



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

No. 00029

UNA POLITICA PUBLICA DE PARTICIPACION CIUDADANA: LOS COMITES DE COLONOS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES

En México, D.F., se presentaron a las 10:00 horas del día 5 del mes de enero del año 2007 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

- DR. ANDRES REYES RODRIGUEZ
- DR. LUIS REYES GARCIA
- DR.. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
DIRECCION DE SISTEMAS ESCOLARES



Casa abierta al tiempo

[Handwritten Signature]

VANESSA GONGORA CERVANTES
FIRMA DE LA ALUMNA

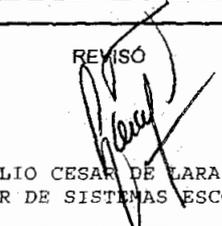
Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Idónea Comunicación de Resultados cuya denominación aparece en, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)
DE: VANESSA GONGORA CERVANTES

de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

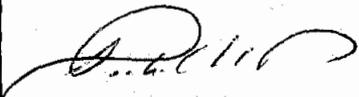
REVISÓ



LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

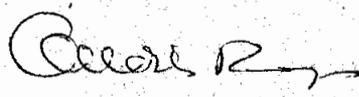
Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH



DR. PEDRO CONSTANTINO SOLIS PEREZ

PRESIDENTE



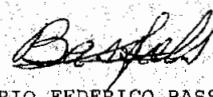
DR. ANDRÉS REYES RODRIGUEZ

VOCAL



DR. LUIS REYES GARCIA

SECRETARIO



DR.. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ

Una política pública de participación ciudadana

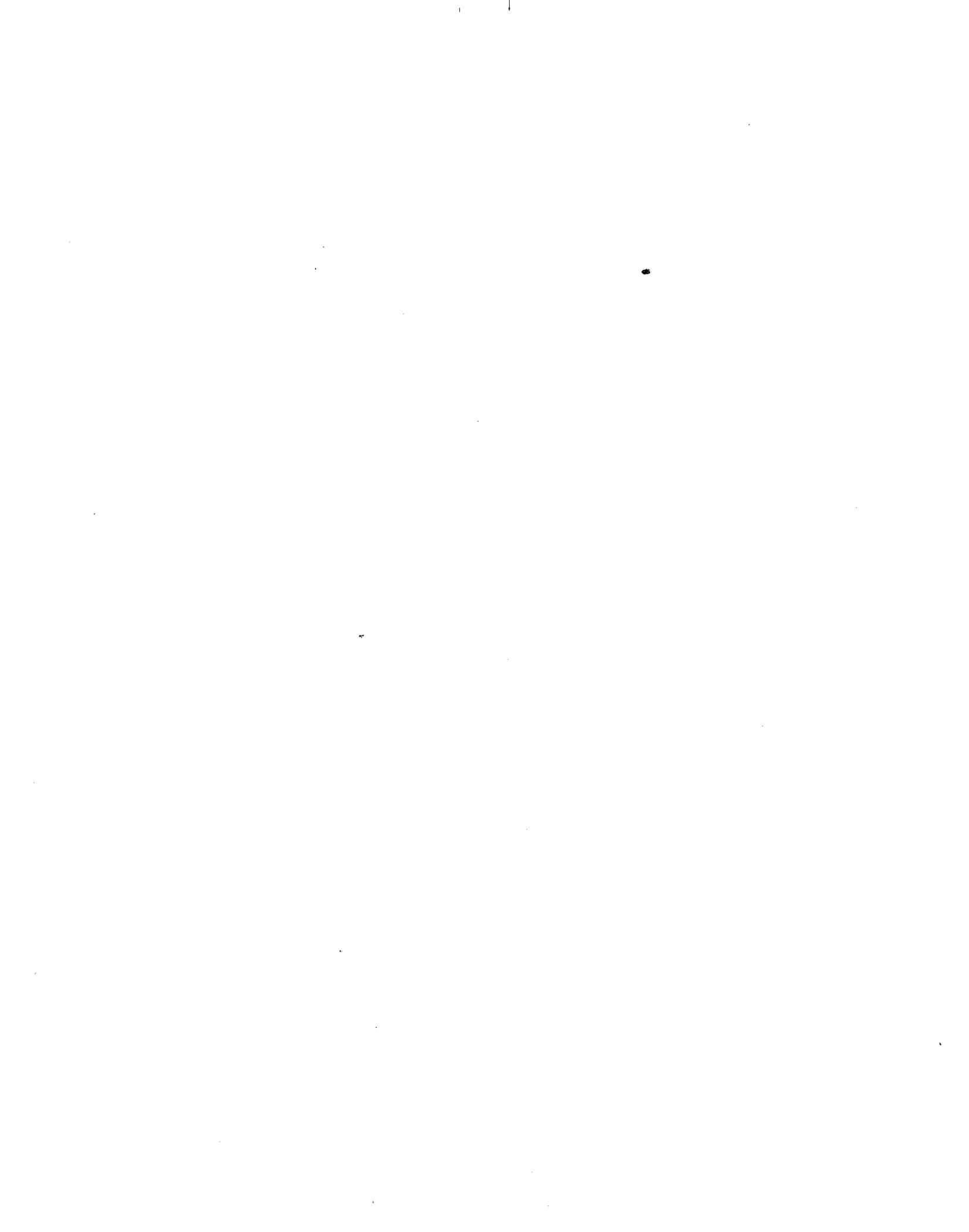
**Los comités de colonos en el municipio de
Aguascalientes**

Responsable de Tesis: Vanessa Góngora Cervantes

Tutor: Mario Bassols Ricardez



**Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa
Posgrado en Estudios Sociales
Línea Procesos Políticos**



**Una política pública de participación ciudadana:
Los comités de colonos en el municipio de Aguascalientes**

Justificación	1
Problema de Investigación	5
Objeto de Estudio	11
Hipótesis y variables	15
Preguntas de Investigación	19
Objetivos de Investigación	20
Metodología	21
Índice tentativo	29
Calendarización	30

La participación ciudadana como política pública

Introducción	32
Una discusión analítica del término “sociedad civil”	33
• Sociedad civil y democratización: la confrontación entre democracia y gobernabilidad	47
• La cuestión cultural: el determinismo socioeconómico	54
Participación ciudadana	64
• Espacio local: el papel de las organizaciones vecinales en el municipio	69
El Estado de Arte sobre la Participación Ciudadana en América Latina	77
• Las experiencias latinoamericanas	80
El enfoque de políticas públicas	93
• La acción pública local y la implementación	99
Conclusiones	118
Anexos	124
Bibliografía	132
Índice de Tablas y Gráficos	135

***Una política pública de participación ciudadana:
Los comités de colonos en el municipio de Aguascalientes***

Justificación

La última década en México sigue siendo motivo de análisis y controversia. Los estudiosos políticos se debaten para definir nuestro contexto, ya sea como una transición democrática, como un proceso inacabado, sólo como alternancia política, o inclusive, algunos afirman que hemos traspasado el margen mínimo y experimentamos los sabores de la consolidación democrática. A pesar de las discusiones, sí podemos afirmar que la democracia ha ido apuntalándose poco a poco, pero con seguridad, en el ser social y político del país.

Un argumento relacionado con lo anterior, es la paulatina conversión de las instituciones políticas para adaptarse a las exigencias de la vida democrática, tal como sucedió con aquellas que brindan legitimación a todo el régimen (organismos electorales), los poderes del Estado que ya definen (y defienden) sus competencias frente al antiguo presidencialismo mexicano, y muchas otras que garantizan el acceso a la información pública, la defensa de los derechos humanos y otras de diversa índole. Pero también, es necesario reconocer los aspectos que han mostrado, por el contrario, parálisis o retroceso. Los procesos antidemocráticos al interior de los partidos, la excesiva burocratización del cuerpo administrativo público, la relativa fortaleza del gobierno estatal en contra de los intereses de los municipios rurales, entre otros, son algunos de los ejemplos de lo que falta en el quehacer democrático.

También debemos mencionar, cómo la cultura política de los ciudadanos mexicanos ha estado en continua disputa contra los valores y hábitos que heredó del régimen autoritario, dando muestras de verdaderos deseos de involucramiento en la vida política, como son las marchas ciudadanas o mítines que sacuden la conciencia no sólo de las autoridades

competentes, sino de toda la sociedad. No obstante, la manifestación de la cultura cívica, no se limita a la movilización civil o electoral.

Es precisamente este momento de adaptación, de creación de un nuevo ciudadano, más “democrático” lo que incita a la investigación de las evidentes transformaciones en las reglas políticas y en el pensar colectivo de la población. Probablemente nunca se llegue a determinar con precisión, cuál fue la chispa que encendió el cambio de régimen político: ¿fue la negociación de las fuerzas políticas de oposición y del poder hegemónico lo que permitió la participación política plural? ¿Fue la presión social con la que se encontraron los dirigentes del país, por no representar ya más el interés social de la mayoría de sus gobernados, con sus viejos mecanismos represivos y corporatizados?¹ ¿O simplemente se trata del efecto de una tendencia mucho más amplia, que se explica en el marco de la globalización o integración regional? Uno de los objetivos de este trabajo es entender las facetas anteriores (el cambio institucional, el cambio político - cultural de los ciudadanos y la influencia mundial y regional) como partes integrantes de un círculo, en el que el atraso o avance de una, repercute directamente en la otra con el mismo efecto.

Es bien sabido que la transición democrática y la alternancia política no son sinónimos sino etapas de un proceso, algunas veces largas, y en otras ocasiones relativamente breves. Por tanto, sería erróneo considerar que en un país como el nuestro (económica y socialmente

¹ Respecto a este tema Juan Manuel Ramírez Sáiz escribe un interesante artículo, en donde desarrolla las dos perspectivas, la que propone que la sociedad se moviliza y activa al Estado y la que sostiene que los protagonistas decisivos de la transición son los actores políticos, y afirma que independientemente del papel que jugaran las fuerzas sociales, son los gobernantes y representantes populares los que aparecen como los negociadores en última instancia. Sin embargo, señala que no debe pasarse por alto el proceso que instituye a dichos actores políticos, es decir, el hecho de cómo la sociedad se ha organizado y movilizado previamente a la elección de sus gobernantes. Entonces, “las posiciones y prácticas políticas de los actores colectivos y sus estrategias son parte esencial del cambio político. La base de éste se encuentra en la construcción y recomposición de la propia sociedad civil” (Juan Manuel Ramírez Sáiz, “Contribuciones de las organizaciones cívicas al cambio político”. En *La sociedad civil ante la transición democrática*. México: Plaza y Valdés Editores, 2002).

heterogéneo) el proceso de democratización ha transcurrido con uniformidad. Al contrario, observamos localidades con características socioeconómicas muy peculiares que hicieron suyo el cambio democrático con mayor rapidez y constancia, mientras que otras tardaron en dar el paso hacia la democratización de sus gobiernos locales, o manifestaron cierta decepción votando por actores del antiguo régimen político. Además, se presentaron diferencias importantes en los cambios de las instituciones gubernamentales. En ciudades altamente politizadas, como en la capital del país, la gente pidió participar, participó y ahora exige transformaciones político-administrativas que sean congruentes con su nuevo estilo de vida democrática. Pero en otros lugares, la alternancia política se dio en circunstancias no precisamente adheridas a la idea de una mutación en la cultura política de su sociedad: si percibimos algún tipo de avance en la participación ciudadana, se debe al efecto del cambio político-administrativo que la incentivó. Es el caso que se presenta en esta investigación.

La alternancia política en Aguascalientes, se presentó primero a nivel municipal en 1995 (en la capital y otros tres municipios rurales) y después en las elecciones de gobernador en 1998, con lo que cambiaron caras, procedimientos, reglas del juego, comportamientos y hábitos ciudadanos. La duda que surgió desde ese momento fue qué tanto estas transformaciones registradas, incidieron en el interés de la ciudadanía en la política, especialmente en el municipio capitalino: ¿los ciudadanos aguascalentenses cambiaron su percepción sobre el proceso político? ¿A qué nivel se involucran en el proceso de toma de decisiones políticas? ¿Qué mecanismos utilizan para ser escuchados por las nuevas administraciones? ¿A qué tipo de problemas públicos se presta mayor atención y cómo los resuelven?

La presente investigación, tiene como objetivo conocer la percepción política de los aguascalentenses: si han dejado atrás el comportamiento pasivo que los caracterizaba² frente a la acción de sus gobernantes (congruente con el régimen priista hegemónico), participando cada día más en la toma de decisiones, y si es así, en qué fases de elaboración de políticas públicas y con qué medios; o si por el contrario, los asuntos de la esfera pública les son indiferentes.

La trascendencia de este tipo de estudios, se justifica por la necesidad de conocer sistemáticamente el fenómeno de la transición democrática del país, pero desde lo local.⁶ Es decir, para poder conocer el impacto de la alternancia en el poder, de los gobiernos divididos, del sistema competitivo de partidos y las nuevas alternativas de administración de la otrora oposición, es preciso no sólo el análisis de lo que sucede en el ámbito nacional, sino de los múltiples estudios de caso que aportan conocimientos de suma importancia para la realización de generalizaciones posteriores. Además, la democratización de América Latina y su tendencia hacia la intervención ciudadana en las políticas públicas gubernamentales, justifica la investigación de su estado actual en México y sus ciudades.

Dos son las perspectivas de investigación que contiene este trabajo: el conocimiento del proceso de elaboración de políticas públicas, es decir, de la toma de decisiones político – administrativas en un periodo determinado de tiempo, con miras a establecer semejanzas y diferencias entre el régimen del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción

² Y era tan característica la pasividad del ciudadano aguascalentense, que no pocos autores la mencionaron como factor importante en la formación de sus análisis sobre el estado: “Así, en un escenario donde la sociedad civil no ha llegado a constituirse en sujeto político activo, el inversionista privado, el gran capital comercial y la élite política aguascalentense, ha compartido beneficios mutuos, dentro de un solo proyecto de desarrollo capitalista en la región” (*Las ciudades mexicanas ante el cambio: un estudio sobre San Luis Potosí y Aguascalientes*, Mario Bassols y Adrián Moreno, en *Reestructuración económica y consecuencias regionales en América Latina*, Czerny & Kohlhepp, 1996: 53).

Nacional; y corroborar la existencia de una nueva personalidad social democrática, expresada en la participación ciudadana, que busca incidir en la esfera política, mediante distintos mecanismos en cada una de las etapas del proceso de toma de decisiones políticas.

De esta forma, el proyecto de investigación recurre a un vasto abanico teórico, que establece el vínculo entre los estudios meramente administrativos y los estudios sociopolíticos, demostrando por qué no deben seguir divorciados y por qué sí es necesaria su complementación para cualquier tipo de análisis social.

Problema de Investigación

El Estado de Aguascalientes inició el nuevo siglo con la celebración del registro del millón de habitantes. Además, destacó en el país por presentar cifras educativas, económicas, de salud y de prestación de servicios, superiores a la media nacional. Es distinguido por la tranquilidad del escenario político-social que lo ha hecho merecedor de la confianza federal para el establecimiento de proyectos o experimentos administrativos, y también de habitantes de otras entidades en busca de nuevas alternativas para mejorar su calidad de vida.³ Además, la entidad tiene una particularidad interesante: el 68% de su población total está ubicada en el municipio capitalino. Y aún más, si consideramos la zona metropolitana que une a los municipios de Aguascalientes, San Francisco de los Romo y Jesús María, la cifra se aproxima al 78% de la población hidrocálida, lo que significa una entidad mayoritariamente urbana (VER TABLA 1).

³ Según el INEGI en el 2000 el saldo de migración neta era de 0.6. Esto es importante porque Aguascalientes se había caracterizado por ser una entidad de emigrantes, ya sea interestatales o hacia los Estados Unidos, y aunque esta última modalidad sigue siendo fuente de expulsión de trabajadores hidrocálidos, es tal la llegada de vecinos de otros estados que el saldo migratorio se ha vuelto positivo. Para el 2005, el Censo Nacional de Población registró 9,132 migrantes estatales.

Tabla 1.		
Población del Estado de Aguascalientes, 2005		
	Habitantes	%
Aguascalientes	723,043	67.86
Asientos	40,547	3.81
Calvillo	50,183	4.71
Cosío	13,687	1.28
El Llano	17,115	1.61
Jesús María	82,623	7.75
Pabellón de Arteaga	38,912	3.65
Rincón de Romos	45,471	4.27
San Francisco de los Romo	28,832	2.71
San José de Gracia	7,631	0.72
Tepezalá	17,372	1.63
<i>Entidad</i>	1,065,416	100

Fuente: Resultados definitivos del Censo Nacional de Población

En general, Aguascalientes puede ser considerado un espacio social y políticamente privilegiado. Ha sido objeto de estudio de considerables analistas, no sólo por sus rasgos económicos o culturales (tradiciones católicas conservadoras profundamente arraigadas), sino también porque ha experimentado grandes cambios que se insertan en el proceso de transición política nacional.

Antes de la alternancia política en el estado, Aguascalientes no era la excepción sino el modelo del régimen priísta. En palabras de Mario Bassols, “una característica de la gestión política persistente durante los últimos treinta años [el texto fue publicado en 1997] es el paternalismo predominante en la relación gobernantes y gobernados”. Un ejemplo claro es el proceso de transición industrial (aproximadamente en la década de los setenta), cuando la élite gobernante priísta *decide* cambiar el rumbo de la economía local, basada en la agricultura y en una producción textilera de corte familiar, a una incipiente industrialización de sus productos agrícolas, todo gracias a la intervención del Gobierno Federal, que consideró a la entidad como

propicia para “experimentar” un sin fin de políticas públicas que después intentaría aplicar en toda la República. Es así que Aguascalientes pareció ser ideal como *prueba piloto* de muchas acciones gubernamentales, principalmente la descentralización administrativa (tal como sucedió con el INEGI) y la conversión a nuevos polos económicos industriales, que despegan con rapidez el progreso económico y la transformación urbana de la capital y el estado en general.⁴

Bajo el gobierno priísta las relaciones de poder estaban, primero, sometidas a los mandatos del ejecutivo estatal, y dentro de la esfera del partido oficial. Las demandas de vivienda y servicios que hacían los obreros, trabajadores ferrocarrileros y otros, pasaban por manos inmediatas de los líderes sindicales, y estos a su vez lo manejaban directamente con las autoridades priístas:

La urbanización popular observada en Aguascalientes a partir de los ochenta, tuvo como sello principal, la tranquilidad con que se llevó a cabo la ocupación del espacio urbano, frecuentemente demandado por líderes o intermediarios. Esto es, políticos de cepa priísta... (Bassols, 1997: 78)

Lo anterior demuestra una estrecha relación entre todos los actores sociales que en esos momentos convergían en la escena urbana: los sindicatos de trabajadores, los grupos de inquilinos y colonos, los inversionistas inmobiliarios y de la construcción, los órganos de planeación y obras públicas estatales y municipales, el PRI, los empresarios locales, y por supuesto, la Iglesia.

⁴ Dos son los principales estudios que han desarrollado el tema de la transformación económica de la entidad. De Fernando Salmerón su libro *Intermediarios del Progreso* (Salmerón, 1996) y Política Urbana en Aguascalientes: actores sociales y territorio, de Mario Bassols (Bassols, 1997). Ambos destacan el fuerte vínculo entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Fernando Salmerón Castro explica en su libro titulado *“Intermediarios del progreso”* que la clave del éxito del desarrollo económico del estado fue la existencia de redes y mecanismos informales de negociación con los cuales se formaban carreras políticas, así como se constituían los principales acuerdos de la acción pública estatal, en donde el papel estelar del proceso lo tenían los “intermediarios”, es decir, todos aquellos líderes que establecían lazos con el partido en el poder.

Existe una tradición cultural que requiere de los participantes su vinculación con grupos políticos piramidados, porque es la forma de ingresar y ascender en la carrera política. Es necesario contar con apoyos superiores que puedan traducirse en beneficios para los niveles inferiores; esta es la forma de inserción a la vida pública y la manera en la que se llevan a cabo los proyectos personales y públicos. La naturaleza jerárquica del sistema de poder impone un comportamiento que refuerza el sistema clientelista y la forma en la que se estructuran estas redes jerárquicas impide una comunicación fluida a un mismo nivel; las relaciones horizontales son difíciles y generalmente requieren de la existencia de intermediarios que establezcan el puente (Salmerón, 1996: 210).

Sin embargo, con el cambio de partido político en el gobierno, la relación con la sociedad presentó un importante cambio.

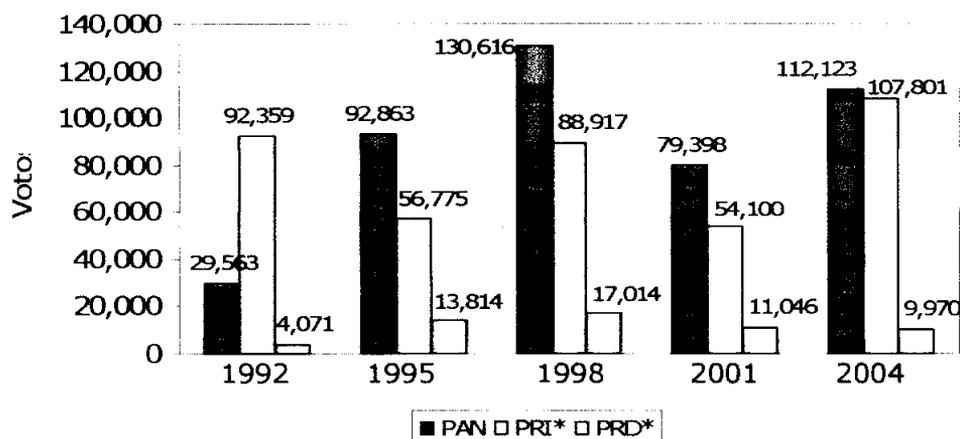
El 6 de Agosto de 1995 el Partido Acción Nacional, con el candidato Alfredo Reyes Velásquez (conocido popularmente como “El Mosco”), obtuvo 92 mil 863 votos, lo que significó el 52.13% de los sufragios totales en las elecciones para elegir Presidente Municipal de la capital de Aguascalientes. Además consiguió la victoria en los municipios de Calvillo, Cosío y Rincón de Romos⁵ y una importante presencia junto al PRI en la renovación de diputados del Congreso Estatal (el PAN ganó los siete distritos urbanos de la capital y el X y XV del interior del estado, correspondientes a Calvillo y Rincón de Romos). El buen

⁵ En las elecciones municipales de 1995 en Calvillo, el PAN obtuvo 52.86% frente al 40.35% del PRI; los resultados de Cosío fueron 46.91% y 46.80% del PAN y PRI respectivamente; y en Rincón de Romos la victoria fue también para el PAN con el 51.24% de los votos frente al 38.71% del PRI (Fuente: Consejo Estatal Electoral).

desempeño municipal de la gestión panista, entre muchos otros factores, se reflejó el primer domingo de agosto de 1998, cuando Felipe González (también de Acción Nacional) ocupó el Ejecutivo Estatal con cerca del 52.37% del total de los votos emitidos, dejando al derrotado PRI con el 37.50% de la votación⁶.

Desde entonces, el Partido Acción Nacional ha tenido preferencia en la población urbana, especialmente en el municipio capitalino, con excepción de la última elección que fue muy cerrada entre el PRI y el PAN. (VER GRÁFICO 1). Tres administraciones municipales en Aguascalientes, han permitido formular, desarrollar y evaluar políticas públicas de largo plazo, sobre todo, con cierta certidumbre de contar con un gobierno estatal del mismo origen partidista. A partir de 1995, la administración municipal “tendría entre sus prioridades, demostrar que era capaz de administrar con sentido democrático, eficacia y honestidad, no obstante que la última administración priista se había distinguido por una aplicación puntual de éstos dos últimos aspectos” (Reyes, 2000: 142).

Gráfico 1. Elecciones Municipio de Aguascalientes



Fuente: Centro de Estadística y Documentación Electoral de la UAM-I, de datos provenientes del Comité Estatal Electoral e Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.

⁶ Cabe resalta que la participación electoral de 1998 fue de las más altas registradas en la historia de Aguascalientes con cerca de un 67% del Padrón Electoral.

Desde 1995, los ejes de la planeación de desarrollo municipal han sido, principalmente, el mejoramiento de la seguridad pública, la preservación y generación de empleo, servicios públicos de excelente calidad y el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. En este último aspecto, cabe mencionar que ha sido preocupación de la mayoría de los municipios gobernados por Acción Nacional, la renovación de los lazos del gobierno con la sociedad civil, después de que fueron destruidos con la pérdida de comunicación con los líderes sindicales y de otras organizaciones incorporadas al PRI.⁷

En el caso del municipio capitalino de Aguascalientes, se ha tratado de establecer el vínculo con la sociedad mediante diversas innovaciones administrativas. Los populares programas Miércoles Ciudadano y Acción Compartida son algunos ejemplos. El primero de ellos se ha convertido en un eficaz sistema de intercambio ciudadano con el ayuntamiento, pero con medios individuales de participación, es decir, con peticiones y demandas individualizadas de la sociedad, que establecen una comunicación directa con la autoridad municipal. Este mecanismo cumple tres objetivos: “resolver en corto tiempo los problemas que se presentan; detectar estadísticamente los puntos más desatendidos de los servicios municipales y, finalmente, contar con datos estadísticos para sustentar los proyectos de las siguientes administraciones”.⁸

⁷ Tania Hernández Vicencio en un estudio sobre los taxistas corporatizados de Tijuana afirma que “esta postura [rompimiento con el antiguo corporativismo] ha derivado en diferentes acciones que tienen por objeto el desplazamiento de los líderes tradicionales y el rompimiento de una dimensión del aparato corporativo: la relación copular gobierno-líder, que queda sustituida por la gestión individual de cualquier reclamo que afecte directamente el interés personal, aunque no los intereses de la organización en sí. Dicha actitud elimina el papel de intermediarios que desempeñaban los dirigentes sociales”. (Hernández Vicencio, 1995).

⁸ Ob. Cit. Andrés Reyes.

No obstante, apelaron a otro procedimiento que buscaba cubrir el vacío que dejó el desplazamiento de las organizaciones incorporadas al PRI. Se institucionalizó (es decir, legalizó la creación, organización, funcionamiento e inclusión en el procedimiento administrativo) la participación de los Comités de Colonos. Sería erróneo decir, que éstos no existían en las administraciones priístas⁹, sin embargo, dichas organizaciones vecinales generalmente mantenían los lazos característicos del corporativismo, es decir, la íntima relación de sus líderes (no las bases) con el gobierno, por medio del Partido Revolucionario Institucional, por lo que no se presentaban como estructuras autónomas intermedias entre la sociedad civil y el gobierno.

A partir de 1995, comienza una serie de modificaciones legales, administrativas, técnicas y de negociación que involucran la participación de los comités de colonos en la administración pública municipal de Aguascalientes. Sin embargo, no ha existido un seguimiento profundo sobre los resultados que esta política pública ha tenido sobre la sociedad aguascalentense.

Objeto de Estudio

La investigación se concentra en la política pública de participación ciudadana¹⁰ de las organizaciones vecinales del municipio capitalino del Estado de Aguascalientes, conocidos como *comités de colonos*, en el periodo que va de la alternancia política municipal, iniciada en

⁹ Los antecedentes más cercanos de los comités actuales, son los comités que se formaron para el Programa Nacional de Solidaridad en los gobiernos priístas (Silvia Bénard, *Pobreza y participación social en México*, CIEMA, México 1999).

¹⁰ Aunque será objeto del capítulo del marco teórico, para fines de este proyecto adelantamos que *participación ciudadana* es una modalidad de participación política, que busca influir directamente en la toma de decisiones políticas, ya sea individualmente o mediante una organización, defendiendo su interés gremial por diversos medios, y compitiendo con expectativas de otras organizaciones para adquirir prioridad gubernamental. (VER MARCO TEÓRICO).

1995 con el arribo de Alfredo Reyes Velásquez, y proseguida por el alcalde Luis Armando Reynoso Femat, hasta el año 2004, que corresponde a la administración de Ricardo Magdaleno Rodríguez: los tres gobiernos municipales provenientes del Partido Acción Nacional.¹¹ Pero además comprende el análisis de la percepción actual de los ciudadanos aguascalentenses frente a dicha política pública. Varias razones pueden explicar la acotación del espacio, del tiempo y los actores implicados en la investigación.

La preferencia de estudiar la gestión municipal, sobre otras formas de organización político-territorial, se deriva de lo que entendemos por “democratización de la administración pública”. Ésta sustenta como requisito indispensable, que la ciudadanía tenga la posibilidad de controlar o vigilar a la gestión pública (Cunill, 2004). Esto va más allá de la capacidad de votar por la opción de su preferencia, o de acudir a plebiscitos o referéndum convocados por las autoridades correspondientes; es decir, no se suscribe al ámbito de representación política común, sino que acude a otro tipo de mecanismo, mucho más participativo que la mera acción pasiva del voto. La participación ciudadana a nivel municipal, resulta ser mucho más factible que en otros ámbitos gubernamentales, dado que la gente suele involucrarse más con las cuestiones cotidianas de su localidad, tales como la prestación de servicios públicos, la dotación de infraestructura, el cuidado del ambiente, etc., todas ellas de competencia municipal.¹²

La participación ciudadana local, como veremos en el aspecto teórico, comprende una amplia gama de actividades y de actores involucrados, proclives a ser ordenados con base en

¹¹ También se incluirá una parte de la administración correspondiente al periodo 2005-2007, pero debido a que no se puede estudiar lo que aún no ha sucedido, este proyecto no lo contempla para delimitar el espacio temporal de la investigación.

¹² Además, existe una relación semidirecta entre el tamaño de la población y el establecimiento de consensos para decisiones políticas, es decir, la participación ciudadana se muestra factible sólo en contextos demográficos pequeños. (Arellano y Rivera, 1998)

su organización (o sin ella), a la utilización de determinados mecanismos de intervención (institucionales o informales) y al grado de involucramiento en la toma de decisiones (de la consulta a la cogestión). Dado que el análisis de todas estas variables de participación, requeriría un estudio exhaustivo que traspasa los límites de la presente investigación, decidimos enfocarnos a un grupo clave de organización ciudadana en el contexto de alternancia municipal en Aguascalientes: los comités de colonos.

Las organizaciones vecinales ha sido objeto de innumerables estudios nacionales y extranjeros. La capacidad de unión con otras personas para tratar de conseguir metas cívicas y políticas es vista como una cualidad del ciudadano que permite, por una parte, mantener latente la comunicación entre redes sociales ciudadanas, configurando las demandas y necesidades en peticiones personalizadas por grupos específicos; y por otra parte, establece también una relación constante de estos grupos representativos de la sociedad con el gobierno, ampliando su percepción de eficacia política, de influencia en la toma de decisiones (Almond, 1963). De esta forma, la organización vecinal debería representar una agrupación elemental en la sociedad, pues constituye el primer paso en la formación de la problemática diaria de los ciudadanos, esto es, el enlace teóricamente lógico entre la sociedad civil y el gobierno local.

Más allá de lo anteriormente expuesto, la importancia de analizar la participación de las organizaciones de vecinos desde nuestra perspectiva regional, se debe a que los gobiernos de oposición necesitaban institucionalizar la participación de la ciudadanía, de forma que pudiera llenarse el vacío que dejó el corporativismo del régimen priista. Así observamos que, más que tratarse del resultado del voluntarismo social, los *comités de colonos* fueron la concreción de

una *política pública*, para establecer una nueva relación gobierno-sociedad.¹³ Para fines del presente proyecto los comités de colonos son:

... un instrumento primario de organización pública y social en la estructura del [Sistema de Participación Ciudadana Municipal] que representa a la cuadra, el barrio, la colonia, el fraccionamiento, la comunidad, etc., y que pretende una relación cercana y directa de la autoridad con la ciudadanía con el objeto de involucrar la participación voluntaria, ordenada y responsable del ciudadano en la toma de decisiones gubernamentales. (Reglamento Interno Reglamento Interno del Sistema de Participación Ciudadana Municipal, Aguascalientes, 2001)

Actualmente existen 368 comités de colonos registrados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Aguascalientes que, según el Reglamento Interno de Participación Ciudadana Municipal, deben mantener contacto constante y directo con las diferentes delegaciones y dependencias municipales. No obstante, debemos señalar que también serán objeto de análisis comparativo las diversas formas de organización vecinal que pertenecieron al régimen municipal priista.

Referente al periodo que concentra el análisis de la gestión municipal, es preciso señalar que, si bien el cuerpo de la investigación se concentrará en la administración de Alfredo Reyes, Luis Armando Reynoso y Ricardo Magdaleno (1995-2004), todos de extracción panista, también tendremos que abordar la gestión pública del PRI anterior a la alternancia política, debido a evidentes cuestiones comparativas en el uso de mecanismos de gestión o negociación social. Esta selección de trienios, tiene la intención de realizar un análisis de la evolución de los procedimientos administrativos que se llevaron a cabo para incorporar la participación ciudadana y de las organizaciones vecinales que tuvieron presencia en cada uno de ellos. La

¹³ Esto será abordado con mayor profundidad en el título referente a la hipótesis de la investigación.

mutación y los cambios evidenciados son un indicador interesante de la evolución de la acción pública local que tuvo lugar en Aguascalientes en el transcurso de esos años.

Hipótesis y Variables

El desarrollo socioeconómico de la ciudad de Aguascalientes, que encontró su auge con las gestiones municipales priístas de la década de los setenta, se sustentó en la coherencia del proyecto gubernamental y los intereses de las élites económicas, así como en el apoyo social (y pacífico) manifestado por los líderes sociales vinculados fuertemente con el PRI. Esto, como veremos más adelante en el marco teórico, desplegó un “motor endógeno” de desarrollo local que contrarrestó los factores externos negativos del entorno regional y nacional, tales como la centralización política y administrativa, las crisis económicas, la violencia de los movimientos sociales, etcétera (Cabrero, 2005).

La alternancia política municipal tuvo, entre muchos otros efectos, la desarticulación del equilibrio que habían mantenido los actores gubernamentales y no gubernamentales: la clase empresarial invertía en la ciudad, mientras el gobierno le garantizara un ambiente socio-político caracterizado por la pasividad y la no confrontación. A su vez, el gobierno atendía con cierta eficiencia las demandas de los ciudadanos, siempre y cuando estos se manifestaran a través de *sus intermediarios* (líderes sociales relacionados con el PRI). Por lo tanto, cuando se pone en peligro (con el cambio de partido en el poder) la garantía de intermediación pacífica social, el nuevo gobierno reacciona con una estrategia de renovación de los lazos gobierno sociedad, atendiendo al discurso de apertura de la participación ciudadana a la toma de decisiones.

Las administraciones del municipio de Aguascalientes de extracción panista (a partir de 1995) consideraron que, para llenar el vacío que dejaran los sindicatos y demás organizaciones corporatizadas al antiguo régimen, y al ser anulados los lazos y comunicación que permitía la “representación social” en el gobierno, necesitaban adoptar mecanismos para *institucionalizar* las demandas por vías directas con la sociedad civil. Se priorizó la organización del ciudadano dentro de los márgenes que marcaba el gobierno y la personalización de las demandas. Un ejemplo trascendental es el llamado Miércoles Ciudadano.

Pero la institucionalización de la participación ciudadana se vio reflejada principalmente en la legalización, formación y atención de los llamados *comités de colonos* y su inclusión en los distintos niveles del proceso de toma de decisiones en la administración pública municipal. Sin embargo, algunas circunstancias nos hacen pensar que dicha política pública no alcanzó los resultados deseados. Por ejemplo, existe cierto desconocimiento social sobre la existencia de dichos comités, su funcionamiento, competencia e integración. Además, dichas organizaciones parecen reproducir los *vicios* del modelo corporativo del régimen priísta: líderes incambiables, politización excesiva al interior del comité, relación sospechosa de sus integrantes con el partido en el gobierno (Acción Nacional), etcétera¹⁴.

Si tal aseveración resultara ser cierta, una posibilidad es que la participación tendería a individualizarse, es decir, se orientaría a mecanismos ya sea formales (petición directa a funcionarios) o informales (mítines, boletines de prensa) que no requieren de una organización

¹⁴ En la Introducción del libro *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Alberto Olvera afirma que la contribución del estudio de la relación entre sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno es la afirmación de que “lejos de la imagen dominante que la define [a la sociedad civil] como una especie de polo de virtud opuesto a la maldad intrínseca del Estado, en su interior se reproducen vicios autoritarios y prácticas antidemocráticas, si bien prefigura también nuevas formas de convivencia y adelanta en algunos componentes, una crítica al orden existente” (Olvera, 2003: 11)

previamente establecida y que vinculan a grupos muy reducidos de ciudadanos con un interés muy particular, o personas que establecen contacto directo con el ayuntamiento, sin la necesidad de intermediarios con intereses partidistas.

Aunado a lo anterior, toman peso factores externos de contexto hidrocálido que alertan la garantía de pasividad de los actores sociales ante el proyecto de desarrollo urbano. La ola mundial de movilizaciones ciudadanas contra decisiones de autoridades políticas y administrativas; el incremento del nivel educativo de la población (en Aguascalientes claramente relacionado a la mejor calidad de vida); el pluralismo político que representa alternativas a ciudadanos cuando el partido en el gobierno no ha atendido sus demandas¹⁵; la crisis de los partidos políticos y de la representatividad de muchos funcionarios públicos; son todas muestras de una *nueva* ciudadanía, más cargada a la cultura participativa que a la de súbdito que le caracterizaba.

Por tanto, la presente investigación, además de estudiar el diseño institucional de la política pública de participación ciudadana (buscando “detrás del discurso” qué problemas enfrentó el nuevo gobierno en su relación con la sociedad y cómo lo solucionó) se basa en el interés de conocer la orientación de la sociedad hacia la política pública de participación ciudadana que configuró la gestión panista, en específico, respecto a los comités de colonos: sus incentivos para participar, sus obstáculos, la percepción que tienen del gobierno o de su propia actuación, otras alternativas de participación, con qué intensidad y frecuencia.

El enunciado que expresa la hipótesis de la presente investigación es: los ciudadanos de Aguascalientes no han percibido a los comités de colonos (política pública de participación ciudadana de la gestión municipal) como una instancia factible de participación en la toma de decisiones públicas, debido a que éstos han carecido de autonomía en sus acciones e

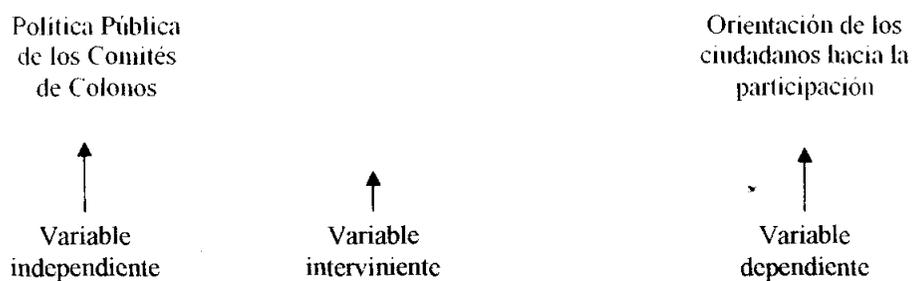
¹⁵ La reñida competencia de elección municipal del 2004 en el municipio de Aguascalientes podría interpretarse como aviso al actual proyecto de desarrollo.

independencia del partido en el poder y, por el contrario, la ciudadanía ha optado por otras modalidades de participación, determinadas por la carga socio-cultural de los individuos.

De tal manera que las variables atendidas en la investigación son:

1. *Variable Independiente.* El diseño institucional: Las innovaciones legales, técnicas, administrativas y políticas que la gestión municipal de Acción Nacional llevó a cabo, con el objetivo de incluir a la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.
2. *Variable Dependiente.* Condicionamiento socio-cultural de los ciudadanos y orientación (actitud) de los ciudadanos hacia la participación en la toma de decisiones públicas.
3. *Variable Interviniente:* Condiciones de la implementación, es decir, las características del funcionamiento de los comités de colonos y de la gestión de los funcionarios públicos encargados de la implementación de la política.

Gráfico 2. Hipótesis y variables



Preguntas de Investigación

1. ¿Cómo era la relación gobierno-sociedad cuando el PRI ostentaba el poder? ¿Cuáles fueron los mecanismos político-administrativos de participación ciudadana en los gobiernos municipales de extracción priista? ¿Qué mecanismos de participación ciudadana propusieron los gobiernos de Alfredo Reyes, Luis Armando Reynoso y Ricardo Magdaleno en sus propuestas de campaña y al inicio de su administración? ¿Qué diferencias marcó con los gobiernos del PRI? ¿Cuáles fueron las modificaciones estructurales y comportamentales de las políticas de participación ciudadana?
2. ¿En qué consistió la estrategia de comités de colonos y cuál fue su justificación? ¿Cómo ha evolucionado a través de las tres administraciones municipales del PAN? ¿Cuáles han sido sus principales peticiones o propuestas presentadas? ¿Qué diseño de políticas públicas incentivan y cuáles obstaculizan la participación ciudadana de las organizaciones vecinales? Desde la perspectiva gubernamental, ¿qué hechos demuestran que las propuestas e intervenciones de los comités de colonos está influyendo en cambios políticos o administrativos de su municipio o qué hechos demuestran lo contrario? ¿Qué factores en la implementación de la política de comités de colonos son trascendentales en sus resultados?
3. Desde una perspectiva interna, ¿Cómo se integran, organizan y funcionan los comités de distintas colonias del municipio de Aguascalientes? ¿Qué problemas enfrentan en sus actividades? ¿Cómo es su relación con el gobierno municipal y con los ciudadanos de su colonia? ¿Qué vías han utilizado para influir en la toma de decisiones en la administración pública municipal o cuáles son sus principales actividades?

4. ¿Qué mecanismos utiliza la ciudadanía para influir en la toma de decisiones municipales?
¿Cuál es su percepción de la gestión municipal en cuanto a la participación ciudadana?
¿Cuál es su opinión respecto a la actuación de los comités de colonos? ¿Qué actitud hacia la participación se presenta en las distintas colonias de la ciudad y en qué radican las semejanzas y diferencias? ¿Hay actualmente mayor participación de la sociedad en las decisiones políticas y cómo se evidencia?

Objetivos de Investigación

1. Sistematizar el conocimiento de la gestión municipal a cargo del Partido Acción Nacional en el municipio de Aguascalientes, en su aspecto administrativo, legal, técnico, político e informal, con el fin de hacer una descripción general de la relación gobierno local-sociedad (política de participación ciudadana) y compararlo con el gobierno priísta.
2. Conocer la realidad jurídica y política de las asociaciones vecinales en el municipio capitalino, es decir, su organización y funcionamiento interno, integración e interacción política con el ayuntamiento (relación formal e informal), partidos políticos y otras asociaciones, desde cuatro perspectivas de observación: la evaluación gubernamental de la política pública; la apreciación de los funcionarios que implementan la política; la visión interna de los miembros del comité; y la percepción ciudadana de su actuación.
3. Desarrollar un esquema analítico de la participación ciudadana como política pública municipal, que sea susceptible de medición en aspectos tales como legalidad, autonomía, autodeterminación, legitimidad y aceptación social, control, equidad, influencia, entre

otros, para establecer diferencias y semejanzas en distintos contextos socio-económicos y culturales.

4. Indagar en las alternativas ciudadanas de participación en la toma de decisiones políticas en el municipio capitalino y contrastarlas con los resultados arrojados por los comités de colonos.
5. Identificar la “conexión” o “desfase” de las configuraciones gubernamental y no gubernamental respecto a la política pública de comités de colonos, para determinar si dicha política de participación tuvo consecuencias exitosas de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, o en su caso, tuvo un efecto inverso, la promoción de la participación individual (no organizada), espontánea e informal.
6. Construir una evaluación general con actores que participan en la política pública sobre la situación de los comités de colonos (logros y problemas), así como realizar un informe con propuestas para mejorar su funcionamiento.

Metodología

La investigación está dividida en tres momentos que representan las configuraciones mencionadas:

- a) ***La política pública de los comités de colonos.*** Antecedentes y el diseño institucional de la política en las tres administraciones.

En un primer momento es necesario explicar el contexto político-social del municipio de Aguascalientes. Esto requerirá una investigación sobre sus características demográficas, las condiciones políticas (sobre todo los motivos y circunstancias de la alternancia política), económica y cultural del municipio. Los datos deberán atender el *antes* de la política pública

de participación, es decir, el periodo en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ocupaba el poder local. Con ello se busca la descripción de la relación clientelar de la sociedad con el municipio, que se caracterizaba por la intermediación de líderes sindicales o de partido, la determinación del desarrollo por el centro estatal y federal, y la nula participación ciudadana fuera de los causes del partido. De tal forma que, este punto, nos proporcione el contexto en el que se desarrolló el problema de participación ciudadana de los comités de colonos.

Derivado del punto anterior, necesitaremos la descripción de la coyuntura histórica que provocó el cambio institucional: en este caso, la alternancia política en Aguascalientes y cómo el nuevo partido en el poder (Acción Nacional) problematizó la participación ciudadana en el municipio, de forma que fuera atendido como prioridad en la agenda de gobierno.

Terminada esta descripción contextual del ambiente socio-político que derivó en la política pública de los comités de colonos, nos enfocaremos al análisis de la configuración gubernamental, es decir, a las tres administraciones municipales propuestas (1995-2004) y su diseño institucional de la política pública de participación de comités de colonos en el municipio. Aquí debemos destacar que nos interesa, no sólo las estrategias de participación de cada una de las gestiones, sino sobre todo, la evolución respecto a los logros y problemas que se han presentado después de la innovación de los comités de colonos (VER TABLA 2).

Tabla 2. Niveles de profundidad de la innovación			
<i>Niveles de profundidad</i>	<i>Información requerida</i>	<i>Niveles de profundidad</i>	<i>Información requerida</i>
Funcional	Participantes, marco normativo, diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos frecuencia, originalidad), diversificación	Comportamental	Diseño de mecanismos de resolución de conflicto. generación de procesos de negociación. modificación en la estructura del poder. cambios de actitudes hacia la acción

			cooperativa, participación voluntaria, identificación con valores organizacionales
Estructural	Reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas), diseño de nuevas estructuras y redes de comunicación, ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles	Relacional	Procesos adaptativos, logros organizativos, nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, creación de espacios de alianzas, acuerdos, diseño de nuevos modelos de análisis del contexto.

Fuente: Cabrero & Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, Núm. 1, 1993, CIDE, México.

b) La implementación de la política pública: El análisis organizacional de los funcionarios "de ventanilla" (promotores) y las características del funcionamiento interno de los comités de colonos.

Atención a los problemas de implementación por la *adaptación* del proyecto por los funcionarios de niveles inferiores (especialmente los promotores de los comités de colonos). Para ello será necesario investigar sobre sus intereses, recursos, origen, principales problemas o incentivos. Esto es importante para determinar el grado en que los protagonistas de las políticas (los niveles jerárquicamente inferiores) pueden estar vinculados a un partido político y como ello tiene consecuencias directas con la implementación y los resultados de la política de participación. También el grado de consenso o aceptación que existe respecto a la política de los comités de colonos, no sólo de la instancia directamente vinculada, sino con las otras áreas del municipio relacionadas. Lo anterior se hará mediante la técnica de estudio de *grupos de enfoque*, formando un grupo de promotores (coordinadores de áreas de comités de colonos, cuyo objetivo es el conocimiento de las condiciones de la implementación de la política (sobre todo la variable de la afiliación o afinidad partidista), así como una segunda versión externa de los comités de colonos.

Una de las partes centrales del proyecto se refiere al estudio del funcionamiento interno de los comités de colonos. Para ello, se hizo una selección de 14 fraccionamientos y colonias que representan zonas específicas de la ciudad de Aguascalientes, siguiendo los criterios de ubicación geográfica (que correspondieran al norte, sur, oriente y poniente de la ciudad, así como los tres anillos periféricos que dividen a la ciudad), de nivel socioeconómico (interés social, popular, medio, residencial), y su antigüedad, distinguiendo entre barrios tradicionales y fraccionamientos autorizados por el municipio antes y después de 1990 (VER TABLA 3). Las colonias son: Villa de Nuestra Señora de la Asunción de las Aguascalientes, INFONAVIT Morelos, Cumbres I, Insurgentes, Ojocaliente II, España, Colinas del Río, Parras, San Cayetano, Cerrada La Misión, Jardines del Parque, Canteras de San José, Barrio San Marcos y Barrio La Salud (VER ANEXOS).

Tabla 3.
Selección de Colonias del municipio de Aguascalientes ¹⁶

	Norte	Sur	Oriente	Poniente
Interés Social	Villa Ntra Sra A Ags	Morelos	Cumbres	
Popular		Insurgentes	Ojocaliente	España
Medio	Colinas del Río		Parras	San Cayetano

¹⁶ La diagonal divide a las colonias del “moderno” Aguascalientes (antes 1990) y Aguascalientes contemporáneo (después de 1990), además de contemplar en la última fila el Aguascalientes “tradicional” de los barrios.

Residencial y Campestre	Cerrada La Misión	Jardines Parque		Canteras
Barrios	San Marcos La Salud			

Con base en la selección mencionada, se estudiará el funcionamiento interno de los comités de colonos de las colonias y fraccionamientos realizando entrevistas a sus miembros (obligadamente al presidente y por lo menos otros a dos integrantes), así como realizando observación participante en una de ellas. Las preguntas clave de investigación que deberán integrar los formatos de entrevista¹⁷ son: ¿Quiénes participan en los comités de colonos (tanto directivos como en las juntas cotidianas)? ¿Cuál es su nivel educativo, ingreso económico, su preferencia partidista? ¿Cuáles son sus recursos, información y modos de participación recurrentes? ¿Con qué otro tipo de organizaciones sociales, políticas o económicas tienen relación y respaldo? ¿Para qué tipo de decisiones han estado dispuestos a participar? ¿Cuáles han sido sus principales demandas? ¿Cuál es su imaginario del espacio público y cómo lo han defendido ante las autoridades? ¿Cuáles han sido los problemas que han enfrentado en su actuación? ¿Cómo perciben su eficacia política? ¿Hasta qué medida se han tomado en cuenta sus demandas? ¿Cuáles ha sido los resultados obtenidos? ¿Cuántos han superado la espontaneidad social? ¿Cada cuándo hay rotación de mando o reelección dentro de los mismos comités?

¹⁷ Este primer contacto, requiere la estrategia de una entrevista poco estructurada, en donde la persona interrogada se expone en sus respuestas, aún sobrepasando los márgenes de las preguntas clave mencionadas, para que las actitudes, comportamientos y opiniones de diversa índole sean registrados.

Después de esta primera ronda de entrevistas por separado a cada comité de colonos se programarán dos sesiones de *grupos de enfoque*. El primer grupo estará integrado por dos miembros de cada comité (buscando siempre al presidente) de las colonias de interés social, popular y barrios. El segundo por las restantes, es decir, las de nivel medio y residencial o campestre. El objetivo de las reuniones será el contraste de los subgrupos de contextos socio-culturales diferentes, en relación a su integración, actividades, logros, principales problemas, relación con el gobierno, etcétera.

c) La percepción ciudadana de los comités de colonos: Su apreciación de la política pública y su orientación hacia la participación.

Este punto tiene como objetivo conocer la percepción actual de la política de participación de los comités de colonos y de su actitud hacia la participación ciudadana, entre los ciudadanos de la selección de colonias de la TABLA 2. Se trata de habitantes de los fraccionamientos y colonias que no están participando actualmente en el comité de colonos (pueden haber participado antes o nunca haberlo hecho) profundizando su percepción con la técnica de grupos de enfoque de la siguiente forma:

Tabla 4. Grupos de Enfoque
Orientación de la ciudadanía a la participación

Número	Objetivo	Métodos
<p>14 Grupos de ciudadanos correspondientes a cada colonia y barrio (De 7 a 10 integrantes cada uno)</p>	<p>Conocer la carga subjetiva y de su entorno cercano (influencia de la colonia) que forman su actitud hacia la participación en general. Conocer la problemática de la colonia y las experiencias trascendentales dentro de ella. * Los resultados de cada grupo para contraste de nivel socioeconómico, región y modernidad de la colonia.</p>	<p>Dinámicas de presentación de los participantes (conocimiento de condicionantes personales y de grupo). Discusión sobre temáticas de la colonia y Aguascalientes. Susceptible a ejemplos y ejercicios.</p>
<p>5 Grupos de ciudadanos y miembros de comité (6 ciudadanos de cada nivel socioeconómico y los presidentes de su comité de colonos. Total de 9 a 12 integrantes)</p>	<p>Confrontar la percepción interna con la externa del comité de colonos (entre iguales socioeconómicos pero con diferencias territoriales) ** Los resultados para contraste de nivel socioeconómico.</p>	<p>Discusión de resultados de las sesiones de grupos de ciudadanos y de la del grupo de enfoque de comités de colonos. Dinámicas de cooperación. Susceptible a ejemplos y ejercicios.</p>
<p>1 Grupo de Evaluación: selección de dos ciudadanos, dos miembros de comité, dos promotores (tratando de rescatar cada categoría), dos académicos y dos autoridades de alta jerarquía. 10 integrantes)</p>	<p>De acuerdo a los resultados del análisis de los grupos de enfoque, discutir las ventajas, los problemas y los desafíos de los comités de colonos y la participación ciudadana en el municipio, para elaborar un informe y propuestas como producto de las sesiones de investigación</p>	<p>Discusión de los resultados de los grupos de enfoque. Con moderador, elaboración de un informe. Sin moderador, elaboración de la propuestas.</p>

Análisis y contraste de las tres partes de la investigación:

Con los datos anteriores, podremos hacer una comparación entre las configuraciones gubernamental y no gubernamental, para determinar si existe rechazo y aceptación de la política. En este momento del análisis, será fácil detectar las fallas o los alicientes de la política de participación: en qué configuración detectamos los incentivos de participación y en dónde se localizan los obstáculos que no permiten desarrollar la política.

Tabla 5. Metodología de Investigación		
Variables	Técnicas	Fuentes
Diseño de la política pública de participación ciudadana (comités de colonos)	Investigación documental Entrevistas	Investigaciones sobre la participación ciudadana en el Estado y Municipio de Aguascalientes. Leyes y reglamentos que incorporan, institucionalizan y estructuran el sistema de participación ciudadana. Los planes de desarrollo de cada gestión municipal, así como sus informes anuales. Entrevistas a funcionarios públicos de las gestiones anteriores.
Condiciones de la implementación (características de los comités de colonos y de los funcionarios que implementan la política)	Entrevistas, grupos de enfoque y observación participante (contraste)	Informes de dependencias municipales Entrevistas a promotores de los comités de colonos. Notas de observación participante.
Condicionamiento de los ciudadanos y actitud hacia la participación	Grupos de enfoque (contraste y confrontación)	Investigación hemerográfica para conocer antecedentes de movilización y participación ciudadana en las colonias. Datos socioeconómicos de las colonias (INEGI) Síntesis de las sesiones de grupos de enfoque

Índice tentativo de la Investigación

1. Introducción: La sociedad civil en el nuevo milenio
 - 1.1 Evolución del término
 - 1.2 Sociedad civil y democratización en el contexto latinoamericano
 - 1.3 Sociedad civil y transición en México
 - 1.4 Sociedad civil y espacio local
 - 1.5 Marco de análisis de políticas públicas
2. Caracterización de la participación ciudadana
 - 2.1 La participación política y la ciudadana
 - 2.2 Los problemas del determinismo socio-económico
 - 2.3 El papel de las organizaciones vecinales
3. Marco de análisis de políticas públicas
 - 3.1 Los estudios de políticas públicas y de implementación
 - 3.2 La acción pública local
 - 3.3 Construcción metodológica de la investigación
4. Antecedentes del caso Aguascalientes
 - 4.1 Relación gobierno-sociedad en los municipios priistas
 - 4.2 Elecciones de 1995: causas de la alternancia política municipal
5. Participación ciudadana como política pública municipal
 - 5.1 Diseño institucional
 - 5.2 Voluntad Organizativa: el papel de los promotores en los resultados de la política
6. Los comités de colonos de Aguascalientes
 - 6.1 Representatividad
 - 6.2 Demandas, actividades y relación con el gobierno municipal
 - 6.3 Mecanismos de participación
 - 6.4 Obstáculos e incentivos de su participación
7. La percepción ciudadana: análisis de colonias de Aguascalientes
 - 7.1 Condicionamientos socio-culturales de las colonias
 - 7.2 Actitud hacia la participación
 - 7.3 Percepción ciudadana de los comités de colonos
8. Conclusiones: por el análisis de la cultura política en Aguascalientes y la democratización de la administración pública municipal
9. Anexo metodológico
10. Bibliografía

Marco Teórico Conceptual: La participación ciudadana como política pública

Participar es tomar parte. Tomar la parte que corresponde al sujeto y/o agente participante del objeto de participación. Participación social es la acción mediante la cual el sujeto o el agente toma la parte que le corresponde en la sociedad... significa no sólo "tomar para sí" los beneficios y utilidades de esa forma social de vivir y convivir, sino sobre todo "tomar parte con aportaciones y contribuciones concretas" al diseño, realización, mantenimiento, modificación y enriquecimiento de las relaciones inter subjetivas y los intercambios que las constituyen.

(Miguel Bazdresh, "Gobierno abierto al ciudadano: innovación en León Guanajuato", Cabrero 2002)

Introducción

El presente proyecto tiene como objeto de estudio la participación ciudadana de un tipo de organización social en el municipio de Aguascalientes: los comités de colonos que en el tiempo limitado a la investigación, serán considerados como la concreción de una política pública municipal, que intenta marcar una diferencia esencial de la gestión del Partido Acción Nacional con las anteriores experiencias del régimen priista, específicamente en la relación gobierno local - sociedad.

Para poder acercarnos a nuestro objeto de investigación se necesitó de una intensa exploración teórica debido a que se abordan temas que, cada uno por sí mismo, implican un conocimiento vasto de la literatura existente. De esta manera, analizamos la participación

ciudadana situándola en la discusión teórica de la sociedad civil y el comportamiento político. Por su parte, el estudio del municipio se realizó a partir de su importancia como espacio de democratización por excelencia en la etapa de transición/consolidación democrática, que ha evolucionado de ser una figura subordinada y sumisa a criterios estatales y federales, a convertirse en actor principal de nuevas formas de gestión pública. Y por último, estudiamos a los comités de colonos desde la perspectiva de política pública (su implementación y análisis organizacional), de modo que ésta nos brinda el método requerido para acercarnos a nuestro objeto de investigación.

Entonces, trataremos en primera instancia la revisión literaria de la participación ciudadana y la gestión municipal, porque necesitamos construir un marco de referencia teórico que sea desagregado en diversos indicadores, susceptibles de ser medidos en un segundo momento por el análisis de políticas públicas.

Una discusión analítica del término “Sociedad Civil”

En la actualidad, la expresión *sociedad civil* ha tenido una relevancia que pocos términos han podido igualar. En México, por ejemplo, muchos consideran al terremoto de 1985 como el momento en el que este término resurgió en la vida socio-política del país. En palabras de Nora Rabotnikof, “el despertar aludía también a la creación, o mejor dicho a la aparición pública y a la respuesta en movimiento para la resolución de problemas colectivos, de lazos de confianza y de solidaridad, de formas de cooperación enraizadas en el mundo de la vida, que

daban testimonio de un tejido comunitario robusto”¹. No obstante, el significado que le dimos a dicha expresión no es el mismo que le damos ahora. Además, estaba lejos de ser homogéneo en el conjunto de la sociedad. Los medios de comunicación, probablemente no lo conciben de la misma forma que lo aprecia un diputado o un miembro de una organización no gubernamental². Esto se complica cuando muchos otros conceptos, relacionados con éste, se utilizan como simples sinónimos, simplificando todo un esquema teórico que se teje con el objetivo de comprender mejor la realidad observada. Lo anterior se debe a que el término ha tenido una *evolución* constante, por la cual su significado ha contenido características específicas al contexto espacio-territorial.³

Norberto Bobbio ha estudiado paradojas teórico políticas, que a lo largo de la historia se han ido construyendo y que han mutado de acuerdo a los acontecimientos sociales e ideológicos. En su libro *Estado, Gobierno y Sociedad* nos hace una exposición de las principales *dicotomías* que se desprenden de la contraposición esencial entre lo público y lo privado. Una de ellas es la expresada en sociedad civil/Estado. La “gran dicotomía” consiste en la división de un gran universo (en nuestro caso la realidad social) en dos grandes esferas “conjuntamente exhaustivas, en el sentido de que todos los entes de ese universo quedan incluidos en ellas, y recíprocamente exclusivas, porque un ente comprendido en la primera no puede ser al mismo tiempo comprendido en la segunda”. (Bobbio, 2004 b: 12). De esta forma, al involucrarse todos los elementos del universo en una u otra esfera, persistirá siempre la

¹ Nora Rabotnikof. “Sociedad civil: cambio político y cambio conceptual”, en *La sociedad civil ante la transición democrática*, Lucía Álvarez (coord.), Editorial Plaza y Valdés, México 2002.

² “Hasta 1999, un significativo sector de la opinión pública solía acotar simbólicamente el significado de sociedad civil, limitándolo al campo de las organizaciones no gubernamentales y de algunos de los grupos de ciudadanos que luchan por la democracia.” (Olvera, 2003: 22).

³ Es precisamente esta relatividad al tiempo y al lugar al que se refiere, que el concepto se ha vuelto una tarea urgente de reconstrucción teórica para los estudiosos sociales.

relación proporcional entre ambas, es decir, que el aumento de la esfera pública significa a su vez la disminución de la esfera privada y viceversa. Bobbio marca el límite de ambas esferas con la noción de *utilitas*: por un lado *quod ad singulorum utilitatem* o la utilidad meramente individual, y por otro lado *res publica* o cosa del pueblo, personas vinculadas por una utilidad que les es común.

Dado que al hablar de una dicotomía, basta con definir alguna de las partes, para obtener en sentido negativo la definición de la otra esfera, *sociedad civil* casi siempre ha sido entendida como todo aquello que no forma parte del Estado, éste entendido como “el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo” (Bobbio, 2004 b: 39)⁴. Pero más allá de este juicio común, Bobbio explica que la identificación de la sociedad civil como lo no-estatal se aplica desde distintas perspectivas: lo pre-estatal, lo anti-estatal y lo post-estatal. Se remonta la primera concepción a la época en que destacan un agregado de derechos conocidos como “individuales” que se concebían anteriores a toda forma de organización política (identificada con la línea iusnaturalista). En este periodo de tiempo, dicha ideología era abanderada por el nacimiento del mundo burgués, y se identificaba a la sociedad civil en el plano de las relaciones económicas interindividuales en la que no era necesario (y por tanto debía garantizarse la no intromisión) del poder coactivo del Estado. Por ello Marx la identificó como la *subestructura económica* en la cual se montaba la

⁴ Una definición más reciente, amplia y apegada a la realidad reciente es la que da Guillermo O'Donnell para el Informe de la Democracia en América. Limitado a decir lo que el Estado *es* y no lo que *debe ser*, destaca tres dimensiones imprescindibles: su constatación como un conjunto de burocracias, como un sistema legal y como un foco de identidad colectiva. “Un conjunto de instituciones y relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretenden delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado ejercen sobre aquel territorio. (*La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el Debate*, PNUD, Argentina 2004.

superestructura estatal. Para él *sociedad civil* y sociedad burguesa eran consideradas como sinónimos.

Lo anti-estatal “indica el lugar donde se manifiestan todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio, donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político, donde adquieren fuerza los llamados contrapoderes” (Bobbio, 2004 b: 42). Y por último, desarrollado por el pensamiento de Gramsci, lo post-estatal se refiere a la idea socialista máxima en que se expresa el momento histórico determinista en que la sociedad no será regulada por ningún tipo de poder político, pues este ha sido disuelto al mismo momento que las diferencias de clases.

Jeffrey C. Alexander nos explica al igual que Bobbio, cómo el concepto de *sociedad civil* es uno de muchos otros que se encuentran en construcción teórica o como él llama, “secularización”. Distingue tres momentos en que el término ha adquirido diferentes significados pero, a diferencia de Bobbio que contrapone el término con la esfera estatal, Alexander lo atiende en su relación con el capitalismo: primero se tuvo una noción inclusiva predominante desde finales del siglo XVII, en donde se generaliza como *sociedad civil* a todas las instituciones fuera del Estado: “Precisamente este concepto incluía al mercado capitalista y sus instituciones, las asociaciones públicas y privadas, todas aquellas formas de relaciones sociales de cooperación que creaban lazos de confianza, la opinión pública, los derechos e instituciones legales y los partidos políticos.” (Alexander, 2000: 699). En esta noción, se le confería al capitalismo el rasgo de ser “generador de autodisciplina” y responsabilidad individual, y así la esfera económica resultaba complementaria a la sociedad civil de una forma positiva e integradora. La segunda noción es reduccionista, ya que a mediados del siglo XIX bajo la ideología socialista, el capitalismo resultó ser más una intrusión destructiva que

un elemento de cooperación. La sociedad civil comenzó a ser vinculada peyorativamente con el mercado: de todo el universo que la conformaba en un primer momento, su significado terminó siendo acotado a los intereses privados y egoístas del capitalismo. La definición reduccionista, estrecha el término de tal forma que el estudio de la sociedad se realizaba sólo desde el análisis del Estado.

El concepto de sociedad civil [desapareció] como elemento importante de la teoría social, pues se trataba únicamente de un epifenómeno del capitalismo, y por tanto la sociedad civil ya no era necesaria, ni intelectual ni socialmente. En este contexto y bajo los estragos del capitalismo industrial la atención se desvió hacia el Estado. (Alexander, 2000: 700)

La tercera y última noción de *sociedad civil* es la de diferenciación analítica y realismo. Esta, aunque más cercana a la primera aquí analizada, se distingue de las anteriores al limitar claramente las fronteras con el mercado, específicamente cuando comienzan a hacerse las distinciones entre esferas no civiles y la civil, que aunque mutuamente diferenciadas, son analizadas como entes interdependientes:

La sociedad civil debe ser concebida como una esfera solidaria en la cual cierta clase de comunidad universalizada viene a definirse y, hasta cierto punto a reforzarse (...) Esta clase de comunidad civil no puede existir por sí misma, sino en función de sus relaciones. Esto es así porque ella está siempre interconectada e interpenetrada con otras esferas más o menos diferenciadas, las cuales tienen sus propios criterios de justicia y sus propios sistemas de gratificaciones. (Alexander, 2000: 701)

Recapitulando y tratando de entrelazar la exposición de Bobbio y la de Alexander, en el primer momento, *sociedad civil* era entendida como todo aquello que se movía fuera de la actividad estatal, que incluía al mercado como elemento esencial de formación integral moral. El desprecio al capitalismo por la ideología socialista y el surgimiento de los estados totalitarios, reduce a la sociedad civil a un simple reflejo de la estructura capitalista (dominio

burgués). Así, la esfera estatal se reconoce como única vía de legitimación social de la opinión pública, fuera de las redes corrompibles del mercado. Por último, ante la caída de los estados totalitarios, se levanta una nueva noción que marca su autonomía con las esferas que caracterizaban las dos nociones anteriores (el mercado y el Estado) pero añadiendo un rasgo especial: su interdependencia con ellos, la disolución de las fronteras rígidas que los separaban. Tal como lo señala la teoría sistémica, las relaciones fronterizas entre las esferas política, social y económica son en realidad un intercambio de insumos, intromisiones destructivas y reparaciones civiles, es decir, que cuando la sociedad civil identifique una amenaza por parte de las otras esferas “puede hacer reparaciones por la vía de buscar regular y reformar lo que ocurre en esas esferas no civiles” (Alexander, 2000: 701).

José Fernández Santillán, además de hacer un recuento histórico de las concepciones que se han presentado de sociedad civil desde la antigua Grecia a la actualidad, nos expone las tendencias teóricas que del tema se perfilan, y concuerda con lo dicho por Alexander en cuanto al nuevo significado que ha adquirido la sociedad civil. Su libro *El Despertar de la sociedad civil* se divide en dos partes: el pensamiento clásico y el debate contemporáneo; éste último explica el nombre del libro, pues sostiene que el corte entre ambos periodos del tiempo corresponde al resurgir del término *sociedad civil* pero ahora con un nuevo sentido. Así, en la actualidad estamos familiarizados con un concepto que surge a partir de los movimientos de liberación de los países de Europa Oriental del sistema socialista⁵, por medio de acciones orientadas al objetivo democrático.

⁵ Específicamente, Alberto Olvera menciona tres sucesos que marcan la diferencia de la concepción de *sociedad civil* contemporánea: “las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa del Este, la resistencia contra las dictaduras militares de América del Sur y el surgimiento y el desarrollo de los ‘nuevos’ movimiento sociales de Occidente”. (Olvera, 2003: 24)

Al desmoronarse el totalitarismo, es decir, el monopolio de un solo partido en el ámbito político, de una sola verdad en la esfera de la cultura y de una sola economía, se desencadenaron potencias sociales que habían estado contenidas por el dogmatismo y la represión sistémica. (Fernández, 2003: 199)

Ahora más que nunca la sociedad civil plantea un opuesto a la esfera estatal, que bajo el régimen comunista buscaba abarcar la totalidad de la actividad social. De esta forma, el anhelo de los grupos disidentes de la década de 1980 fue precisamente la recuperación de las libertades clasificadas como burguesas, que les permitieran la participación libre y voluntaria en las decisiones políticas.

Por su parte, Nora Rabotnikof añade un contexto político que enmarca el renacer del concepto de sociedad civil. Además de la crisis de los socialismos del Este Europeo, la escuela estadounidense frente a la crisis del Estado de Bienestar produce dos visiones de sociedad civil:

... en la visión conservadora, la sociedad civil era la trinchera frente al Estado y frente a la política, tendencialmente identificada con el mercado, despolitizada e integrada culturalmente. En la versión “crítica”, en cambio, la sociedad civil se afirmaba como una instancia que debía ser repolitizada, como una esfera intermedia entre las preocupaciones y metas privadas y los modos institucionales y sancionados por el Estado de hacer política (Rabotnikof, 2002: 19).

El concepto de *esfera pública* es de suma importancia para poder comprender el significado contemporáneo de sociedad civil. Al rescatar el pensamiento de Durkheim, Habermas observa a la sociedad moderna como una continua revalorización de las áreas de las esferas que componen la realidad. La evolución de las sociedades primitivas, feudales y la moderna es marcada por la incesante diferenciación entre un subsistema económico, uno político y uno cultural, o *mundo de vida* en palabras de Habermas. Así, en los primeros clanes patriarcales no era posible diferenciar los centros de poder con las autoridades religiosas o los

poderes económicos, ya que estaban identificados normalmente con una persona o familia. Hoy por hoy, sería un error analítico considerar que los grupos de poder económico encarnan las élites sociales. Pero, si esto funciona así, con diferenciaciones claras entre fronteras de las esferas, ¿cómo se explica que los ciudadanos traspasen la frontera de la esfera social y sin actuar *desde* el poder, se interesan por ser garantes de que el Estado cumpla los objetivos comunes?

Según Habermas la discusión que se da en el espacio social, no vinculada a autoridades políticas o estatales, la opinión pública como tal, que comparte y sistematiza preocupaciones y necesidades comunes de una sociedad (esfera pública), comienza a adoptar la fuerza suficiente para ser escuchada por los *otros*, por los que toman las decisiones, buscando que los resultados le satisfagan sin tener que incidir directamente en ellos (o convirtiéndose en uno de *ellos*). Así, la característica esencial de esta sociedad que se mueve en el terreno de la esfera pública por medio de la opinión discursiva, es su separación de la estatalidad “que le confiere una aura de independencia, autonomía y legitimidad a la opinión pública generada en esa esfera pública” (Fernández, 2003: 212). Y es necesaria su autonomía, porque el objetivo discursivo no se consigue cuando interfieren los “medias” del poder y del dinero, que ejercen una influencia estratégica generalizada sobre las decisiones de los participantes, evitando el proceso de formación de consensos.

Otro atributo que este autor destaca se refiere a la *publicidad*, término adverso a la cerrazón del Estado en su proceso de toma de decisiones. La sociedad civil discute en el ámbito de lo público, precisamente lo que le es común y por tanto debe ser conocido y dominado por todos (transparencia), para que habiéndose resuelto o tomado cierta tendencia de decisión, esta idea dominante sobre determinado tópico social, traspase a lo estatal para ser

discutida una vez más por las fuerzas políticas (reflejo de las sociales) y resuelta de una vez por todas a la vista de la sociedad que la generó. Esta idea tiene relación con lo que en políticas públicas llamamos *formación de la agenda* y que se refiere a la integración de una opinión generalizada de que un determinado problema público necesita atención gubernamental, para que de esta forma llegue con suficiente fuerza para ser considerado como prioritario en la actividad gubernamental.⁶

El hecho de que exista un proceso de formación de una *agenda* en el ámbito de la esfera pública deriva la mencionada característica discursiva de la sociedad civil: “Los participantes construyen la esfera pública al establecer lazos de comunicación orientados a crear interpretaciones cooperativamente negociadas. La creación de consensos gracias a la discusión pública desempeñan entonces, el papel de mecanismo regulador de conflictos” (Fernández, 2003: 213). La discusión se vuelve el centro, el instrumento o arma de la sociedad civil para poder hacerse ver *ante* el Estado y no *en* él. En este punto conviene señalar que el espacio de intermediación que se supone tienen los partidos políticos y que en la actualidad parece estar en crisis, es auxiliada (que no sustituida) por las organizaciones enmarcadas en el título de *sociedad civil*, al ser consideradas como la expresión misma de los intereses de la sociedad. Por tanto, una hipótesis muy general radicaría en que cuando se presenta una crisis de legitimidad o eficacia de las instancias gubernamentales (tal como el Parlamento) o políticas (partidos políticos), la sociedad civil actúa sobre esos espacios de intermediación, pero lo hace

⁶ Entendemos como *agenda sistémica*, aquella que integra “cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender.” (Aguilar, 2003: 33). En cambio la *agenda institucional* o de gobierno se entiende como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción...” (Aguilar, 2003: 29). Por tanto, la agenda sistémica es la que se forma en la esfera de la sociedad civil por medio de la discusión diaria de los problemas, mientras que la agenda de gobierno como segunda fase, es un filtro que pone preferencia a ciertos temas públicos.

precisamente desde su ámbito extragubernamental, pues necesita demostrar autonomía e independencia de los mecanismos que a la vista social no funcionan eficazmente.⁷

Ya aquí podemos interpretar la definición proporcionada por Jean L. Cohen y Andrew Arato en su libro *Sociedad Civil y Teoría Política*, que se cita a continuación:

Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de las formas de autoconstrucción y automovilización.” (Cohen & Arato, 2002: 8).

La interacción a la que hace referencia la definición anterior, se refiere a una de las características principales de la sociedad civil: la influencia sobre las decisiones de las esferas políticas y económicas.

La política de la sociedad civil es la política de la influencia, es decir, la presión indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento. (Olvera, 2003: 31).

Por tanto, este rasgo sumamente distintivo del nuevo significado de la expresión *sociedad civil* es el que le da peculiaridad en su acción: influir no significa ni pasividad ni actividad estatal. Desde su lugar *frente* al Estado se discute, se controla o supervisa las acciones de éste, sin querer formar parte de él en el futuro. Por ello, esta nueva noción de *sociedad civil* incluye a los partidos políticos en su primer momento de intermediación con la sociedad, cuando aún no se han profesionalizado.

⁷ Cuando se le confiere a la sociedad civil la función de llenar los espacios vacíos de la actividad estatal y de los defectos del mercado, es cuando se le atribuye el nombre de *Tercer Sector*. Olvera explica que la utilización de esta expresión ha llevado a la “otra cara de la sobrepolitización de la idea de sociedad civil como ‘vanguardia’ de la sociedad.” (Olvera, 2003: 22).

A diferencia del dinero o el poder, la *influencia* actúa sobre las intenciones en vez de sobre la situación de otros actores, ofreciendo el valor normativo de una acción deseada (en vez de un valor positivo o de una sanción negativa) como su propia recompensa. En el caso de la influencia, los actores se orientan no al éxito o a las consecuencias generales, sino a llegar al entendimiento entre sí. (Fernández, 2003: 257)

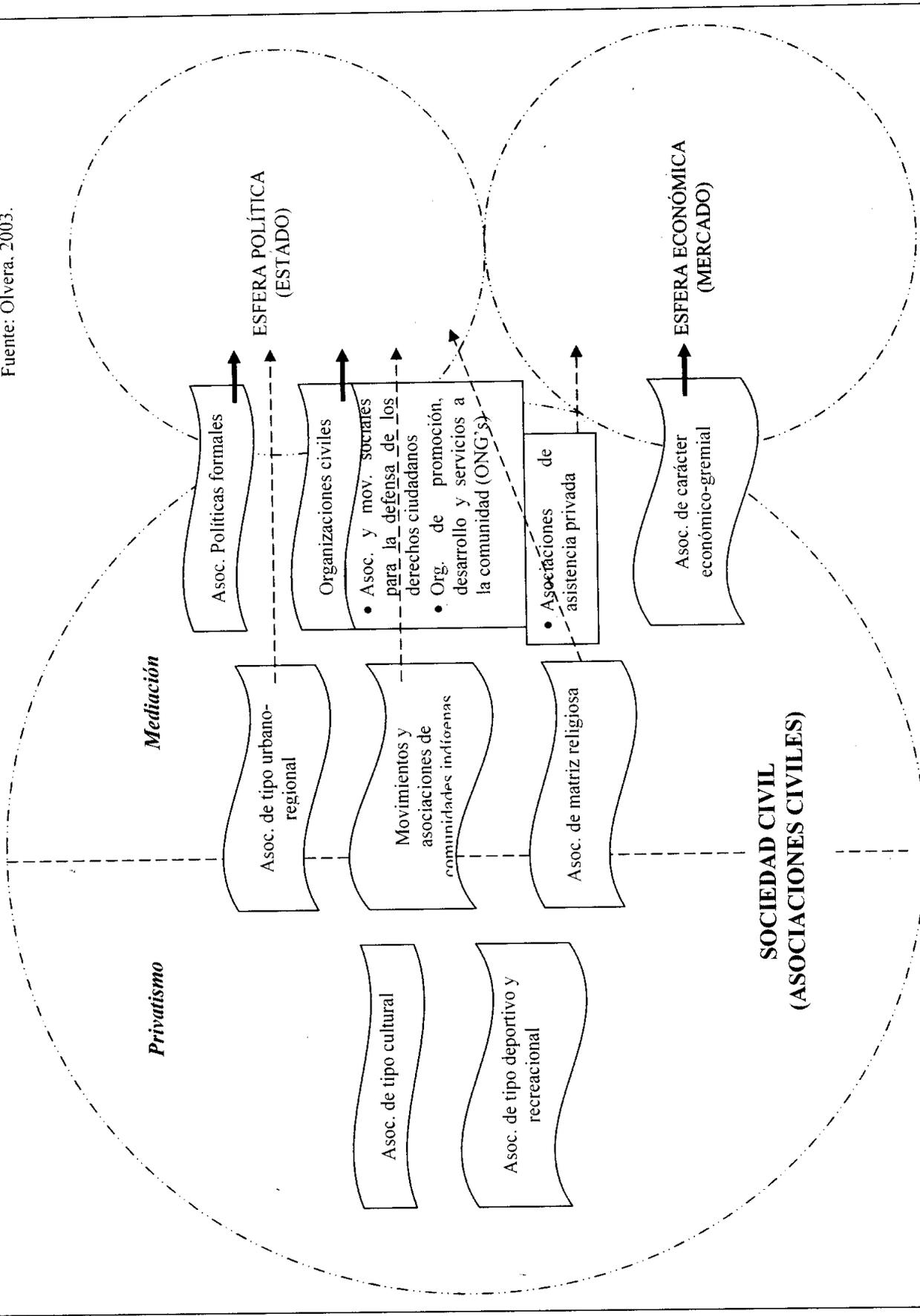
El esquema que desarrolla Olvera para tipificar las asociaciones civiles que componen a ese gran complejo llamado *sociedad civil*, nos ayudará a comprender representativamente la interdependencia entre esferas.

El GRÁFICO 3, es un esquema de la tipología básica de asociaciones civiles que Olvera plantea en su texto introductorio (Olvera, 2003: 34).

En el esquema podemos observar claramente tres esferas unidas entre sí, mas no superpuestas: la esfera política correspondiente al Estado, la esfera económica identificada con el mercado y la de mayor tamaño, la sociedad civil compuesta por varios tipos de asociaciones civiles. El hecho de que las fronteras de las esferas estén gráficamente punteadas, significa la interrelación entre ellas que permite el intercambio de información y actividades.

La esfera de la sociedad civil, a su vez, se encuentra dividida en dos: la parte que corresponde a aquellas asociaciones que tienden al *privatismo*, es decir, aquellos grupos que tienden a la persecución de un interés muy particular que no puede ser identificado como un representante de la sociedad en general, y además su actividad no implica necesariamente algún tipo de contacto directo con las esferas política o económica. La parte de la *mediación* precisa una aclaración importante, las asociaciones de tipo urbano regional, los movimientos y asociaciones de comunidades indígenas y las asociaciones de matriz religiosa se hallan de alguna forma también en el segmento de *privatismo*, porque si bien buscan influir por medio de su actuación en la esfera política principalmente, no dejan de ser demandantes de un gremio

Gráfico 3. Tipología básica de las asociaciones civiles
Fuente: Olvera, 2003.



(que segmenta o se considera diferente al resto de la población) u organización privada o particular (en el caso de la matriz religiosa).

Y por último tenemos las asociaciones políticas formales, las organizaciones civiles (asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos, las organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad y las asociaciones de asistencia privada⁸) y las asociaciones de carácter económico gremial. En el caso de los partidos políticos involucrados en el primer tipo de asociaciones mencionados en este párrafo, se considerarán parte de la sociedad civil en casos concretos, por ejemplo, en periodos de resistencia anti-autoritaria o de transición a la democracia. En el momento en que los partidos políticos se profesionalizan e institucionalizan, dejan de ser asociación civil para pertenecer totalmente a la esfera estatal.

Ahora bien, el peligro que se puede presentar, es que la sociedad civil siga viéndose como antagónica del Estado o del mercado, ya que provoca el llamado “déficit cívico” que consiste en la “mentalidad de despreciar cualquier cosa que simbolice el Estado” (Fernández, 2003: 266). Si bien el complejo de las organizaciones que la conforman se dedican a la vigilancia de las actividades estatales y la crítica de sus errores y deficiencias, la nueva noción de *sociedad civil*, como producto de la crisis del Estado de Bienestar o paternalismo en su degeneración, implica que ella sea capaz de generar soluciones a los problemas públicos desde sus propias capacidades de organización y en distintos niveles de interacción con el gobierno. Es decir, no sólo se trata de un ataque al sistema, sino de convertirse en colaborador de éste.

⁸ Este tipo de asociaciones representó un problema en la hora de representar su ubicación gráfica, debido que su actuación no está orientada a la influencia propiamente dicha en la esfera económica, sino que buscan ocupar espacios vacíos: “ofrece servicios a la comunidad que ni el Estado ni el mercado son capaces de ofrecer en la dimensión y profundidad necesarias... no critican las causas de la pobreza, sino que buscan compensarlas por una vía asistencial”. (Olvera, 2003: 37).

En este aspecto Nuria Cunill describe el pensamiento de los teóricos neorrepublicanos como aquel que ve que el campo de la actuación de la ciudadanía va más allá de la deliberación de las agendas públicas: “Este enfoque también intenta superar la visión voluntarista de la participación al asumir que son condiciones de una administración pública democrática tanto una activa administración como una activa ciudadanía...” (Cunill, 2004: 51).

Hasta el momento hemos podido observar con el recorrido histórico de los significados de sociedad civil, cómo ha mutado el concepto hasta conformar una serie de características que, según concuerdan varios autores, debe tener en el contexto democrático, a saber:

- 1) Autonomía de las esferas económica y estatal, pues no se confunde con el espacio de las relaciones productivas individuales (que no persigue fines lucrativos) y, como es común identificar, no se mueve en el espectro de la lucha por el poder.
- 2) Interdependiente o complementaria de las esferas económica y estatal, pues sus fronteras son traspasadas constantemente para equilibrar las deficiencias del mercado y supervisar la actividad estatal.
- 3) Su móvil es la opinión pública, el diálogo que busca consensos y que tiene como pilar la pluralidad social.
- 4) Es un espacio en que se desarrollan y seleccionan las demandas sociales (*in puts*) que buscan un lugar primordial en la *agenda institucional*, mediante su acción característica: la influencia en la toma de decisiones, es decir, su intervención en la esfera estatal desde un papel que va más allá del espectador pasivo, pero que no busca la titularidad de las acciones en la esfera política. De esta forma, la influencia se traduce en distintas formas de participación ciudadana.

- 5) Depende de la existencia de una serie de condiciones que promuevan la democracia tales como la existencia de un estado de derecho que proteja las garantías individuales (derechos civiles y políticos).
- 6) Y viceversa, la democratización del sistema político requiere del desarrollo de la sociedad civil con todas sus características anteriores, en espacios cada vez más cercanos tanto a los ciudadanos como a los principales actores estatales y económicos.

De acuerdo a lo expuesto, queda aún más clara la gran diferencia entre las nociones anteriores de sociedad civil y la que en la actualidad prevalece: si antes se le observaba como un ente pasivo ante la actividad de su contrapuesto, ya fuera el mercado o el Estado, la característica de la nueva *sociedad civil* es precisamente que deja su carácter de espectador para convertirse en *participante*. Por ejemplo, Cohen y Arato hacen una interesante distinción entre sociedad civil desde la perspectiva de su definición como actor de la esfera pública y desde la perspectiva del discurso ético. La primera nos remite a una serie de características que delimitan el ente llamado *sociedad civil*: entre ellas la pluralidad de los grupos voluntarios que la integran, la publicidad (en términos de comunicación y cultura), la privacidad en sentido de autodesarrollo individual y la legalidad que delimita los anteriores elementos. Mientras que el discurso ético liga directamente el desarrollo de la sociedad civil en el marco del asociacionismo democrático descubierto por Tocqueville, es decir, a la idea de una *sociedad civil* que participa en los quehaceres políticos que le son competentes. (Cohen & Arato, 2002: 396)

Fernández Santillán rescata de Larry Diamond en su ensayo *Towards Democratic Consolidation* (Santillán, 2003: 261) la clasificación de los diversos grupos que conforman la

sociedad civil (económicos, culturales, informativos, de interés, de desarrollo, los orientados temáticamente, y cívicos) que comparten el común denominador de ser organizaciones que provocan efectos -ejercen influencia con distintos medios a su alcance que no pongan en peligro su autonomía con la esfera estatal- en la toma de decisiones gubernamentales; es decir, se diferencian del conjunto de individuos que conforman al Estado (de la población en términos estrictamente cuantitativos), en que esa sociedad civil conformada por grupos de diferentes perspectivas e intereses sociales, *influye o participa* consciente y voluntariamente en el ámbito estatal.

Sociedad civil y democratización: La confrontación entre democracia y gobernabilidad

Al retomar cómo la esfera del mundo de vida ha llegado a involucrarse con la esfera política, contemplamos también cómo la participación de las organizaciones de la sociedad civil podría ser vista como un auténtico semillero de la democracia. Sobre todo cuando ésta se impulsa en el primer nivel de gobierno, el más ligado a la comunidad: “La democratización de los gobiernos locales camina de la mano con el desarrollo de la sociedad civil como una condición de primer orden para el avance de la democracia y la transición del clientelismo a la ciudadanía” (Fernández, 2003: 264). De esta forma, la emergencia de la sociedad civil, tal como sucedió ante los estados totalitarios socialistas, representa el arma eficaz para terminar con sistemas como el corporativismo y el clientelismo, que inhibieron cualquier tipo de participación social en los gobiernos autoritarios.

La democracia implica por sí misma que no hay un solo camino por recorrer. Al contrario de otras formas y regímenes de gobierno, precisa la existencia de una diversidad de

opciones (competencia) que sean susceptibles a ser elegidas en un marco de respeto a las reglas del juego previamente establecidas (competitividad) y que permita la formación de opiniones, la expresión de ideas y la tolerancia de éstas en un diálogo social pacífico, de forma que se perpetúe consecutivamente el sistema democrático. Entonces la ampliación de la esfera pública (por medio del involucramiento de la sociedad civil en la esfera política por medios democráticos) permitiría mayor estabilidad y consenso traducido en legitimidad del régimen político.

Sin embargo, el libro de Santillán hace referencia al estudio realizado por Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki (*La crisis de la democracia*) en el que infieren lo contrario. Analizando la crisis del Estado de Bienestar, llegan a la conclusión de que los conceptos *democracia* y *gobernabilidad* son incompatibles. Las opciones que participan en el juego democrático, en vistas de ganar una elección o mantenerse en el poder, han ofrecido más de lo que en realidad estaba a su alcance, o en otro caso, han incentivado un ansia incontrolable de la sociedad por cubrir todas sus necesidades, teniendo como consecuencias evidentes la formación de un estado gigantesco, complejo e insostenible y a la vez una sociedad habituada al paternalismo:

El problema consistía –según esta interpretación– en que las democracias siempre han sido proclives a despertar expectativas en un grado mayor de la capacidad del gobierno para responder a esas demandas. Las instituciones públicas son sometidas a una presión desmesurada, produciendo el sobrecalentamiento del aparato público. Las expectativas frustradas se revierten contra el propio gobierno dando lugar a la crisis de legitimidad política, que camina de la mano con la crisis de racionalidad administrativa. El desequilibrio entre la demanda social y la respuesta gubernamental, unida a la distancia que se establece entre la legitimidad y la racionalidad, es lo que genera ingobernabilidad de la democracia (Fernández, 2003: 234).

La respuesta a la crisis de legitimidad del Estado de Bienestar, trajo como consecuencia principal la imposición de medidas neoliberales que minaban la expansión de la intervención del Estado, tales como la privatización, el recorte masivo de personal de las dependencias públicas y la reducción del gasto social.

Para reforzar este argumento, cuando Norberto Bobbio analiza a la sociedad civil desde el enfoque sistémico, explica a ésta como el espacio en el que se generaban las demandas “que se dirigen hacia el sistema político a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta” (Bobbio, 2004 b: 44). Por ende, existirá un equilibrio o gobernabilidad cuando el sistema político y sus instituciones sean capaces de atender (con resultados positivos o negativos) todas las demandas que se originan desde la sociedad civil; de lo contrario, cuando el gobierno se declara como incompetente en la recepción de los *in puts* sociales, termina el sustento social que justifica la acción coactiva del Estado, es decir, ocurre una crisis de legitimidad.

Por su parte, Fernández Santillán encuentra que *democracia* y *gobernabilidad* son complementarias, puesto que, para que exista gobernabilidad, es necesario que la democracia se expanda, ya que esto significa búsqueda de acuerdos por medio de la confrontación discursiva entre posiciones alternativas. La expansión democrática se refiere a “...cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país [no sólo] se debería investigar si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho” (Bobbio, 2004 a: 35).

En el momento en que se puedan discutir los asuntos públicos ligados a la vida cotidiana de los ciudadanos, éstos también tendrán que analizar la viabilidad de sus peticiones. La

sociedad civil poco a poco tenderá a demandas que hayan sido analizadas previamente como accesibles y justificadas. Se trata de un proceso de autoaprendizaje social derivado de la cercanía con el proceso de toma de decisiones políticas. Entonces, la democratización no se entendería como una extensión del poder estatal en la esfera de la sociedad civil, sino como la articulación de dos momentos claramente definidos pero que se hacen interdependientes mediante la discusión pública. La incidencia de la sociedad civil se vuelve un elemento esencial para lograr esos acuerdos en los temas profundamente controversiales dentro de la compleja realidad de las sociedades nacionales. Dado que no han sido resueltos hasta el momento, por la fuerza “invisible” del mercado o por la estatización o burocratización excesiva, la esfera social o *el mundo de la vida* encarnado en el concepto de sociedad civil “se presenta como el *locus* para la expresión de la democracia. Sin este factor social, los intentos democráticos quedan reducidos a los arreglos entre élites” (Fernández, 2003: 239).

En su ensayo sobre *La democratización de la administración pública*, Nuria Cunill argumenta que la democratización, al igual que con *governabilidad*, no debe ser concebida como contraria o dicotómica al concepto de *eficiencia* del desempeño gubernamental⁹:

...en el modelo participativo, al igual que tendencialmente en la teoría del discurso [Habermas], se suele asumir que la democracia no es conciliable con la eficiencia, por lo que para realizar la primera habría que sacrificar la segunda. (...) se sugiere incluso que debe haber más participación cuando la aceptación de la decisión es importante y menos participación cuando la calidad de la decisión es lo relevante (Cunill, 2004: 51).

Ahora, Cunill sostiene un punto de vista diferente al argumento de Crozier, Huntington y Watanuki, al sostener que la democratización, cumpliendo una serie de requisitos

⁹ La eficiencia en la administración pública es uno de los componentes del término “governanza” que también implica a la transparencia y la apertura a la participación política (Olvera, 2003).

elementales, no sólo mejora el control gubernamental, sino que fortalece directa o indirectamente a la ciudadanía.

El enfoque de la Nueva Gestión Pública establece como premisas: a) el correcto funcionamiento de un servicio civil de carrera profesional en el sector público, y b) que los *gobiernos puedan gobernar*, es decir, que posean la libertad de administrar. Por tanto, cuando fallan estos factores es cuando se presentan las crisis de eficiencia en el área administrativa. Como Cunill señala, el cuerpo burocrático de la administración pública debe ser visto como un actor político más en el escenario de la toma de decisiones gubernamentales. Cuando ese actor está lejos de ser considerado como objetivo, neutral, “profesional”, y al contrario es identificado como un grupo de personas con intereses muy particulares e inclusive eminentemente partidistas, entonces el primer requerimiento no se desarrolla positivamente. Por su parte, la segunda premisa nos dice que la calidad de la administración pública está vinculada con la calidad del sistema político: las relaciones clientelares, el patronazgo, son hábitos que minan la administración pública de calidad y resultados.

Para poder superar estos obstáculos, Cunill dicta una receta relativamente sencilla y realizable: la eficiencia se puede lograr con la ampliación de la democracia en la administración pública. “A través de ella se puede convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de control sobre la administración pública y a la vez, involucrar de manera más directa la administración con la construcción de la ciudadanía...” (Cunill, 2004: 55). Las razones son varias, principalmente como ya lo habíamos mencionado, que las demandas ciudadanas al ser discutidas se convierten en un valor público (adquieren prioridad en la agenda institucional), o sea, “...los resultados a alcanzar [son] consensuados [y por tanto legitimados] y porque se pasa de una organización jerárquica a una interactiva.” (Cunill, 2004:56).

Ahora bien, la receta no es tan simple como parece, la acción de la sociedad civil (por medio de la participación ciudadana en cualquiera de sus modalidades¹⁰), sólo puede ser considerada como contribución a la eficiencia administrativa si cumple con una serie de principios que la autora maneja como los *test* de democracia, eficiencia y control:

La participación ciudadana en la administración pública propende a reequilibrar el poder. Si esta premisa no es asegurada a través de los propios diseños de la participación, entonces no hay contribución posible a la democratización de la administración pública, puesto que en este caso, cualquier ganancia en su control será capitalizada por intereses particulares. (Cunill, 2004: 60)

Ese reequilibrio se traduce en la garantía de la equidad y el pluralismo político, de forma que las desigualdades socio-económicas y políticas, no sean reproducidas en el plano de la administración pública. En este aspecto cabe señalar la opinión que Cunill sostiene en relación a la participación mediante la “organización” ciudadana, pues peligra la igualdad al atender los intereses particulares de ciertas asociaciones.

Directamente vinculada con el pluralismo político, la deliberación también constituye un principio democrático invulnerable, nos habla de la esfera pública habermasiana: “...el compromiso con la deliberación se basa en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor afectando la elaboración de políticas públicas, que necesitan ser resultas a través del diálogo más que a través del ejercicio público.” (Cunill, 2004: 61). La deliberación contribuye

¹⁰ Nuria Cunill afirma que la participación ciudadana no debe ser identificada sólo con las formas de representación social en el gobierno. Menciona otras dos: la elección entre servicios públicos y la coproducción. La primera busca “incrementar la oportunidad de escoger entre distintas opciones de servicios producidos por instituciones públicas en competencia y cobrar por su uso, para facilitar la expresión de las preferencias ciudadanas”. Por su parte, la coproducción está más relacionada con la capacidad de los ciudadanos de contratar entes privados o auto organizarse para realizar una actividad originalmente estatal. Esta última es muy importante pues afirma que “las estructuras cooperativas autogestionadas por comunidades de base para la provisión de servicios públicos constituyen la máxima expresión de influencia ciudadana sobre la administración pública, a la vez que son el modelo por excelencia del gobierno societal” (Cunill, 2004: 67).

también a la eficiencia en cuanto permite el logro de consensos. Pero este principio debe asegurar a su vez la accesibilidad y la inclusividad en proceso dialéctico.

Autonomía y relevancia se refieren a que las expresiones ciudadanas sean evidentes puntos de crítica de la administración, tanto porque no son cómplices directos de los actos administrativos, como porque su influencia se ejerce en áreas de trascendencia social. Así se podrá ejercer un verdadero control con consecuencias por lo menos indirectas en la actuación pública.

Ahora bien, estos requisitos también tienen que ser vistos en el marco de las limitaciones intrínsecas tanto de la representación social como del funcionamiento de la administración pública. En la primera se pregunta “quién” es el que representa a los ciudadanos y si es legítima esa representación, es decir, si cumple el principio de equidad. Los ciudadanos deben estar en condiciones de participación porque tienen la información, la capacidad de organización y el interés en el tema. Por otro lado, existen áreas de gobierno que no son susceptibles a ser directamente vinculadas a la representación social, pero Cunill inmediatamente propone una solución a esta limitación (y también aplicable a la de representación social): la transparencia constituye el principal medio que dispone la ciudadanía para ejercer un control directo sobre la administración. Citando a Tesoro explica que “la auténtica transparencia no se limita a ofrecer acceso a ciertas colecciones de datos diseñadas y sesgadas ‘desde dentro’ sino que surge la posibilidad – de todo ciudadano – de obtener e interpretar información completa, relevante, oportuna, pertinente y confiable acerca de la gestión, del manejo de recursos y de la conducta de los servidores públicos.” (Cunill 2004: 78).

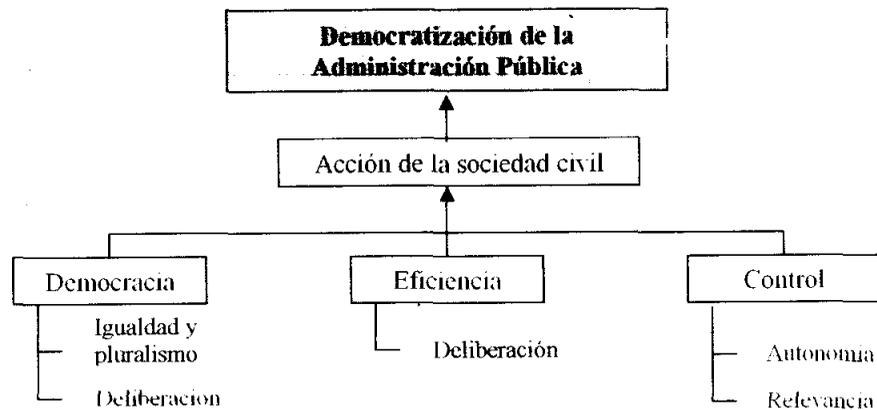


Gráfico 4.
Fuente: Cunill 2004.

La cuestión cultural:

El determinismo socioeconómico

Con el establecimiento de sus requisitos para el test de democracia, la intención de Cunill es hacer frente a una serie de elementos del ambiente socio-político que incesantemente se contraponen a la idea que hasta ahora hemos sostenido de *sociedad civil*. Como ya lo hemos visto en la literatura citada, *sociedad civil* se asume como punto de partida de la democratización y como pilar esencial de la eficacia en el ejercicio del poder. La autonomía y autolimitación son garantes del nuevo papel de intermediación y complementariedad con las esferas económica y política. Pero Alberto J. Olvera opina que su sobrevalorización puede llegar a tener consecuencias negativas, tanto académicas como en el ámbito gubernamental. Por ejemplo, la Nueva Gestión Pública tiene como principal tarea la reingeniería institucional, de forma que órganos ciudadanos puedan promover la eficiencia de las tareas administrativas y por tanto, legitimarlas. Sin embargo, prestar demasiada importancia a estos aspectos

institucionales (casi técnicos), deja en segundo plano la dimensión sociológica, o mejor dicho, la cultura política de la sociedad:

En efecto, las instancias formales de la participación no serán auténticas mientras no haya actores sociales reales que las usen constructivamente. Es un error conceptual, muchas veces repetido en México, pensar que desde el gobierno se pueden crear a voluntad nuevos actores sociales. Si bien es cierto que las instituciones importan, en tanto que facilitan o promueven procesos de aprendizaje colectivo, ellas no garantizan por sí mismas la autenticidad de los participantes. (Olvera, 2003: 23).

En el texto introductorio del libro *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Olvera ha concluido, con base a los estudios de caso que en él se encuentran, que existen una serie de mitos o generalizaciones sobre la sociedad civil que tienden a sobrevalorizarla. La experiencia, sobre todo la mexicana, ha demostrado que:

1. La sociedad civil como un conjunto de organizaciones es un complejo heterogéneo en el que sus propios actores están opuestos entre sí y formulan mecanismos diferentes de relación con el sistema político y el económico.
2. Dada su complejidad y la carencia de articulación como un todo, la sociedad civil como tal no tiene un proyecto general. Al contrario, cada asociación civil busca sus propios objetivos (de forma intrínseca, las únicas metas comunes serían la defensoría de sus derechos individuales y políticos, y la garantía del principio de tolerancia para su propia supervivencia).
3. Por tanto, la relación que mantienen con las instituciones varía de forma radical, desde una participación formal por medio de mecanismos de representación propuestos por el gobierno, hasta la movilización de protesta social o la indiferencia a la actividad gubernamental.

4. Si atendemos la interacción con la esfera económica y con la estatal, tenemos que considerar que el desarrollo desigual de alguna de éstas influirá directamente en el proceso de formación de la sociedad civil en una nación (inclusive en una región de un país respecto a otra): "... la sociedad civil tiene una composición variable en cada país de acuerdo con las condiciones históricas de su formación y desarrollo." (Olvera, 2003: 30).

Este último punto nos habla del componente cultural de la sociedad civil, el ambiente socioeconómico y político en el cual se desenvuelve no es de ninguna manera un factor secundario, por lo que implantar *sociedad civil* como manual de seguimiento en la administración pública, que necesariamente nos orientará a la democratización o a la eficacia gubernamental es una peligrosa equivocación. Al contrario hablamos de "un espacio de conflicto dentro del cual se procesan intereses y principios al mismo tiempo que se crean modelos de interacción con el mercado y el Estado que pueden o no favorecer la institucionalización democrática." (Olvera, 2003: 31). Así, la sociedad civil como un todo unido y coherente, una representación de la colectividad o un reflejo de la voluntad del "pueblo" es impensable. La heterogeneidad, la pluralidad política, la diversidad social y cultural, las desigualdades económicas derivan de forma lógica en un conjunto de agrupaciones que indirectamente (o por lo menos no de forma explícita) luchan entre sí para obtener una mejor posición o prioridad ante la autoridad estatal.

Hemos visto que la teoría sobre la sociedad civil en su noción contemporánea nos habla de un complejo de asociaciones que, independientes al ámbito político y económico, se mueven en el marco del diálogo y el consenso, buscando *influir* sobre el Estado y el mercado, al grado de diluir las fronteras entre las esferas social y política, pero encontrándose

seriamente determinadas por su contexto socioeconómico. Ahora, la influencia que tienen las asociaciones civiles se traduce en distintas formas de participación y por tanto, esas formas de participación se verán influidas por el posicionamiento social del individuo y la percepción que se tiene de éste. Para ello, acudiremos al libro de Alessandro Pizzorno, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, que trata a la participación política como una contradicción, más que un elemento de la democratización.

La perspectiva de Pizzorno es interesante ya que liga el origen de la participación política con la aparición y desarrollo de la soberanía popular. De modo que en el estado prerrevolucionario (estamental) la participación era automática con el nombramiento de los notables que conformaban el gobierno. “Cuando dicha correspondencia automática cesa, la participación política se convierte en un fenómeno significativo y comienza a ser un problema”. (Pizzorno, 1975: 18) Con la llegada de los gobiernos republicanos, se amplían los derechos políticos por parte de los ahora *ciudadanos* (no súbditos) y comienza la búsqueda de la legitimidad de los grupos de poder en aquéllos. Entonces, es cuando la participación política se presenta como paradoja democrática:

...una ampliación de la participación significa reivindicar un derecho de los ciudadanos comunes a acceder, en cuanto tales, a la esfera política, es decir, a participar en la formación de las decisiones que funcionan como vínculo de la comunidad nacional. Lo cual significa que el ciudadano común participa en la política con su propia identidad, o sea: con el peso de la propiedad, el prestigio, la capacidad de movilizar recursos y, en definitiva, con la fuerza que le corresponde en virtud de su posición personal (Pizzorno, 1975: 18).

Si bien, la democracia y el Estado de Derecho establecen que todos los ciudadanos como iguales pueden participar, esto no resuelve el problema de las desigualdades estructurales ya que son exportadas en la formación de grupos de interés que conforman la sociedad civil.

Pizzorno nos dice que el voto fue el primero en poner en jaque a la intervención directa de los grupos económicos (nobles y burgueses) en la esfera política, ya que ahora el ciudadano es quien decide libremente (por lo menos físicamente y no psicológicamente) el rumbo político por medio del sufragio secreto. Sin embargo, la penetración de lo *privado* en la esfera de la política continuó por medio de otro mecanismo: “el instrumento asociativo-organizativo, o sea el conjunto de grupos, de asociaciones, de organizaciones que aglutinan los intereses privados y los expresan políticamente. Este fenómeno hace posible que en la escena política se restablezca el peso de las fuerzas y por tanto de las desigualdades de la estructura social” (Pizzorno, 1975: 20).

Para comprender mejor lo anterior, presenta una dicotomía entre lo que él llama sistemas de solidaridad y sistemas de interés. En estos últimos, la acción del individuo tiene como objetivo mejorar su posición respecto a otros, es decir, busca su distinción sobre los demás; por ende hablamos de competencia entre los miembros de un mismo sistema. Ahora bien, las características opuestas, “de pertenencia al sistema, de identificación con el mismo –de un miembro con el todo- y de separación y eventual contraposición y conflicto con otros sistemas son propios de los sistemas de solidaridad.” (Pizzorno, 1975: 37) En este sistema no se busca la distinción de unos sobre otros del mismo sistema, al contrario, se busca establecer un área *de igualdad*, la cual es a su vez condición para la participación. De esta forma, partiendo de un sistema de desigualdades como las que se desarrollan económicamente, la acción de una asociación de solidaridad deber garantizar la equidad de los miembros. Esta es la propuesta principal del autor: *sólo se participa cuando se está entre iguales*.

Desprendido de ello, desagrega dos modelos de hipótesis que infieren que la participación política está directamente vinculada con el contexto socio-económico y cultural:

el primero de ellos nos dice que “la participación política es mayor cuanto más grande es la conciencia de clase” (Pizzorno, 1975: 48) Y esto se debe a que la organización, como unidad clásica de la participación, intensifica la identificación con alguna clase y sus valores, es decir que, aunque en un primer momento participar en una organización significa luchar por la igualdad, tarde o temprano se convertirá en estratificación en relación con otras organizaciones. Por ello, “la participación es más fuerte cuanto más fuerte es la lucha o la tensión que la clase, o una organización de clase, encuentra en relación a su adversario”. (Pizzorno, 1975: 52)

El otro modelo llamado de *centralidad*, nos dice que la participación política es mayor cuanto más elevada es la posición social del individuo, ya que gracias a las características socio-económicas con las que cuenta determinada persona, lo podemos identificar en una posición específica respecto al centro de toma de decisiones, y a su vez, la conciencia de su posición se traduce en la actitud que el individuo toma ante la decisión de participar (sentirse eficaz políticamente lo alienta a participar). Este modelo, por tanto, nos estaría infiriendo que la participación política es un atributo más (a favor o en contra) del individuo, en el sentido de que una alta posición social significa a su vez mayor interés e incidencia en la esfera pública, y en un nivel bajo, también bajo interés y de capacidad para participar en decisiones políticas.

Este modelo teórico es el que tratan varios autores del comportamiento político¹¹ como Russel Dalton, quien parte de la percepción actual de que los ciudadanos tienden a ser más apáticos en la utilización de sus derechos democráticos. Explica que aunque todos los ciudadanos gocen de amplios poderes de participación, la gente no utiliza todos o por lo

¹¹ Una de las escuelas del comportamiento político es la sociológica que tiene como máximo exponente a Lazarsfeld y que encuentra a las características sociales, demográficas, regionales o económicas que comparten los individuos de una comunidad, como condicionantes de la conducta política (generalmente el voto): se actúa políticamente como se es socialmente.

menos la mayoría de éstos, sino que tiende a especializarse en actividades que satisfagan sus motivaciones y le garanticen resultados. (Dalton, 2002: 33). Atendiendo las características de los participantes y en la naturaleza de la propia actividad, la participación difiere: en cuanto a la información requerida por el participante y la presión que se ejerce por la formación de acuerdos; por su identificación con actos de un extenso grupo social o con intereses particulares (el ámbito de alcance de los efectos producidos por la participación); por el desacuerdo o potencial de conflicto que presente la actividad; por el esfuerzo requerido o capacidad de iniciativa; y por la necesidad de cooperación que se requiere para la concreción de la actividad.

La decisión de participar o no y en los grados o magnitudes anteriores, se puede predecir atendiendo al “Modelo de Voluntarismo Cívico” de Verba, Shltozman y Brady (Dalton, 2002: 47). Marcan tres tipos de influencia en la participación, que predisponen al individuo para involucrarse en las formas de participación:

1. Las características personales: Las causas potenciales de participación en este sentido se refieren al estatus social, principalmente reflejado en el nivel educativo. Así la clase social alta tiene más tiempo, dinero, información y conocimiento que la induce a la participación. Otras características son la edad y el género.
2. Los efectos de grupo: Entre ellos destacan la influencia psicológica de la pertenencia a un grupo, principalmente la membresía en organizaciones no políticas.
3. Las actitudes políticas: Derivadas de las anteriores, pero que se refieren en términos generales a la satisfacción con el régimen político, el posicionamiento ideológico (izquierda/derecha) y la eficiencia política individual (sensación de que la participación tendrá efectos en el gobierno, y positivos para el individuo).

De esta forma, la pregunta de *por qué no participó*, encuentra tres posibles respuestas: no pudo hacerlo, porque tenía desventajas económicas; no quiso hacerlo, que implica la ausencia de compromisos políticos o ineficacia política; o porque no tuvo información o se encuentra en una posición de marginación o aislamiento respecto al grupo de poder. “La participación diferencial deriva no sólo de las disposiciones en motivaciones sino en las diferencias de acceso de los recursos de tiempo, dinero y habilidades que faciliten la actividad.” (Arzaluz, 2002: 66).

Un autor que refuta lo que hasta el momento se ha comentado del problema de la participación es Joan Font, cuando cuestiona la supuesta “crisis de las democracias representativas”, cuyo argumento sostiene que el ciudadano al alcanzar los ideales democráticos tendría que presentar una alta participación en asuntos públicos y dado que en la actualidad, la desigualdad económica se traduce también en desigualdad social (no todos tienen tiempo disponible fuera de sus labores, o no cuentan con la preparación necesaria básica y por tanto no demuestran interés en participar) se ha llegado a aceptar que la apatía política del ciudadano es normal (dentro de cierto rango). Sin embargo, Font hace distinción de algunos cambios sociales que no auguran un futuro tan desesperanzador, al contrario, amplían la gama de modalidades de participación, que la hacen más susceptible a la población no privilegiada:

1. *La movilización cognitiva*, que comprende la ampliación de la escolaridad promedio de la población (sobre todo en los niveles medio y superior) y el desarrollo de los medios de comunicación, tanto en su aspecto territorial como en su expresión libre de pensamiento. “La existencia de más información, de más predisposición a actuar por parte de estos ciudadanos más informados... suponen un conjunto de nuevas

oportunidades que convierten en obsoletas algunas de las viejas formas de actuación, sobre todo la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos” (en Ziccardi, 2004: 25).

2. *Públicos temáticos*: Incorporación de nuevos temas al universo político difícilmente identificables en una línea ideológica partidista única o en una división tajante de interés/desinterés: “... personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas y ámbitos políticos, a la vez que se comportan como espectadores apáticos en muchas otras áreas.” (en Ziccardi, 2004: 25).
3. *Recursos finitos del ciudadano medio*: Se refiere a la valorización del tiempo como un recurso escaso y variable de acuerdo a distintas circunstancias sociales, culturales y económicas, y por tanto, considerado como inversión que necesita ver los resultados fructíferos de su acción. Por lo anterior, se puede derivar que la consecuencia lógica de una desigual proporción de interés, tiempo y preparación en la población, es también una desigual distribución de la intensidad de la participación.

Entonces, ante la complejidad del mundo político-administrativo y de la indisposición de mucha información necesaria, el ciudadano debe analizarse en cuanto a la limitación de los recursos que posee (tiempo, preparación técnica especializada, percepción de su eficiencia política y derivado de lo anterior, interés que demuestra), por lo que las estrategias que se emprendan para motivar su participación deben enfocarse según el autor en:

- a) Reforzar el sector asociativo (su representatividad y su eficacia política)
- b) Buscar la participación del ciudadano no organizado (aleatoriedad e incentivos a la participación)

- c) Potenciar un cambio en la cultura política hacia una más participativa (como acción conjunta de las instituciones políticas, el sistema educativo y los medios de comunicación). (en Ziccardi, 2004: 28)

Basándose en una revisión de los mecanismos participativos de varios países europeos (incluyendo España) Font considera que todas las innovaciones al respecto se pueden clasificar en tres rubros: 1) Mecanismos de consulta a comunidades, 2) mecanismos deliberativos, y 3) mecanismos de democracia directa. Generalmente dirigido a organizaciones territoriales o sectoriales, el primero de ellos tiene como objetivo el diálogo e interlocución con los funcionarios públicos. Los consejos o asambleas ciudadanas se concentran en la planeación de proyectos o evaluación de programas emprendidos. Se basa en el conocimiento y experiencia que el ciudadano medio tiene sobre el tema (más cercano a una opinión) y no le requiere mucho mayor esfuerzo para su participación, más que el tiempo de levantamiento de una encuesta o asistencia periódica a reuniones.

Los mecanismos deliberativos comunes son los grupos de círculos de estudio, foros temáticos, visiones de comunidad y las conferencias de consenso. Necesita de la preparación del ciudadano en el tema del cual se requiere su intervención para que no sea un obstáculo la falta de información y se anule en cierto sentido la falla de distribución de recursos que hemos mencionado. Sin embargo, para que el diálogo pueda llevarse a cabo eficientemente y sobre todo, que surjan acuerdos como producto del proceso deliberativo, es necesario un reducido grupo de participantes, por lo que el problema es la representatividad de los grupos, no tanto la desigualdad de sus recursos disponibles.

Y por último, los mecanismos de democracia directa que suponen solventar las desventajas de los anteriores, al permitir que cualquier miembro de la comunidad pueda participar (inclusive sin tener que pertenecer a alguna organización particular) y también que llegue al mayor número posible de ciudadanos. Las más conocidas son las asambleas públicas, la teledemocracia y el referéndum, este último de mayor aceptación en la diversidad de países pero enfocado a problemas nacionales. Todos ellos presentan como desventajas “la falta de información, fricciones con los instrumentos de representación (partidos políticos) y posibles problemas de representatividad si el abuso o el mal uso de los instrumentos genera una escasa participación” (en Ziccardi, 2004: 38).

La participación ciudadana

Comúnmente, entendemos como sinónimos a la participación política, la participación social y la participación ciudadana. Este trabajo busca aclarar cada una de las definiciones anteriores con el objetivo de identificar las características de la última mencionada. Para ello, es necesario regresar a la contraposición entre lo social y lo político, que señalamos al comienzo de este documento. Como hemos visto, *lo social* era todo lo que no abarcaba la esfera política, entendida ésta como un sector de la sociedad exclusivo y que abarca a la clase gobernante sistemas de partido y propiamente el Estado. Pero Benjamín Arditi establece una distinción importante entre el adjetivo “política” y el sustantivo “político”:

La “política” tiene su propio espacio o *locus* público. Es el terreno de intercambios entre partidos políticos, de actividades legislativas y gubernamentales de elecciones y representación territorial y, en general, del tipo de actividad, prácticas y procedimientos que se desarrollan en el entramado institucional del sistema político o régimen político (...) Lo “político”, en cambio, es un tipo de relacionamiento que se puede desarrollar en

cualquier espacio, independiente de si pertenece o no dentro del terreno institucional de la 'política'. Incluye, pero rebasa ese terreno (Bolos, 2000: 31).

Entonces, aunque tiende a relacionarse todo lo político con la lucha por la imposición coactiva de valores a una comunidad social (poder político), la anterior aclaración nos explica que utilizándolo como adjetivo involucra tanto las cuestiones electorales y de pertenencia a las instituciones políticas, pero además otras actividades que se pueden relacionar con la esfera social propiamente dicha. Por tanto, la *participación política* nos refiere a un espacio amplio de acciones individuales o colectivas que “intentan influir o influyen en las acciones de gobierno directamente, afectando la implementación de políticas públicas, o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace esas políticas.” (Arzaluz, 2002: 69). Esta forma de participación difiere de la participación social, en que en esta última los individuos se relacionan con otras instituciones sociales y no tanto con el Estado.

Pizzorno diferencia la participación política con base en dos variables: la tendencia al interés privado o hacia la solidaridad política, y la intermediación con el Estado o fuera de éste.

Tabla 6. Distinción de la Participación Civil

	<i>La solidaridad política prevalece</i>	<i>La solidaridad privada prevalece</i>
<i>Acción insertada en el sistema estatal</i>	Profesionalismo político	Participación civil en la política
<i>Acción extraestatal</i>	Movimiento social	Subcultura

Fuente: Pizzorno 1975: 72

En el primer recuadro que intersecta la solidaridad política y la acción insertada en el sistema estatal, consideramos las áreas electorales, es decir, los partidos políticos que aunque se han considerado como intermediarios de la sociedad civil ante el Estado, su misión es el empoderamiento, la lucha por el poder político. En tercer recuadro se ubican los movimientos sociales, porque buscan objetivos solidarios a un grupo vasto de individuos pero se mueven en el ámbito de la extra-estatalidad, por medio de mecanismos no formales de participación. La subcultura agrupa a individuos que según los valores prevalecientes se sienten en condiciones de inferioridad y que por lo tanto consideran más conveniente restringir sus relaciones al área homogénea –un área de igualdad- delimitada justamente sobre la base del atributo común que determina la real o presunta inferioridad (Pizzorno, 1975: 65).

El recuadro en donde la solidaridad privada prevalece y la acción se inserta en el sistema estatal (y es precisamente ese carácter gubernamental lo que la distingue de la subcultura) es lo que nosotros entenderíamos como participación ciudadana y que el autor llama participación civil en la política.

Dalton contempla tres formas de participación política: el voto, la actividad en campañas políticas y la actividad comunitaria, esta última afín a la participación ciudadana porque se distingue por ir más allá de los tiempos electorales y de la plataforma de un partido político; porque requiere de un alto nivel de involucramiento y de iniciativa; porque los ciudadanos crean su propia agenda, los métodos de influencia y los tiempos en que los realizan; y basadas en la cantidad de información que se deriva de su relación con el actor político, ejercen mayor o menor presión política¹² (Dalton, 2002: 44).

¹² Mauricio Merino distingue las formas de participación de manera similar. Las cuatro formas de participación (el voto, la actividad en campañas políticas, las actividades comunitarias dirigidas a un fin específico y las acciones que se originan de un conflicto específico) se dividen en las que están

La participación ciudadana es así, un tipo de participación política, ya que busca la influencia directa en la política, y “ciudadana” porque el atributo *civil* del individuo (dotado de derechos sociales además de los que le permiten votar y ser votado) que no se pierde al participar en *la política*.¹³

Aclarada la relación de género/especie entre participación política y ciudadana, debemos también considerar las formas de participación que se desprenden de ésta última. Cuando un individuo decide su intención de influir en la toma de decisiones políticas sin abandonar su papel de ciudadano, lo puede hacer por medio de dos vías: actuando individualmente o por medio de una organización.

En este asunto, Arellano y Rivera subrayan que podría ser una contradicción considerar la organización participativa como prioridad en los procesos de gestión administrativa cuando, actualmente, se tiende a observar la realidad social como un flujo de acciones individuales que de manera inconsciente producen comportamientos colectivos tendientes a la eficacia. Pero una perspectiva instrumentalista de la participación ciudadana, nos explica que la misma racionalidad del individuo lo mueve a la acción colectiva, viéndola como un *instrumento* para alcanzar sus propios objetivos “con la intención específica de aprovechar las diferencias y talentos distintivos de cada individuo en un mecanismo de especialización de funciones”.

(Arellano y Rivera, 1998: 96)

orientadas a la formación de los gobiernos o integración de los órganos de representación, y aquellas que buscan influir en sus decisiones (Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México 2001).

¹³ Y no tanto ciudadana, por producirse específicamente en las ciudades. (Silvia Bolos dice que “la participación ciudadana a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares”). Mauricio Merino afirma, por ejemplo, que el adjetivo se debe al apego de la condición, precisamente, “ciudadana” del Estado de Derecho vigente: “... la participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo, la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de Derecho y la libertad de los individuos” (Merino, 2001: 31).

Este punto de vista, desde la perspectiva gubernamental, ayuda a simplificar el esquema de motivaciones e intenciones de los participantes, pues las razones por las que cooperan son fácilmente identificables y por tanto, se pueden definir estrategias de intervención sobre los incentivos individuales y mecanismos de organización y legales que faciliten el tránsito de las acciones individuales para el alcance de los objetivos colectivos.¹⁴

Siguiendo el texto de Arellano y Rivera, se plantea que la participación organizativa puede ser autónoma o “prediseñada” por las autoridades. En la primera encontramos ese tipo de organizaciones que tienen su origen externo y anterior a la disposición gubernamental hacia la apertura a su participación y por tanto mantienen sólo mecanismos de coordinación con el gobierno. Mientras que la organización prediseñada implica “la inducción de actividades por las autoridades, la imposición de ciertos mecanismos de participación “democrática” insertados en estructuras o de agencias externas”. (Arellano y Rivera, 1998: 103)

En este mismo sentido, Alicia Ziccardi realiza una tipología de la participación ciudadana organizada con base en su relación con la autoridad estatal: Institucionalizada (en cuanto existen mecanismos que el propio gobierno predispone para que la ciudadanía participe) y autónoma (cuando los ciudadanos se asocian independientemente de la estructura gubernamental, y por tanto la autoridad estatal no ejerce control sobre ellos; clientelística (normalmente se mueve en el ámbito de la informalidad y se refiere al intercambio de favores –recursos- y lealtad –voto- entre autoridad e individuos e incluyente o equitativa (cuando se

¹⁴ Pero cuando se atiende a la organización como tal, la simplificación de las demandas se ve seriamente limitada. La organización tiene una serie de inconvenientes en su conducta interior: la permanencia flexible de los miembros, la imposición de valores, la negociación informal y constante de valores, la formación de élites. Así, “el supuesto de homogeneidad de valores y preferencias no es encontrado en la realidad...” (Arellano y Rivera, 1999: 96). Si no se atienden los aspectos internos de la organización, el resultado esperado de la mayoría de los programas de desarrollo social basados en la participación organizada será negativo.

trata de involucrar a toda la ciudadanía sin hacer distinciones de grupos culturales, políticos, sociales o religiosos).

En síntesis, llamaremos *participación ciudadana* a aquella modalidad de participación política que busca influir directamente en la toma de decisiones políticas (especialmente en la producción y vigilancia de políticas públicas), ya sea individualmente o mediante una organización (autónoma o prediseñada institucionalmente), defendiendo su interés gremial por diversos medios, compitiendo con expectativas de otras organizaciones para adquirir prioridad gubernamental.

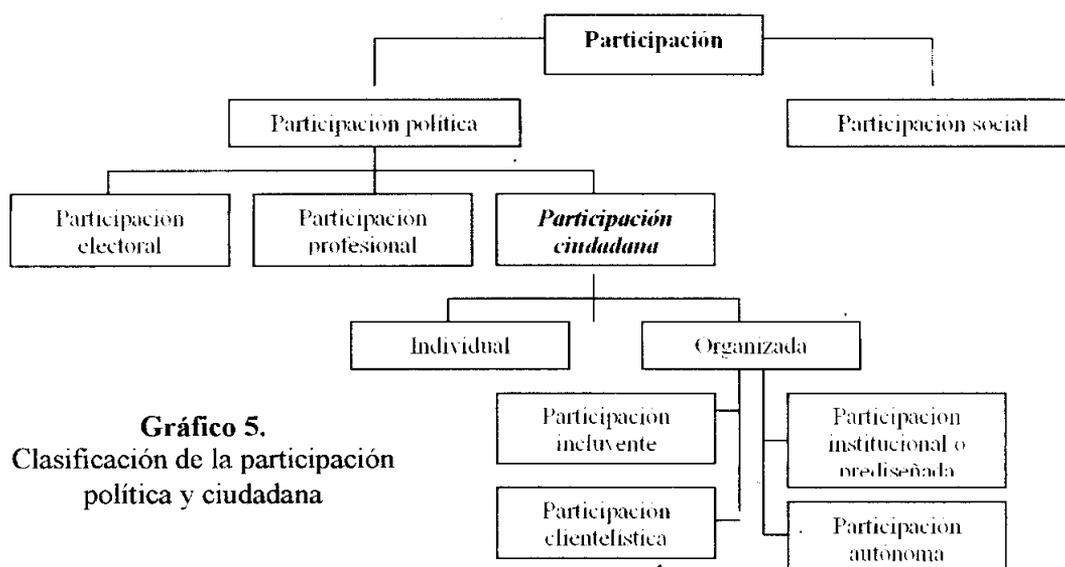


Gráfico 5.
Clasificación de la participación política y ciudadana

El espacio local: El papel de las organizaciones vecinales en el municipio

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía. (Ziccardi, 1996:13).

Los procesos de transición democrática iniciaron en los municipios, pues fueron los primeros en sentir la necesidad de demostrar eficacia administrativa para obtener la confianza, o mejor dicho, la legitimidad social para seguir en el poder. Además de que el municipio es considerado como la base de todo el proceso de democratización que en líneas anteriores hemos descrito, es en este nivel de gobierno donde, a decir de Ziccardi (1996), se diluye la frontera que distingue las decisiones administrativas y las políticas: la mala fortuna en las primeras redunda en peores resultados para las segundas y viceversa. Existe pues, una relación directa entre las peticiones y los resultados, entre los ciudadanos y los funcionarios públicos, entre las expectativas y las promesas políticas, y es en este escenario donde la participación ciudadana, entendida como la influencia directa en la toma de decisiones, auspiciada o permitida por el gobierno, puede realmente desplegarse.

El modelo administrativo municipal “de abajo hacia arriba” descrito por Guy Peters sugiere un nuevo proceso de elaboración de políticas públicas cuya lógica de acción se basa en los niveles inferiores de gobierno junto a la ciudadanía, donde se trazan en realidad las orientaciones de toma de decisiones, de forma que reflejen “de manera más directa la demanda de lo que constituye ‘la arena’ de elaboración de políticas, así como los deseos de las masas.” (Peters, 1995: 260) Porque los funcionarios públicos de los niveles primarios suelen ser los más familiarizados con la problemática social y con la ciudadanía como tal.

Pero este modelo tiene dos variables en que la ciudadanía mantiene relación con el gobierno municipal: cuando los individuos participan directamente con los jefes políticos ejecutivos de forma *plebiscitaria* (que correspondería a la participación ciudadana individual) o cuando lo hacen a través de grupos comunitarios. Este último, que generalmente es el que

goza de la preferencia de las autoridades locales suele acompañarse de varios problemas: 1) de representación, que ya habíamos señalado con Cunill y Pizzorno, pues prevalecen algunos sectores sociales sobre el interés general; 2) la participación ciudadana no garantiza la calidad de las decisiones tomadas, pues los ciudadanos carecen generalmente de información y preparación técnica que a menudo se requieren para analizar y solucionar ciertos problemas; 3) la participación organizada no es una buena opción cuando existen gobiernos divididos: la toma de decisiones democráticas siempre implican más tiempo; ahora, cuando se presenta la confrontación partidaria y además se agrega el ingrediente social externo, la elaboración de la política pública se pospondrá incesantemente.

A estos problemas Arellano y Rivera, enfocándose en el caso mexicano, agregan la preocupación por mantener la motivación por parte de los integrantes de las organizaciones (de manera que tengan la capacidad de reproducción de la acción organizada a través del tiempo), y la herencia institucional de un sistema político autoritario y de una cultura política impregnada de esa tradición, que desgraciadamente se ha acentuado en el nivel municipal¹⁵ (Arellano y Rivera, 1998: 94).

Por tanto no debe pasarse por alto el análisis del contexto socio-cultural. Si bien el clima político dio un vuelco con la llegada de la oposición al poder, la inercia de todo un sistema de usos y costumbres en la gestión municipal no ha corrido con la misma suerte. Aunadas a los indisposiciones institucionales del gobierno municipal (el corto periodo de administración, el

¹⁵ Al ser partícipe del análisis de innovaciones administrativas para el “Premio Gobierno y Gestión Pública”, Miguel Bazdresch señala que “... los gobiernos locales mexicanos, contra sus ideas y modos tradicionales, han tenido que abrir a los ciudadanos las puertas de la gestión de los asuntos públicos. (...) Desde aquellos que reflejan un verdadero cambio ideológico y consecuente abandono de la idea de gobierno representativo incuestionable (estilo muy escaso aún en México), hasta quienes por sólo interés politiquero de permanencia y popularidad se abren a fórmulas muy controladas, tramposas pero atractivas de participación ciudadana” (Cabrero, 2002: 438).

reducido presupuesto, la subordinación al gobierno estatal sobre todo en las capitales, el papel secundario del resto de los miembros el cabildo, etc.), las prácticas corporativas y clientelares del régimen priísta orillaron a la ciudadanía hacia una serie de hábitos informales de negociación para la resolución de sus demandas.

Para las grandes mayorías que no podían tener acceso a estos bienes por la vía del mercado, las prácticas clientelísticas fueron la opción que debieron aceptar, y estos procesos contribuyeron a que la administración municipal, en lugar de representar los intereses del conjunto de la sociedad local, formulara políticas, proyectos, acciones y beneficiaran a determinados intereses locales. Así las ciudades son en gran medida, el resultado y la expresión espacial de esta forma de gestión que contribuye a reforzar la fragmentación y la segregación social y territorial (Ziccardi, 1996).

De aquí se derivan las preocupaciones de las nuevas administraciones locales en cuanto a su relación con la sociedad: quiénes son los que están representando a la ciudadanía y con base en ello, cómo debe incorporarse su participación en la toma de decisiones. Por ejemplo, si se combate a la marginalidad social, ¿cómo se pueden incorporar organizaciones de ciudadanos que representen intereses de todo el espectro social, de forma que no se vulnere su autonomía y su independencia con la esfera política? ¿Son los gobiernos locales capaces de frenar la reproducción de las desigualdades socio-económicas mediante la participación ciudadana en las políticas públicas municipales?

Silvia Bolos en su estudio sobre las asociaciones civiles en la Ciudad de México afirma que “sólo en pequeños espacios de las organizaciones se consigue la institucionalización, es decir, una legitimidad entendida como reconocimiento: constituirse en interlocutores válidos frente al Estado y sus instituciones.” (Bolos, 2000: 33). Esos interlocutores deben gozar de atributos tales como la flexibilidad interna (la consecución sólo de intereses particulares a su sector social) y movilidad exterior (vínculo con otros actores políticos o sociales que le

permitan conseguir sus objetivos y también las distintas formas de participación a las que recurre).

Estas organizaciones se basan en redes informales de socialización (la familia, el trabajo) que persisten más allá de cualquier acción o movimiento político. Al ser unidades o células básicas de agrupación, los problemas públicos que salen a flote - los que conforman su esfera pública - son los que se vinculan con la vida cotidiana, como la prestación de servicios públicos elementales, la dotación de infraestructura urbana, en general, el mejoramiento de la calidad de vida (Bolos, 2000: 37). Todas son funciones de competencia municipal.

Por lo tanto resulta convincente que una política local orientada a la incorporación de la participación ciudadana, se oriente a las organizaciones vecinales. En el espacio urbano, por ejemplo, todos los habitantes son identificados por su pertenencia a una colonia, unidad habitacional o vecindad. Los servicios y obras de infraestructura públicos van dirigidos generalmente a la atención de necesidades de estas delimitaciones territoriales. Por lo que la pertenencia a dichas vecindades implica la compatibilidad de, además de ciertas características socio-económicas, laborales y culturales, problemas cotidianos relacionados con ese contexto espacial.

Es la unidad vecinal el punto donde se ordenan y jerarquizan las demandas más inmediatas a la ciudadanía y desde donde se orientan a la discusión en la esfera pública. Además, debido a que los lazos de solidaridad se basan en la residencia, las organizaciones suelen tener mayor posibilidad de permanencia en el tiempo, lo que hace sugerente su institucionalización para el proceso de políticas públicas.

Pero aunque la solución parece sugestiva a primera vista, Zermeño nos alerta: “no todo asociativismo empodera a lo social”. Esos profundos lazos comunitarios dejaron de verse en la

década de los cuarenta o cincuenta, cuando las redes estaban sumamente apegadas a la familia o la parroquia. Ahora, en la modernidad, la realidad está más cercana a la atomización social, a la anomia social en palabras de Durkheim. (Zermeño, 2001: 109) Las asociaciones de este tipo sólo son concebidas en momentos de emergencia, cuando un peligro los acecha.¹⁶

Esto pone en relieve que no debemos olvidar que como organizaciones presentan desventajas intrínsecas: “Con la incorporación de las relaciones de poder a la intencionalidad de la gente, se inicia un proceso en el que necesariamente se comienza a politizar las acciones y las demandas, teniendo como contexto el espacio geográfico (pero, siempre social) de la colonia.” (Bolos, 2000: 38). Este aspecto resalta la necesidad de analizar no sólo las bases institucionales del contacto con el gobierno, sino la forma en que se desenvuelve el proceso participativo dentro de las organizaciones sociales.

En su estudio sobre las organizaciones de vecinos del Distrito Federal, Zermeño nos explica la emergencia de cinco fenómenos que inhiben la horizontalidad de los comités vecinales y por tanto su funcionalidad como promotores de la participación ciudadana (Zermeño, 2001:112):

1. Encierro y aislamiento: Cuando los comités vecinales privatizan la vía pública (cierran las calles de acceso a la colonia), que a la larga significa pérdida de sociabilidad, es decir, la integración de un comité de colonos que debería servir para la construcción de lazos de solidaridad, actúa en un segundo momento para obstruirlos, para eliminar todo contacto innecesario con el exterior (promueve la atomización social)¹⁷.

¹⁶ De ahí el problema de mantener la motivación para pertenecer a la organización que mencionaban Arellano y Rivera.

¹⁷ Al respecto Nuria Cunill identifica dos momentos de la formación de organizaciones: cuando se busca la equidad de los ciudadanos para que tengan voz al participar en alguna asociación, y cuando se propicia la desigualdad, al atenderse los intereses sobre representados. (Cunill, 1997).

2. ¿Comités o sirvientes? Se refiere al círculo vicioso que se origina con una cultura política deficiente: acostumbradas a sólo delegar funciones y resolver problemas inmediatos, “la gente se niega a participar, los comités se debilitan y eso se hace evidente ante las autoridades, que en consecuencia, se desentienden más cómodamente de las demandas planteadas por esos entes debilitados y en ese círculo el prestigio de los comités sigue cayendo.” (Zermeño, 2001: 112).
3. Comités y partidos políticos: Por tanto, cuando los comités se sienten débiles por los factores enunciados prefieren unir fuerzas con otro tipo de organizaciones, cuyos liderazgos se encuentran claramente personalizados y comprometidos políticamente, como los sindicatos y los partidos políticos. “La falta de fuerza de los comités vecinales los empuja a aliarse a las formas verticales y caciquiles de la política que justamente trataban de ser contrarrestados con el sistema de comités vecinales.” (Zermeño, 2001: 113).

Así, la participación ciudadana que hemos identificado como “prediseñada o institucional” tiene efectos que sólo por observación directa se podrían haber examinado. En los estudios de caso que Arellano y Rivera formularon cinco conclusiones respecto a la implementación municipal de esquemas de participación ciudadana o comunitaria:

Primero. Las organizaciones necesitan tiempo para madurar, pues necesitan observar resultados y habituarse a la participación. Por tanto los proyectos de desarrollo social basados en la participación ciudadana deben plantearse que los resultados se obtendrán en un mediano o largo plazo.

Segundo. Las organizaciones ciudadanas van evolucionando, y en cada etapa requieren una atención distinta: cuando se origina necesita de convencimiento y mutuo ajuste de expectativas; cuando esta en desarrollo se busca su motivación para mantenerse participando; y finalmente, cuando ya se ha institucionalizado, debe ampliar los márgenes de participación y buscar objetivos de viabilidad económica y social.

Tercero. “La tendencia parece ser que las organizaciones inducidas desde las autoridades gubernamentales adquieren una lógica claramente utilitarista, y muchas veces evita sistemáticamente generar expectativas en el ámbito de los beneficios intangibles.” (Arellano y Rivera, 1998: 116) Esto, por lo general permite que la participación alcance objetivos materiales de manera más o menos rápida, pero a su vez provoca bajos niveles de participación y una tendencia acentuada hacia el estancamiento de la organización.

Cuarto. Las organizaciones prediseñadas tienden a ser influidas por la agenda local gubernamental y no al revés, como se esperaba que actuaran. (Arellano y Rivera: 114).

Por tanto, podemos concluir que si bien las organizaciones vecinales tienen como ventajas el control y la estabilidad de su participación, también existen variables relevantes en su ambiente interior (como las que Zermeño y Arellano destacan) que tienen seria incidencia en su actuación y las expectativas que generan. Un análisis completo debe evaluar no sólo la incorporación del elemento participativo en la gestión municipal, sino la calidad que sustenta, y para ello debe integrar la exploración de las innovaciones administrativas para incluir la participación ciudadana sin descuidar la eficacia administrativa y el consenso social, a la vez que debe realizar una apreciación de la vida interna de las organizaciones.

El Estado de Arte sobre la Participación Ciudadana en América Latina

La participación ciudadana es centro de atención a nivel internacional, no obstante, su introducción como elemento clave en la administración pública no tiene una observancia regular en su incorporación institucional, ni por los mecanismos utilizados, ni por una tendencia generalizada de éxito o fracaso. Como ya lo hemos mencionado, el término de los regímenes socialistas en Europa, volcó a los gobiernos a nuevas formas de gestión pública que incluían a la sociedad civil en la toma de decisiones del proceso de políticas. En Estados Unidos esta circunstancia carece un tanto de significado, dado que la participación era parte ya arraigada de su cultura, pero sí marcó diferencia el fracaso de las políticas de bienestar de los años sesentas, pues comenzó a otorgarse importancia a estudios como la implementación y la evaluación del proceso de políticas (Aguilar, 2003). Por su parte, en América Latina el proceso es disímil a los anteriores descritos:

A diferencia de los procesos que condujeron a aquel cuerpo selecto de países europeos, los modelos de la democracia occidental, a alcanzar un alto grado de injerencia ciudadana en la vida pública (conquista de derechos civiles en el siglo XVIII, de derechos políticos XIX y sociales en el XX), tal construcción de la ciudadanía ha sido negada desde la conformación misma de los Estados Latinoamericanos, en la segunda mitad del siglo XIX. El proceso de democratización desapareció por completo en los largos e intermitentes años de la dictadura a mediados del siglo XX y se debilitó aún más en medio de los procesos de ajustes estatales, liberalización e inserción de los países de la región en el marco de la globalización (Bombarolo, 2002: 7).

Esto es, mientras que en Europa se distinguían nuevas formas de cogestión de la sociedad civil y el gobierno y, en Estados Unidos, existían un sin fin de estudios orientados a la calidad de la gestión pública, en América Latina se buscaba la consolidación del sistema

democrático, cuyos resultados inmediatos suponían la calidad de vida apreciada en dichos países. La democratización surgió como necesidad ante las fallidas políticas del Estado de Bienestar, que dejaron a los países sumidos en crisis exorbitantes y con maquinarias de gobierno obsoletas y sumamente costosas. Sin embargo, poco a poco nos dimos cuenta que la democracia procesal (las elecciones competidas, libres y respetadas) no “nos había sentado tan bien” como lo esperábamos: seguía faltando un ingrediente clave para el verdadero cambio de las estructuras gubernamentales y políticas orientadas al beneficio de la población en general.

Fue entonces que, ante las difíciles circunstancias que pasaba Latinoamérica, los gobiernos comenzaron a pedir ayuda económica a organismos internacionales, que a su vez la condicionaban a una serie de requisitos, entre los que resaltaba la necesidad de un proceso de democratización de la administración pública basado en la apertura de espacios a la participación ciudadana.

Así, el contexto político-social de los países latinoamericanos resultó ser muy distinto e inconveniente en su aplicación, pues el principal obstáculo de la realización y continuación de verdaderas políticas de desarrollo era precisamente la disociación histórica del binomio Estado-Sociedad, ya que había presentado como una característica regional derivada de la conquista europea misma y que se sufría aún después del periodo de transición democrática de muchos de estos países.¹⁸ En palabras de Baltodano: “la construcción de un poder estatal dependiente de sus relaciones externas e independiente de largos segmentos de la sociedad,

¹⁸ “A pesar de los cuestionamientos a la(s) teoría(s) del desarrollo, no es menos cierto que parte sustantiva del trabajo teórico desplegado hasta la actualidad mantiene aún su validez. Desde una perspectiva latinoamericana sobreviven las explicaciones o teorías del subdesarrollo, muchas de las cuales, sin caer en simplismos interpretativos, todavía expresan gran parte de su vigor explicativo, tal como se manifestó anteriormente en relación a la teoría de la dependencia. “Pese a todos los agoreros que pregonan el fracaso de la(s) teoría(s) del desarrollo, tenemos que reconocer con asombro, que la mala y caduca teoría del desarrollo, continúa avanzado”, concluye Teztlaf, al romper renovadas lanzas a favor de la teoría del desarrollo (Ver Acosta, 2003: 6).

obstaculizó la formación de circuitos de comunicación entre el Estado y la sociedad civil capaces de facilitar el control democrático del Estado”. (Bombarolo, 2002: 7).

Estudios inspirados por las nuevas corrientes de democratización de la administración pública, de la nueva gerencia pública, del análisis de políticas, entre otras, arrojaron como reto para América Latina alcanzar el ideal, ya no sólo democrático procesal, sino del desarrollo social, como necesidad el establecimiento de un lazo entre la sociedad civil y el Estado por medio de la participación ciudadana, por ser sinónimo de “buen gobierno” tanto a nivel administrativo (eficacia en la orientación) como político (por cuestiones de legitimidad), a la vez que piensa que ataca los problemas que la democracia representativa originó y que significa en realidad el *pathos* del sistema político latinoamericano, y la reivindicación de los derechos de la ciudadanía (Canto, 2004).

Y de esta forma, se ha explicado por qué la democratización de la región (e inclusive el ascenso al poder de partidos políticos de izquierda) no se tradujo necesariamente en una mejora de condiciones de vida de su población, y a su vez por qué la ciudadanía tuvo que apelar a nuevos movimientos sociales que ya no estaban dentro de las luchas ideológicas de antaño (relacionados más con los movimientos postmaterialistas) y que le permitieron presionar a sus representantes, cuya legitimidad política estaba en crisis. En este rubro, dentro de las circunstancias particulares de América Latina ya descritas, encontramos dos formas de expresión de la *nueva sociedad civil* motivada por la tendencia global a la participación y por la necesidad de la democratización de sus instituciones administrativas para el desarrollo de sus países: la vía movimientos informales no institucionalizados (entre los que destaca los movimientos de cuestionamiento de la representación política, de derechos de las poblaciones

indígenas¹⁹, de reivindicación de derechos de consumidores, de defensa al medio ambiente, de derechos sectoriales o los movimientos sociales urbanos); y vía apertura de mecanismos de participación ciudadana formales, principalmente en los gobiernos locales. (Bombarolo: 2002).

Las experiencias latinoamericanas

Todas estas transformaciones, comenzando con la tarea de descentralización administrativa, son proyectos demasiado recientes, de poco más de una década de innovación y cuyos resultados hasta este momento son difíciles de sistematizar con tendencias regionales. En una revisión rápida de algunas experiencias de participación ciudadana en América Latina, Bombarolo nos explica que la década de los noventa se caracterizó en materia legal, por una oleada de inserción de leyes de participación en las cartas constitucionales de países como Colombia, Perú, Argentina, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica, Venezuela, Ecuador, entre otros (Bombarolo, 2002: 17), promoviendo principalmente mecanismos de democracia directa (plebiscitos, audiencias públicas, referéndum...). Derivado de esto, muchos países legislaron específicamente en la materia para desarrollar un sistema de participación, teniendo como principio generalizador la descentralización administrativa. Bolivia, por ejemplo, creó la Secretaría de Participación y Fortalecimiento Popular a nivel nacional, cuyos avances fueron “el reconocimiento de las organizaciones territoriales de base y las corporaciones territoriales de desarrollo” (Bombarolo, 2002: 19).

¹⁹ Que en el caso mexicano, los dos primeros, es necesario resaltarlos al ser trascendentales para la alternancia política.

Sin embargo, el autor afirma que la implementación de la profusa legislación producida durante la primera década de los noventa no resultó, ni resulta aún una tarea fácil para los Estados Latinoamericanos. Problemas económicos, legales e institucionales, sumados a referencias políticas por la cesión de porciones de poder y culturales en torno al significado profundo de la participación ciudadana, condujeron a que el sistema de “vasos comunicantes” entre Estado y sociedad civil esté aún débil en la región, a pesar de la nueva normativa. (Bombarolo, 2002: 19).

No obstante la complejidad de la región y sus problemas estructurales, se ha presentado una gama multicolor de experiencias localistas (pues la mayoría son innovaciones de nivel municipal) que han tratado de dar continuidad a la voluntad participativa, y que en términos generales se pueden dividir en:

- 1) Las experiencias de planeación de desarrollo local o de planeación estratégica, cuyos ejes particulares son la eficiencia, eficacia y legitimación (y la participación ciudadana necesaria para esta última). Inducidos por organismos internacionales, pueden registrar resultados tan variados, que no es posible aún afirmar la profundidad del cambio o del efecto de la participación en los procesos de planeación, aunque se prevé que debido a la temporalidad de la participación por medio de este mecanismo y dado que los resultados no están directamente vinculados con la planeación, este tipo de instancias participativas no tienen grandes efectos en cuanto a empoderamiento social.
- 2) Las del presupuesto participativo de las ciudades brasileñas (primero en Porto Alegre), considerado como la innovación latinoamericana más representativa en cuanto a su éxito y permanencia, ya que han establecido una serie de secuencias de toma de decisiones que combinan los mecanismos de participación directa con la selección de delegados y

la negociación con las agencias públicas, y además han sabido adaptarse y superar obstáculos para ser aplicadas a gran escala.

- 3) Definición de políticas y programas sectoriales, principalmente de cooperación con organismos internacionales, cuyos casos fundamentales son la intervención en desastres naturales como los huracanes de Centroamérica y el Caribe.
- 4) Consejos asesores o consultivos y mesas de concertación, cuya participación es muy fragmentada y específica a temas particulares, además que no constata resultados evidentes y directos con su participación.
- 5) Planeación participativa de programas y proyectos, relacionada con el primer punto, pero que se concretan a campos muy específicos de participación y que generalmente devienen en la conformación de redes temáticas de política pública.
- 6) Programas de formación para la participación, que no han tenido mucha presencia y que normalmente se trata de propuestas de ONG's, pero que si se les evaluara como agencias de fortalecimiento de capital social (precondición para el éxito de mecanismos innovadores de participación ciudadana) tendrían un apoyo gubernamental obligado.

Aún cuando no existan investigaciones (o están en proceso de elaboración) que sistematicen todos los datos arrojados por los proyectos innovadores de gobierno locales (debido a que su seriedad se debe sentar en un periodo largo de tiempo y los casos de participación ciudadana son muy recientes), existen trabajos que parten de las experiencias presentadas para concursos de innovación administrativa. Por ejemplo, la fundación Ford junto con instituciones académicas de países como Brasil, Chile, Perú y México han realizado

certámenes de gestión local desde 1996 (2001 en México) en donde se han presentado experiencias enriquecedoras en materia de participación ciudadana.

En el caso mexicano, el Premio Gobierno y Gestión Local da una perspectiva general de los principales avances del tema en el país²⁰. Del 2001 hasta la fecha, Fundación Ford y el CIDE han recibido por medio del premio un total de 2,210 programas para ser evaluados como ejemplos de la innovación municipal en México. Y a partir de los casos han arrojado las siguientes observaciones:

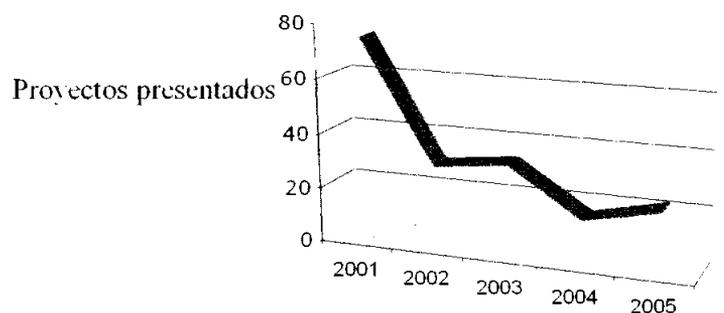
1. La falta de recursos es la principal dificultad que enfrentan los municipios, pero a su vez, la destacan como un aliciente para hallar nuevas formas de gestión que la subsanen. De igual forma, el periodo de tres años de la gestión, la no reelección y la incertidumbre electoral, hacen que el aprendizaje de las experiencias se torne sumamente necesario para la presentación de resultados oportunos para conservar el poder político.
2. La variable “origen político de los gobiernos que innovan” es importante pues, a pesar de la aparente distribución equitativa de los programas por partido político que representa al gobierno, sería interesante hacer un análisis más detallado en cuanto al tipo de políticas que presentan al premio por su tema, a la identificación con un esquema más general de partido o con algún proyecto de otro partido e inclusive su permanencia política (administraciones continuas en el poder), esto arrojaría resultados interesantes de éxito y fracaso con una variable político-electoral.
3. También ha analizado cierta correspondencia de la variable “tamaño de los municipios” y la incidencia al éxito del proyecto, debido a que existe mayor consenso popular en torno a los cambios (que al tratarse de poblaciones pequeñas no implican grandes

²⁰ Premio Gobierno y Gestión Local. Ver www.premiomunicipal.org.mx.

transformaciones): “Es satisfactorio observar participación de municipios pequeños en población pues, son quienes demuestran más claramente la potencialidad y creatividad que puede darse al interior de las instancias de gobierno más cercanas a la población, particularmente en sitios en donde la proximidad autoridad-ciudadano es un hecho cotidiano.” (Premio, 2005: 5)

4. Las principales innovaciones giran en torno a la Modernización Administrativa y las experiencias de política social. El caso del rubro que conjunta los proyectos de participación ciudadana es decepcionante al representar sólo el 7.92% del total de los proyectos recibidos en las cinco ediciones del premio, pero también por mostrar un decremento importante entre la primera edición del premio y las posteriores:

Gráfico 6. La Participación Ciudadana como innovación



Fuente: Premio Gobierno y Gestión

Pero llegado el momento de cuestionar la eficacia real de las innovaciones de participación que se han dado en Latinoamérica, si bien existen un sin número de análisis de casos concretos, carecemos de una sistematización que nos permita arrojar conclusiones que no sean anticipadas y equivocadas.

Uno de los autores que se arriesga a hablar al respecto, es Manuel Canto. Después de una exploración de las experiencias latinoamericana, establece como argumento que el grueso de las políticas de participación de la región se pueden reducir a “la consulta para las decisiones y para la implementación de las acciones específicas de los programas...” e inclusive “ha sido en el terreno del control social donde se observan resultados más halagadores” (Canto, 2004: 18); que el mecanismo predominante es el comité consultivo (en el caso mexicano en los COPLADE); y que las experiencias más cercanas a una real participación dirigida a la deliberación o toma de decisiones, son las de las ciudades brasileñas con sus presupuestos participativos. En conclusión dice que las políticas de participación ciudadana se encuentran en su fase inicial, por lo que nos encontramos en un momento coyuntural para evidenciar sus defectos y valorar sus virtudes. El autor subraya además de los anteriores, una serie de obstáculos o factores que hacen de la participación ciudadana una cuestión no tan sencilla para su implementación en la región latinoamericana. Además de los argumentos a favor y en contra de la participación en la toma de decisiones públicas que el Banco Interamericano de Desarrollo presenta en algunos de sus estudios (VER TABLA 7), Canto menciona otros puntos que caracterizan la circunstancia Latinoamérica y que determinan el destino de los mecanismos de participación ciudadana:

Tabla 7. Argumentos de la participación	
<i>A favor de la Participación</i>	<i>En contra de la Participación</i>
Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo	Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación
Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios	Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas

Generan aprendizajes sociales e innovación	Se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales
Fortalece las instituciones locales	Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes
Genera formación de capital social	Propicia la “informatización” de la política al abrir los canales alternos a los de representación institucionalizada
Fortalece la competitividad sistemática de la región o localidad	Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas
Contribuye a la formación y/o fortalecimiento de identidad local o regional	Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas

Fuente: Canto, 2004: 2.

1) *Controversia Representación/Representatividad*: Uno de ellos, es el conflicto que surge entre actores avalados por el proceso clásico democrático (elección) y aquellos a quienes se les considera con cierta legitimidad representativa por pertenecer a un sector o clase (que participan como “ciudadanos”). Esto se encuentra directamente relacionado con la idea democrática concebida culturalmente: si tenemos una democracia meramente procesal o representativa (que sólo reconoce a las autoridades que llegaron a serlo por un proceso formal), o por otra parte, si la concebimos como una democracia deliberativa en la que las decisiones políticas no se originan sólo de los funcionarios de alto rango (a quienes delegamos tal responsabilidad), sino de su diálogo con los afectados directos del problema: los ciudadanos.

Algo que las prácticas participativas del siglo XX arrojaron como aprendizaje es que la generación de espacios públicos de deliberación no necesariamente pasa por los procesos electorales y que tal vez tendríamos que distinguir entre representación y representatividad. La primera tendría más que ver con la delegación del poder presente en cada ciudadano, implica por tanto ponerse de acuerdo a través del voto mayoritario. La segunda tendría que ver más bien con la expresión de una opinión de un sujeto singular que se considera expresa la opinión atribuible a su grupo o clase (Canto, 2004: 4).

Otra restricción que el autor menciona, y que está relacionada con el problema de la representatividad de quienes participan, es la complejidad del espacio local en relación al número de actores a los que tiene que atender la administración. Para lograr acuerdos efectivos mediante la participación ciudadana es lógico que tratemos con un número limitado de personas, que cuenten con información, interés y recursos (tiempo y comodidad económica). Por tanto, una de las consecuencias lógicas es la formación de “élites participativas” y la desventaja de quienes tienen menos recursos para participar. Entonces estaríamos tratando con una minoría que probablemente no es la más representativa de su gremio, pero es la que está presente en los mecanismos de participación.

Por tanto regresamos al punto de contradicción de la participación de la que hablaba Pizzorno: contra la universalidad del voto de la democracia representativa, la participación constituye el regreso de minorías “privilegiadas” (por su organización y disposición de medios) a las instancias de decisión pública. La cuestión es contemplar la garantía de que el ciudadano común no organizado y con recursos limitados puede ser participe (y lo contemple como factible y como su derecho) en el proceso de políticas públicas. Entonces, las formas institucionales deben contemplar compensaciones en este sentido.²¹

2) *Glocalización vs. Globalización*: Aunque afirma que el gobierno local es el espacio más propicio a la apertura de la participación ciudadana, enfatiza dos restricciones inherentes de este nivel. Primero, recordando que la participación está determinada por el grado de

²¹ “El asunto de la democracia es si promueve el acceso de los demás a las decisiones y si con ello contrarresta las tendencias de las élites a excluir. Al parecer los mecanismos de participación y deliberación podrán jugar más su papel incluyente en la medida en la que se mantenga la demanda social por participar y se renueven las manifestaciones del poder que fuerzan a las élites a abrir los espacios, estableciéndose así los equilibrios a través de rediseños institucionales incluyentes” (Canto: 11).

complejidad del tema a tratar (inversamente), entenderemos que la participación ciudadana tiende a especializarse en asuntos muy específicos o sectoriales de la problemática social, provocando que se pierda la noción de conjunto, la visión global de desarrollo local sobre los aspectos que cotidianamente pueden parecer prioritarios: "...consecuencia de esta mirada sectorial y fragmentada de agencias y distintos líderes, la participación se queda muchas veces en lo pequeño, en la mera satisfacción de una necesidad específica o en la solución de un problema muy localizado, y se pierde de vista las soluciones grandes, las soluciones de la ciudad, las miradas a largo plazo, la lectura intersectorial de la realidad municipal" (Canto, 2004: 12). Prueba de ello, es que la mayoría de las experiencias que observamos en América Latina giran en torno a la participación en obras públicas y servicios municipales.

Y por otro lado, reiteramos la relación indirectamente proporcional del tamaño del municipio (metrópoli, ciudad media, comunidad rural) con el grado de intervención ciudadana de forma que esa participación "tiene una incapacidad de control de las variables fundamentales que afecta el desarrollo... las decisiones a las que tienen alcance no abarcan aspectos tales como la generación del empleo, la orientación de la política económica o del gasto público, fundamentales para el desarrollo social y cuya influencia habría que ubicarla en otros órdenes de gobierno, e incluso en el ámbito internacional" (Canto, 2004: 5). Encontramos aquí a la cuestión de si en realidad el movimiento internacional de volver la mirada a lo local, a los problemas cotidianos y las soluciones factibles y evidentes, puede ser una especie de defensiva de los Estados ante el proceso de globalización y su pérdida gradual de injerencia sobre la vida de sus ciudadanos, es decir, un proceso de glocalización:

... se requiere una "glocalización" puesta en marcha desde lo local, y no una "glocalización" desde la perspectiva global de los intereses de las empresas transnacionales o de los centros de poder político mundiales, que valoran lo local en

función de sus racionalidades globales y en algunos casos simplemente para pulir su imagen social o ambientalista... Para evitar una marcha continuada detrás de un fantasma, el tema del desarrollo debe replantearse a nivel amplio en el marco de instituciones que aseguren la vida en el planeta. Los campos de acción no se agotan en el ámbito nacional, si no que deben proyectarse tanto desde lo local como hacia lo global. Esto implica ir gestando, desde lo local, espacios de poder real, verdaderos contrapoderes de acción democrática en lo político, en lo económico y en lo cultural. (Acosta, 2003: 15)

3) *Las complejidad de la política local*: Sobre todo, porque la situación latinoamericana es muy particular por las desventajas de su nivel municipal. Por ejemplo, analizando varias experiencias, se observa que los mecanismos de participación creados generalmente por partidos de izquierda, después de un tiempo de estabilidad política encuentran incertidumbre en su continuación con el cambio de gobierno, debido a que son identificados con algún partido en particular. Y aunque es una interrogante interesante saber si es la permanencia partidaria la que incentiva la participación o ésta genera la permanencia partidaria en el poder, ejemplifica con el caso de los consejos ciudadanos de Curitiba Brasil que “conforme se da la moderación de las experiencias participativas, conforme se convierten en instituciones sociales, tienden a que sus prácticas no dependan de que un determinado partido esté en el poder, o tal vez podríamos decir que tiende a la despolitización de las prácticas” (Canto, 2004: 14).

Pero uno de los factores más mencionados en la literatura sobre las políticas de participación en América Latina es su interacción con la estructura gubernamental: se relaciona con el dilema de si la participación ciudadana depende más de la demanda social o de la oferta gubernamental, o mejor dicho, si es mayor el deseo o voluntad de incurrir en las decisiones gubernamentales o es el gobierno quien busca incentivar la participación y cuál es el objeto de la adecuación o adaptación.

Respecto a este punto Denilson Bandeira, haciendo referencia a las experiencias de los municipios brasileños que a partir de las modificaciones de su Constitución de 1988 se han suscitado, explica que los factores determinantes que estimulan la participación de la sociedad en las acciones programadas por un gobierno local son tanto el desenvolvimiento de la sociedad civil, como el grado de compromiso que presenta los gobiernos que incorporan los mecanismos desde los altos niveles jerárquicos hasta aquellos que realmente implementan la política (Bandeira, 2005). El primer punto, se basa en la preexistencia de una cultura cívica que dará mayores probabilidades de construcción de capital social dispuesto a participar en mecanismos institucionalizados (y también informales). Así, como algunos factores culturales como los derivados del autoritarismo, la ausencia de precedentes de organización social, entre otros, son causa de muchos fracasos de programas de participación ciudadana, el “enfoque de confianza recíproca existente en la sociedad” puede ser una clave para el éxito institucional. Sin embargo, este punto de vista se vence ante la idea de que las innovaciones son inútiles al tratar de vencer la herencia histórico-cultural de un lugar.

Por otra parte, se encuentra la perspectiva que enfrenta esta posición diciendo que una acción institucional puede desencadenar una sinergia entre el Estado y la sociedad y fomentar la participación cívica (esto lo retomaremos con el texto de Enrique Cabrero cuando explica el *motor endógeno de la acción pública local*). Así, el fracaso o éxito de la organización social se debe a la presencia o no de incentivos institucionales. Es decir, se ve como variable clave el *diseño o formato institucional* sobre las estrategias de participación:

... en qué nivel es posible asociar cambio institucional y empoderamiento? Entendido éste como un proceso de fortalecimiento de recursos y capacidades de comunidades pobres y excluidas, dotándolos de condiciones de participar en la implementación de políticas públicas y activamente en el proceso deliberativo, y de responsabilizar a las

instituciones y actores involucrados en tales deliberaciones, tornándolos más transparentes y efectivas (Bandeira, 2005: 4).

Ahora bien, para poder tratar el empoderamiento, es necesario garantizar la igualdad de condiciones para que sea posible esa participación. De esta forma, las estrategias deben ir orientadas a esta cuestión enfrentándose a dos clases de problemas característicos de la realidad latinoamericana:

- a) Problemas de Acción Colectiva: Cabrero explica cómo los problemas de organización, movilización o participación se acentúan con la desigualdad económica de la población en cuatro aspectos: i) El costo de oportunidad de la participación de los grupos pobres es muy alto (exige tiempo libre y la renuncia de renta que podría ser adquirido con la utilización de dicho tiempo). ii) El bajo nivel de información relevante sobre políticas públicas en este sector social. iii) Baja capacidad de negociación de los grupos pobres, que consideran que las oportunidades de tener acuerdos favorables son improbables). iv) Baja efectividad de instituciones políticas formales, pues no siempre mayor proximidad de la población con las instituciones se traduce en mayor efectividad, por lo menos no es una relación obligatoria en los sectores vulnerables.
- b) Control sobre los gobernantes: Respecto a la transparencia, el acceso a la información, cuya distribución también es desigual y privilegiada entre los diversos sectores de la población.

Tabla 3. Dilemas y condiciones favorables por fase de la política			
Objetivos	Dilemas organizacionales básicos	Fase del Ciclo de Política	Condiciones favorables
Consulta a los grupos sociales	Problemas de acción colectiva	Toma de decisiones	Confianza y legitimidad en cuanto a la iniciativa
Creación de mecanismos inclusivos de toma de decisiones y deliberación	Problemas de acción colectiva	Toma de decisiones	Alto grado de institucionalización de mecanismos. Baja polarización. Confianza entre actores. Sociedad civil activa. Capital social en el sector público.
Aumento de capacidades de monitoreo y fiscalización	Problemas de control social	Implementación	Alto grado de institucionalización. Sociedad civil activa y organizaciones especializadas. Democracia con activismo judicial. Capital social en el sector público.
Promoción del control social y responsabilidad administrativa	Problemas de control social	Toma de decisiones e implementación	Democracia con activismo judicial. Ambientes marcados por fuertes articulaciones de sectores populares con instituciones formales
Gestión directa en programas	Problemas de control social	Toma de decisiones e implementación	Alto grado de institucionalización. Estabilidad político-institucional. Reglas estables (de financiamiento y cooperación)

Fuente: Bandeira, 2005.

Independientemente de que el mecanismo esté perfectamente delineado para atacar los dilemas organizacionales ya descritos, no cabe duda que el contexto político de cada lugar (dado el ambiente en que se desarrolla y la capacidad social de promover y utilizar la política)

es el que determina los distintos resultados de que cada uno de los mecanismos de participación:

Los mecanismos de participación ciudadana impulsados “desde arriba” pueden ser vistos – en cierto modo- como la expresión de una corriente descentralizadora, es decir, como parte de un proyecto político de cambio que instala ciertas reformas (como fue el caso de los Presupuestos Participativos en Brasil) o bien como un intento para brindar mayor legitimidad social a un sistema político en crisis (como parece haber sido el caso de Colombia y Bolivia). En este último caso, los riesgos de institucionalizar instancias de participación sin una contraparte social efectivamente fortalecida y competente, son mayores. Pero también las acciones con un sentido político democratizador se convierten en espacios públicos sólo si encuentran contrapartes y dinámicas sociales adecuadas (o contribuyen a fortalecerla): “La evidencia parece indicar que un mismo mecanismo de participación o espacio de concertación funciona de manera distinta según sea la tradición previa tanto de acumulación de capital social como de capacidad institucional del Estado local” (Bebbington, 2005: 8).

El enfoque de políticas públicas

Hacer un análisis de política pública como metodología base de un fenómeno político-social, tiene como finalidad la evaluación objetiva de acciones gubernamentales concretas, de manera que sea susceptible deducir los obstáculos que encontró para resultar un fracaso o los elementos que propiciaron su éxito como proyecto. Toda la literatura que se deriva de este enfoque de estudio (generada principalmente por la escuela norteamericana), resalta el origen

de la preocupación por el *policy making*: la crisis del Estado de Bienestar y de los modelos neoliberales, estos últimos sobre todo en América Latina. Así, como cuando hablábamos del término *sociedad civil* y cómo surgió de la crisis de los regímenes totalitarios, el interés por el análisis de políticas públicas y de cada una de sus fases (agenda, planeación, implementación, dirección o control) corresponde al fracaso estatal en la resolución de problemas socio-económicos estructurales, tales como la pobreza, el desarrollo económico o la eficiencia de los servicios públicos.

El Estado de Bienestar significaba en el imaginario colectivo la garantía de condiciones mínimas de calidad de vida (sin la restricción de libertad que suponía necesario un régimen socialista): prestación de servicios públicos de interés social como educación, vivienda, atención médica y asistencia social; un sistema impositivo progresivo; la redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un rédito mínimo; la garantía a todos los ciudadanos de empleo y una pensión para asegurar un rédito de seguridad aún después de la cesación de la relación de trabajo, etcétera. Todo esto se lograría con una intervención estatal circunscrita en áreas prioritarias de las economías nacionales, para crear las condiciones de crecimiento necesario, otorgando una fuerte cantidad de presupuesto al gasto social.

Sin embargo, aunque no se le pueden negar resultados positivos en sus primeros años de actuación, dicho imaginario colectivo cambió la visión del Estado de Bienestar sinónimo de calidad de vida, a las degeneraciones que lo caracterizan con el correr de los años: paternalismo, intervencionismo, corporativismo, ineficiencia, burocracia (en sentido peyorativo), etc. Pero además de ello, aunado a la crisis de las democracias representativas (que corresponden a la crisis de los partidos políticos, de las instituciones como las Asambleas Legislativas y de la figura presidencial), Estado de Bienestar significó disociación de la

sociedad civil en la toma de decisiones públicas: más allá de la atención a sus demandas y necesidades, los ciudadanos no tenían voz para proponer alternativas de acción, es decir, para incidir en el desarrollo de su localidad, ya que todo se dirigía desde un centro todopoderoso de planeación y ejecución, que determinaba el rumbo de las distintas regiones del país, cualesquiera que fuesen sus diferencias.

Por ejemplo, Cunill nos explica que en un primer momento se consideró indispensable la garantía de una condición social igualitaria mediante la provisión de servicios básicos o de bienestar a la población (en Ziccardi, 2004) Sin embargo, una de las críticas que se obtuvo después de su imposición fue que, más que estimular la participación ciudadana debido a la redistribución económica supuesta, se provocó el inmovilismo social, la apatía política, el hábito paternalista. Por tanto, la autora planteaba la necesidad de un cambio institucional donde se asegurara la democratización de los procesos de formación de decisiones:

Hasta hace poco suponíamos que el único problema era lograr instituir derechos sociales a través de una provisión estable de servicios sociales. Hoy sabemos que si bien ésta es una tarea insoslayable en el camino hacia la democracia y el desarrollo, no es suficiente puesto que quiénes y cómo resultan implicados en la tarea, afecta no sólo la eficiencia de los servicios sociales, sino las propias posibilidades de la democracia y el desarrollo (en Ziccardi, 2004: 73).

Es así como se desarrollaron nuevos modelos de gestión gubernamental que trataron (y tratan aún) de contrarrestar los efectos negativos que el “Gran Gobierno” heredó al mundo contemporáneo. Enrique Cabrero, por ejemplo, nos explica cómo el enfoque de “*Management*” es una nueva opción de análisis de la administración pública resultado de la crisis de Estado de Bienestar desmembrado en tres crisis subalternas:

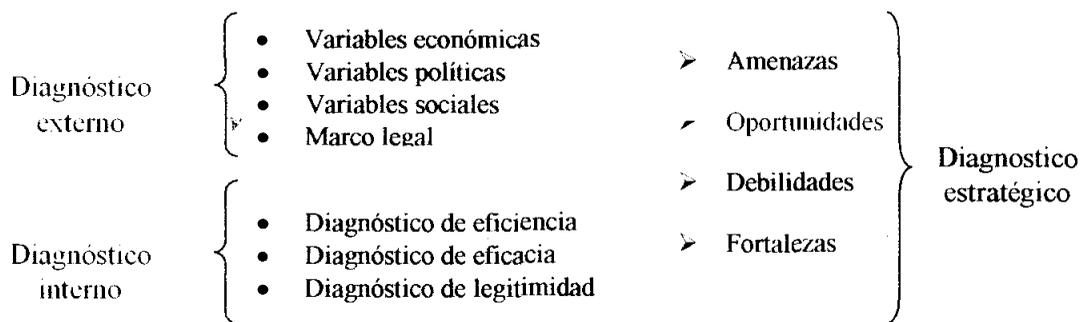
... la crisis de eficiencia de las agencias gubernamentales que pone en duda la sobrevivencia de las mismas; la crisis de la eficacia de las acciones gubernamentales, que debido a su dispersión no focalizan sus impactos y muy frecuentemente no solucionan problemas públicos; y la crisis de legitimidad debido a la falta de credibilidad y confianza en agencias de gobierno. (Cabrero, 2000: 20)

En relación a estos tres elementos, la gerencia pública se desarrolla en un plano de tres ejes (eficiencia, eficacia y legitimidad), que si bien no pueden ser conquistados al cien por ciento, busca una “mezcla estratégica” que los integre y le dé preponderancia al elemento que más lo necesitase. El marco de análisis tridimensional se distingue de otros, precisamente por la incorporación de una variable *político-social* a los enfoques gerencialistas de la administración pública: la *legitimidad* entendida como el “marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar” (Cabrero, 2000: 22).

Cuando la *planeación estratégica* estaba en su punto máximo como herramienta de gestión pública, se le justificó por la llegada de la incertidumbre al ambiente político, económico y social, pues obligaba al administrador a revisar constantemente los objetivos y los medios que se proponían en el inicio del proyecto, ya que se detectaban nuevas variables que anteriormente no influían en los sistemas autoritarios y que permitían el desarrollo de los sistemas del planeación tradicional (Ver Figura 6). Y como dice Cabrero, “si hay un nivel de gobierno en el que la incertidumbre está presente, y en el que los cambios de preferencia de los ciudadanos afectan, es en el nivel municipal, es por ello que la flexibilidad y la capacidad de reacción y ajuste oportuno es vital para el gobierno municipal urbano en el contexto

contemporáneo.” (Cabrero, 2000: 29). Y precisamente se referían al componente social participativo que comenzaba a levantar la voz.

Gráfico 7.
Planeación Estratégica



Fuente: Cabrero: 2000.

De esta forma, se dirigió la atención a las variables socio-políticas para la puesta en marcha de cualquier política pública de cualquier nivel gubernamental. Esto es, una metodología para el diagnóstico de variables tanto internas como externas a la instancia gubernamental encargada del proyecto que permita evaluar las condiciones preexistentes y los resultados arrojados por la implementación.

Cabrero difunde la transformación del papel del municipio de un mero prestador de servicios a un “eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana” (en Ziccardi, 2004: 117). Por ejemplo, en el área de políticas sociales el gobierno local se promueve como estrategia número uno en el panorama mundial. El autor describe cómo los gobiernos locales en Francia, España, Estados Unidos, Brasil, Chile y recientemente México, innovan políticas sociales mediante acciones

comunitarias y de participación ciudadana. En una revisión de dichas propuestas²² encuentra tres diferentes orígenes de la iniciativa: las políticas emergentes que se desarrollan a partir de una crisis o necesidad vigente de atención a un problema resentido por la población; las políticas de cogestión, originadas por una voluntad de interacción entre gobierno y ciudadanía; y las políticas intergubernamentales que surgen por la convergencia de intereses entre niveles de gobierno (en Ziccardi, 2004: 121).

Todas estas innovaciones de intervención ciudadana en programas sociales deben ser atendidas a la luz de una variable sumamente importante: el nivel de intensidad de la acción pública local, entendida ésta como “no sólo la acción gubernamental, sino la acción colectiva en que actores gubernamentales y no gubernamentales actúan en torno a una política pública específica” (en Ziccardi, 2004: 121).

Tabla 9. Nivel de intensidad de la APL*

Baja Intensidad	Los “beneficiarios” son vistos como receptores del servicio público y la ciudadanía se considera también como pasiva.
Intensidad Media	Los sujetos son participes por medio de consultas, generación de propuestas y evaluación de programas. Está fuertemente arraigada a la visión gerencial de “clientes” que demandan calidad en servicios.
Alta Intensidad	Se refiere a la participación estratégica en los fines del programa. Los ciudadanos se consideran “eficientes” para la toma de decisiones e implementación de políticas públicas y el gobierno local tiene la voluntad política y los medios institucionales para involucrarlos.

*APL: Acción Pública Local

Fuente: Ziccardi, 2004.

²² En Brasil, Chile y México (ver Cabrero en Ziccardi, 2004).

La acción pública local y la implementación

Uno de los desarrollos teóricos más recientes, es el que considera al gobierno municipal como un actor más, al nivel de otros agentes no gubernamentales en la formación de una gran acción conjunta de consenso y deliberación democrática: la acción pública. Este enfoque retoma varias corrientes teóricas que en las últimas décadas han tenido una gran resonancia: la teoría de la Gobernanza, análisis de políticas públicas, la teoría del régimen urbano, entre otras, pero con una nueva sensibilidad y perspectiva.

Una de las principales tesis del libro que lleva este nombre y cuyo autor, Enrique Cabrero, ha desarrollado ampliamente, se refiere a las contradicciones económicas y sociales que contextualizan el municipio latinoamericano:

Las democracias nativas aparecen entonces condicionadas por complejas condiciones de inicio (oligarquías vernáculas organizando sus negocios; enormes periodos de la historia truncados donde se destruyeron los pocos avances realizados (dictaduras sangrientas); y ataduras internacionales severas vinculadas a la inserción en el comercio internacional y las obligaciones de las deudas contraídas en la segunda mitad del siglo XX. Todo esto, teñido por fuertes dosis de clientelismo político, corrupción desenfrenada de la dirigencia y una débil voluntad de construcción colectiva nacional de parte de las burguesías locales. (Bombarolo, 2002: 7).

Esas desventajas exógenas que lo caracterizan, son los verdaderos obstáculos del desarrollo de los municipios y pueden ser coartados por un “motor endógeno” al que llama acción municipal. Esto quiere decir que los participantes gubernamentales y sociales de las políticas públicas deben estar en disposición de generación de ideas, proyectos, consensos, decisiones y acuerdos, de forma que exista un clima de coherencia interior que le de fortaleza para afrontar dichas trivialidades externas.

Para que tal articulación y coherencia se presenten, son requeridas una serie de condiciones que el autor explica a través del término *configuración*. Por un lado, tenemos una configuración gubernamental compuesta por el presidente municipal, su gabinete, el cabildo y el resto de los funcionarios públicos. Los empresarios los líderes ciudadanos, las ONG's y los líderes de opinión, entre otros, forman la configuración no gubernamental. Ambas poseen una regulación interna, entendida como un sistema de idearios, costumbres, demandas, aptitudes que conforman su imaginario de acción colectiva en el municipio. Entonces, Cabrero propone que la generación de una acción pública local de motor endógeno (entendida como aquella conjugación de intereses que logren el desarrollo del municipio más allá de sus desventajas exógenas) dependerá de que “la configuración de actores locales evolucione de tal manera que permita avanzar en la construcción de un proyecto común” (Cabrero, 2005: 90), basado en un “grado de convergencia” entre la configuración gubernamental y no gubernamental. Por lo tanto, la situación ideal trataría con actores gubernamentales dispuestos a innovar mecanismos administrativos y técnicos que promuevan los espacios de concertación social, y que además los actores sociales, no sólo perceptivos de la innovación, los utilizaran y propusieran mejoras o alternativas. Todo lo anterior en un ambiente de disposición al diálogo, de enfrentamiento de argumentos y cooperación.

Desgraciadamente, es rara la coyuntura histórica que se presenta bajo tales condiciones en la región. Por lo que existe una alternativa más próxima a la realidad latinoamericana:

Cuando las configuraciones gubernamental y no gubernamental no convergen en el tiempo hay pocas posibilidades de que se genere un “motor endógeno”, a menos que pese al desfase de ambas configuraciones, se de una “conexión” entre la evolución de las mismas y la dinámica de una de ellas logre “jalar” a la otra, acelerando su transformación y acercando a la sincronía y a la convergencia” (Cabrero, 2005: 92).

Esto quiere decir, que en caso de que no exista concordancia de voluntades para el desarrollo de un proyecto conjunto, alguna de las configuraciones de actores puede propiciar las condiciones para ello. Las innovaciones administrativas de participación ciudadana de muchos gobiernos locales que no cuentan con un capital social afianzado (configuración no gubernamental) son ejemplo de lo anterior. Pero también se dan aquellas presiones sociales (generalmente caracterizados como movimientos o luchas sociales) que demandan el cambio institucional en pro de un proyecto particular. Los dos caminos llevan a resultados diferentes: generalmente los proyectos innovadores de la gestión gubernamental son frágiles, inestables, temporales, cuyo máximo resultado es a la formación de una red temática de política pública. “Cuando es sólo la dinámica de la configuración no gubernamental lo que impulsa un motor endógeno... el resultado es poco predecible... puede derivar en una ruptura o en un proyecto fracasado, o excepcionalmente en un proyecto innovador exitoso que genere mayor intensidad en la conexión y logre convergencia.” (Cabrero, 2005: 95).

De esta forma, Cabrero formula una lista de “Itinerarios de evolución de la acción pública local” que corresponde a los arreglos institucionales de la configuración gubernamental y no gubernamental. A la primera corresponden:

1. Tradición gubernamental: Caracterizada por una débil competencia política, por la propensión del corporativismo, la realización de políticas públicas “desde dentro”, por funcionarios de partido, etcétera.
2. Innovación gubernamental: Cuando existe una fuerte competencia en el contexto político (como en los momentos de alternancia política), la relación gobierno-sociedad se limita a

proyectos específicos, existe cierta apertura a nuevos actores, generalmente del sector privado, por lo que la gestión está orientada a dichos sistemas.

3. Transformación gubernamental: Se refiere a un contexto de competencia normalizada (alternancia con estabilidad), donde la estructura administrativa está abierta a la cogestión, la toma de decisiones es “de abajo hacia arriba”, existe servicio de carrera y permanencia de los funcionarios públicos y se consolidan los nuevos sistemas de gestión municipal.

Por su parte, en la evolución de la configuración gubernamental podemos encontrar el siguiente itinerario:

1. Propensión a la no cooperación: Relacionada con la tradición de apatía, inmovilismo, con un tejido social desarticulado, caracterizada por una fuerte presencia corporativista, en donde la sociedad organizada es casi inexistente.
2. Propensión a la movilización: Cierta activismo político, generación de asociaciones civiles más activas, liderazgos autónomos diversos y existencia de coaliciones sociales con un proyecto de crecimiento con ciertos aspectos comunes.
3. Propensión a la cooperación: La actitud social está más asociada a la participación y su afianzamiento, existe un tejido denso de actores y ONG's y liderazgos regulados en redes de participación.

El cuadro siguiente nos muestra la resultante de cada uno de los casos de evolución de las configuraciones gubernamental y no gubernamental: las probabilidades de éxito o fracaso o de temporalidad o permanencia.

Tabla 10. Evolución de las configuraciones			
	Tradición gubernamental	Innovación gubernamental	Transformación gubernamental
Propensión a no cooperar	Acción Pública de baja intensidad	Desfase (ajuste posible)	Situación poco probable
Propensión a la movilización	Desfase (ajuste posible)	Acción Pública en movilización	Desfase (ajuste posible)
Propensión a la cooperación	Situación poco probable	Desfase (ajuste posible)	Acción Pública de alta intensidad

Fuente: Cabrero, 2005

Esta metodología de análisis tiene como objetivo que nos concentremos en la importancia de la voluntad política de los actores sociales involucrados en un proyecto de desarrollo local. Da la esperanza de que, en caso de que no se cuente con el capital social necesario para iniciar un cambio de gestión, es posible que la voluntad política de la administración municipal en turno pueda formular un proyecto innovador que “incentive” la participación de los actores sociales. Sin embargo, no basta la puesta en marcha de una política pública que fue perfeccionista en su formulación, sino que deben atenderse una serie de variables sociales mínimas (configuración no gubernamental) que determinarán su éxito o fracaso resultante.

Así son propuestos tres grupos de variables a observar para los estudios de caso (Cabrero, 2005: 104):

- a) Las relacionadas con el contexto de la acción pública local: Que atienden las características del desarrollo económico de la región y la ciudad, del desarrollo sociodemográfico y del contexto político regional.

- b) Las asociadas al análisis de la configuración gubernamental: Que son las características del contexto político local, la estructura y funciones del cabildo, la trayectoria política del alcalde y liderazgo que ostenta y las características generales de la administración municipal.
- c) Y por último, las variables de análisis de la configuración no gubernamental: Tradiciones cívicas y sociales de la localidad; la naturaleza del tejido social local; capacidad orgánica y de participación social; capacidad asociativa de grupos sociales locales.

Ahora bien, si nos atenemos al caso que nos circunscribe, debemos caracterizarlo en palabras del anterior argumento como un ejemplo de cómo la configuración gubernamental trata de “jalar” a la sociedad civil hacia un proyecto de participación ciudadana. Los comités de colonos se constituyeron como una política pública innovadora que buscó y busca motivar a los ciudadanos a involucrarse en las cuestiones públicas municipales. Entonces la cuestión a investigar es si en realidad se dio la concordancia de las configuraciones gubernamental y no gubernamental del municipio de Aguascalientes que será estudiado en este proyecto, o en su defecto cuál es la fase del itinerario de evolución propuesto, en la que se encuentra cada configuración. Pero es necesario primero analizar concienzudamente el *diseño de la política*, precisamente por ser la iniciativa gubernamental la que trata de producir la participación social en el municipio.

Configuración gubernamental

Otro estudio relacionado con análisis de la configuración gubernamental (Cabrero/Arellano, 1993), nos da las herramientas para desarrollar un esquema de observación de innovaciones administrativas. Este enfatiza que cualquier estudio serio de gestión gubernamental no debe quedarse sólo en la revisión de las reformas técnicas o administrativas que se han implementado, sino también debe ahondar en el examen de la organización encargada de realizarlas, debido a que su dinámica interna puede favorecer u obstaculizar las medidas innovadoras. De esta forma, se desarrolla un esquema de observación de las políticas públicas de acuerdo al “nivel de profundidad de la innovación” en donde se especifican las variables a observar en cada nivel y las fuentes necesarias para recabar los datos:

Tabla 11. Niveles de profundidad y su información requerida		
Niveles de profundidad	Criterios de evaluación	Información requerida
Funcional (Cosas nuevas o nueva combinación de recursos)	Eficiencia interna, mejora de la relación insumo producto, mejor calidad, menores costos, mayor productividad	Participantes, marco normativo, diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos frecuencia, originalidad), diversificación
Estructural (Nuevas estructuras y formas organizativas)	Eficacia de la acción cooperativa, instancias de coordinación, simplificación de procesos de comunicación, flexibilidad, ampliación de redes inter organizacionales	Reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas), diseño de nuevas estructuras y redes de comunicación, ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles
Comportamental (Nuevas actitudes, valores y arreglos)	Clima de negociación y consenso de la organización, instancias de participación, resolución de conflictos, mística de cooperación, revalorización del servicio público, cultura del cambio organizacional	Diseño de mecanismos de resolución de conflicto, generación de procesos de negociación, modificación en la estructura del poder, cambios de actitudes hacia la acción cooperativa, participación voluntaria, identificación con valores organizacionales
Relacional (Nuevas formas de relación)	Nueva estrategia de relación intraorganizacional entre la organización con usuarios-	Procesos adaptativos, logros organizativos, nuevas formas de interlocución con agentes del

organización-sociedad)	clientes, análisis de variables de desempeño propias del sector (cobertura), grado de inserción y adaptación a la dinámica del contexto, efecto social, regional, político de la acción gubernamental	entorno, creación de espacios de alianzas, acuerdos, diseño de nuevos modelos de análisis del contexto.
------------------------	---	---

Fuente: Cabrero/Arellano. 1993

Antes de describir el procedimiento de evaluación de éxito de las innovaciones administrativas, el autor aclara que los estudios de caso deben no sólo mostrar éxito en el momento de su estudio (que podría ser coyuntural) sino mostrar ser propensas al éxito, es decir, capaces de afrontar altibajos. A esa variable la denomina “grado de madurez de la organización”. Es por ello que presta tanta atención a la evolución de las políticas aplicadas, que prioriza la variable *tiempo* antes de realizar conclusiones aventuradas.

El artículo que hemos señalado (de innovaciones exitosas, Cabrero & Arellano, 1993) ejemplifica la metodología de análisis descrita con dos estudios de caso que encuentran relación con nuestro objeto de estudio: la conversión del INFONAVIT de una organización clientelística a una pública de mercado, donde tuvo que enfrentar una red de relaciones con sindicatos e intermediarios informales que eran protagonistas en la gestión anterior, y la de un ayuntamiento de oposición en un contexto adversario que quiere adoptar un papel de organización gestora en la sociedad, con problemas similares.

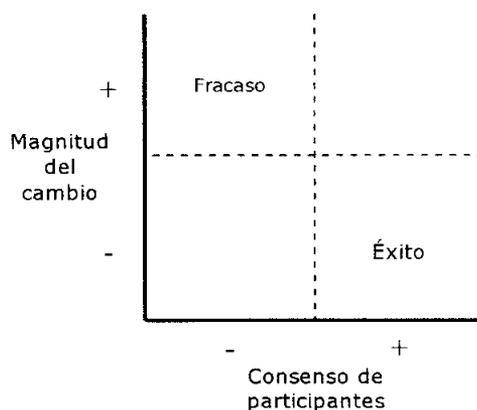
La metodología de estudio consistió primero en una breve descripción del “antes” de la situación atendida y la causa o proceso de cambio que le otorgó el adjetivo de “problemática”. Después la descripción del “problema” mirando siempre en las áreas que la innovación intentó atacar, precisando en qué consistió la innovación en cada *nivel de profundidad* que hemos mencionado: funcional, estructural, comportamental y el relacional.

Otro grupo de trabajos se inserta en lo que Luis Aguilar denomina “la implementación hacia abajo”, cuando se argumenta que las principales fallas de la puesta en marcha de una política se encuentran en negarle importancia a los niveles más bajos del organigrama gubernamental, es decir, a los prestadores directos de los servicios, los que dan la cara y se enfrentan con los derechohabientes. Este enfoque dice que el éxito de la implementación radica en concentrarnos en los funcionarios públicos de “ventanilla” y cómo *adaptan* el proyecto a sus circunstancias locales: “...la implementación se caracterizó por un proceso de adaptación mutua. Los objetivos y los métodos del proyecto se modificaron para ajustarse a las necesidades e intereses de los directivos y operadores locales y éstos a su vez cambiaron para poder ajustarse a los requerimientos del proyecto” (Aguilar, 2003: 83). Al ser ellos quienes realmente tienen el contacto, conocen bien al beneficiario, sus problemas elementales en la realización de una política, los obstáculos presupuestales, técnicos y administrativos y por ello debe prestarse atención a sus conocimientos, habilidades, opiniones, para formarse una imagen real de los protagonistas de la política pública.

Van Meter y Van Horn (Aguilar, 2003) destacan dos variables de las cuales dependerá el éxito o el fracaso de la implementación de una política pública: la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación (que en nuestro caso serían tanto los ciudadanos como los funcionarios responsables de la política). Habrá políticas cuya innovación o cambio representen problemas organizacionales, mientras que en otras el cambio requerido sea más bien progresivo o acumulado. O por su parte que sean apoyadas mayoritariamente por los participantes (y como elemento distintivo que la participación en la elaboración del proyecto

puede disminuir las razones de conflicto en la implementación) o al contrario, representen puntos de conflicto y controversia.

Gráfico 8.
Relación de variables que afectan la implementación



De acuerdo al GRÁFICO 8, existen dos situaciones extremas: las políticas que proponen un gran cambio, de tal forma que pocas veces los intereses de los participantes son convergentes y por tanto, son rechazadas; y aquellas que por lo mismo no representan problemas de consenso pues los cambios propuestos son poco percibidos. De esta forma el consenso estaría en función del cambio o innovación que propone el proyecto en la organización. Sin embargo, tomando los otros casos (gran cambio/gran consenso y poco cambio/poco consenso) debemos anteponer la variable consenso como sugerente para prever el éxito de la implementación.

Ahora bien, enfocándonos en nuestro objeto de estudio (la participación ciudadana de los comités de colonos municipales) no está de más aclarar que el marco de análisis institucional se centraría, además del diagnóstico externo esencial para el tema, en el diagnóstico de

muchas otras instancias no relacionadas directamente con la política de participación. Encontraríamos que se deberán analizar: las instancias encargadas en la toma de decisiones, el grado de comunicación, de coordinación y cooperación que desarrollan entre ellas, etc. (Cabrero, 2000: 48), es decir, identificaríamos los “centros neurálgicos”²³ que después se relacionan con la ciudadanía y que nos hablan del diagnóstico de legitimidad pero en toda la estructura municipal, que también pueden ser causa de problemas de implementación por la falta de coordinación en el proyecto.

Diferentes puntos de la estructura y funcionamiento de un gobierno municipal se convierten en este tipo de centros que juegan en conjunto la función de interlocución, amortiguación y generación de consensos, por lo que es fundamental identificarlos con el fin de llevar a cabo un cuidado seguimiento del desempeño de los mismos. (Cabrero, 2000: 54)

Configuración no gubernamental

Cuando el autor observa los riesgos de la intervención municipal en la agenda social, específicamente de la cogestión con la ciudadanía, resalta algunos factores que no permiten consolidar o institucionalizar la participación. Con frecuencia la intervención ciudadana se da en un ambiente de espontaneidad y voluntarismo coyuntural, por lo que no se precisa el formato de participación, hasta qué nivel de responsabilidad se adquiere y cuánto dura el compromiso. Por otro lado, la gestión municipal se limita a tres años en México, lo que hace que las promesas contraídas en estas circunstancias no sean de largo plazo. Tanto el costo del fracaso del programa por la pérdida de entusiasmo inicial que lo motivó, como el término de la

²³ Menciona por ejemplo: centros de interacción gobierno-ciudadano, centros de comunicación social, centro de promoción de redes de participación social, centro de negociación y manejo de conflictos. (Cabrero, 2000).

administración municipal, forman parte de un “ciclo de cogestión espontánea” en donde se identifica una primera fase de identificación del problema; después la reacción espontánea colectiva hacia una solución inmediata (en donde se forman liderazgos); el ambiente de diálogo o de presión social terminan por una relación de cogestión gobierno-ciudadanía, cuyas características son la espontaneidad, el voluntarismo pero también la informalidad; se dan algunos logros coyunturales pero la disminución del entusiasmo inicial, el retiro de liderazgos, así como del interés gubernamental por mantener la convocatoria (debido al término de su administración), conlleva a la terminación virtual de la gestión de participación, es decir, el problema continúa pero la percepción de él disminuye (en Ziccardi, 2004: 129).

Pero para ser más concretos, el análisis de políticas públicas revela que los principales problemas de continuación de los programas de participación ciudadana se dan en una fase especial del proceso de *policy making*.

Las investigaciones fueron descubriendo los diversos factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios) demostraban que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política. (Aguilar, 2003: 26)

Por ejemplo, existió un problema público que se atendió vía agenda federal, de partido o por la administración municipal, se aplicaron medidas administrativas, legales o tecnológicas para atacarlo, pero los resultados que arrojó la evaluación o inclusive el término prematuro del programa, nos demuestran que existieron factores que intervinieron en su fracaso (pero también el caso de éxito). Por tanto, los estudios de *implementación* rescatan el análisis

político, porque la mayoría de los fracasos de puesta en marcha de políticas se deben a variables socio-políticas del contexto que no se tomaron en la planeación del proyecto. El análisis de muchas experiencias gubernamentales nos dice que irremediablemente “implementar” significa modificar la política inicial, inclusive desde sus objetivos originarios. “Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable en una realidad efectiva” (Aguilar, 2003: 47).

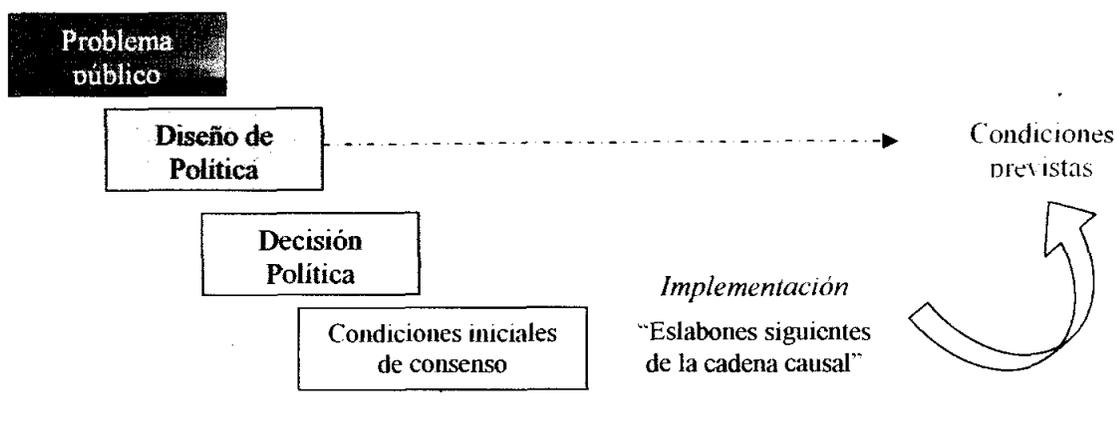


Gráfico 9.
Esquema de implementación de Presman/Wildavsky (Aguilar, 2003)

Entonces, es trascendental identificar los factores que inciden negativamente en la implementación y que no corresponden necesariamente a la ineptitud gubernamental o una oposición política importante: “Existe un problema de implementación cuando a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno a los objetivos y los medios, el desarrollo de la política se desvía,

atrassa, frena... con el resultado final de incumplimiento o fracaso de la política” (Aguilar, 2003: 49)²⁴.

Presman y Wildavsky en su estudio de caso Oakland, mencionan ciertos factores de lo que ellos llaman “complejidad de la acción conjunta” (Aguilar, 2003: 49):

1. Multiplicidad de participantes y perspectivas: Diferentes individuos y organizaciones gubernamentales y civiles, intervienen por las más diversas razones e intereses e intervienen con diversas actitudes y grados de compromiso. “El resultado de esta plural participación es pormenorizar objetivos, recursos y procedimientos, adaptarlos a circunstancias y operadores”.
2. Multiplicidad de decisiones y puntos claros: No sólo existe la decisión política de poner en marcha una política pública, sino que al implementarla encontramos muchos otros puntos de decisión que requieren cada uno la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. Significa “pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión y la aparición de decisiones inesperadas” (Aguilar, 2003: 52) que finalmente y de forma no tan desastrosa llevan al retraso (calculable en días/semanas) del programa. El retraso estaría en función de: 1) La dirección de la preferencia de los actores involucrados (a favor o en contra); 2) la intensidad de su preferencia (una gradación entre dedicación e indiferencia); 3) los recursos disponibles de la administración pública y de los actores participantes (fuertes o

²⁴ Otro trabajo relevante que señala Aguilar es el realizado por Bardach, quien hace una analogía interesante entre la implementación y el ensamblaje de una máquina: “La implementación es entonces el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa, que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Aguilar, 2003: 62).

débiles); el número de participantes independientes y el número de puntos de decisión colectiva de la implementación.

Esto demuestra que algunas políticas que son aplicadas a una “supuesta” problemática común, tienen diferentes resultados de acuerdo al contexto en el que se llevan a cabo o por la intervención de actores diferentes con recursos distintos.

3. Fallas de la teoría causal: Esperar que ciertas condiciones provoquen ciertas consecuencias. Por lo que se debería establecer una teoría causal precisa, que no permitiera dejar espacios de decisión arbitrarios a los participantes que significasen un cambio elemental en los objetivos de la política.

Todas estas fallas hacen de la política pública perfecta, un modelo ideal y más cuando se trata de la democratización de la administración pública, dado que la descentralización y la participación pluralista tienen como premisa la apertura a más actores en el proceso de políticas, que son capaces de poner en entredicho las decisiones ya tomadas en mandos superiores.

Al retomar el punto de la diversidad de actores con recursos diferentes, se añade que cada uno de ellos actúa a la defensiva como en un juego de estrategias, para que el proceso les sea favorable. Por tanto, la implementación se refiere al proceso en que se maniobra con las estrategias de los actores y sus recursos para conseguir los objetivos delimitados en la política. Así se identifican cuatro fenómenos que producen un efecto negativo en la implementación de una política, que Bardach llama *juegos*:

1. El desvío de recursos: “Son juegos que nacen de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan a los privados con los asuntos públicos” (Aguilar, 2003: 65).

2. Distorsión de los objetivos de la política.
3. Resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas.
4. Disipación de energías personales y políticas en jugar otros juegos.

Cuando el autor se enfrenta a la pregunta de hasta qué punto es posible integrar la participación social en los modelos de gestión municipal, señala que el tipo de participación ciudadana está relacionada con la función que se le atribuye el sistema político (o qué tipo de democracia para otros autores) y a su vez, con la fase del desarrollo urbano por la cual atraviesa el municipio de nuestro interés.

- 1) *Crecimiento desequilibrado del municipio*: Se refiere a los municipios en vías de desarrollo económico (con un crecimiento acelerado), que comienzan a tornarse por las actividades secundarias y terciarias, por lo que las demandas ciudadanas se dirigen principalmente a la cobertura de servicios (movilización por infraestructura básica). La participación por tanto es nula en cuestiones organizativas, es sumamente espontánea y temporal. Aunque en estas condiciones el gobierno aún no es consciente de la variable social de legitimidad, puede considerar la participación ciudadana en su función consultiva, es decir, de expresión de opiniones, preferencias o grados de satisfacción respecto a determinados programas.
- 2) *Fase de expansión acelerada del municipio*: Cuando surge la necesidad de aplicar los métodos de la gerencia pública, como por ejemplo la planificación estratégica urbana, al actualización en prestación de servicios, entre otros. En esta fase dice Cabrero existe “un nivel de actividad y capacidad orgánica de la sociedad civil que tiende a ser mayor; ello

obliga a cualquier administración municipal en esta situación a desplegar iniciativas de participación [...] de no ser así el crecimiento se verá muy probablemente obstaculizado por una ciudadanía con alto dinamismo y que exige ser tomada en cuenta en la definición del proyecto de desarrollo” (Cabrero, 2000: 77). De esta forma la función de la participación ciudadana va de la consultiva a la cooperativa (colaboración o cooperación en la realización de obras públicas o prestación de algún servicio público) o evaluativa, para el seguimiento de los resultados de la política.

- 3) *Estabilización del Crecimiento*: Generalmente se tratan de municipios metropolitanos cuyo crecimiento, si bien no es negativo, comienza a ser oscurecido ante el crecimiento de los municipios conurbanos. Es en esta fase, cuando las demandas ciudadanas se orientan a la calidad de los servicios, lo cual nos habla de una sociedad civil más participativa, diversa y exigente en cuanto a la eficiencia de la administración pública. Inclusive Cabrero enfatiza la “politización de la sociedad”, por lo que es prioritario el consenso social respecto al proyecto de desarrollo. Debido a ello, la necesidad es la institucionalización de mecanismos de participación permanente, en donde su función llega a ser incluso decisoria (cuando los ciudadanos se vuelven actores centrales del proceso de toma de decisiones).

Pero así como el grado de inserción de la participación ciudadana en la gestión municipal depende de la función que se le asigna de acuerdo al grado de desarrollo urbano municipal, la modalidad de la participación debe ser analizada a la luz de su “propensión al consenso o al conflicto” que se derive del programa público, y al “nivel de complejidad técnica” que implique su consecución.

Tabla 12. Relación de variables para la participación ciudadana

	Baja Complejidad técnica	Alta Complejidad Técnica
Conflicto	Mecanismos Consultivos Mecanismos cooperativos <i>(Escenario de cogestión con supervisión política)</i>	Mecanismos Consultivos <i>(Escenario de total gestión municipal sin intervención presencial ciudadana)</i>
Consenso	Mecanismos Consultivos Mecanismos Cooperativos Mecanismos de Decisión Mecanismos Evaluativos <i>(Escenario de autogestión)</i>	Mecanismos Consultivos Mecanismos de Decisión (con asesoría especializada) Mecanismos Evaluativos (con asesoría especializada) <i>(Escenario de cogestión con instrucción técnica)</i>

Fuente: Cabrero, 2000.

Por tanto, este tipo de enfoques tiene como objetivo rescatar la idea de equilibrio entre la modernización institucional, administrativa y política, que generalmente se ha perdido por el mero manejo empresarial del municipio a costa de la cuestión social:

... dos riesgos claros de ingobernabilidad ya observados en los municipios urbanos al menos en países de América Latina: sea la emergencia de crisis ante la inmovilidad de ámbitos tradicionales y herméticos del ejercicio del poder, sea la emergencia de crisis ante la aparición de un manejo empresarial y sólo orientado a la eficiencia en los servicios municipales, con los consecuentes costos sociales que esto acarrea. (Cabrero, 2000: 89).

Hasta aquí hemos recorrido las principales teorías y conceptos que nos ayudarán en el desarrollo del proyecto de investigación. Por un lado, la definición de participación ciudadana y las características que debe tener en el marco del nuevo significado de sociedad civil en el

contexto latinoamericano actual (anotando los principales obstáculos y cuestionamientos que los estudiosos sociales expresan del mismo). Y la metodología que propone como base el análisis de políticas públicas, partiendo del concepto de “Acción Pública Local” y de la importante fase de implementación, que en nuestro caso, se interpreta como la variable interviniente entre el diseño institucional de la política pública local de participación ciudadana y su resultado, la percepción de la ciudadanía de los comités de colonos y su orientación hacia la participación.

Conclusiones

En general podemos referir dos tendencias generales de la literatura sobre la sociedad civil y la participación ciudadana: aquellos argumentos que las caracterizan con virtudes tales como su autonomía, independencia, búsqueda de consensos, entre otros, y que por tanto les reditúan un valor superior respecto a otras formas de participación política (electoral o profesionalismo político) en el proceso de democratización sobre todo en el ámbito local. Habermas, Cunill, Ziccardi y otros más explican que la ampliación de la participación ciudadana, bajo ciertas condiciones – igualdad, transparencia, deliberación y pluralismo – garantiza el diálogo, el consenso y la eficacia en la toma de decisiones político-administrativas que la gestión municipal requiere para su gobernanza.

La otra ola de pensamiento que, en este recuento teórico identificamos con Pizzorno, Olvera y la escuela sociológica del comportamiento político con Dalton, tachan de “sobrevalorizado” el término *sóciiedad civil* y desencantan a su vez a la participación ciudadana. Si bien se le reconoce, a la primera, su contribución al mundo contemporáneo por la lucha contra los totalitarismos y autoritarismos del siglo XX, enfatiza su “lado humano”. Es necesario analizar a la sociedad civil no como un sujeto homogéneo con un objetivo social común y con un plan determinado para su consecución, sino como un conglomerado de asociaciones civiles unidas por fines que les son en menor o mayor grado comunes, pero a ellas en particular, y que implícitamente son contrapuestas a las demás por su diversidad cultural, económica e ideológica (características que a su vez preconditionan su interés, intensidad y modalidad de participación). Tal como enfatizaba Bobbio en sus predicciones

sobre la democracia: "...no son los ciudadanos sino los grupos, los protagonistas de la vida política en la sociedad democrática... el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos con su autonomía relativa respecto al gobierno central." (Bobbio, 2004a: 30)



Es esta última concepción, la empírica, la que nos acerca más a la realidad de la sociedad civil mexicana y en general a la de Latinoamérica. La heterogeneidad y las condiciones de inequidad que caracterizan a la población latina, dificulta la búsqueda de consensos mediante el diálogo (deliberación), acción que la gestión gubernamental requiere para lograr tanto la eficacia administrativa como la legitimidad política.

El problema se agudiza en el ámbito local (donde se supone que el proceso de democratización hallaría su foco de desarrollo), porque los ciudadanos se encuentran habituados a una particular forma de relacionarse con los funcionarios públicos municipales, herencia del régimen priísta: el clientelismo, patronazgo, paternalismo o inclusive compadrazgo, son hábitos que las nuevas gestiones de oposición enfrentan en sus actividades diarias. Así, si hay muestras de participación ciudadana, como bien lo aclara Pizzorno, la

modalidad y la intensidad en que se presenten están claramente vinculadas con la posición individual o de un grupo respecto al centro de toma de decisiones, o por lo menos con la percepción de la posición que se tiene (eficacia política). De manera que la tan presumida influencia de la esfera política, para la obtención de efectos positivos de las autoridades estatales, está en función de las desigualdades de la propia estructura social. El alto nivel de vida que identifica a ciertas colonias de una ciudad por ejemplo, predispone a sus residentes a una determinada forma de participación y por ende, “los ciudadanos representados” en el área política en la que se participa, obtienen resultados favorables a sus fines como grupo particular, en demérito de aquellos cuyas características influyeron para que su participación no fuera de la magnitud requerida para ser escuchados.

Pero así como se apela al contexto cultural para explicar las condiciones de la sociedad civil y su participación ciudadana, la “cultura” es un proceso dinámico, en continua evaluación. Sería erróneo considerar a la sociedad como un complejo estático que reproduce y reproducirá por siempre la desigualdad social. Contrario a la exposición de Pizzorno en torno a la paradoja participativa, se encuentra el argumento del continuo aprendizaje social mediante la aplicación de experimentos institucionales, que demuestran resultados positivos en circunstancias de no participación. Si esto no fuera posible, tendríamos que negarle a la sociedad civil la capacidad de autogeneración de su propio destino, y por tanto le negaríamos el atributo que la ha distinguido en nuestros días.

Por otro lado, encontramos que la crisis del Estado de Bienestar fue la principal causa de los recientes estudios y experiencias de participación ciudadana en América Latina. Son muchas las innovaciones que se desarrollan sobre todo a nivel municipal, pero que generalmente se encuentran en una fase inicial, en donde la participación ciudadana se asocia

a la consulta y el control sobre las instituciones, y sólo en casos muy particulares a la cogestión.

Los principales obstáculos o puntos a atender en la región se refieren a la cuestión de la representatividad de los grupos participantes, ya sea frente a los representantes políticos formales, frente a los que se “supone” representan (realmente son agrupaciones legítimas que expresan el sentir de los sectores) y frente a los excluidos (por el coste de oportunidad, el bajo nivel de información o de percepción de eficiencia política). Esto da pie al grave problema de las élites participativas.

Otro inconveniente, es la incapacidad de la participación de promover cambios evidentes y estructurales, debido a que existe una relación invariable del tamaño del municipio en cuestión, la construcción de consensos y el conocimiento requerido para hacer propuestas.

Pero sobre todo se destacan los problemas socio-culturales que detonan los anteriores: el autoritarismo, el corporativismo, el clientelismo, la pobreza y marginación extrema con su consecuente “bajo capital social”, que impiden el éxito de las innovaciones originadas desde el gobierno.

Los estudios de política pública en América Latina son producto de igual forma, de la necesidad de analizar las circunstancias particulares en que se desarrollan las políticas en la región: encontrar los obstáculos clave y característicos que no permiten el desenvolvimiento de estrategias de desarrollo. Para ello, después de la alternancia política en muchos de estos países se presencia la importancia de la variable política “legitimidad”, junto a otras más cercanas a los enfoques gerencialistas de la administración pública (eficiencia, eficacia, calidad). Esa legitimidad sólo se puede alcanzar, desde esta perspectiva, con la apertura de espacios a la transparencia y *accountability*, y por supuesto, a la participación ciudadana. Por

particular: la política de participación ciudadana en un municipio, a la luz de su diseño institucional, su voluntad organizativa para ponerlo en marcha, los obstáculos e incentivos de

lo que se revolucionó la concepción de la gestión pública en donde la decisión recaía en los altos mandos y su resultado dependía de su seguimiento estricto: ahora, en cambio, se comienza a utilizar el término *acción pública local*, en donde el gobierno es un actor más junto a la sociedad civil en el proceso de políticas públicas.

El análisis se enfoca, entonces, en la comprensión de las configuraciones que la conforman: la gubernamental (diseño institucional y la capacidad/voluntad organizativa de su burocracia), y la no gubernamental, que hace referencia al capital social, a la disposición de la ciudadanía para participar y el modo en que lo hace. En cuanto a la primera configuración, el esquema se orienta al “nivel de profundidad de la innovación” (funcional, estructural, comportamental o relacional) y a los factores organizacionales que derivan en los problemas de implementación de la política pública (es decir, aquella adaptación que los funcionarios de ventanilla hacen al proyecto)

Por su parte la configuración no gubernamental, identifica el ciclo de co-gestión espontánea y su permanencia en el tiempo, así como los problemas de implementación por cuestiones contextuales (socio-culturales) de la población: quiénes participan, cómo lo hacen, con qué recursos y con qué nivel de persuasión. Todo lo anterior, tienen una enorme relación con la fase de desarrollo urbano en la que se encuentra el municipio, ya que de ello dependerá el grado de intervención de la participación ciudadana.

En líneas generales, hemos desplegado todo un marco teórico conceptual que nos proporciona las herramientas con las cuales podamos analizar un objeto de estudio muy

la configuración no gubernamental para aceptarlo y hacerlo suyo, promoviendo el empoderamiento social y el aprendizaje político.

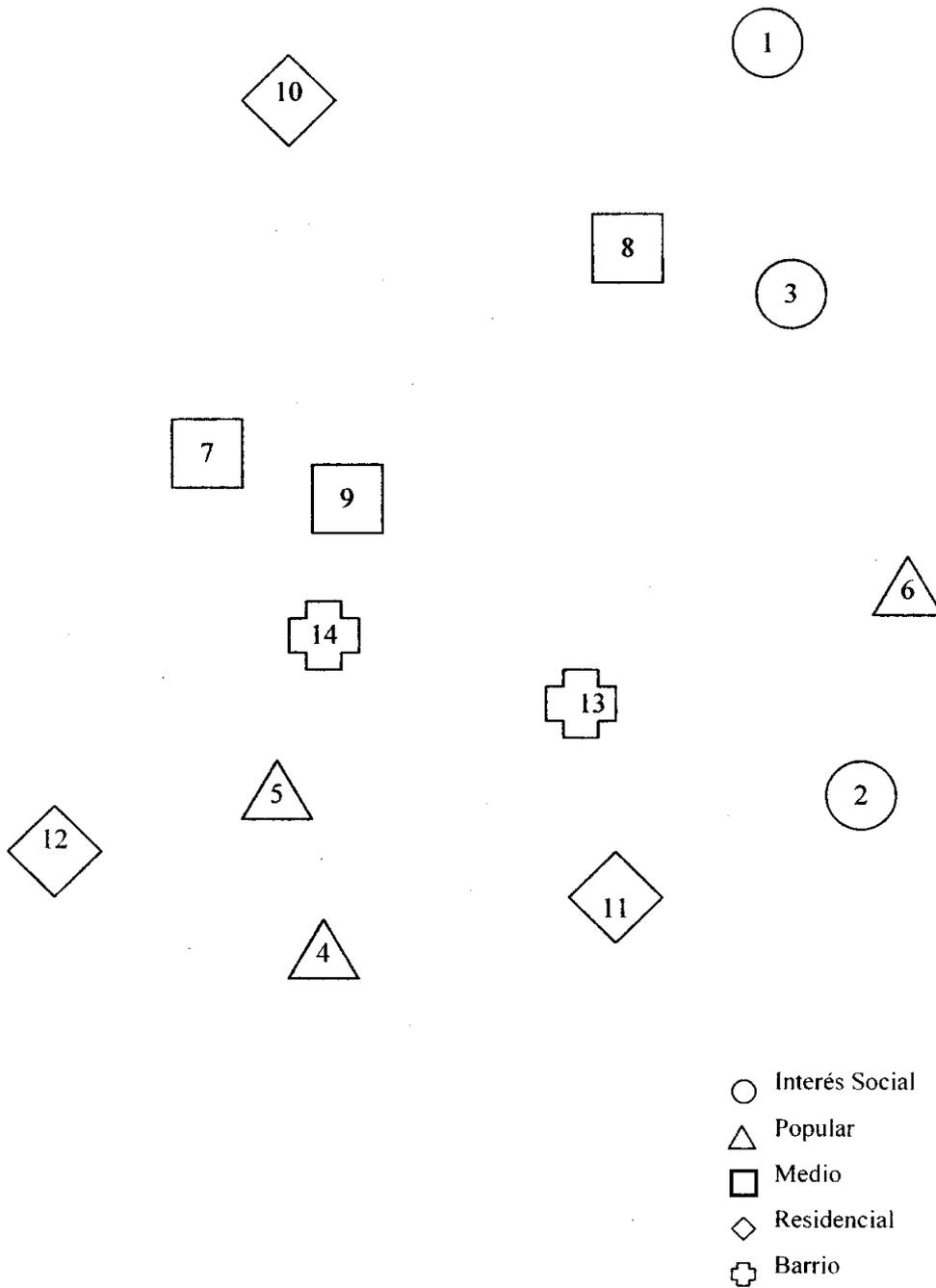
Índice de Tablas, Gráficos y Anexos

<i>Tabla</i>	<i>Contenido</i>	<i>Página</i>
1	Población del Estado de Aguascalientes. 2005	6
2	Niveles de profundidad de la innovación	22
3	Selección de colonias	24
4	Grupos de Enfoque. Orientación de la ciudadanía a la participación	26
5	Resumen de Metodología de Investigación	28
6	Distinción de la participación civil	62
7	Argumentos de la participación	82
8	Dilemas y condiciones favorables por fase de la política	89
9	Nivel de intensidad de la Acción Pública Local	95
10	Evolución de las configuraciones	100
11	Niveles de profundidad y su información requerida	102
12	Relación de variables para la participación ciudadana	113

<i>Gráfico</i>	<i>Contenido</i>	<i>Página</i>
1	Elecciones del municipio de Aguascalientes	9
2	Hipótesis y variables	18
3	Tipología básica de las asociaciones civiles	41
4	Democratización de la administración pública	51
5	Clasificación de la participación política y ciudadana	66
6	La participación ciudadana como innovación en México	81
7	Planeación estratégica	94
8	Relación de variables que afectan la implementación	105
9	Esquema de implementación	108

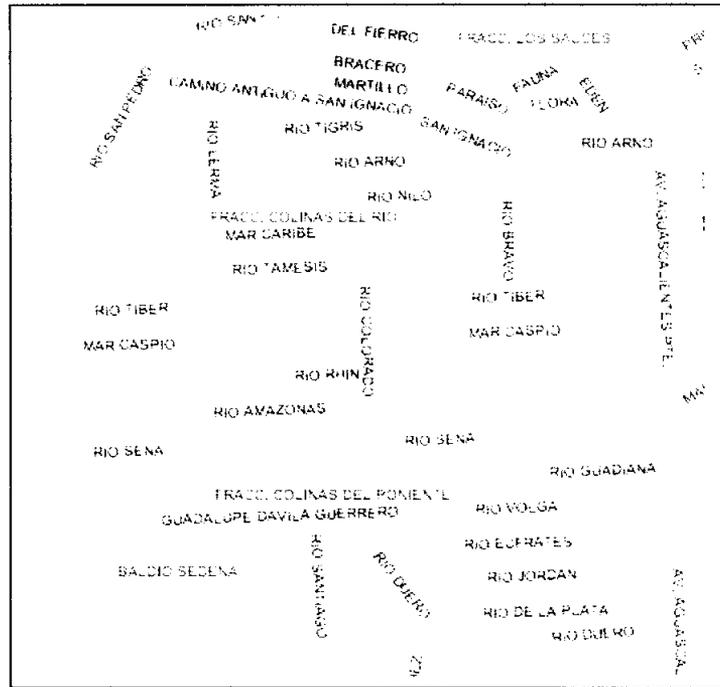
<i>Anexo</i>	<i>Contenido</i>	<i>Página</i>
1	Mapa de la Ciudad de Aguascalientes (localización de colonias seleccionadas)	127
2	Ubicación de Villa de Ntra. Sra. De la Asunción y Morelos	128
3	Ubicación de Cumbres e Insurgentes	129
4	Ubicación de España y Ojocaliente I	130
5	Ubicación de Colinas del Río y Parras	131
6	Ubicación de San Cayetano y Cerrada La Misión	132
7	Ubicación de Jardines del Parque y Canteras de San José	133
8	Ubicación de Barrio de San Marcos y La Salud	134

ANEXO 1. Mapa de la Ciudad de Aguascalientes (localización de colonias seleccionadas)

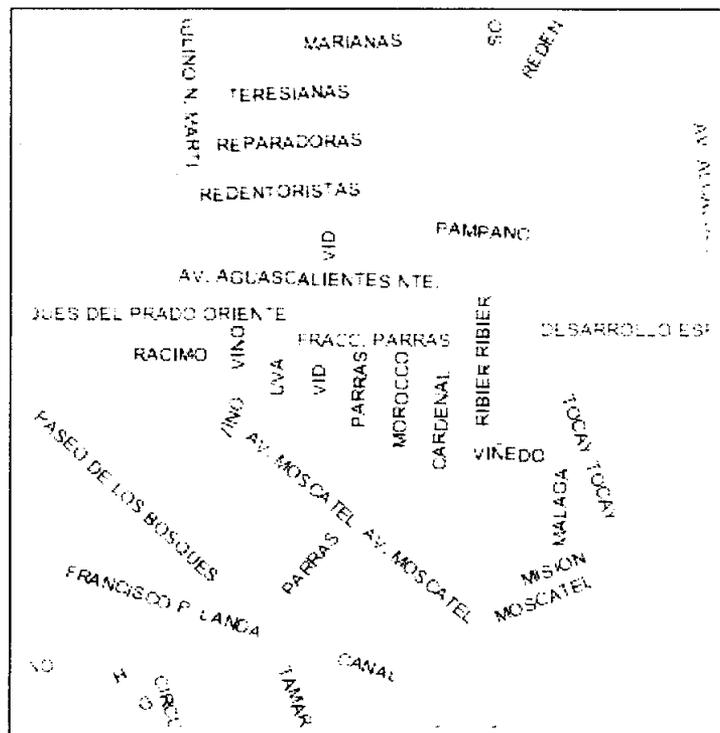


Fuente: Gobierno del Estado. www.aguascalientes.gob.mx

ANEXO 5. Colinas del Río y Parras

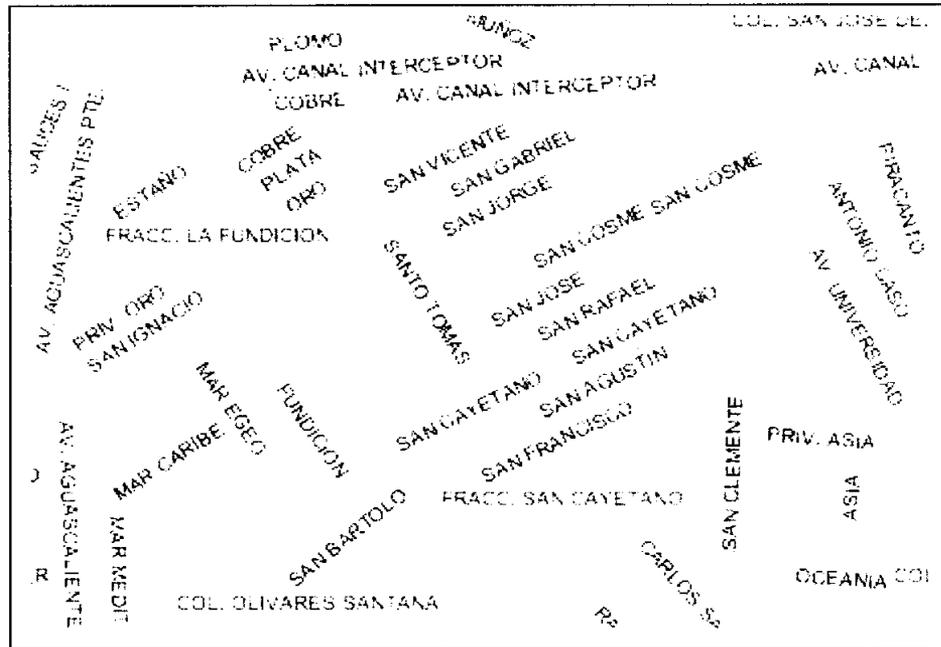


Fraccionamiento Colinas del Río (7)

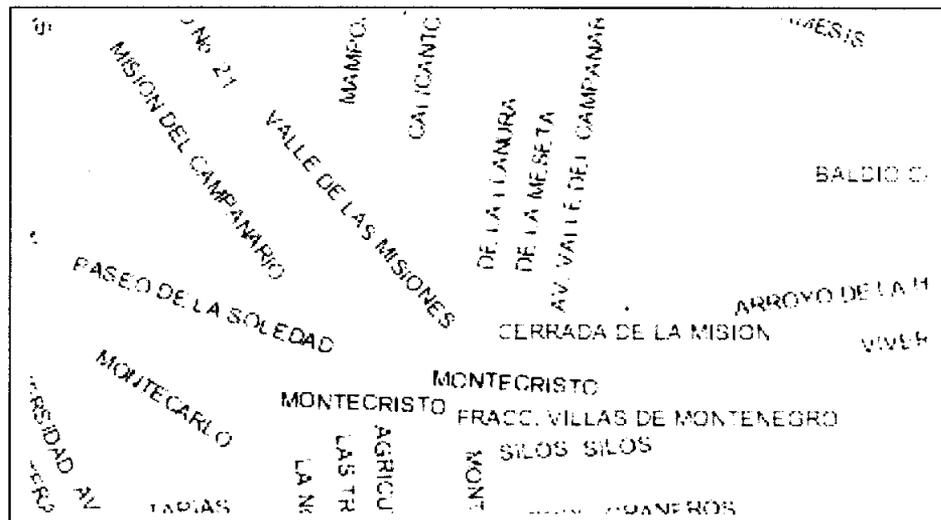


Fraccionamiento Parras (8)

ANEXO 6. San Cayetano y La Misión

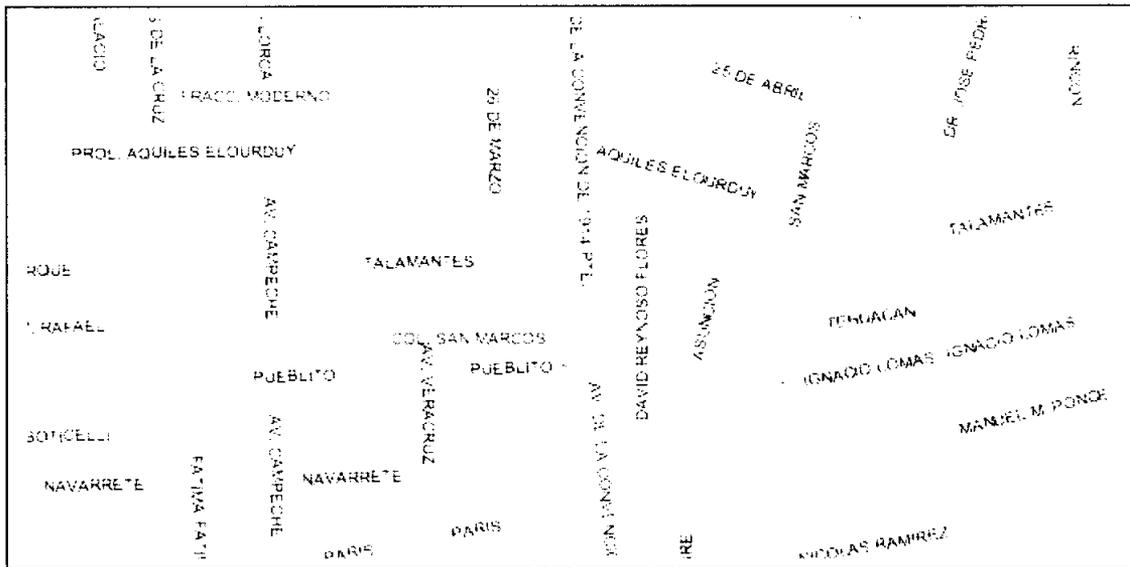


Fraccionamiento San Cayetano (9)

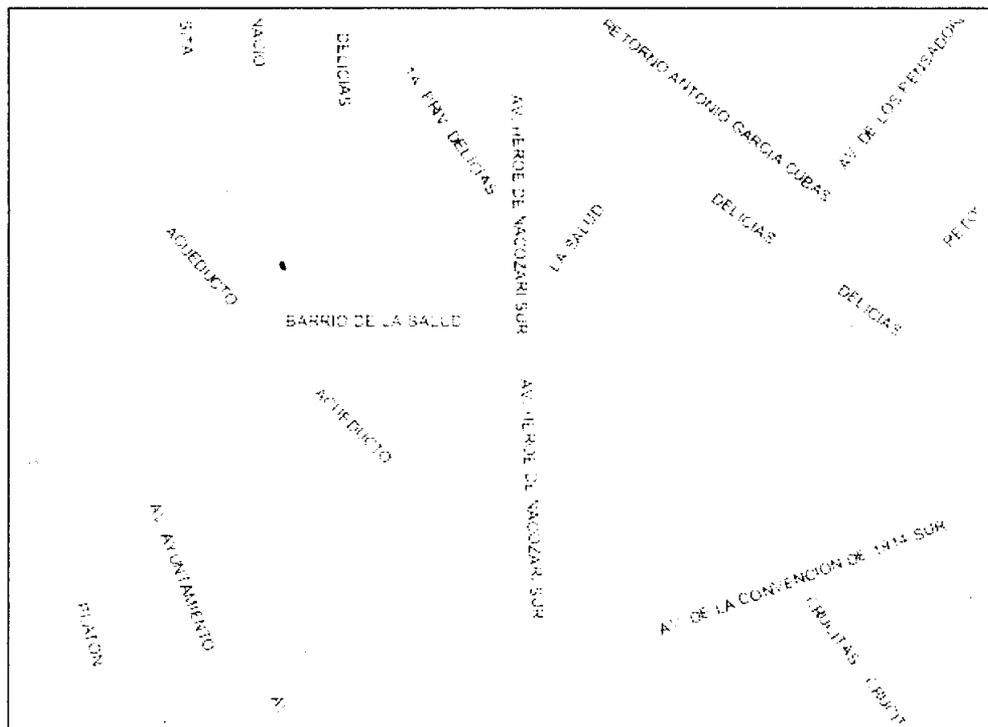


Cerrada de La Misión (10)

ANEXO 8. Barrio de San Marcos y La Salud



Barrio San Marcos (13)



Barrio La Salud (14)

Bibliografía

- Aguilar F. Luis. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, tercera edición 2003.
- Álvarez Lucía (Coord.). *La sociedad civil ante la transición democrática*. México: Plaza y Valdés, 2002.
- Arellano Gault David y Liliana Rivera Sánchez. “Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social”. *Gestión y política pública*, Vol. VIII, núm. 1 (primer semestre de 1998): 89-119.
- Arzaluz S. María. *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.
- Bandeira Denilson, “Experiencias de participacion em programas públicos estaduais: como dialogam sociedade civil e governo?”. Santiago de Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 2005.
- Bassols Mario. *Política Urbana en Aguascalientes: Actores sociales y territorio (1968-1995)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto de Cultura de Aguascalientes, 1997.
- Bebbington, Delmaza y Villar. “Espacios Públicos de Concertación Local en América Latina”. V Conferencia Latinoamericana de la ISTR, Julio 2005 (www.innovacionciudadana.cl).
- Bobbio Norberto. (a) *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión en español, 2004.
- (b) *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, décima reimpresión, 2004.
- Bolos Silvia. “Las organizaciones sociales de la Ciudad de México: entre la participación social y la participación ciudadana”. En *Ciudadanía, poder político y gobierno*, 29-44. México: Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, 2000.
- Bombarolo Félix. “El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social”. Documento incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital, Social, Ética y Desarrollo ().

- Cabrero Enrique. *Acción Pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- (Coord.) *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México: Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE y Fundación Ford, 2002.
- & Nava Gabriela (coord.) *Gerencia Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: CIDE, 2000.
- Canto Manuel. “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local”. 2004 ().
- Cohen Jean L., y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión en español, 2002.
- Cunill Grau Nuria. *La democratización de la administración pública*. En *Política y Gestión pública*, compilado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Fernández Santillán José. *El Despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*. México: Editorial Océano, 2003.
- Hernández Vicencio Tania. *Los gremios de taxistas en Tijuana. Alternancia Política y corporativismo cetemista*. México: Departamento de Estudios Sociales, Colegio de la Frontera Norte, 1995.
- Olvera Alberto J., Coord. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Pérez Calleja David. *Aguascalientes, la sucesión 2004: ¿Alternancia o continuidad?* México: impresión independiente, 2004.
- Peters B. Guy. “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”. *Gestión y Política*, Vol. IV, núm. 2 (segundo semestre de 1995): 257-276.
- Reyes Rodríguez Andrés. “Gestión Municipal en Aguascalientes, el miércoles ciudadano”. En *La participación en las nuevas administraciones municipales: análisis de caso de gestiones panistas y priístas de Querétaro, Guanajuato y Aguascalientes*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro, 2000.

Salmerón Castro Fernando. *Intermediarios del progreso: política y crecimiento económico en Aguascalientes*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1996.

Zermeño Sergio; S. Gutiérrez; y E. López. “La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”. En *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, coordinado por Jaime Castillo Palma; E. Patiño; y S. Zermeño. México: Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, 2001.

Ziccardi Alicia. “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”. En *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, compilado por Alicia Ziccardi, 13-37. México: Instituto de Investigaciones sociales, 1996.

- (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2004.

