de consejos y comités de participación ciudadana. Colaboración institucional que superaba las restricciones reglamentarias de coadyuvancia (información, vigilancia, contribución) para el buen funcionamiento de servicios públicos, para también poder expandir su influencia en organización y planeación colectiva del destino de las comunidades.

Sin embargo, la organización municipal, más allá de sus rediseños organizacionales dirigidos a lograr un mayor acercamiento social, en función de sus misma carácter

comunitario, han sido insuficientes para la cabal deliberación y producción de decisiones que finalmente se reifican en forma de políticas públicas.

En esta investigación señalamos que el municipio, por una diversidad de razones, carece de recursos para su buen desarrollo, dando la impresión que sólo son agencias administradoras de las políticas públicas y programas de trabajo de los gobiernos estatales y federal. Actualmente, los municipios no tienen atribuciones claras en materia de transporte, educación, salud, medio ambiente, comercio, inversión productiva, e incluso, en seguridad pública, sus facultades son dudosas. No obstante el hecho es que ya cuentan con una normatividad que les permite colaborar en la planeación de su futuro.

Y resulta probable que la planeación democrática constituya el punto central de los cambios al diseño institucional que se han venido gestando al municipio. Tradicionalmente, ya lo hemos dicho, su función social quedaba sujeta al mantenimiento de servicios públicos, pero ahora también es factible programar colectivamente su desarrollo. No obstante, los valores y prácticas de nuestro sistema político autoritario siguen perviviendo en las conductas no únicamente de los funcionarios, candidatos y militantes partidistas, sino de igual forma en los valores y cultura de la población en general, que ven con toda nitidez que su progreso individual y colectivo se localiza en la continuidad de esa lógica que los cubre. Que esto sea así, no hace más que desvirtuar a la misma organización municipal en sus adelantos participativos.

Esto es, la participación ciudadana, la colaboración comunitaria, puede estar normada en leyes y reglamentada en los municipios, pero lo que no está estatuido en nuestra sociabilidad es la interiorización de los valores y rutinas democráticas. Lo formal, las instituciones y las normas, no disipan las prácticas informales partidistas, ni las orientaciones de desarrollo generadas desde el centro del poder. Si las atribuciones formales del municipio se reducen a la promoción de servicios públicos, entonces la planeación democrática parece ser el último reducto para la autoregulación de su

desarrollo, y precisamente esa planeación se encuentra determinada por la política misma, por la manera como la entendemos, por sus símbolos y sentidos habituales, por la forma de encarar su ejercicio, por las particularidades de nuestras contiendas electorales: por los costos y beneficios individuales o de grupo de su acción.

La pluralidad política permitió en un primer momento que los municipios dejaran de estar bajo la autoridad central, probablemente debido más a las inercias administrativas descentralizadoras que al apego democratizador. Pero esta frágil autonomía no transforma las formas políticas generales y sistémicas para acceder a sus espacios de organización. Las luchas partidistas llevan consigo todos los vicios de nuestro sistema político autoritario, reproduciendo formas y prácticas en la elección, en la visión patrimonialista y clientelar, y en el ejercicio de los recursos y planeación.

Las políticas públicas municipales siguen careciendo de la fortaleza que pudiera generarse de las rutinas democratizadoras. Ello impide que su desarrollo planificado sea una realidad consistente. Porque una cosa es administrar los servicios, y otra es programar racional y colectivamente los derroteros a seguir. Es posible que la organización municipal sea horizontal, pero sus prácticas informales siguen siendo verticales. De igual forma, es posible que el entretejido legal de la participación ciudadana sea bajo los patrones democráticos, pero su funcionamiento sigue siendo corporativo y clientelar dirigido al éxito partidista.

Es poco probable que puedan construirse políticas públicas eficaces para el desarrollo de esta manera. Es claro que el Estado no puede hacer todo (ni lo quiere, ni lo dejan), pero eso no significa que la sociedad, con sus condicionamientos institucionales, formales e informales, pueda revertir el camino.

El asunto no pasa por la racionalización estratégica de las políticas públicas, sino por el cambio de la política misma. Las organizaciones finalmente cambian por los costos y presiones sociales. En todo caso el cambio institucional del municipio no transita sólo por los procesos de participación ciudadana, sino por el sistema político y los incentivos que le dan viabilidad. Las circunstancias culturales actuales pueden ofrecer un

panorama positivo para el cambio, pero la realidad de nuestra organización de poder, sus vicios e insuficiencias, lo imposibilitan por el momento.

En este documento hablamos sobre la importancia de la construcción de ciudadanías, que transfieren decisiones a los gobiernos, y con ello, racionalizaciones y consensos del desarrollo social y humano. Esto conlleva de alguna manera al alejamiento de las tendencias mundiales de mercadeo, para incrustarse en la autogestión y autodesarrollo a partir de sus valores culturales. Sin embargo, los constreñimientos y la fuerza del Estado nacional, así como la fuerza de la producción e intercambio mundial parecen todavía dominar el desarrollo comunitario. Las consignas ideológicas globales, sólo han provocado en espacios desfasados de la Historia como el nuestro, anhelos y aspiraciones truncadas.

No podemos abstraernos de esas directrices ideológicas dominantes porque responden a realidades económicas incontestables, pero lo que si podemos comenzar a hacer es modificar la moralidad social de nuestras conductas. Antes de correr tras los valores generados en otras latitudes, debemos comenzar a caminar por las veredas de nuestra inacabada modernidad. El cambio de nuestra organización municipal pasa por el cambio institucional y los valores políticos que nos determinan.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, Octavio (1999). *ABC del Gobierno Municipal*. Centro de Producción Editorial Grupo Parlamentario del PRD Cámara de Diputados / LVII Legislatura Congreso de la Unión, México.

Aguilar Villanueva, Luis (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica. México.

Alejandro Ramos, Gonzalo (2015). “*La participación política en la construcción de la democracia real y de la realidad de la democracia en México*” en Bustamante López, Carlos y Molina Sandoval, Rafael (Coordinadores) *Política, democracia y procesos electorales en México*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

Bardach, Eugene (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. CIDE/ Porrúa, México.

Bazúa, Fernando (1996). *Políticas Públicas. Una introducción metodológica a su estudio*. Editorial Polis, México.

Bermeo Mendoza, Mauricio (2012). *Gobiernos locales en México*. Revista Iberoamericana de Gobierno Local No. 3, España.

Bermeo Mendoza, Mauricio (2016). *Factores para la consolidación del Desarrollo Local*. Ponencia presentada en el Congreso Anual de Investigación Doctoral de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.

Bobbio, Norberto (2004). *El Filósofo y la Política*. Editorial Siglo XXI. México.

Bowler, Shaun; Donovan, Todd y Karp, Jeffrey (2002) “*¿When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy in Three Nations*”. En *Political Research Quarterly*, Vol. 55, N°4, University of Utah, USA.

Brewer-Carías, Allan R. (2010) *La democracia representativa y la falacia de la llamada "democracia participativa"*, Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Monterrey, México.

Cabrero, Enrique (1996). *Los Dilemas de la Modernización Municipal*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Cabrero, Enrique (2004). "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar" en Ziccardi, Alicia. *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. México.

Camou, Antonio. (Estudio preliminar y compilación) (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. Flacso, IIS, UNAM y Plaza y Valdés.

Castoriadis, Cornelius (1998). *El ascenso de la insignificancia*, Frónesis Catedra, Universidad de Valencia, Madrid.

Cerda, Arnoldo (2008) *Autoridades Auxiliares*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Chauca, Pablo Manuel (2009). "Sistemas productivos locales, agrupamientos empresariales y las oportunidades para las pequeñas empresas", en Bojórquez Camacho, Octavio y González Pérez, María Consuelo (Coordinadores), *Estudios sobre las organizaciones y el desarrollo regional en el contexto de la crisis actual*. Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

Coraggio, José Luis (2009). "La economía social como vía para otro desarrollo social" Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública.

Coraggio, José Luis (2009 b). “Los caminos de la economía social y solidaria” Iconos, Revista de Ciencias Sociales, Flacso- Ecuador.

Crozier, Michel; Huntington, Samuel y Wataniki, Joji (1975). *The crisis of democracy*. New York University Press, USA.

Dahl, Robert Alan (2012). *La Democracia*. Grupo Planeta Spain, Madrid, España.

Domínguez, Juan Venancio (2008). *Hacia elecciones democráticas de las autoridades auxiliares en los municipios del Estado de México*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Faya Viesca, Jacinto (1998). *El Federalismo Mexicano. Elementos para su estudio y análisis*. Senado de la República, México.

Furlan, José Luis (1995). *Descentralización y desarrollo municipal*. Instituto para el Desarrollo Municipal, Argentina.

García Olvera, Lester (2011). “Proceso de la Política Pública”. Conferencia dictada en el marco del curso Procesos de la Política Pública, EGAP – ITESM, México

Godart, O; Ceron, JP; Vinaker, K y Passaris, J. (1987). *Desarrollo Local: “Bases teóricas y lecciones de la experiencia”*. Ponencia, *El Municipio y el desarrollo local*. Caracas; Venezuela.

Gómez Álvarez, David. (1995). “En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano”. Mauricio Merino (Coordinador) *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Núm. 2, México.

Guillen, Tonatiuh (1993). *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, FCE, México.

Hansen, Roger (1974). *La política del desarrollo en México*, Siglo XXI, México.

Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C.R. (2004). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion Paper 96/6, USA.

Hauriou, André (1980). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editor. Ariel, México.

Kelsen, Hans. (1980). *Esencia y valor de la democracia*. FCE, México.

Linder, H.S. (2007) “*Teoría de la Demanda Representativa*”. En Parsons, Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, México.

Máiz Suárez, Ramón (2010). *Democracia y Poliarquía en Robert A. Dahl*. Editorial Hernández, Madrid, España.

Marsh, David y Stoker, Ferry (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza Editorial, España.

Mayer, Jacob-Peter. (1994). *Trayectoria del Pensamiento Político*, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México.

Mayorga, Fernando y Córdova, Eduardo (2007). “*Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.

Mejía Lira, José (1993). *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*. CIDE, México.

Merino, Mauricio (Coordinador) (2004). *En busca de la Democracia Municipal. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*. Gestión y Política Pública, Vol. IV, Núm. 2, segundo semestre, México.

Merino, Mauricio (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Federal Electoral. México.

Merino, Mauricio (Coordinador) (2010). *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, FCE, Conaculta, Universidad Veracruzana.

Merino, Mauricio (2012). *La segunda transición democrática de México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*. Wilson Center México Institute Papers.

Meyer, Lorenzo (1994). *El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades*. El Colegio de México, México.

Muñoz, Oscar Hernán y Holguin Lema, Maricela (2001). "El papel de los municipios colombianos en la planeación y gestión del desarrollo local: sus fundamentos teóricos-conceptuales.". *Revista Tendencias* Vol. II, Nº 2, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Colombia.

Olmedo, Raúl (1999) *El poder comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares*. Comuna, México.

Pardo, María del Carmen. (1994). "La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?". En Merino, Mauricio (Coordinador.) *En busca de la Democracia Municipal. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*. Gestión y Política Pública, Vol. IV, Núm. 2, México.

Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo*. Gedisa, España.

Pleitavino, Luis Edgardo y González, Simón. (2005). *Proyecto de reconversión municipal orientado al desarrollo local*. Agencia de desarrollo económico local, México.

Polo Martínez, Humberto (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Powell, Walter y Dimaggio, Paul (Compiladores) (1991). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE, Universidad Autónoma del Estado de México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Rivas Leone, José Antonio (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Reflexión Política N° 9, Junio, UNAB, Colombia.

Sánchez, García (2010): Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. x, núm. 33, El Colegio Mexiquense A.C., México.

Sartori, Giovanni. (1988). *Teoría de la Democracia*. Planeta, Madrid.

Tecco, Claudio (1997). "Sobre las características de gestión pública en los Municipios pequeños e intermedios". Revista Administración Pública y Sociedad, IIFAP. Número 10, Córdoba, Argentina.

Tecco, Claudio (2004). *La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal*. Ponencia VI Seminario Nacional de Red Muni: teoría y práctica en la gestión del desarrollo local y regional en Argentina.

Ziccardi, Alicia (Coordinadora) (2004). *“Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local”*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. México.