

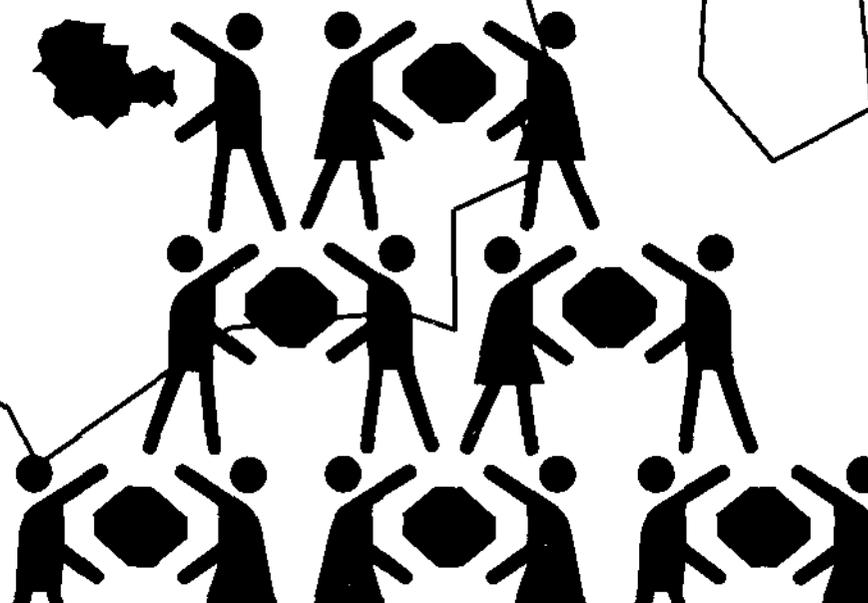
LA INSTRUMENTACION SOCIAL DE LAS/POLI_TIICAS PUBLICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL

EL CASO DE VALLE DE AVOIMEXICO

JOSE ALEJANDRO VARGAS CASTRO

PREMIO IAPEM 1998

iapem



La Instrumentación Social de las Políticas Públicas de Desarrollo Municipal'
El caso de Valle de Bravo, México

José Alejandro Vargas Castro

© Derechos Reservados. 1999.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Av Hidalgo. Pte Núm 503, Col. La Merced, Toluca, México. C.P. 50080.
Tels. 2143821, 2140689, 2140783.

Portada'. DISEÑO MAXIMA VISUAL.

Hecho en Toluca, México. Junio de 1999.

ISBN:968-6452-354.

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

CONSEJO DIRECTIVO

1997-2000

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Tomás Ruiz Pérez
Vicepresidente

Julián Angulo Góngora
Marisol del S. Arias Flores
Rolando Barrera Zapata
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra
José Chanes Nieto
Jorge F. de la Vega Membrillo
Uriel Galicia Hernández
Armando Garduño Pérez
José Martínez Vilchis
Martha Patricia Rivera Pérez
Consejeros

Santiago G Velasco Monroy
Tesorero

Felipe Nemer Naime
Secretario Ejecutivo

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orhuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordoñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández Garcia
Alberto Mena Flores
Juan canos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Belchez
Marco Antonio Morales Gómez

INSTITUTO DE **ADMINISTRACION** PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO, A.C.

DIRECTORIO

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Felipe Nemer Naime
Secretario Ejecutivo

Coordinadores

Alejandra Sánchez Cuevas

Docencia y Capacitación

Marco A. Cienfuegos Terrón
Difusión y Vinculación

Refugio González Valdez
Investigación

Emerson Cerecero Ruiz
Sistemas e Informática

Eurípides Heredia Rodríguez
Administración y Finanzas

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
Tlalnepantla

Bonifacio Netro Najera
Valle de Chalco Solidaridad

Rogelio Maldonado García
Ixtlahuaca

COMITÉ EDITORIAL

Marisol del Socorro Arias Flores

Rodolfo Jiménez Guzmán

Eugenio Martínez Gutiérrez

Julián Salazar Medina

Ricardo Uvalle Berrones

SECRETARIO TÉCNICO

Refugio González Valdez

Agradecimientos y dedicatoria

En la elaboración de este trabajo se contó con la participación de diferentes personas, quienes aportando sus observaciones, sugerencias y recomendaciones, hicieron posible alcanzar los resultados que constituyen el documento final. Con el riesgo de las omisiones que implica intentar reconocerlos a todos, deseo hacer patente mi reconocimiento a quienes de manera directa intervinieron en él. En este sentido, expreso mi agradecimiento a mi asesor, el Dr. Carlos Massé Narváez, quien orientó el desarrollo del trabajo y canalizó las ideas que lo integran, al Miro Luis Jaime Sobrino, quien como Coordinador de la Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal del Colegio Mexiquense, procuró siempre las mejores condiciones para la formación de quienes tuvimos la fortuna de pertenecer a la cuarta generación; al Miro. Alejandro Natal Martínez, con quien compartimos la inquietud por el tema de estudio y discutimos buena parte de su definición; a la Mtra. Zochilt Flores López, por su interés, atención y disposición para escuchar y discutir algunas de las ideas centrales del trabajo y, finalmente. a José Antonio García Posadas por su gran apoyo y dedicación en la captura de las entrevistas y tabulación de los resultados de las encuestas

De manera especial, hago patente mi reconocimiento y gratitud a El Colegio Mexiquense A.C. y a quienes en él, como integrantes de una institución académica de excelencia, desempeñan con dedicación y seriedad las labores que les corresponden, convirtiéndose en un apoyo invaluable para la realización de los estudios de posgrado que, en esta fase, culminaron con este documento.

Dedico el resultado de este trabajo a Zochilt, mi esposa, y al hijo que esperamos. Ambos son. sin duda, el mejor motivo para seguir avanzando, a mis padres, Jose Guadalupe Vargas Esquivel y María del Carmen Castro Velázquez, y a mis hermanos, Enrique, Miguel, Angélica y Flor, agradeciéndoles a cada uno de ellos su forma de ser y reconociendo su valor para salir adelante

CONTENIDO

Presentación	11
Introducción	13
CAPÍTULO 1	
EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE SOCIEDAD Y GOBIERNO MUNICIPAL	22
1.1 La descentralización de recursos y facultades a los gobiernos locales	24
1.2 La reforma electoral los cambios del sistema político nacional	33
1.3 La participación ciudadana en el gobierno municipal	36
1.4 Políticas públicas en México	41
CAPÍTULO II	
ELEMENTOS PARA LA INSTRUMENTACIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL	2
2.1 Elementos para la definición de participación ciudadana	53
a) Movimientos sociales y/o acción colectiva	54
b) La acción social como base de la participación social y sus vertientes	62
c) La participación ciudadana	63
2.2 Principales características de las funciones e integración del gobierno municipal	71
a) Municipio y gobierno municipal	71
b) La administración pública municipal en el Estado de México	72
c) Funciones del gobierno y la administración pública municipal en el Estado de México	77
2.3 Desarrollo municipal	78
2.4 El enfoque de políticas públicas en la búsqueda del desarrollo municipal	80

a) Las políticas públicas como enfoque	80
b) La toma de decisiones: espacio de interlocución entre gobernantes y gobernados	85
c) Políticas públicas y planeación del desarrollo municipal: dos procesos para un objetivo	90
2.5 La instrumentación social	102
CAPÍTULO III	
LA INSTRUMENTACIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL	106
3.1 Etapas de la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal	108
3.2 Condiciones básicas para la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal	110
3.3 Condiciones complementarias para la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal	115
CAPÍTULO IV	
SOCIEDAD Y GOBIERNO MUNICIPAL EN VALLE DE BRAVO	121
4.1 Contexto sociopolítico del municipio de Valle de Bravo	122
4.2 Características de la organización y desempeño del gobierno y administración pública de Valle de Bravo	133

CAPÍTULO V

VALORACIÓN DE LAS CONDICIONES BÁSICAS Y COMPLEMENTARIAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE VALLE DE BRAVO PARA LA INSTRUMENTACIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL	158
5.1 Valoración de las condiciones del gobierno municipal de Valle de Bravo para la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal	159
5.2 Valoración de las condiciones de la participación ciudadana en el municipio de Valle de Bravo para la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal	175
CAPÍTULO VI	
CONCLUSIONES	82
6.1 Para el caso de estudio	182
6.2 Generales	185
CAPÍTULO VII	
PROPUESTA PARA LA INSTRUMENTACIÓN SOCIAL DE LAS POLITICAS PUBLICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL	87
Anexos	
Anexo 01 Caracterización socioeconómica y territorial de Valle de Bravo	194
Anexo 02 Composición del ayuntamiento del municipio de Valle de Bravo	196
Anexo 03. Estructura de la Administración Pública del Municipio de Valle de Bravo	197

Anexo 04: Guías de entrevistas aplicadas en el caso de estudio	198
Anexo 05 Formato de cuestionario aplicado a la población del municipio de Valle de Bravo	203
Anexo 06: Resultados de la aplicación del cuestionario a la población del municipio de Valle de Bravo	206
Bibliografía	222

PRESENTACIÓN

El proceso de transformación que ha envuelto al sistema político mexicano en estas dos últimas décadas ha impactado considerablemente el panorama de la administración pública mexicana, y en particular el de la administración pública municipal. Hoy en día pocos podrían cuestionar que la sociedad mexicana atraviesa por una etapa de pluralidad política y el hecho más evidente es que desde 1989 los dos principales partidos de oposición han gobernado en 11 estados de la república. Asimismo, en su conjunto, los partidos de oposición, gobiernan a nivel municipal alrededor del 45% de la población nacional. Lo anterior nos lleva a considerar la importancia de realizar estudios que analicen, desde diferentes perspectivas, esta nueva realidad, lo que algunos han dado en llamar el nuevo federalismo.

Para fortuna de quienes nos interesamos por el mejoramiento de la administración pública, el Instituto de Administración Pública del Estado de México ha venido desarrollando una importante labor como promotor de estudios de investigación en esta disciplina, a través del Certamen que anualmente convoca desde 1988. En 1998 el primer lugar lo obtuvo José Alejandro Vargas Castro, con su trabajo *La Instrumentación Social de las Políticas Públicas de Desarrollo Municipal. El caso de Valle de Bravo, México*.

En su estudio, Alejandro Vargas analiza el problema de la participación ciudadana desde una perspectiva teórica y metodológica muy atractiva. Haciendo uso de los enfoques de las políticas públicas, de la Escuela de la Elección Pública y de la Nueva Economía Institucional, el autor explica las diversas actitudes estratégicas que asumen tanto las autoridades municipales como los ciudadanos para optar o no por la participación organizada.

La virtud del trabajo también se nota en el tipo de metodología a la que se recurrió, la cual muestra una excelente armonía entre la observación participante, la entrevista y la encuesta. En este sentido habría que resaltar el valor de la investigación puesto que en el ámbito de los estudios de la administración pública en México, los estudios de este corte metodológico son casi inexistentes.

La revisión del libro es recomendable por que en él se halla un conjunto de sugerencias que todos los gobiernos municipales podrían adoptar -no importando su parroquia política- para hacer frente a los retos de la modernidad. El autor sugiere por ejemplo que para que exista una instrumentación social de las políticas a nivel municipal; se requiere que las autoridades promuevan la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno municipal, que se de la apertura y la tolerancia a la crítica; que se desarrolle una capacidad innovadora, lo que implica poseer una capacidad técnica y política para modificar planes y programas; y que exista credibilidad en la institución municipal.

Por otro lado, también se destacan los requisitos que debe cumplir la ciudadanía para que contribuya en la instrumentación social de las políticas municipales, entre éstas se mencionan la disposición e interés para participar en los procesos de toma de decisiones públicas; su capacidad de organización; su madurez política y la confianza en las instituciones.

Creo en síntesis, que la propuesta de José Alejandro Vargas generará una impresión de interés entre aquellos que les preocupa la cuestión de la calidad y la gobernabilidad democrática de la administración pública municipal.

Juan Miguel Ramírez Sozaya

INTRODUCCIÓN

po,a N,....

e, .M.p.,....

/rrznrvlo iOIR.OI. /)97

El municipio se ha caracterizado en nuestro país por ser el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía, el espacio en el que se funden las acciones del gobierno y la sociedad, además de ser el que ha evidenciado con mayor crudeza los efectos del centralismo y la desigualdad que éste implica.

En la última década lo anterior no ha sido la excepción. En opinión de algunos estudiosos de lo local, académicos, investigadores y representantes de la vida política nacional, cuyas obras y aportaciones se citan en este trabajo, es precisamente en los últimos años en los que se ha intensificado la relevancia de lo municipal, tal como lo evidencia la presencia cotidiana de los sucesos locales en los medios de comunicación, su constante tratamiento en los medios universitarios y sobre todo, su inclusión en las discusiones de los partidos políticos, dependencias gubernamentales y agrupaciones de la sociedad civil, en cuya agenda se contempla ineludiblemente el debate de lo municipal.

La inquietud por este gran tema tiene diferentes matices. Se escribe y discute sobre el federalismo fiscal como condición básica para el adecuado desempeño de los gobiernos municipales; sobre la modernización administrativa del ámbito local; la descentralización de funciones y recursos; el carácter de gobierno de los ayuntamientos y, de forma por demás explícita y repetitiva, de los avances de la democracia en los municipios con base en los resultados recientes de los procesos electorales.

Este último punto resulta de singular importancia para el presente trabajo, pues en términos generales, se ha observado que la interpretación de los resultados de estos procesos, tiende a asociar directamente la pluralidad política que se comienza a manifestar en

los comicios del país, con lo que debería ser el ejercicio democrático del gobierno municipal'.

En este caso, se parte del supuesto de que la anterior no es una relación directa y que, entre la pluralidad política o democracia electoral que se comienza a vivir en los municipios del país y el verdadero ejercicio democrático del gobierno municipal, aún quedan varios "huecos" que deben ser cubiertos con prácticas orientadas a la búsqueda del consenso, a la discusión y al debate como base para la toma de decisiones y sobre todo, al rendimiento de cuentas que obligue al cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones públicas que devienen de la voluntad del público ciudadano, expresadas mediante el voto².

Lo anterior sugiere la necesidad de plantear cambios en las formas tradicionales de los gobiernos municipales³, de asumir que la competencia política debe darse no sólo en el discurso y en las temporadas electorales; sino también en los hechos y de forma permanente durante el ejercicio del poder otorgado por la voluntad ciudadana.

Esto implica admitir que, en la toma de decisiones no bastan los argumentos técnicos ni las propuestas políticas aisladas para

Como un ejemplo de esto, se sugiere consultar la transcripción del programa de televisión NEXOS número 500, conducido por Rolando Cordera del 26 de octubre de 1998 denominado *México: cambios y perspectivas*, en el cual la opinión de investigadores, escritores y políticos como Arnaldo Corcova, Carlos Tello, Carlos Monsivais, Enrique Florescano, María Amparo Casar, Soledad Loeza, Alejandra Moreno y Hedor Aguilar Camín, entre otros, coincide en señalar que en los últimos diez años uno de los principales cambios en la vida sociopolítica del país, ha sido la faceta electoral de la reforma del Estado, caracterizada por la transformación de los mecanismos electorales, que han generado una mayor confianza en los procesos de elección de autoridades y por lo tanto, una mayor apertura en la participación de la sociedad en la vida política y en el ejercicio del gobierno. Cabe señalar además, que también coincidieron en la necesidad de consolidar este cambio

² Sin negar la relevancia de que partidos diferentes al PRI ocupen ahora espacios considerados anteriormente como privativos de este instituto político, se considera que la democracia electoral no es garantía de un ejercicio democrático del gobierno municipal. Al respecto, el caso de estudio pretende ejemplificar lo anterior y señalar la desafortunada repetición del esquema centralista de la vida nacional en el ámbito local, lo cual sucede independientemente del color y la ideología en turno.

³ Fundamentalmente caracterizados por un patrón de administración centralista, régimen piramidal de democracia representativa y enfoque sectorial para tratar los problemas locales

generar acciones que correspondan a las expectativas de la población y propugnar por el desarrollo municipal, es importante además, comprender la necesidad de incluir el conocimiento de la ciudadanía sobre sus problemas; su potencial de acción y sobre todo, la trascendencia que puede brindar a los proyectos de desarrollo municipal, resguardándolos de la "omnisciencia" de los gobernantes en turno.

Estas ideas esbozan parte de la propuesta que se integra bajo el nombre de instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal. En ella se pretende establecer una serie de elementos y criterios a considerar en el proceso de incorporación de la participación ciudadana ala toma de decisiones del (y en el) gobierno municipal, canalizando inquietudes, propuestas y experiencias en la determinación del rumbo a seguir.

En función de este preámbulo, la revisión de los puntos álgidos de la tradicional forma de gobierno municipal y sus principales características como la toma de decisiones unilateral y discrecional, la falta de comunicación oportuna con la población y la ineficiente utilización de los recursos, constituyen la base para la formulación de una propuesta tentativa de modificación o adición de algunos procedimientos administrativos y políticos a cargo de los gobiernos locales, propuesta que, sin pretender el cambio supraestructural, instantáneo y milagroso de la vida nacional (y mucho menos de cualquier fracción de la misma), busca generar elementos susceptibles de ser considerados en la formulación de estrategias de gobierno local, acordes a las exigencias sociales que los nuevos tiempos evidencian.

Para tal efecto se ha considerado el enfoque de las políticas públicas como hilo conductor del análisis del proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal y por lo tanto, de las propuestas que se integran al final del documento. Lo anterior se plantea en virtud de ser éste el enfoque que explícitamente señala la

necesidad de comprometer en un solo proyecto, el aspecto técnico que asegure la racionalidad y eficiencia de una posible decisión y, al mismo tiempo, la concertación política en su proceso, que garantice el carácter incluyente de la misma, así como la intencionalidad de corresponder genuinamente al interés común que la origina.

El enfoque de las políticas públicas para el desarrollo municipal se plantea entonces como una alternativa para la construcción de las mediaciones, o aproximaciones sucesivas, que se entienden necesarias entre la democracia electoral y el ejercicio democrático del gobierno municipal. Implica el reconocimiento de un agente activo que es la ciudadanía actuando organizadamente y un agente promotor, que debe ser el gobierno municipal, por contar con las condiciones que de inicio pueden dar lugar a un ejercicio de este tipos.

Para efectos de contar con un referente real y vigente para el análisis, se ha seleccionado al municipio de Valle de Bravo como caso de estudio, dado que en él se observan actualmente (1998) las características propicias para ello: un clima de efervescencia política que ha dado lugar a la participación activa de grupos de habitantes ya existentes y a la formación de otros nuevos, que claman por tomar parte activa en la toma de decisiones; un gobierno municipal que, como resultado de una crisis política derivada de la revocación de mandato al presidente municipal electo, se encuentra en una coyuntura en la que la búsqueda del consenso y apoyo por parte de la población resulta fundamental para su consolidación y, finalmente, a partir de la misma causa, una sensación generalizada de la necesidad de fortalecer a las instituciones por encima de las vicisitudes del interés particular de quienes las representan.

° Se plantea el caso de la ciudadanía como el ser y el del gobierno municipal como el deber ser, dado que se asume una disfunción en la que el desempeño de este último no corresponde a las expectativas y exigencias de la primera, por lo que su adecuación se entiende insoslayable.

Es importante aclarar que la posición que se asume en este caso es totalmente imparcial y objetiva; no se adopta ni se emite ningún juicio de valor sobre las características de la situación analizada y el ejercicio se limita a la intención descrita anteriormente, correspondiendo a un ejercicio de corte meramente académico.

En este contexto, los objetivos del presente trabajo se enmarcarían en la respuesta a tres interrogantes fundamentales: ¿cómo se organiza y actúa la población en el ámbito municipal para participar en las actividades que desarrolla el gobierno local y en el proceso de toma de decisiones? ¿cómo se organiza y actúa el gobierno local para dar respuesta a las demandas y peticiones de la población organizada y a la vez, promover la búsqueda del desarrollo municipal? y, finalmente ¿cómo integrar la participación social y las acciones de los gobiernos locales para conseguir el desarrollo municipal?

La respuesta a tales interrogantes se va planteando en diferentes niveles a lo largo del documento. En el primero de ellos, las dos primeras se ven contestadas parcialmente mediante el recuento histórico de los antecedentes de la organización de la población, así como de las transformaciones que la estructura administrativa y de gobierno en los municipios ha tenido lugar en nuestro país. La caracterización de las relaciones que se da entre ambas se pretende configurar como preámbulo explicativo del enfoque que se busca instrumentar como propuesta final del trabajo, de este modo, se incluye la reseña de la evolución y estado actual de la disciplina de las políticas públicas, que como se verá posteriormente, pueden considerarse como una alternativa real en la búsqueda de formas más adecuadas para la vinculación entre los dos agentes que son objeto del presente estudio.

En un segundo nivel, las mismas interrogantes se abordan mediante la exploración de argumentos teóricos y normativos que permiten esbozar conceptualmente una respuesta tentativa a las

dos primeras y, al mismo tiempo, perfilar la propuesta, también conceptual, de la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal. En el tercer nivel la respuesta a los cuestionamientos centrales del trabajo se basa en la reseña y análisis de la situación observada en el caso de estudio para el periodo constitucional del gobierno municipal vigente (1997-2000), presentando finalmente las conclusiones del trabajo y un modelo más detallado de los procesos, etapas y requisitos que incluye la propuesta señalada.

En función de lo anterior, el contenido del documento se presentará en tres partes, las cuales a su vez se integran por varios capítulos cada una. La razón de esta forma de organizar el documento, estriba en el hecho de que, por la afinidad de los temas de cada unidad, su lectura en el contexto del bloque que conforman tiene un sentido complementario entre sí. De este modo, en la primera de ellas se abordan los antecedentes que permiten contextualizar los procesos sociales que sostienen el origen de la propuesta, además de la revisión de los aspectos teóricos y normativos que involucra la misma. La estructura de ésta se compone de tres capítulos, de los cuales el primero muestra la evolución de las relaciones entre la sociedad y el gobierno municipal, fundamentalmente en los principales aspectos de la reforma del Estado, además de una breve reseña y análisis de la disciplina de las políticas públicas en nuestro país.

Este capítulo resume el proceso mediante el que la población, en tanto agrupación de individuos racionales, toma conciencia de la fuerza de su acción organizada y hace patente también, el requerimiento de instrumentos que sistematicen tal potencial y permitan su trascendencia, sugiriendo para tal efecto, el enfoque de las políticas públicas.

El segundo capítulo se refiere a la descripción y análisis de los elementos para la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal. En él se presentan los argumentos,

términos y elementos que dan pie a la propuesta implícita en el título del trabajo sobre la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, así como la definición de los conceptos fundamentales que se manejarán a lo largo del mismo.

Se parte de una reflexión inicial sobre la participación ciudadana, su definición, matices y en general, los argumentos que justifican la inclusión de este elemento a lo largo del trabajo, posteriormente se van desarrollando los conceptos de desarrollo municipal, características y funciones del gobierno municipal y, posteriormente, lo que concierne al enfoque de las políticas públicas y la manera en que se empleará en la propuesta final.

Para tal efecto, se recurre a la argumentación de la concepción del Estado desde la perspectiva iusnaturalista que deviene de la filosofía política de los siglos XVII y XVIII, a partir de la cual se establece una concepción contractualista de éste y se asumen ciertas características y requisitos a cumplir entre gobernantes y gobernados, las cuales son retomadas por las teorías modernas que se han elaborado al respecto, de las cuales se hace una revisión, concretamente de las denominadas Nueva Economía Institucional y la Escuela de la Elección Pública.

La riqueza conceptual e instrumental de ambas teorías resulta de singular importancia tanto para analizar el caso de estudio, como para sustentar el enfoque de políticas públicas que se pretende utilizar como guía del trabajo. La presentación de los principales ejes de ambas teorías se hará a partir de la interpretación argumentada del sentido de las mismas y no mediante el lenguaje matemático que se esgrime en las fuentes consultadas, lo cual se hace con la finalidad de evitar una dispersión innecesaria para los efectos teóricos y conceptuales del presente trabajo.

En el tercer capítulo se plantea un esbozo del modelo de interacción entre gobierno y sociedad que se propone con el nombre de instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, en el cual se incluye la definición del término,

las etapas que lo integran y las condiciones que se consideran necesarias para su aplicación.

La segunda parte del trabajo se refiere **al análisis** del caso de estudio. Se compone de dos capítulos en los que se plantean y **analizan** las características de la participación ciudadana en los actos del gobierno municipal y la forma en que éste se organiza y actúa para **realizar las** funciones que jurídicamente le son inherentes, para atender las demandas de la población y para buscar el desarrollo municipal', tratando de este modo de dar respuesta a las dos primeras interrogantes que guían el desarrollo de este trabajo.

El cuarto capítulo se inicia con una breve descripción del tejido social del caso de estudio, así como una caracterización de los principales actores sociales en las relaciones analizadas. De la misma manera, a la luz de las teorías propuestas y con el enfoque de las políticas públicas, se revisan algunos casos en los que la participación de los individuos y organizaciones sociales resulta fundamental tanto en la toma de decisiones como en la puesta en marcha de acciones y supervisión **de las** mismas.

En el capítulo quinto, se hace una evaluación somera de las condiciones actuales de la estructura administrativa del gobierno municipal y de la participación ciudadana, con el objetivo valorar la factibilidad de la aplicación de la propuesta final.

Inicialmente se consideró la conveniencia de limitarse a sólo uno de los dos aspectos revisados del caso de estudio: agotar la exploración de los procesos administrativos del gobierno municipal o bien, estudiar de cerca los procesos que conlleva la participación de los habitantes del municipio, organizados en grupos. Sin embargo, esta perspectiva no cubría las expectativas originales del trabajo, dado que el objeto de estudio es la relación entre gobierno

• Esta última función no se encuentra explícitamente establecida en el marco jurídico del municipio como se habrá de señalar posteriormente. Sin embargo, en este caso se plantea como una función-objetivo que desde la perspectiva analítica que se pretende aplicar, debería ser ineludible.

municipal y ciudadanos organizados en la toma de decisiones en el momento actual, algunos aspectos como el proceso histórico de conformación de los grupos y organizaciones sociales analizados, el contexto político global del municipio estudiado y sus antecedentes no se tratan con demasiado detalle, siendo expuestos como meros referentes para el trabajo. Del mismo modo, al abordarse algunos casos aislados de toma de decisiones y no enfocarse a uno en especial, se busca evidenciar que el problema referido alude a un amplio espectro de las diferentes dimensiones de la administración y gobierno municipal.

La tercera y última parte del trabajo también se integra por dos capítulos. El sexto capítulo contiene las conclusiones del trabajo. El último contiene la propuesta final para la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, en las que, sin pretender una rigidez nomotética, se sugieren algunos lineamientos a considerar en la búsqueda de estrategias de vinculación entre la sociedad y gobierno municipal en el proceso de toma de decisiones.

Finalmente se integran los anexos, que consisten en la caracterización del caso de estudio, formato de cuestionario aplicado a la población, la tabulación y representación gráfica de los resultados, la guía de entrevista para los servidores públicos y representantes de organizaciones y grupos sociales del ámbito político municipal.

" Se está haciendo referencia a lo actual desde la perspectiva que señala Massé en su *Propuesta metodológica para el estudio y el desarrollo municipal*, en la que parte de señalar que este término se refiere a la "... ubicación temporal del investigador para su conocimiento y acción de conformidad con sus propias condiciones, y no con las condiciones que deseablemente podría tener ...". por lo que la combinación de los tres ingredientes que definen lo actual: gnosis, tiempo y realidad, nos ubican en la revisión del caso de estudio que es el municipio de Valle de Bravo, en el periodo actual que va

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE SOCIEDAD Y GOBIERNO MUNICIPAL

Actualmente es común escuchar en los medios de comunicación que diferentes grupos sociales realizan movilizaciones para manifestar su apoyo o rechazo a alguna acción gubernamental; que se organizan para conseguir mejoras o beneficios en sus condiciones de vida, o bien, para defender sus derechos y la elección de sus opciones políticas, entre los objetivos más comunes. Esto ha dado lugar a una serie de prácticas que cotidianamente se recrean en el ámbito local y que son el resultado de la interacción histórica que entre autoridades y población ha tenido lugar en los municipios del país.

En relación con este tema se han elaborado diferentes estudios de caso. En ellos se abordan las evidencias más recientes y notorias que permiten observar la transformación inminente de la realidad local. Destacan los trabajos coordinados por Enrique Cabrero,⁷ Alicia Ziccardi,⁸ Carlos Massé,⁹ Tonatiuh Guillén,¹⁰ Carola Conde¹¹ y Mauricio Merino¹² en los que se **analizan antecedentes**, evolución y gestación de experiencias innovadoras, así como a los actores

del inicio del periodo constitucional del gobierno local en 1997 hasta el mes de Julio de 1998, en lo que debería ser el punto medio de la administración estudiada.

⁷ CABRERO Mendoza, Enrique. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE/Porrúa, México, 1995 y CABRERO Mendoza, Enrique. *Los dilemas de la modernización municipal estudios sobre la gestión hacendara en municipios urbanos de México*. CIDE/Porrúa, México, 1996.

ZICCARDI, Alicia. *La tarea de gobernar gobiernos locales y participación ciudadana*. Porrúa/UNAM, México, 1995.

⁸ MASSÉ Narváez, Carlos E. *Políticas públicas y desarrollo municipal*. El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México. Zinacantepec, México, 1995.

¹⁰ GUILLÉN López, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la participación política*. El Colegio de la Frontera Norte/Porrúa, México, 1996

CONDE Bonfil Carola. *Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez*. El Colegio Mexiquense A.C. y el H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez 1994-1996, Zinacantepec. México, 1996.

¹² MERINO Mauricio. *En busca de la democracia municipal. Participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio de México, México, 1995.

sociales que en ellas intervinieron y las condiciones bajo las cuales se desarrollaron.

En estos estudios es posible apreciar como principales aportaciones, los esbozos de una metodología para detectar este tipo de experiencias y analizarlas, así como la recolección de muestras de esta corriente que permea poco a poco la anquilosada forma de gobierno en el espacio municipal y que va dando lugar a un nuevo estilo, más libre y fecundo, de relaciones entre gobierno y sociedad municipal.

Existen varias lecturas de los hechos, pero fundamentalmente pueden observarse dos posiciones al respecto. Por una parte, se encuentra la lectura de quienes asumen que los cambios en la forma de gobernar, los espacios políticos y administrativos ocupados por la oposición y el respeto a la voluntad popular expresada mediante el voto, son sin duda, conquistas exclusivas de la lucha y tesón de la sociedad civil.

Por otra parte, desde la perspectiva gubernamental, las tendencias de cambio que evidencian los estudios anteriormente referidos, se han intentado internalizar y se han enarbolado como insignia propia bajo los nombres de Nuevo Federalismo o modernización administrativa. Esta posición del gobierno federal ha generado acciones que han pretendido descentralizar por decreto y desde el centro, la vida nacional.

Sin asumir una visión maniquea al respecto, en este capítulo se reseñan algunas de las principales características de la evolución de las relaciones entre el gobierno y la sociedad municipal, enfatizando aquellos puntos que hacen evidente el cambio sustantivo en ellas. Para tal efecto se analizan los principales

aspectos de lo que en palabras de algunos estudiosos, 13 puede interpretarse como la reforma del Estado.¹⁴

Concretamente, para efectos del presente estudio, se analizarán los siguientes puntos: a) la descentralización y desconcentración de facultades y recursos a los gobiernos locales; b) la reforma electoral, protagonizada por los partidos políticos en la pugna por la apertura de espacios a la oposición y el intenso debate que al respecto se genera y, c) la participación de la ciudadanía en diferentes actos de gobierno y el surgimiento de nuevos actores independientes del corporativismo y con mayor capacidad de participación. En cada caso se hace referencia a las particularidades que se observan para el Estado de México y especialmente para el caso de estudio.

El cuarto inciso de este capítulo se refiere al apartado de políticas públicas en México. En él se reseña el origen y evolución de la disciplina, así como las características más sobresalientes de su aplicación en nuestro país; de esta forma, y aprovechando un ejercicio de síntesis de los tres incisos anteriores, se establece el vínculo entre el problema analizado y el cuerpo central de la propuesta del trabajo.

1.1. La descentralización de facultades y recursos a los gobiernos locales

Para explicar la faceta de la descentralización en la reforma del Estado, es inevitable ligar este proceso de la evolución del artículo 115 constitucional, dado que representa en toda su extensión la descentralización por decreto que se ha pretendido poner en

Varios textos señalan diferentes características de la reforma del Estado, sin embargo. coinciden en ubicar ala evolución de las relaciones entre Estado y sociedad como causa y motor de la misma; algunos de los más explícitos son CÁRDENAS Gracia, Jaime "El municipio y la reforma del Estado en *Municipio Mexicano* núm. 1, México. abril de 1997, CABRERO Mendoza, Enrique. *La experiencia descentralizadora reciente en México*. CIDE, México, 1995 y ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y empleo público* Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.

¹⁴ Al utilizar este término se está haciendo referencia al proceso de cambio en las formas de intervencionismo gubernamental. que transforma las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política mexicanas Destacan los tres aspectos analizados en los incisos subsecuentes.

marcha sobre diversos aspectos del gobierno y la administración pública, aún en fechas recientes. Dichas disposiciones legales reconocen implícitamente el centralismo que permea la vida nacional y que deviene de los años inmediatamente posteriores a la Revolución Mexicana, como resultado de los intentos por combatir el regionalismo imperante en aquella época.

En ese momento, el centralismo cumplió con dos funciones fundamentales: conformar un Estado fuerte, con la capacidad de conducir y unificar el destino del país y combatir la dependencia de los caciques locales en cuanto al control político de diferentes fracciones del territorio nacional. Cabe destacar que en este proceso de centralización política también se observó la concentración militar que permitió al gobierno federal, apoyarse paulatinamente en instituciones más que en caudillos.¹⁵

Si bien los antecedentes de este Artículo se remontan a la época colonial de la historia mexicana,¹⁶ es en el periodo posrevolucionario, en donde, como resultado de la inconformidad generada por la desigualdad social, la creciente centralización, las excesivas autoridades y demarcaciones territoriales intermedias entre estados y municipios, así como el ahogamiento de la vida municipal, se gestan los cambios más importantes del mismo.

En 1914 se expidieron varios decretos, entre ellos el suscrito por Venustiano Carranza en Veracruz, en el cual se señalaba que se pondrían en vigor las acciones necesarias para satisfacer las necesidades económicas, políticas y sociales derivadas de la Revolución, destacando el reclamo generalizado del establecimiento de la libertad municipal.

PANSTERS Wil G. "Ciudadanos con dignidad. Oposición y gobierno en San Luis Potosí. 1938 - 1993". en ZERMEÑO, Sergio *Movimientos sociales e identidades colectivas. La Jornada y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades*. México, 1997.

Una reseña con gran detalle del origen autoritario de municipio mexicano y de las reformas a su marco jurídico se puede consultar en VILLAR Calvo, Albedo J. *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano herencia del centralismo y la subordinación*. Facultad de Planeación Urbana y Regional. UAEM i Plaza y Valdés, Toluca, Meneo, 1998.

Como resultado de estas acciones se reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857 quedando establecido que:

"..los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y la base de su división territorial y organización política será el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular y directa, sin que existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del Estado. "1"

Esta resolución correspondió a la controversia generada entre zapatistas y carrancistas en lo correspondiente a la constitución del municipio libre. En 1916, Zapata promulgó en Morelos la Ley Sobre las Libertades Municipales, que reglamentaba la autonomía política, administrativa y económica de lo que para él era la primera y más importante de las instituciones sociales. Lo que Zapata deseaba era un municipio libre de toda tutela, con capacidad de elegir a sus autoridades y de reconocer la participación de sus comunidades en los actos del gobierno.

No obstante lo anterior, el municipio no fue reconocido constitucionalmente sino hasta 1917 (tres años después de la reforma al 109 de la Constitución de 1857) cuando se le consideró como institución jurídica. En los debates del Constituyente se discutió la propuesta de Carranza, incorporándose el artículo 115 constitucional, al cual además se le adicionó la fracción II que trata el libre manejo y la integración de la hacienda municipal, así como la personalidad jurídica de que es depositario.

El punto álgido de la discusión del Constituyente de 1917 fue el concerniente al libre manejo de la hacienda de los municipios; la controversia se basó en la conveniencia de garantizar la libertad económica como base de la libertad política, llegando al acuerdo

¹⁷ OCHOA Campos Moisés. *El municipio. su evolución institucional*. BANOBRAS, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal. México, 1981.

de proporcionarla en forma parcial, con la finalidad de asegurar la unidad territorial y administrativa de país.

El espíritu del municipio libre que inspiró la reforma tuvo como fundamentos la libertad en la elección de las autoridades municipales y en el manejo de su hacienda, sin embargo, a pesar de que el artículo 115 constitucional preveía la suficiencia de recursos para las tareas de gobierno y administración municipales, la realidad era que los recursos se iban centralizando cada vez en mayor medida, fundamentalmente en el nivel federal, constituyendo un obstáculo más al ideal de fortalecer al municipio.

De esta forma, el artículo 115 constitucional quedó integrado por las diferentes fracciones que señalaban la forma de gobierno de los estados, la personalidad jurídica de los ayuntamientos: el manejo libre de la hacienda municipal, la expedición de leyes y reglamentos, así como la facultad de planear en conjunción con otros ayuntamientos en materia de conurbaciones.

A partir de entonces, el artículo 115 ha sido objeto de nueve reformas¹⁸ siendo la más importante la octava, ⁹ la cual fue

UGARTE Cortes Iván. *La reforma municipal y elnerenios para una Inoria c., 1, 1 úonal del 1...micipio* Porrúa, México 1985

El contenido y fecha en que se realizaron las modificaciones señaladas fueron las siguientes¹.

- 1 Pintarse Elías Calles. 1928, se señaló la reducción del número de representantes populares de la Cámara de Diputados. mediante el ajuste al sistema proporcional de población.
- 2 Abelardo Rodríguez 1933, se estableció la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales. El principio de la no reelección se fortalece y se cambia el requisito de vecindad por el de residencia mínima de cinco años en el estado.
3. Manuel Avis Camacho 1943. se dispuso la ampliación de la duración del cargo de gobernador del estado de cuatro **a seis años**
- 4 Miguel Aleman Valdés. 1947. se otorgó a la mujer el derecho de votar y de aspirar a cargos de elección popular dentro del municipio.
5. Adolfo Ruiz Cortines 1953. Derogó la disposición anterior.
- 6 Luis Echeverría. 1976. se otorgó la facultad a los municipios y estados para legislar en materia de planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos y conurbación en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.
7. José Lopez Portillo. 1977. se introdujo el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y. *del* principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios
- 8 Miguel de la Madrid 1983. se estableció que las legislaturas locales pudieran suspender ayuntamientos. declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. también se les otorgaron facultades para designar a los consejos municipales. los

realizada en 1983 y de la que se desprende en gran medida la afirmación acerca de "la descentralización por decreto y desde el centro de la vida nacional". En ella se advierten los lineamientos que, por lo menos en el papel, ampliaron la vida política, administrativa y económica del municipio: se otorgó a los municipios la capacidad de asumir la responsabilidad de proporcionar los servicios básicos a su población; se le permitió obtener ingresos a partir de la captación de recursos fiscales y de asignar y ejecutar el gasto de acuerdo a sus prioridades y se aseguró la participación proporcional de las diferentes fuerzas políticas de ayuntamiento 20

En relación con las acciones derivadas de esta reforma se advierten claramente dos líneas sociopolíticas en torno al proyecto nacional²¹: la primera se refiere a la descentralización del Estado, mediante el otorgamiento de mayores potestades a los gobiernos locales; la segunda se refiere a la democratización del Estado, en el que se conceden mayores espacios de participación a la sociedad civil en algunas cuestiones inherentes al gobierno, tanto en la toma de decisiones, como en la realización de programas y proyectos de desarrollo social, además del reconocimiento de los espacios políticos ganados por la oposición.

municipios al tener personalidad jurídica pueden celebrar convenios con el estado en materia de reglamentación, pueden expedir bandos de policía y buen gobierno y disposiciones de observancia general en su respectivo territorio-, los municipios tienen a su cargo la prestación de servicios públicos como: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, panteones, mercados y centrales de abasto calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, finalmente los municipios tienen el derecho de recibir contribuciones sobre su propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo

9 Miguel de la Madrid, 1987, se transfirieron y ampliaron algunas fracciones del artículo 115 al 116 constitucional en materia de institución de tribunales de lo contencioso administrativo y atribuciones del tribunal superior de justicia.

E0 MARTINEZ Assad, Carlos y ZIGCARDI, Alicia. *Política y gestión municipal en México*. UNAM, México, 1988. p. 10.

" MEJIA Lira, José. 'Relaciones intergubernamentales: el equilibrio deseado en los procesos de descentralización', en *Federalismo y descentralización*, núm. 1. Instituto de Administración Pública de San Luis Potosí, San Luis Potosí, 1996.

En ambas líneas se percibe la intención de fortalecer y redefinir el pacto federal,²² teniendo como imagen objetivo un espacio de pluralidad que permita vincular a la sociedad y al gobierno en diferentes dimensiones, destacando en relación con este proyecto, la construcción de espacios de intervención de los actores e iniciativas comunitarias, y la generación de instancias y mecanismos de participación, así como la reivindicación de los gobiernos municipales como expresión de las sociedades locales.

En este sentido, las iniciativas regionales y locales se han visto retroalimentadas con las acciones que en el centro se generan (la transferencia de los recursos federales del Ramo 26 y actualmente, los del ramo 33, son una clara muestra de esto), aunque es preciso señalar que en ocasiones el sentido y dimensiones que estas iniciativas presentan se han convertido en obstáculos insalvables para el avance hacia la consolidación de la democracia y de nuevos estilos de gobierno en el ámbito local.

Además de estas reformas se han introducido modificaciones en otras leyes que han dado como resultado una desconcentración administrativa hacia los estados y los municipios mediante el establecimiento de convenios y acuerdos haciendo valer la afirmación de que:

" en México se gobierna con las leyes federales, y donde esas leyes plantean dificultades se gobierna por convenio..."²³

En el caso del Estado de México, destaca la firma de varios convenios de descentralización realizados a partir de 1994,²⁴ sobre rubros como:

" Se debe enfatizar que lo que se advierte es la intención de los actos del gobierno federal, no la convicción **de estar presenciando la realización de los mismos.**

"Merina, op cit p 286.

r' Gómez Collado Roberto. *Federalismo militante, municipalismo activo.* Estudio realizado por el Gobierno del Estado de México. Toluca. México, 1996.

- *Educación*: el convenio firmado estableció la construcción de escuelas y espacios educativos por parte de estados y municipios.
- *Salud*: se estableció la descentralización operativa al gobierno del estado para ampliar la cobertura de los servicios.
- *Agricultura*: se promovió la transferencia de recursos, facultades y atribuciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural al gobierno del estado.
- *Comunicaciones y transportes*: se transfirió el mantenimiento de la red federal de carreteras y caminos rurales al gobierno del estado.
- *Recursos hidráulicos*: se estableció la transferencia paulatina de funciones de la Comisión **Nacional** del Agua hacia las autoridades locales y los usuarios.
- *Parques naturales y zonas de preservación ecológica*: se promovió la transferencia gradual a los gobiernos **estatales**.

A partir de los convenios firmados y de iniciativas propias del Gobierno del Estado de México, se han realizado a su vez algunas transferencias a los municipios de la entidad, teniendo en cuenta las características particulares de los mismos (es decir, su capacidad técnica y administrativa, fundamentalmente). Las acciones realizadas abarcan los siguientes rubros y resultados²⁵:

1. En materia de administración del impuesto predial, los 122 municipios de la entidad lo recaudan directamente en sus tesorerías y teóricamente tienen capacidad de decisión sobre el total del monto recabado.

²⁵ Hasta el momento **no se ha realizado evaluación oficial alguna** sobre los resultados obtenidos por dichas acciones. sin embargo, **es conveniente tener en cuenta que no es solamente la transferencia de atribuciones lo que permitida un verdadero desarrollo municipal y aún más, no se tiene la certeza de que la descentralización a ultranza afecte** siempre benéficamente a los municipios. Una evaluación sobre estos **aspectos arrojaría mayores datos para formar criterios relacionados con las acciones del Nuevo Federalismo.**

Esto implica que los municipios reciben íntegro el monto del impuesto, ya que se elimina el costo de administración que se generaba por parte del estado y les permite la disponibilidad inmediata de los recursos.

2. El servicio de tránsito, que actualmente prestan 10 municipios de la entidad, todos en la zona conurbada a la Ciudad de México y de los cuales 7 lo prestan operativamente, es decir, únicamente a través de la presencia de personal uniformado y los otros 3 proporcionan también los servicios de expedición de licencias, de permisos y cobro de multas, entre otros
3. La expedición de la Licencia de Uso del suelo. Esta función se ha transferido del gobierno del estado a 22 de los 46 centros de población estratégicos de la entidad, correspondientes a igual número de municipios. Su objetivo es la eliminación de trámites, el incremento en los niveles de control sobre los procesos de ocupación del territorio municipal y la generación de mayores recursos por concepto de la captación de ingresos por la expedición de dicho documento.
4. La creación de organismos descentralizados operadores del agua potable. Actualmente existen 36 organismos localizados en igual número de municipios. En este caso no todas las experiencias han sido satisfactorias, pues más de la mitad de dichos organismos operan con deficiencias financieras.
5. La transferencia de la administración de parques naturales a los municipios. Actualmente se han realizado 6 acciones de este tipo y se tienen programadas otras 5 a realizarse en el transcurso del presente periodo administrativo. En este caso no se cuenta con información que permita una mayor apreciación de los posibles efectos de dicha acción.

En todo caso, la sola transferencia de funciones, atribuciones y recursos no ha sido garantía del fortalecimiento de los municipios,

sin embargo, en congruencia con las dos líneas sociopolíticas señaladas anteriormente, se advierte que efectivamente, con la descentralización se abren espacios a la participación social (obviamente, también esto se debe en gran parte a la presión constante y focalizada de esta última) y gradualmente se asumen nuevas responsabilidades por parte de los gobiernos locales. En el caso de estudio, estas acciones se han visto reflejadas de la siguiente forma²⁶:

MUNICIPIO/ RUBRO	VALLE DE BRAVO
Impuesto predial	Lo administra el municipio
Tránsito	Lo proporciona el gobierno del estado
Licencia de uso del suelo	La proporciona el municipio mediante mecanismo de la ventanilla única
Organismo descentralizado operador de agua potable	Si existe
Parques naturales transferidos	Existe un convenio en el que el gobierno Estado transfiere la administración de la zona de preservación ecológica conocida como "Monte Alto" a una agrupación de ONG's del municipio

²⁶ Información obtenida mediante cuestionamiento directo a los titulares de las áreas administrativas correspondientes: Tesorería municipal, delegación de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México, Residencia Regional de Desarrollo Urbano de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, Organismo Descentralizado de Agua potable y Saneamiento del municipio de Valle de Bravo y Consejo de Gestión Ambiental de la Cuenca de Valle de Bravo.

1.2. La reforma electoral : los cambios del sistema político nacional

La transición política generalmente se concibe como la fase del cambio de un régimen político a otro distinto, caracterizado por la interpretación crítica de los acuerdos y pactos establecidos por los actores principales de tal transformación.' El término se encuentra referido a dos aspectos estrechamente vinculados: la crisis del actual régimen y el proceso de ocupación de espacios por la oposición en el ámbito político.²⁸

En la última década esta situación se ha vivido con mayor intensidad en el territorio nacional, aunque es importante reconocer antecedentes como el de la Unión Cívica Leonesa en 1946 y el movimiento navista de 1958, en los que la sociedad organizada enfrentó con relativo éxito a los gobiernos federal y estatales en la defensa de su derecho de respeto al voto. En el año de 1974 el número de municipios gobernados por la oposición fue mayor, contándose entre ellos tres municipios de Chihuahua de administración panista, siendo significativo el hecho de que para 1983, este partido tenía la presidencia de la mayoría de los municipios de la entidad.²⁹

El avance de la oposición y la presencia de nuevas corrientes ideológicas, dio como resultado que para 1994 se tuvieran más de cien municipios gobernados por el PAN y 85 por el PRD, que en términos porcentuales significaba 9.5 % de los municipios del país tenían un gobierno que emanaba de un instituto político diferente al PRI (es importante considerar que en ese momento el número de municipios era de 2392). Para 1997 esta situación se modifica radicalmente, pues en entidades como Jalisco, Guanajuato,

²⁸ G. G Donell, P. Schmitter y E. WHdehead. *Transitions from authoriterien Rule*. John Hopkins, University Press, Baltimore y Londres, 1989, citado en CANSINO, Cesar *Construir la democracia Límites ypecspaclrvas co, la tradición en Mexico* CIDE/Porrúa **Mex,co. 1995**

²⁹ Canino. op. cit. p. 17

³⁰ MEYER Lorenzo "El municipio mexicano al final del siglo XX Historia, obstaculos y posibilidades en MERINO, **Mauricio** En busca *de la democracia municipal La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio de **Mex,ca** México 1995

Guerrero, México, Michoacán y Morelos, la proporción de municipios en manos de la oposición rebasó el 40 % del total, teniendo en cuenta el incremento en el número de los mismos, que para esta fecha era de 2430.

Para el caso del Estado de México, esta situación presentó los siguientes matices: hasta los años setenta, la presencia de la oposición era prácticamente nula, pues es solamente a partir de la reforma política de 1977 que ésta comienza a manifestarse mediante la ocupación de algunas presidencias municipales, siendo hasta el periodo constitucional vigente en el que realmente se observa la presencia significativa de los partidos políticos considerados como de oposición al ocupar casi 41 % de las presidencias municipales: la distribución por partido es la siguiente: existen 72 presidentes municipales priistas, 26 perredistas, 22 panistas y uno del PVEM.

Esta situación es similar en la composición de la legislatura local, actualmente se integra por 30 diputados de mayoría relativa del PRI, 10 del PAN y 5 del PRD; así como por 12 diputados para el PAN, 11 para el PRD, 4 para el PVEM, 2 para el PT y 1 para el PFCRN de representación proporcional.

El resultado parcial de la reforma electoral se entiende como un gran avance en la consolidación de la transición democrática, particularmente en el caso del Estado de México. En él se observa que la tolerancia en la diversidad y la preservación de las condiciones de gobernabilidad han demostrado un grado importante de madurez ciudadana. **Para el caso** de estudio, esta situación representa un escenario rico en experiencias **a analizar**, ya que se trata de un municipio que por primera vez en su historia tiene un gobierno de procedencia diferente al PRI.³⁰

³⁰ Es importante **aclarar que** la posición que se asume en **este caso es la de diferenciar la** democracia electoral con el ejercicio democrático del gobierno. Evidentemente **la pluralidad política es un gran avance sin embargo, se requiere además ver reflejada esta tendencia democrática en aspectos tan concretos** como la toma de decisiones.

Es importante hacer la aclaración de que el análisis que se realiza no tiene por objeto manifestar ningún juicio de valor sobre cualquier posición o aspecto de la situación estudiada, sino el análisis imparcial y objetivo de un caso en el que la distinción de la democracia en la elección de autoridades es distinta al ejercicio democrático del gobierno y que es precisamente en este sentido en el que se realizan las observaciones correspondientes.

En este sentido, es importante destacar para el caso de estudio el amplio margen de votación que le dio el triunfo al candidato del Partido Acción Nacional, Ramón Santin Orive, quien de un total de 15,713 votos emitidos obtuvo 8,910 (56.7 %), mientras que el candidato del Revolucionario Institucional, el segundo en la escala de sufragios acumulados, sólo reunió 4,778 (30.4%), con lo que el triunfo del PAN fue innegable e inobjetable.

No obstante estos resultados, el clima político del municipio se caracterizó, a partir de la toma de protesta del nuevo gobierno municipal, por los conflictos internos y las luchas intestinas en el mismo partido triunfador, lo que generó un ambiente conflictivo entre los miembros del ayuntamiento y dio lugar a constantes enfrentamientos y crisis que culminaron con la solicitud de revocación del mandato al presidente municipal electo por parte del ejecutivo estatal y la aprobación de la misma por parte de la legislatura local, a los diez meses de iniciado el periodo constitucional correspondiente.

A partir de entonces, en el municipio se han suscitado una serie de movimientos de grupos sociales y políticos ya consolidados, así como el surgimiento de varios otros, en defensa y ostentación de posiciones a favor y en contra de la revocación señalada, dando lugar además, a una situación de efervescencia de participación ciudadana, la cual se detallará en el capítulo cuarto, al igual que el proceso y características del conflicto derivado de la intervención de la legislatura estatal en la resolución del conflicto local.

Es importante destacar que si bien los avances de la reforma electoral han dado paso a alternativas políticas diferentes, esta faceta no alcanza a consolidarse en función de situaciones como la descrita para el caso de estudio.

En este sentido, la revisión de las relaciones entre estados y municipios señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes que de ella se derivan, lleva a reflexionar sobre la necesidad de un replanteamiento de las mismas, pues a pesar de la interpretación más común, en la que se plantea que el federalismo descansa en la integración de los estados y a su vez, éstos en la integración de los municipios, las disposiciones legales vigentes no llegan a ser suficientes para conferirles a estos últimos el carácter de gobierno.

En este sentido, puede plantearse que los municipios no han sido parte del federalismo de manera directa, sino por la mediación de formar parte de los estados, quienes sí son parte de la federación (artículos 42, 43 y 116 constitucionales) y que esto se manifiesta con crudeza en situaciones como la referida.

1.3. La participación **ciudadana en el gobierno municipal**

En la raíz de las modificaciones entre sociedad y gobierno municipal se intuye una causa (entre otras, por supuesto) que es la síntesis de diversos factores: la búsqueda de un mejor nivel de vida por parte de los grupos sociales que históricamente se han visto al margen del desarrollo y que en fechas recientes han soportado el peso de las erráticas maniobras macroeconómicas y sus subsecuentes crisis.

La manifestación más clara de estas modificaciones se aprecia en la movilización de la sociedad para conseguir, mediante presión o

" CARRILLO Luvianos, **Alejandro, et al. "Introducción al gobierno y la administración municipal, Curso Virtual de Gestión Municipal, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara' A.C** Textos del primer módulo, consultados en Internet **México, Agosto de 1998.**

colaboración con el gobierno o bien por medios propios, un objetivo definido y esto puede observarse en diferentes escalas gubernamentales y territoriales.

Obviamente, entre las grandes movilizaciones de masas de carácter regional o nacional y las acciones colectivas que tienen lugar en el ámbito local existe una gran diferencia, sobre lo cual se abundará en el capítulo siguiente. Sin embargo, es importante **señalar a manera** de antecedente, que estas acciones tienen en común la construcción de una identidad que se asume como base para oponer resistencia hacia un elemento adverso o bien, para conseguir el cambio de una situación por otra que reporte mayores beneficios a los participantes, para lo cual se generan estrategias, líneas de acción y sobre todo, una serie de demandas en espera de ser satisfechas

Al revisar los antecedentes de la relación entre la participación ciudadana y el gobierno municipal, es casi obligada la alusión a diferentes movimientos a escala nacional como referente para el ámbito local. En el periodo considerado en los incisos anteriores, es decir, en la etapa posterior a la revolución, se advierte que con la consolidación del Estado nacional, la fundación del PNR se constituye en el catalizador de las demandas de la población. Sin embargo, su base corporativa (que lo caracteriza **aún en la actualidad..** obviamente. **bajo las siglas del PRI**) ha tenido diferentes ponderaciones, prevaleciendo durante los primeros años la base campesina y (conforme el modelo de desarrollo económico nacional se transformaba) posteriormente, el predominio del sector obrero³² cuyo climax puede ubicarse en los años sesenta y **setenta.**

En estos años se presenciaron también el surgimiento de movimientos obreros de forma más frecuente y organizada, protestas de las clases medias con demandas precisas e incluso enfrentamientos de los empresarios contra el Estado. Algunas de estas

³² PANSTERS. op cit p 18.

movilizaciones son el movimiento de los ferrocarrileros en los años cincuenta, el movimiento médico del 65, el movimiento estudiantil del 68 y el sindicalismo universitario de los setenta, así como el enfrentamiento de los empresarios con el gobierno de Luis Echeverría³³ y las fricciones que durante esos años se generaron con Fidel Velázquez, dando lugar a la movilización de sindicatos independientes.

Algunos autores³⁴ señalan que este tipo de movimientos generó en el ámbito local una serie de efectos multiplicadores y atribuyen concretamente al movimiento universitario del 68 y a la organización ciudadana generada a partir del sismo del 85, la simiente que dió lugar a una serie de movimientos locales, que como se verá en el capítulo **siguiente**, pueden ser definidas de mejor forma como acciones colectivas.

En el primer caso, estos autores indican **que a raíz** del movimiento del 68, el sindicalismo mexicano cobró mayor fuerza, teniendo como base a las instituciones de educación superior, de cuyas aulas surgieron posteriormente líderes y militantes de partidos de oposición. Otra vertiente de este movimiento se conoció como la corriente maoísta, que tenía como preceptos básicos el asistir a las comunidades y vivir con los pobres sus carencias y necesidades, siendo este el espacio en el que los universitarios encontraron una mejor respuesta a sus acciones,³⁵ dando lugar al surgimiento de organizaciones de ejidatarios, colonos y vecinos, teniendo un éxito mayor en las zonas urbanas marginadas y en municipios indígenas o de características rurales.

³³ MEVER, Lorenzo. "El último decenio años de crisis, años de oportunidad en caso Villegas, Daniel. *Historia mínima de México*. El Colegio de México, México, 1996.

³⁴ MONTEMAVOR, Carlos. *La quena en el paraíso*. Diana, México, 1991, NUÑEZ, Oscar. *Innovaciones demoa3lico-culturales del movimiento urbano popular*. UAM. México, 1990, ZERMEÑO, Sergio y CUEVAS, Aurelio. *Movimientos sociales, democracia emergente y sistema político en México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM. México, 1990 y BENNETT, Vivienne. "Orígenes del movimiento urbano popular en México". pensamiento político y organizaciones políticas clandestinas (1969-1980)", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm- 3, IIS-UNAM, 1993, entre otros.

ZERMEÑO op. Cit p. 316.

Varios autores³⁶ han señalado que pueden definirse por lo menos tres etapas en el surgimiento de movimientos populares en los municipios: 1968-1976, en la búsqueda de espacios políticos para una verdadera representación popular, asociada con partidos de oposición y teniendo como motivo principal la lucha contra la imposición de candidatos en el seno del PRI, surgen movimientos de inconformidad en [los estados de Yucatán, Hidalgo, Oaxaca, Nayarit y Tamaulipas; 1976-1980, con motivo de la austeridad generada por la crisis económica de 1976, se incrementan las manifestaciones de inconformidad en diferentes entidades, pero destacaron por su carácter particularmente violento en ciudades como Reynosa, Altamirano, San Fernando y Matamoros, en el estado de Tamaulipas y, de 1981 hasta la actualidad, donde la apertura (y conquista) de espacios a la oposición se ha desarrollado a partir de acciones políticas y caracterizada por la participación cada vez más intensa y reflexionada de la ciudadanía.

En el caso de las acciones derivadas del sismo de 1985, el surgimiento de organizaciones de rescate inicialmente, de apoyo a los damnificados y de demandantes de vivienda posteriormente, fue el origen de un movimiento popular fuerte y en ascenso en la capital del país, al cual se sumó el movimiento cardenista de 1988, retroalimentándose y esparciendo por el territorio nacional la fuerza potencial de la sociedad organizada. De este modo, los autores consultados atribuyen al ejemplo proveniente de la capital el surgimiento de asociaciones campesinas, indígenas y populares en el resto del país, así como la simiente de las rebeliones de deudores y otras de mayor envergadura, como los grupos armados que han surgido en los últimos años en diferentes estados del país.

Obviamente, no se puede generalizar a estas movilizaciones dada la diversidad de objetivos, organización y trascendencia de sus actos, sin embargo, si es posible detectar en ellos la evidencia de

³⁶ LEEN, Samuel y MARVAN, Ignacio. Movimientos sociales en México, panorama general y perspectivas en CAMACHO, Denel y MENJIVAR, Rafael. *Los movimientos populares de América Latina Siglo Veintiuno* y Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989 y LOPEZ Monjardin, Adriana. *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*. Siglo Veintiuno, México, 1986.

la capacidad de movilización de sectores específicos de la sociedad para conseguir propósitos específicos.

El surgimiento de grupos armados como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR) materializan un grado de inconformidad extremo, que evidencia las contradicciones entre lo micro y lo macro del desarrollo que se pregona internacionalmente. Otras formas de organización más discretas pero no menos justificadas (y probablemente más funcionales) son las que pueden observarse cotidianamente en cualquiera de las entidades federativas de nuestro país, a manera de conformación de asociaciones vecinales, religiosas, indígenas, desempleados, deudores, pequeños empresarios, demandantes de vivienda y otras más.

Ante la poca funcionalidad de los canales institucionales de manifestación, estos grupos sociales han generado una dinámica que tiende a subsanar las deficiencias de la acción gubernamental, rebasando de este modo los límites electorales de la participación, que finalmente no han reflejado tanto la posición de los electores como la movilización partidista" (es importante señalar que a partir de las elecciones del 6 de julio de 1997 esta visión puede ser distinta y probablemente marque el surgimiento de una verdadera cultura política).

De este modo, en una serie de acciones colectivas e independientemente de un carácter corporativo o partidista, la ciudadanía ha ido ganando espacios en los que la constante es la búsqueda de metas concretas, bien definidas y planteadas a corto plazo. Sus efectos se pueden observar en diferentes ámbitos, sin embargo, en lo local su manifestación es más clara, pues ante la existencia de problemas concretos e inmediatos como la falta o ineficiencia de un servicio público; la existencia de un elemento de peligro para la comunidad, como los daños generados por una

" PESCHARD, Jacqueline "La explosión participativa México 1994", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XIII núm. 38. El Colegio de México, México, 1995.

banda de asaltantes y violadores o bien, la posibilidad de obtener un beneficio adicional, como la posibilidad de participar en el reparto de tierras comunales, se evidencia lo anterior.

En torno a acciones de este tipo se genera un fenómeno de suma de voluntades individuales que consigue la movilización en grupo y por supuesto, la acción colectiva enérgica o pasiva para lograr lo deseable o lo necesario en el ámbito municipal. Las características y antecedentes de esta faceta en el municipio estudiado, se tratarán con mayor detalle en el capítulo quinto, cuyo eje es precisamente la participación ciudadana en el ámbito municipal.

1.4. Políticas públicas en México

Abordar el tema de las políticas públicas implica necesariamente precisar el sentido en el que se utilizan los términos de la expresión, ya que en nuestro país, cuando se menciona la palabra política, generalmente se aluden dos interpretaciones: la correspondiente a las acciones y relaciones derivadas de la contienda por el poder público, o bien, el conjunto de acciones provenientes de una entidad jurídicamente reconocida como pública, que se realizan con la finalidad de conseguir un objetivo determinado.

Al referir a lo público' se asume, en plena coincidencia con la perspectiva de Luis E. Aguilar Villanueva,³⁸ que se trata de aquello que es concerniente y accesible, sin excepción, para todos los miembros de una asociación política, es decir, lo que afecta, interesa e involucra, directa o indirectamente al público ciudadano. ³⁹

³⁸ B AGUILAR Villanueva Luis E. *El estudio de las políticas públicas* Colección Antologías de Política Pública. Primera antología. Miguel Angel Porrúa, México. 1992

La discusión a fondo de estos terminos se presenta en el siguiente capítulo, en el inciso que corresponde al tratamiento del enfoque de las políticas públicas en la búsqueda del desarrollo municipal de momento, se muestran los argumentos que permiten introducir el tema de las políticas públicas en el contexto del documento así como señalar el sentido en que es empleado.

En la lengua **inglesa 4'** la primera interpretación **señalada para este** vocablo (política) es entendida como *politics*, es decir, con este término se alude al estudio de las relaciones de poder y **la esfera** que le rodea y, como *policy*, se entiende al conjunto de decisiones que son tomadas por un grupo de actores políticos para corresponder a una situación o para lograr un conjunto de metas y objetivos predeterminados 41

En la lengua castellana esta distinción no es tan sencilla, por lo que, retomando las reflexiones que al respecto plantea Aguilar Villanueva en su obra ya citada, al referir a la política se **aludirá al** sentido del término *politics*, y al ocuparse de las políticas (es conveniente enfatizar el tratamiento plural o singular del término), se retomará el significado de *policy*. En consecuencia, **al tratar lo** concerniente a las políticas públicas como disciplina que estudia los procesos de toma de decisiones, por parte de quienes integran al gobierno en sus diferentes ámbitos, nos referiremos a lo que en inglés se denominaría *policy making studies*, o bien, *policy analysis*.

Esta acotación es importante, puesto que como disciplina, las políticas públicas estudian el tratamiento de los problemas públicos por parte de las entidades de gobierno. Como enfoque para la búsqueda de la correspondencia **entre** los actos del gobierno y el interés de la población, esta locución asume otro significado, pues implica necesariamente identificar y procurar el carácter genuinamente público de las acciones o estrategias derivadas de la labor gubernamental.

En este apartado, nos referiremos a las políticas públicas como disciplina, reseñando su origen, principales corrientes y tendencias,

⁴⁰ Se hace referencia a este idioma dado que la expresión de políticas públicas surge en los Estados Unidos de Norteamérica y por lo tanto el sentido que se le confiere a los términos es básico para su interpretación en el contexto de nuestro país

⁴¹ En relación con las principales diferencias de los dos significados, se puede consultar el artículo de Alejandro Buendía Vazquez, titulado *Políticas públicas. Enfoques y Perspectivas* Publicado en la revista número 35 del Instituto de Administración Pública del Estado de México en el año de 1997

así como su introducción y desarrollo en nuestro país; la segunda acepción del término se detalla en el capítulo siguiente

No obstante lo anterior, es conveniente señalar que entre ambos significados existe una estrecha relación, sustentada en el hecho de que, precisamente a partir del estudio de los procesos de toma de decisiones, como un fenómeno multicausal, se busca otorgar un tratamiento técnico-científico⁴² a los problemas públicos, lo cual implica la "... indagación sistemática del grado de publicidad⁴³ que es atribuida a dicha gestión. Además del reconocimiento de que la racionalidad de los actos del gobierno no puede ni debe estar sustentada únicamente en las características y cualidades personales de quienes coyunturalmente representan y personifican las acciones del gobierno en cualquiera de sus niveles, sino que debe estar basada en la práctica institucionalizada de la toma de decisiones y responsabilidades compartidas entre el público ciudadano y el gobierno que de él emana

Las políticas públicas, como campo multidisciplinario y profesional, surgen en 1950 en los Estados Unidos de Norteamérica, en la época de la posguerra, caracterizada por un escenario político pluralista y por la necesidad imperiosa de distribuir de la forma más racional posible los recursos disponibles⁴⁵

El escenario sociopolítico de esa época, dio lugar a diferentes esfuerzos para generar una mayor sistematización y racionalidad en las decisiones públicas y es en este contexto en el que los científicos sociales de la época plantearon las bases de la

" El carácter técnico-científico implica, desde esta perspectiva, la conjunción del uso de instrumentos técnicos en la elaboración de las propuestas y criterios científicos en la búsqueda de causas e identificación de efectos en el tratamiento de los problemas públicos.

Este es un neologismo que proponen los autores consultados

BAZUA, Fernando y VALENTI, Giovanna. 'Política pública y desarrollo', en MASSE Narvaez Carlos y SANDOVAL Forero, Eduardo *Políticas públicas y desarrollo municipal* El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México. Zinacantepec, México, 1995 pp 55-57

"r Para una reseña más amplia del surgimiento de las políticas públicas, se sugiere consultar el excelente trabajo de MARTINEZ Reyes, Héctor Odgenes y estado actual de la política pública como disciplina Documento de trabajo número 38 de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1995.

disciplina que ocupa el presente inciso. La intención fundamental que se perseguía era la de establecer los vínculos necesarios para enlazar la práctica y la teoría de la administración pública en un afán de optimizar la utilización de los recursos, buscando a la vez el equilibrio debía derivarse de la asignación imparcial de los mismos con base en un riguroso análisis cuantitativo.

El principal impulsor de esta disciplina fue Harold D. Laswell, quien entre sus principales aportaciones tuvo la de considerar un enfoque multidisciplinario en el tratamiento de los problemas públicos y paralelamente, la necesidad de generar un conocimiento social capaz de incidir en la realidad estudiada. Según Héctor Martínez,⁴⁶ desde esta perspectiva, Laswell consideraba que este enfoque estaba orientado a lograr atender los problemas fundamentales del hombre en la sociedad.

A partir de estos planteamientos, surgieron varios estudios, con la premisa de generar un conocimiento aplicable en los procesos de toma de decisiones y ejecución de las mismas por parte de las instancias de gobierno. Con base en el enfoque y orden cronológico de aparición de cada estudio, se puede establecer una agrupación de los mismos en tres corrientes.

La primera de ellas surgió en el periodo inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sus principales características eran las de conceder prioridad a los métodos formales de análisis para la toma de decisiones, es decir, que dentro de esta tendencia prevalecía el análisis cuantitativo como base para las propuestas de acción gubernamental. A esta corriente se le denominó empirista⁴⁷. La economía y la investigación de operaciones fueron la base de este enfoque, el cual basó gran parte de su éxito en la aplicación de análisis costo-beneficio a diferentes áreas del gobierno.

⁴⁶ Op. cit. p. 6.
⁴⁷ Mayor información al respecto se encuentra en MAJONE, Guiandoménico y GUADE, Edwards. *Methods of analysis*. Wiley. New York, 1980.

Esta corriente presuponía, entre otras cosas, la existencia de ciertas condiciones estables, que permitían predecir y proponer en consecuencia (formulación, implementación y evaluación, como fases del proceso de políticas públicas). Partía del principio de que existía un grupo de actores políticos que tomaban las decisiones pertinentes para el desarrollo de las actividades del gobierno, independientemente de la coincidencia o no de sus valoraciones con las del resto de los actores, es decir, de los receptores de las políticas. En este sentido, esta corriente también se conoce como racionalista.

Entre sus principales postulados se contaba la necesidad de tener la definición precisa de los objetivos y metas a lograr; en función de esto, se debían seleccionar los medios que maximizaran los recursos a emplear. El proceso asumía un carácter unidimensional, ejercido obviamente por las instancias de gobierno⁴⁸. Una de las principales debilidades de esta tendencia era su rigidez y falta de sensibilidad en el manejo de los conflictos sociales y políticos que se derivaban de sus propias propuestas.

Considerar que un enfoque meramente cuantitativo era insuficiente para afrontar con éxito la toma de decisiones en un contexto en el que intervenían agentes sociales y políticos involucrados de diferente manera y con diversas expectativas, dio lugar al surgimiento de estudios alternativos basados en el estudio del marco y condiciones bajo las que se tomaban las decisiones, los cuales constituyeron la segunda tendencia o corriente que se denominó normativa.⁴⁹

Esta corriente partía de considerar que ante los hechos, quienes son responsables de la toma de decisiones no pueden seguir rigurosamente los pasos que implica la forma racional de hacerlo, ya que existen vicisitudes que incluyen recursos insuficientes

⁴⁸ Buendía, op. cit. pp. 18-19.

⁴⁹ Algunos de los autores que abundan sobre este tema son YEHEZKEL, Bror. *Venturas in policy analysis*. American Elsevier, New York, 1971 y WILDAVSKY, Aaron. *The new polifics of lthe budgetary process*. Foresman, Boston, 1988.

(personal capacitado, tiempo y, por supuesto, medios financieros), variación en las metas, objetivos y condiciones de análisis, así como incompatibilidad o divergencia entre emisores y receptores de las acciones derivadas de la decisión tomada.

Al respecto, las alternativas generadas por esta corriente incluían propuestas como el análisis simultáneo de metas y medios, la toma de decisiones con base en el método de ensayo y error y, asumir que en algunos casos, la decisión tomada implicaría un acercamiento gradual (incrementalismo⁵⁰) a la meta fijada, que llevaría a negociaciones y concertaciones entre los actores involucrados, modificaciones en la secuencia de las fases intermedias del proceso, así como la intervención de diferentes agentes con capacidad de decisión. Esta tendencia hizo evidente la inconveniencia e ineficiencia de un proceso de toma de decisiones centralizado como el que correspondía a la corriente anteriormente reseñada.

Entre las principales "debilidades" de los planteamientos de esta corriente se cuentan la de señalar un camino incierto e indefinido; la aceptación implícita de la posibilidad de no cumplir integralmente los objetivos que dan lugar a las acciones derivadas de una decisión determinada y la carencia de instrumental que dé lugar a propuestas concretas.

Existe una tercera corriente que se puede denominar crítica, ya que cuestiona las deficiencias de las dos ya presentadas. Su argumento principal consiste en la necesidad de un enfoque multidisciplinario para atender a los problemas públicos, enfatizando el hecho de que, salvo en casos particulares (generalmente de carácter técnico), una sola disciplina del conocimiento no puede explicar y atender a una situación

⁵⁰ Con este término se denomina al proceso mediante el cual el tomador de decisiones se enfrenta a una serie de vicisitudes que lo llevan a solucionar problemas más que a conseguir metas, sin embargo, en este caso se generan acciones que acercan sustancialmente el objetivo deseado. Sus postulados y lineamientos se encuentran en la obra de su principal promotor, LINDBLOM, Charles. El proceso de *elaboración de las políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991

determinada. Esta corriente reconoce que las acciones del gobierno tienen implicaciones sociales, económicas, ambientales, psicológicas y políticas, entre otras, por lo tanto, asume que tanto el pragmatismo y el análisis del contexto son importantes en los procesos de toma de decisiones respecto a los asuntos públicos.

Actuarmente, la discusión académica que se ha generado sobre este tema tiene un eje central: la vinculación de los planteamientos racionalistas (metodologías para tomar decisiones) y la observación de los valores ciudadanos⁵¹ que legitiman las decisiones públicas. Como es de suponerse, la mayor parte de los estudios que al respecto se han generado provienen de los Estados Unidos y, retomando la clasificación que hace Héctor Martínez⁵² los podemos asociar en cuatro grupos: los que analizan casos de estudio específicos; los que analizan estadísticamente los efectos de los actos gubernamentales; los que diseñan y proponen métodos para las diferentes partes del proceso de políticas públicas y, aquellos que se encargan de proponer instrumentos que garanticen la eficiencia de las mismas.⁵³

La producción académica que da lugar a los estudios referidos ha tenido como base diferentes marcos teóricos, destacando aquellos que retoman las nuevas concepciones del Estado y que muestran la superación de las barreras disciplinarias, tal como es el caso de la Nueva Economía Institucional, la teoría de la Elección Pública, la de las Fallas de Mercado y Fallas de Estado, así como el neomarxismo, por señalar algunas.

En todo caso, si bien el enfoque difiere, se puede señalar que algunas líneas o tendencias muestran el énfasis que se ha puesto

⁵¹ Se trata de cuestiones como el respeto a las libertades y derechos individuales, la equidad y justicia social, así como la democracia representativa y participativa, en el sentido que una interpretación política pudiera hacer de estos términos.

⁵² Para mayor información al respecto, se sugiere la consulta de la bibliografía que se cita en las páginas 19-21 de la obra de Héctor Martínez.

⁵³ En relación con este último tipo, el trabajo que se presenta busca la vinculación entre el consenso político para la toma de decisiones y la eficiencia que garantice su cumplimiento.

por parte de cada una de ellas en: generar y definir un marco conceptual propio, que rebase el problema de la indefinición que la pretendida multidisciplinariedad ha provocado; generar mecanismos innovadores y efectivos de comunicación entre el público ciudadano y su gobierno; promover la institucionalización de la práctica democrática de toma de decisiones conjuntas y, buscar la integración del conocimiento de diferentes disciplinas académicas para que, en la práctica, las acciones sean lo más coherentes posible con la realidad multidimensional que se afronta cotidianamente en el ejercicio del gobierno.

Teóricamente, pueden identificarse varios ejes en el estudio de las políticas públicas. En una primera clasificación⁵⁴ se puede señalar el enfoque post-positivista que plantea la existencia de tres momentos (empírico, interpretativo y crítico) en el estudio de las decisiones gubernamentales; la teoría de los sistemas abiertos que considera a las políticas públicas como una variable dependiente de factores sociales, históricos y geográficos; las corrientes afines a la Escuela de la Elección Pública, donde el comportamiento racional de los individuos los lleva a asumir posiciones variables en diferentes contextos políticos; la teoría de las "Ventanas de oportunidades" que indica que la confluencia de tres corrientes (problemas, política y políticas públicas) lleva a solucionar los problemas públicos y, finalmente, la teoría de las "Coaliciones promotoras", la cual señala que en contextos socioeconómicos determinados, se generan acciones conjuntas por parte de diferentes actores sociales que buscan influir en las instituciones gubernamentales para conseguir sus fines particulares.

Una segunda clasificación⁵⁵ reduce los grupos a tres, en función de las teorías del Estado que se toman como base: la corriente pluralista - racionalista que, desde una perspectiva funcionalista,

⁵⁴ MARTÍNEZ, Rector. Op cit. p 21

⁵⁵ JIMÉNEZ Guzman! Rodolfo y BAILLERES Helguera, Enrique, 'Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas: ¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno', en *Revista de; Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 35, julio y septiembre de 1997 Toluca, México.

concibe al Estado como el agente satisfactor de las necesidades sociales y que agrupa los estudios generados por el mismo Laswell y Lindblom, así como las teorías señaladas anteriormente como la Escuela de la Elección Pública y la Nueva Economía Institucional; la corriente que concibe al Estado como instrumento de clase y que considera que las acciones realizadas por el gobierno tienen como objetivo garantizar la hegemonía de una clase o grupo social e incluye a los estudios de corte neomarxista y neoweberiano. Finalmente, se plantea la existencia de un grupo intermedio que trata de interpretar los equilibrios y desequilibrios que abordan las dos corrientes anteriores y que agrupa algunas vertientes de la Nueva Economía Institucional, el neocorporativismo y las "comunidades políticas", en las que destaca la intención de incorporar prácticas sociales que buscan una mayor equidad social.. al esquema de acciones generadas por instituciones gubernamentales.

Existe una tercera clasificación⁵⁶ basada en la orientación de los estudios de las políticas públicas: la primera se refiere a la orientación multidisciplinaria. Como puede inferirse, su principal impulsor es precisamente Laswell y está enfocado a lograr la confluencia de diferentes campos del conocimiento para el tratamiento de los problemas públicos; la segunda es la orientación práctica que tiene como base el tratamiento racional de los problemas públicos,. coincide con la etapa en la que las políticas públicas se ubican en la corriente empirista; la tercera orientación es la normativa, caracterizada por pretender la conciliación entre el deber ser y el ser, los hechos y los valores. Encuentra un reflejo claro en el incrementalismo de Charles Lindblom. Finalmente, se encuentra la orientación comparativa, que tiene como base el análisis mediante la confrontación de experiencias similares.

Como puede apreciarse, la diversidad de ejes teóricos y propuestas metodológicas que se generan en torno a las políticas

.1 MENDEZ. Jose Luis. TI campo de las políticas públicas. promesas y peligros en MASSE Narváez. Cados y SANDOVAL Forero Eduardo. *Políticas públicas y desarrollo municipal*. El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México. Zinacantepec, 1995.

públicas en tanto disciplina, reflejan las posibilidades de este campo de conocimiento para proporcionar, por un lado, más elementos para estudiar y analizar la acción del gobierno en tanto organización administrativa y por otra parte, un horizonte más amplio y definido de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

La disciplina de las políticas públicas ha tenido un impacto significativo en los países desarrollados principalmente, y de manera paulatina en aquellos que no se encuentran dentro de este calificativo, como es el caso del nuestro. El desarrollo de esta disciplina en nuestro país corresponde a la necesidad de afrontar con instrumentos más eficaces la relación entre el gobierno y la sociedad, donde ésta es cada vez más exigente y participativa, lo que lleva a la búsqueda de nuevas formas en la toma de decisiones, caracterizadas por un carácter incluyente y una naturaleza transparente y eficaz.

En términos académicos, el estudio de esta disciplina fue reconocido **hasta** 1987, cuando el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) promovió la **Maestría** en Políticas Públicas⁵⁷ y posteriormente hicieron lo mismo el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, la Universidad Iberoamericana (UTA) manejó el tema a nivel diplomado y, en años más recientes, se han desarrollado seminarios, talleres y simposios por parte de instituciones como El Colegio de México, El Colegio **Mexiquense**, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Autónoma del Estado de México,⁵⁸

El atraso de casi treinta años de la llegada o surgimiento de la disciplina en nuestro país tiene varias explicaciones (la mayor parte de ellas en un nivel aún hipotético) que van desde la excesiva concentración de poder y decisión que dieron lugar al desinterés

BUENDIA Vazquez op cit p 31
Méndez. op cit p 27

por parte de académicos, dado que una de las condiciones indispensables para la aplicación de los postulados de la misma consistían precisamente en la existencia de un marco democrático que permitiera la participación de la sociedad en la toma de decisiones, 59 hasta el chauvinismo intelectual que descalificaba los avances de las ciencias sociales estadounidenses y las corrientes intelectuales europeas 60

No obstante los obstáculos y vicisitudes que ha enfrentado la disciplina, un hecho evidente es la creciente popularidad de su enfoque, tanto en el discurso como en la práctica y en la academia, sin embargo, lo cierto es que ante una sociedad cada vez más participativa, organizada y consciente de su potencial de acción, que va creando paulatinamente el marco democrático necesario para una acción gubernamental consensada, la toma de decisiones centralizada ya no es operativa, por lo que la búsqueda de alternativas como ésta," abren nuevos horizontes a las relaciones entre sociedad y gobierno, teniendo un espacio fecundo en el ámbito local

No obstante lo anterior, es importante asumir una postura crítica y retomar de esta disciplina, aquello que corresponda a la realidad nacional y específicamente, local, que se pretenda entender, analizar y transformar dentro de las limitantes teóricas, conceptuales e instrumentales existentes.

BUENDIA Vazquez, op cit, p 32

Méndez, op. cit p 28

Algunas más serían las nuevas técnicas de gobierno como la Gerencia Pública, la Gestión Pública Moderna, la Reingeniería de Procesos Administrativos y el Control de Gestión, entre otras.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS PARA LA INSTRUMENTACIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL

Como se ha señalado en la presentación de este documento, la propuesta final pretende fundamentar la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal. Este planteamiento presupone un modelo de proceso en el que intervienen por una parte, los habitantes del municipio, reunidos en grupos u organizaciones y, por otra, los individuos que forman parte del gobierno y la administración municipal, en calidad de autoridades o servidores públicos. Ambos interactúan en pos de la consecución de una gran variedad de objetivos, que van desde aquellos de índole personal o particular, hasta aquellos que tienen como fin principal la consecución del bien común, incluyendo dentro de este último caso la búsqueda del desarrollo municipal.

Es importante señalar que en la propuesta de instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, se considera como agente promotor al gobierno municipal, a partir de considerar que es quien reúne las condiciones básicas para tal efecto como se planteará posteriormente. Esto no significa que la participación de la ciudadanía quede relegada permanentemente; implica un proceso de aprendizaje que la lleve posteriormente a la conducción del proceso.

La definición de los conceptos utilizados en el planteamiento de esta primera aproximación es necesaria, pues tanto la oración que da lugar a la realización del trabajo, como los términos que la integran, se utilizarán con frecuencia en el resto del documento. En primer lugar se procederá a definir y caracterizar a los dos actores fundamentales del proceso de instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, es decir, a la participación ciudadana como elemento activo y base del proceso

de instrumentación social, así como a las características de la organización y funciones del gobierno municipal como interlocutor del caso anterior y promotor del proceso.

En segundo lugar se definirá el objeto central de la imagen objetivo que es el desarrollo municipal y.. posteriormente, se procederá a explicar los conceptos básicos del enfoque de políticas públicas como catalizador del proceso, así como la argumentación de la pertinencia del mismo. Finalmente, en un ejercicio de síntesis se planteará en términos modelísticos, la definición de la instrumentación social en relación con el desarrollo municipal.

A partir de este planteamiento general, se abordarán con mayor detalle los dos ejes que sustentan el análisis en términos conceptuales, es decir, por un lado, los elementos para la definición de la participación ciudadana y por otra parte, las principales características de las funciones e integración del gobierno municipal, enfocados al caso de estudio, como elementos indispensables en el enfoque de las políticas públicas que se argumentará posteriormente.

2.1. Elementos para la definición de la participación ciudadana

Participación social, participación popular, participación ciudadana, participación comunitaria, movimientos sociales y acción colectiva, son algunos de los términos que se utilizan frecuente e indistintamente en el discurso político y en argumentos coloquiales para referirse a las acciones generadas por agregados de individuos con objetivos determinados en relación con el gobierno en cualquiera de los tres ámbitos que prevalecen en nuestro país.

En este apartado se pretenden señalar algunos criterios de definición para los vocablos referidos, especialmente a partir de la diferenciación de los dos últimos, con la intención de precisar el significado que se les conferirá y el sentido con que se aplicarán a lo largo del trabajo.

a) Movimientos sociales y/o acción colectiva⁶²

Los movimientos sociales y la acción colectiva son temas que por décadas han dado material de reflexión y estudio a quienes se ocupan de la trascendencia de estos sucesos con diferentes fines; su esfera de estudio natural es generalmente lo urbano, sin embargo, para efectos de este estudio, también se considerará lo municipal. La producción literaria sobre este tópico ha sido abundante y variada, sin embargo, como lo señala claramente María Luisa Tarrés⁶⁴ en relación con los productos más recientes, la inconsistencia o ligereza de los conceptos básicos manejados en ellos, conduce a pensar en la igualdad de los mismos, generando falsas interpretaciones o confusiones en la interpretación de la acción social.

Entre diversos estudiosos de los movimientos sociales (Tarrés, Martín Tanaka, Melucci y Cuellar, entre otros), existe consenso frente a la necesidad de establecer una diferenciación entre los movimientos sociales propiamente dichos y la acción colectiva, ya que de forma indiscriminada se utilizan ambos términos generando así una serie de confusiones conceptuales y de interpretación en la realización de los estudios que sobre el tema se han generado en los últimos años.

En este sentido, los autores consultados señalan que la mayor parte de estos estudios se realizan sobre la marcha y desarrollo de lo que se piensa son los movimientos sociales y no de lo que los

En este caso no se está haciendo referencia a la teoría de la acción colectiva representada por Olson Mancur, Jacob Marshak, Radner o CB. Mc Guire, quienes lo abordan desde una perspectiva muy relacionada con la economía neoclásica y que se fundamenta en el análisis de las organizaciones sociales que se generan con la finalidad de movilizar recursos a favor de sus integrantes, mediante la fuerza e instrumentos que proporciona la unión de individuos. El sentido que se otorga al término es, en este momento, más cercano a su connotación sociológica como se podrá percibir en el desarrollo del texto

⁶¹ Lo municipal en este caso como ámbito territorial que puede incluir a lo rural o a lo urbano, o bien, a la coexistencia de ambos estadios o formas de ocupación del espacio físico

TARRÉS. María Luisa. "Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva", en Estudios Sociológicos núm 30 El Colegio de México A C México, 1992.

origina 15 lo cual resulta fundamental en tanto que permite identificar la naturaleza del acto analizado y su consecuente clasificación.

Al respecto, María Luisa Tarrés da una explicación acerca del contexto en el que el estudio de estos hechos toma mayor auge en América Latina y señala que es durante una época caracterizada por el decaimiento del marxismo y la represión de la izquierda. En este contexto, los movimientos sociales cubrieron el espacio que la represión, la corrupción y la cooptación crearon al afectar a los mecanismos reconocidos de participación en el sistema institucional. Lo anterior permite inferir ciertas condiciones para identificar algunas características de los movimientos sociales y su diferenciación con respecto a la acción colectiva.

En primer lugar y siguiendo las aportaciones de la Escuela de Chicago, se establece que todo movimiento social parte de una acción colectiva, sin embargo, no toda acción colectiva es susceptible de ser considerada como movimiento social"

Desde esta perspectiva (la de la Escuela de Chicago) la acción colectiva se entiende como un componente más de la dinámica social y adquiere el carácter de movimiento social en el momento en que esta acción tiende a generar nuevas formas de relación u organización social. En su artículo denominado "Ecología humana", Robert Ezra Park plantea una similitud entre la sociedad y un ecosistema, en los cuales cada uno de sus integrantes tiene una función que cumplir y se encuentra inmerso en una "retícula vital" que es resultado de la interacción e interdependencia de los mismos integrantes

En este sentido, lo que señala es que en cierta forma, los distintos tipos de actividades que los integrantes de un ecosistema o sociedad realizan, en conjunto o individualmente, son "naturales'

MELUCCI, Alberto. "La acción colectiva como construcción social", en *Estudios Sociológicos* núm. 26. El Colegio de México A.C_ Mexro, 1991.

LEZAMA, José Luis. 'Teoría social espacio y ciudad'. El Colegio de México A C_ México, 1993.

pues permiten el mantenimiento y reproducción del sistema. Sin embargo, cuando surge un factor (externo o interno) que desequilibra el sistema surgen "... una serie de cambios rápidos e incluso violentos... alterando profundamente la organización existente de la vida comunal e impulsando en un nuevo sentido el curso del futuro..."⁶⁷ En este sentido, los integrantes del ecosistema o bien, de la sociedad, reaccionan, se organizan y actúan, buscando modificar las relaciones existentes. En este momento se hace referencia a un movimiento social.

En la analogía ecologista, los factores que impulsan al cambio serían el incremento de la población de una especie, una hambruna o bien, la competencia por el territorio. En lo social, Park señala que "... la sociedad es simplemente el área en cuyo seno ha declinado la competencia biótica y en el que la lucha por la existencia ha asumido formas superiores y más sublimadas..."⁶⁸ sin embargo, dicha competencia prevalece y la lucha por el dominio y la sucesión se encuentra presente aún en las sociedades más civilizadas.

Otra perspectiva de los movimientos sociales es aquella que según Martín Tanaka corresponde a la búsqueda de mejoras y beneficios individuales, con las características particulares de asumir formas colectivas de manifestación a través de la alteración de la organización social y su coincidencia (obviamente no casual) con momentos de cambios estructurales.

Esta visión permite el estudio del comportamiento colectivo tomando como base al individuo y los factores que lo impulsan a unirse a otros para conseguir sus propios fines. Al respecto, Tanaka señala que esta perspectiva reúne la teoría de la movilización de recursos y la teoría de la elección racional⁶⁹ en las

PARK, Robert Ezra. 'Ecología humana', en Bassols. Mano; Donoso, Roberto, et. al (1988). *Antología de sociología urbana*. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1993.

ibid

⁶⁹ MARTIN Tanaka Ricardo 'Individuo y racionalidad en el análisis de los movimientos sociales y la participación política en América Latina', en *Estudios Sociológicos* núm. 36. El Colegio de México A C., México, 1994.

que se considera que los "actores" de estas teorías aparecen ubicados dentro de la estructura social, en estratos o clases y con roles o funciones bien definidas.

Esta perspectiva es distinta a la de la Escuela de Chicago, fundamentalmente porque considera al individuo como agente con voluntad propia (aunque no por esto independiente) y no tan determinado por cuestiones estructurales. En este sentido, señala que los "actores" de los movimientos sociales han cambiado y que a los obreros, campesinos y estudiantes, se suman ahora las mujeres, los jóvenes, y las minorías que buscan un cambio en beneficio propio (homosexuales e inmigrantes ilegales, por ejemplo). Martín Tanaka utiliza el individualismo metodológico, que toma como unidades básicas de análisis a los individuos y las orientaciones de sus actos, con la finalidad generalizar su lógica y establecer los límites de la acción colectiva.¹⁰

Al respecto, este autor destaca algunos puntos relevantes del individualismo metodológico. El primero de ellos señala que desde esta perspectiva, es posible reducir los fenómenos sociales a eventos en los que los individuos y sus orientaciones juegan un papel esencial: en segundo lugar, menciona que cada individuo es poseedor de un "conjunto de preferencias ordenadas y transitivas": El individuo actúa racionalmente al buscar su bienestar y el de su familia, pero sobre todo, dicha racionalidad consiste en seguir el curso de la acción que le permite "maximizar beneficios y minimizar costos".

Tarrés resalta que esta metodología tiene como objetivo prioritario el análisis del curso de la acción y de su proceso de formación más que el movimiento en sí. Concibe al movimiento social como resultado de una serie de motivos materiales que impulsan a los individuos a organizarse y actuar en pos de los mismos. Nos plantea que según esta línea "... la sociedad es un mercado de

¹⁰ Esta perspectiva es fundamental en el enfoque de las políticas públicas, como se verá en el inciso correspondiente.

recursos económicos, sociales e ideológicos... tanto los actores inconformes como sus adversarios desarrollan estrategias racionales para obtener la satisfacción de las demandas o proteger sus intereses...""

Según esta perspectiva, se puede inferir sin gran esfuerzo que, sin ser ajenos a cuestiones supraindividuales, es posible observar que los sujetos actúan con una lógica particular definida por la procuración de un nivel de bienestar y de acumulación de poder y que dichos objetivos son el motor de la acción organizada de cierto sector de la sociedad cuya movilización pretende modificar el orden imperante a su favor, lo cual tiene un evidente carácter político. La debilidad de esta línea se manifiesta cuando surgen movimientos en los que el grado de compromiso de sus participantes no es explicado por un interés "racional" lógico de acuerdo a la visión expuesta 72

En una perspectiva diferente, de acuerdo a la taxonomía manejada por Tarrés, se encuentran los denominados "nuevos movimientos sociales", cuyo estudio encabezó Touraine y generó una fuerte influencia en sus seguidores, siendo los más destacados Castells, Melucci y Lojkin.

Los rasgos generales de esta perspectiva indican que a diferencia de las dos anteriores, no sólo considera que el motor de los movimientos sociales son cuestiones estructurales o intereses particulares, sino que señala que éstos tienen una fuerte relación con creaciones simbólicas y culturales. Los ubica como el resultado de la ruptura en la secuencia de una práctica social mediante los diferentes sentidos que adquieren en ámbitos y contextos distintos, es decir, abre el paso a lo relaciona) y permite

Tarres. op cit. p. 744

Algunos ejemplos pueden ser aquellos en los que aflora el sentimiento de solidaridad con los congéneres en desgracia, dando lugar a movilizaciones de carácter altruista difícilmente explicables en términos utilitaristas

explicar la dinámica del comportamiento colectivo sin relacionarla forzosamente con la lucha por la dominación y el poder 73

Con base en estos preceptos, esta perspectiva identifica tres formas de acción social básica la organizacional; la institucional y la histórica. Una interpretación de estas tres formas de acción social muestra la presencia constante de conflictos entre los actores de la sociedad, quienes luchan fundamentalmente por obtener el control político de ciertos gremios, influir en el proceso de toma de decisiones del sistema político institucional, o bien por provocar reacciones determinadas en el desarrollo de la sociedad.

Por su parte, Castells plantea que en un ámbito territorial complejo, como lo es una metrópoli, la relación de los elementos de la sociedad a través de diferentes procesos (producción, distribución, consumo y gestión, básicamente) genera movilizaciones colectivas en términos reivindicativos, aunque reconoce que coyunturalmente este tipo de acciones puede adquirir un carácter prioritario, en función del efecto que pueda generar sobre las relaciones de poder que se dan entre las clases sociales involucradas en dicha movilización- 74

La modificación de las relaciones aludidas por Castells implica necesariamente la existencia de contradicciones y conflictos entre grupos antagónicos, los cuales ocasionalmente rebasan la esfera de lo inmediato y asumen un papel protagónico en materia de la lucha por el poder, dando lugar a la transición de un movimiento urbano a uno de corte político. Como una especie de árbitro, el Estado aparece entonces Su papel principal, según Castells, consiste en aminorar las contradicciones y aminorar los conflictos entre clases, mediante una serie de acciones específicamente diseñadas para tal efecto.

" Una vertiente un poco diferente del término nuevos movimientos sociales es la que los define como las movilizaciones de grupos de individuos que tiene como finalidad la defensa de los logros generados por los movimientos sociales anteriores, o bien por la persistencia de la acción social sobre algún tópico.

* CASTELLS, Manuel. *Movimientos sociales urbanos Siglo Veintiuno*, México, 1974.

Al respecto, Castells señala que los movimientos sociales urbanos pueden observarse desde dos planos: como "instrumento de participación dentro de los objetivos generales institucionalmente dominantes" y como "fuente del cambio social".⁷⁵ Esta interpretación dicotómica de los movimientos sociales urbanos sugiere una división entre la acción del Estado y la lógica de los movimientos sociales.

Como señala Bettin en la reseña que hace de la obra de Castells es una quimera creer que el orden espacial pueda traducir un principio de racionalidad técnica fuera de una lógica de conflicto entre clases que vincula la intervención del Estado..."⁷⁶ En este sentido, Castells hace una llamada de atención sobre la necesidad de definir el concepto de los movimientos sociales y establece que las "luchas urbanas" deben diferenciarse. Debe realizarse un "análisis estructural" de las causas que originan tales luchas y así identificar el objeto de las mismas y la representación que tienen para los integrantes de una sociedad" retomando el planteamiento de la necesidad de buscar las causas de la acción colectiva, planteada al inicio de este inciso.

Como puede observarse a través de las perspectivas analizadas, la diferenciación de los conceptos de movimientos sociales y acción colectiva es fundamental cuando se busca el acercamiento al estudio del comportamiento colectivo. Entre los puntos más destacables para tal efecto, señalaremos las coincidencias que los autores revisados apuntan.

En primer lugar, se advierte que los movimientos sociales son realizados por grupos de individuos que por motivos propios, causas estructurales o como resultado de su interpretación del mundo, se organizan voluntariamente para buscar las modificaciones, sustitución o adecuación en su favor, de un orden

⁷⁵ibid

BETTIN, Gianfranco. Los sociólogos de *la ciudad* Gustavo Gilj. **Barcelona**, 1982. p. 152.

CASTELLS, **Manuel** *Crisis urbana y cambio social* Siglo Veintiuno, México, 1981

establecido. En cierto modo, la diferenciación entre movimientos sociales y acción colectiva se manifiesta en este punto. Se deja entrever que los primeros se determinan por la búsqueda de trascendencia de los actos realizados, mientras que la acción colectiva es más común y generalmente de tipo reivindicativo. En concreto, la acción colectiva asume el carácter de movimiento social sólo si voluntaria y conscientemente busca la modificación del orden social existente.

La intención de trascender o la búsqueda de ella representa un estado de conciencia en el que los actos realizados tienen un objetivo más alto que la solución inmediata de una cuestión reivindicativa, por lo que el análisis del origen de los movimientos es decisivo para entender su naturaleza.

La observación de tres características básicas⁷⁶ llevaría a precisar la existencia o no de un movimiento social. En primer lugar, la solidaridad entre quienes deciden organizarse para llevar adelante el acto, es decir, la capacidad de quienes integran el movimiento, de reconocerse como parte de una unidad social. En segundo lugar, debe advertirse la existencia de un problema que origine la necesidad del cambio (crisis o debacle, desde la perspectiva ecologista) y finalmente, de manera decisiva, que los actos generados por el movimiento generen cambios en el orden establecido, es decir, que tengan trascendencia.

Por otra parte, en relación con la acción colectiva, la acepción del término que se utilizará en el presente documento es la que la define como la actuación organizada de los individuos para obtener mejores condiciones de vida o defender sus intereses en una situación estable y en un ámbito territorial definido` (en nuestro caso, el municipio), de esta forma, el concepto de movimiento social pasa a un plano secundario pero prevalece, sirviendo como

referente en la diferenciación de la naturaleza de los hechos a analizar.

En lo sucesivo se tratarán formas específicas de la acción colectiva que se encuentran en la relación de la sociedad con el gobierno municipal y que dan lugar a los tipos de participación aludidos al inicio de este inciso.

b) La acción social como base de la participación social y sus vertientes

La acción colectiva puede tener diferentes formas y corresponder a distintos motivos o estímulos. Hirschman⁸⁰ señala que el surgimiento de esfuerzos colectivos obedece generalmente a dos motivos: a) la defensa comunitaria contra agresiones del exterior, que pueden provenir de la naturaleza (desastres naturales), de la sociedad (individuos o grupos de individuos poderosos en tanto su capacidad de alterar las formas de vida del resto de los integrantes de la población) y del Estado; b) estos esfuerzos corresponden también a la búsqueda de mejores condiciones de vida por parte de un sector de la población.

En este sentido, la participación social se entendería como una forma de acción colectiva, que es desarrollada por los diferentes grupos de una comunidad y que se integran u originan con la finalidad de defender sus intereses y/o elevar su nivel de vida, sin contravenir el orden social establecido y dentro de un marco legal que limita su acción a cauces predefinidos.

En función de la naturaleza de los objetivos concretos perseguidos por esas formas de acción colectiva, así como por las características de quienes las promueven y sustentan, la participación social puede a su vez clasificarse en varias de las modalidades ya señaladas, es decir, participación comunitaria,

i, HIRSCHMAN, Albert. *El avance en colectividad* Fondo de Cultura Económica, México, 1984. pp 40-51

popular, política y ciudadana, sin embargo, cabe hacer la aclaración de que en muchos casos, a pesar de las diferencias implícitas en cada una de las modalidades señaladas, generalmente éstas se emplean sin cortapisas para hacer referencia a un solo hecho: la movilización de los individuos en grupos para generar acciones o reacciones en relación con los actos u omisiones de quienes representan a una instancia de gobierno determinada.

Para el caso que nos interesa, es preciso definir a la participación ciudadana, a partir de la identificación de sus características, en contraposición o en referencia a las otras modalidades, lo cual se irá planteando paulatinamente en el inciso siguiente.

c) La participación ciudadana

Expuesta a partir del desglose de sus elementos, la participación ciudadana se entendería como el conjunto de acciones realizadas a favor o en contra de una situación determinada por agregados de individuos cuyas características los definen como ciudadanos en términos netamente jurídicos, sin embargo, desde una perspectiva analítica distinta, existe una gran cantidad de matices que la hacen diferente del resto de los actos que en la práctica cotidiana se desarrollan en la vida comunitaria y que también son realizadas por agrupaciones de individuos con similares configuraciones.

De este modo, en el intento de su definición, es preciso reconocer que en tanto la participación ciudadana se compone por actos que son realizados de manera agregada por ciudadanos, éstos son siempre ejecutados tomando como referente al gobierno en cualquiera de sus tres órdenes (para el caso que nos ocupa, se enfatizará constantemente el ámbito de gobierno municipal) y requiere entenderse entonces en el sentido que Nuria Cunill⁸¹ propone, es decir, la participación ciudadana debe asumirse en

⁸¹ Citada por Mana Luisa Herrasti Aguirre en su documento denominado *Participación ciudadana en acciones municipales*, localizado mediante Internet en la página del Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara A C con fecha de abril de 1997

términos conceptuales y prácticos, como un "... medio de socialización de la política, ya que cuando los individuos se involucran en cualquier actividad pública, como portadores de intereses sociales generan una interacción con el Estado , logrando penetrar en él..."

Se advierte entonces que en la participación ciudadana se combinan dos facetas de la vida comunitaria : a) la social , en tanto la naturaleza de sus incentivos corresponde a la búsqueda del bienestar común. Esto no sugiere forzosamente el beneficio de la gran masa poblacional ubicada en la jurisdicción que se refiera, sino que puede ser el bienestar común de quienes integran el grupo y cuya manifestación (del bienestar) sería la respuesta a la causa que originó su formación y/o movilización y, b) la política, dado que en esa búsqueda del bienestar los individuos agrupados interactúan con la estructura del aparato buropolitico para conseguir intervenir en la realización de acciones concretas o bien, participar en la determinación de los acuerdos que habrán de regir las características de la vida comunitaria.

De la consideración de ambas facetas se pueden inferir, por una parte, los móviles, incentivos y desincentivos de la participación ciudadana (en lo tocante al análisis de su matiz social) y por otra, la identificación de los canales, mecanismos y estrategias que utilizan en la consignación de sus acuerdos con el gobierno como interlocutor (obviamente, la parte política de la participación ciudadana).

Como puede advertirse , la participación ciudadana presupone también ciertas características de la configuración estatal, particularmente de los órganos de gobierno , aunque también de los individuos que en conjunto conforman a la ciudadanía . Entre las características requeridas por parte de las entidades gubernamentales se cuentan por un lado, la existencia de canales de interlocución o, mínimamente, la apertura política y disposición para crearlos. Por otro lado, se requiere la concepción o

entendimiento de dicha participación como un conjunto de actos enfocados a la consecución de objetivos compartidos (que no comunes ni iguales) o bien, a su definición, para posteriormente proponer su búsqueda.

En relación con la ciudadanía, se requieren como condiciones básicas (además de su capacidad de organización y actuación que son la esencia del concepto) disposición y capacidad de diálogo, además de una intencionalidad de constancia en la acción, para evitar el carácter netamente utilitario e inediatista de la misma. Finalmente, en ambos casos (el de la ciudadanía y el de las entidades gubernamentales) se debe reconocer que aún como agregados, las vicisitudes de la naturaleza humana son omnipresentes⁸² y que por lo tanto, como producto agregado de su interacción, deben incluir la constante vigilancia de sus actos, para corregir oportunamente cualquier desviación.

Una vez bosquejada la definición de participación ciudadana y sus principales condiciones, es conveniente señalar su posible desagregación a partir de las diferentes causas que la originan. En este sentido, la presentación de este ejercicio taxonómico de naturaleza cladística se justifica en tanto los procedimientos a seguir por los agregados de ciudadanos serán diferentes de acuerdo a su propio origen, disparidad que no se haría tan evidente si se clasificaran por objetivos, pues en este caso generalmente no llega a haber diferencias de enfoque sino de destinatario.

Antes de plantear la clasificación aludida, se revisarán algunos ejercicios previos realizados por estudiosos del tema, como José Mejía Lira² quien señala tres tipos de participación ciudadana: la

a' Lo anterior se señala en franca controversia a la utopía del Déspota benevolente planteada por Buchanan, en la que el espacio gubernamental le confiere a quienes lo representan la capacidad de despojarse de los intereses que como individuo común perseguía y de este modo, concentrarse en la atención de los intereses de la ciudadanía

MEJIA Lira, José. *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad*. Documento de trabajo número 21 de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. México 1993 p 12

legal, la espontánea y la organizada, donde la primera se refiere a los canales legalmente establecidos para orientar la participación ciudadana; la segunda corresponde a situaciones de emergencia que requieren de la organización y actuación inmediata de los individuos y la tercera se utiliza para designar a la actuación de grupos de individuos organizados, con la finalidad de realizar acciones en busca de un beneficio propio.

Rolando Barrera Zapata⁸⁴ prácticamente indica dos tipos de participación social: la que se realiza por medio de los canales legalmente establecidos y la que se lleva a cabo por asociaciones independientes y a la que él caracteriza como gremiales. Wiener y Hamon⁸⁵ señalan que la participación social puede dividirse en dos básicamente, de acuerdo a su carácter: consulta y toma de decisiones.

Para efectos del presente estudio y en términos de la clasificación cladística ya referida, se considerarán las siguientes modalidades de participación ciudadana:

- a) La institucional, que corresponde a la participación de la ciudadanía en los actos de los gobiernos municipales y que es promovida por ellos mismos mediante los canales legalmente establecidos (que se destacan con "negritas" en los párrafos posteriores). Para el caso del Estado de México se encontraron las siguientes formas de participación reconocidas por el marco jurídico vigente⁸⁶.

" BARRERA Zapata, Rolando "La participación social en el desarrollo municipal en el Estado de México", en SANDOVAL Forero, Eduardo, et al. *El municipio mexicano de cara al ISJ XXI*. DAEM, Colegio de Posgraduados del CIDE y Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1993

⁸⁵ Citados en MASSE Narváez, Carlos. **El análisis de las políticas públicas, democracia y participación ciudadana en el municipio**", en la *Revista de/ Tribunal Electoral del Estado de México*, número 4, Toluca, México, enero de 199]. p. 154

^e Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y Ley Orgánica **Municipal del Estado** de México.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Art. 14. Se establece el referéndum total o parcial a las reformas constitucionales y legales (se requiere la petición del 20 de los integrantes del listado nominal de electores).

Art. 15. **Se reconoce constitucionalmente la participación de organizaciones no gubernamentales en los procesos de planeación, seguimiento y supervisión de obras comunitarias.**

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Art. 28. **Indica la obligatoriedad de que las sesiones de cabildo sean públicas.**

Arts. 65-71. Plantean que los miembros del ayuntamiento incluyan la participación de los habitantes de los municipios en las tareas correspondientes a las comisiones que tiene asignadas.

Arts. 72-76. **Señalan la integración y funciones de los Consejos de participación ciudadana y las organizaciones sociales. En la integración de los Consejos, establece que serán integrados con un máximo de cinco vecinos del municipio y serán presididos por uno de ellos. Su nombramiento o designación estará a cargo de los habitantes de las localidades. Sus principales funciones serán: promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; coadyuvar al eficaz cumplimiento de los planes y programas municipales aprobados; proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes o programas municipales; participar en la supervisión de la prestación**

de los servicios públicos e informar a sus representados de sus proyectos y actividades.

Arts. 77-80. Señalan **la integración de organizaciones sociales con fines de bienestar social y los mecanismos de vinculación con el gobierno y la administración municipal.**

Art. 81. Trata de la creación, estructura y funcionamiento del **Consejo Municipal de Protección Civil.**

Arts. 82-85. Plantean la creación, estructura y funcionamiento **de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.**

b) **La independiente, que agruparía a las movilizaciones de grupos de individuos para realizar acciones de carácter inmediato en favor de su comunidad o de su grupo específicamente⁷ y a la acción de grupos formalmente establecidos con objetivos definidos y un programa de acciones a realizar. En función de lo anterior, se puede incluir una subdivisión en este tipo de participación con base en la organización interna de los agregados de ciudadanos que la promueven: b.1) la espontánea, que se caracteriza por ser desarticulada, coyuntural y dispersa y b.2) la organizada, que cuenta con formas autónomas de representación de sus intereses.⁸⁶**

r.

c) **Una tercera vertiente de la participación ciudadana sería la inducida. A diferencia de los dos tipos anteriores de participación ciudadana, ésta no corresponde a objetivos legítimos de sus realizadores, sino a intereses transmitidos e impuestos**

" Dentro de esta línea podemos ubicar lo que Hirschman señala como defensa ante las agresiones de la naturaleza o de la sociedad

tib La subdivisión de la participación ciudadana independiente en espontánea y organizada se deriva (no se transcribe, sino que se analiza y replantea de acuerdo a los argumentos presentados durante la definición de participación ciudadana dentro del trabajo) de la clasificación propuesta por José Octavio Acosta Arévalo en su documento *Las relaciones políticas* de los gobiernos locales, publicado en la página de Internet del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara" A.G con fecha de 1995

veladamente por agentes externos, o bien, por sus propios organizadores o dirigentes. Este tipo de participación no se identifica con facilidad, pues sus realizadores difícilmente advierten la manipulación de que son objeto y puede confundirse con cualquiera de los dos tipos de participación señalados anteriormente.

Tanto en la participación institucionalizada como en la independiente, siempre se encuentra como referente su vinculación con el gobierno municipal, ya sea a favor o en contra de él. pero tomándolo como parámetro para definir el carácter de las acciones a realizar. De este modo, el papel de los gobiernos locales ha sido variable históricamente, pues ha sido aliado, adversario y objeto de disputa de grupos antagónicos pero no ha tenido la capacidad de cubrir las expectativas de su población. 89

En todo caso, para efectos de este estudio, se considerará que la participación ciudadana, tanto institucionalizada como la independiente, son susceptibles de ser aprovechadas en el proceso de instrumentación social de las políticas públicas.

c.1) Actores y sujetos de **la participación ciudadana**

Para efectos del análisis del caso de estudio, en este apartado se plantea una definición de las categorías citadas en el título del inciso, así como una descripción esquemática de las relaciones y dinámica de ambos.

Para tal efecto, se tomará como base el esquema metodológico propuesto por Pedro Pirez⁹⁰ en el que se parte de hacer un recorte de lo social para definir un espacio de referencia, que en nuestro caso, será el municipio como lo local, con características propias que le permiten reproducirse y diferenciarse. Entonces, en esta

MERINO. Mauricio. *FI, busca de la democracia munm,pa.* El Colegio de México México 1996 285.

PIREZ. Fedro Actores sociales y gestión de la ciudad en Ciudades. No. 28 octubre diciembre México. 1995.

perspectiva, nuestro objeto de estudio se caracteriza como una sociedad local (con su propia estructura y funciones) que mantiene una relación especial con el territorio. Es entonces, un sistema de relaciones entre actores asentada en un espacio delimitado y definido.

Los actores son quienes dan lugar a la trama o tejido social que nos ocupa, y se caracterizan por ser unidades reales de acción, es decir, son quienes toman decisiones, presionan, interactúan y dinamizan la vida en el ámbito local. Entre las clasificaciones más comunes encontramos a las siguientes⁹¹:

- Las organizaciones sociales con estructura, programa e historia, que tiene capacidad e interés por incidir en la toma de decisiones en el ámbito del gobierno local.
- Las agrupaciones de individuos que surgen espontáneamente.
- Agrupaciones de tipo gremial.
- La iniciativa privada local.
- Grupos o minorías que reclaman su derecho a la diferencia.
- Instituciones y canales oficiales de participación.
- Autoridades auxiliares y organizaciones tradicionales y tradicionalistas.
- Los partidos políticos.
- ONG"s de diversas especialidades y,
- Los individuos como ciudadanos.

Con la finalidad de interpretar las relaciones entre los actores señalados, es importante entender la naturaleza de sus relaciones y la lógica de las mismas. Cabe señalar que la clasificación de los objetivos (políticos, financieros o de subsistencia) que dan lugar a dichas relaciones no indica que éstos sean privativos de algún actor en especial, sino que en diferentes circunstancias y momentos, cada uno pretende, de manera agregada o individual,

⁹¹ AGOSTA Arévalo. José Octavio 'Las relaciones políticas de los gobiernos locales'. Pagina de Internet del Centro de Servicios municipales Heriberto Jara' A.O. 1995.

la consecución de sus propios beneficios, en la esfera de lo político, lo económico y lo vital.

2.2. Principales características de las funciones e integración del gobierno municipal

a) Municipio y gobierno municipal

Para efectos del presente trabajo, como municipio se **entenderá a** la forma de organización social asentada en un ámbito espacial determinado y considerada jurídicamente como la base de la división administrativa, política y territorial de los estados que **integran a la** federación⁹². Sus elementos fundamentales son por lo tanto, la población que lo habita, su propio gobierno⁹³ y el territorio en que se constituye

Entre los tres elementos existe una constante interacción y complementariedad. En la conformación de la unidad llamada municipio se observa una serie de relaciones entre individuos que obedecen a la lógica racional de su beneficio propio y a la vez, al de la comunidad a la que pertenecen, de tal forma que ésta pueda reproducirse constantemente. Estas relaciones tienen como soporte material al territorio y como norma, la acción del Estado, que es la instancia generada por la misma sociedad que la controla, regula y permite su reproducción.

Entonces, para definir al gobierno municipal se debe entender que forma parte del municipio en sí, que es producto del consenso de sus pobladores y que tiene a su cargo la procuración de las condiciones materiales y superiores para su reproducción y desarrollo. El gobierno municipal en México se ejerce a partir de un órgano colegiado denominado ayuntamiento, que es integrado por representantes de la población denominados regidores y síndicos,

⁹² MASSE Narvaez Carlos. *Una proposición de ley para el estudio y el desarrollo municipal*.
⁹³ El Colegio de México. *El municipio*. México, D.F. 1993.
⁹⁴ ROBINS Marcinez. *El municipio*. Porrua. México, D.F. 1993.

es encabezado por el presidente municipal, quien a su vez dirige también a la administración pública municipal.

Para realizar sus funciones, el gobierno municipal cuenta con una estructura administrativa, la cual varía, dependiendo de cada municipio, sus prioridades y grado de desarrollo. Para el caso del Estado de México, esta diversidad no es la excepción, pero es posible advertir ciertas regularidades, como se plantea en el inciso siguiente.

b) La administración pública municipal en el Estado de México

Partiendo del concepto básico de administración pública, entendida como la acción del poder público mediante los órganos de que se sirve, legitimada por el origen del poder que la instituye, es decir, el voto de la ciudadanía, se tiene que la ejecución de las disposiciones emitidas por el ayuntamiento, así como la titularidad de la administración pública municipal la ejerce el presidente municipal, quien se auxilia en su desempeño por diferentes unidades administrativas.

El presidente municipal tiene la facultad, junto con el ayuntamiento, de decidir la organización que mejor convenga a su gobierno, en función de sus recursos y necesidades, sin embargo, existe una serie de lineamientos legales que marcan las unidades mínimas que deben integrar la estructura administrativa de los gobiernos municipales.

En el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal de la entidad (LOMEM), de acuerdo a la definición de ordenamiento orgánico, establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal, en función de las disposiciones de las constituciones general de la república y la estatal. Señala las instancias políticas y administrativas que integran al municipio, sus objetivos, atribuciones, funciones y estructura para el desempeño de su tarea gubernativa y administrativa:

"...para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán a cargo de este servidor público..."⁹⁴

En su título IV, que trata el régimen administrativo de los municipios, señala los puntos más importantes a considerar en relación con:

- las dependencias administrativas
- la tesorería municipal
- la hacienda pública municipal
- la contraloría municipal
- la planeación
- los organismos auxiliares y fideicomisos
- los servicios públicos
- los cuerpos de seguridad pública y tránsito
- el sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal
- nombramiento, atribuciones y obligaciones del coordinador municipal de derechos humanos.

Si bien la LOMEM presenta de manera enunciativa los rubros anteriores, cada municipio cuenta con una estructura administrativa que le permite cumplir (en mayor o menor grado) con las funciones contempladas por la misma, así como aquellas que la cotidianidad de la vida municipal les impone.

De acuerdo al marco jurídico municipal del Estado de México, los gobiernos locales deben tener presentes las siguientes consideraciones:

1. Las acciones de cada unidad administrativa estarán orientadas al cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo municipal

⁹⁴ LOMEM titVO Iv capítulo primero de las dependencias administrativas, art P6

- y se registrarán por la LOMEM o bien por los acuerdos o reglamentos correspondientes a su creación.
2. Los titulares de cada unidad administrativa acordarán directamente con el presidente municipal o con quien éste determine.
 3. Estos servidores públicos deberán cumplir con algunos requisitos tales como:
 - Ser ciudadano del estado en pleno uso de sus derechos
 - No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública
 - No haber sido condenado en proceso penal por delito intencional, y
 - Ser preferentemente vecinos del municipio.

En el Estado de México, cada ayuntamiento debe contar por lo menos las siguientes unidades administrativas:

a) La Secretaría del Ayuntamiento. En municipios de hasta 150,000 habs, se requiere haber concluido la secundaria para ocupar el cargo; de 150,000 hasta 500,000 habs., haber concluido la educación media superior y de más de 500,000 habs, así como en aquellos municipios sede de los poderes del Estado, haber concluido la licenciatura.

Principales funciones:

- Dar seguimiento a los acuerdos de cabildo
- Tener bajo su control los documentos y asuntos relacionados con las sesiones de cabildo
- Compilación y publicación de documentos de carácter normativo
- Integrar un sistema de información con los aspectos socioeconómicos básicos del municipio
- Publicar la gaceta municipal.

b) La Tesorería Municipal Uno de los principales requisitos para ocupar este cargo es el de tener los conocimientos suficientes para desempeñarlo y ser, preferentemente, profesional en las áreas de economía, contaduría y administración con experiencia mínima de un año

Principales funciones.

- Administrar la hacienda pública municipal en los términos de ley
- Recaudación de ingresos y realización de erogaciones acordadas por el ayuntamiento
- Imponer sanciones administrativas que procedan por infracciones a disposiciones fiscales
- Participar en la elaboración de convenios fiscales
- Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal
- Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.

c) La Contraloría Municipal Esta unidad tendrá a su cargo vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos de la Ley, así como aplicar las normas y criterios correspondientes en materia de control y evaluación.

La LOMEM también da soporte a la realización de algunas actividades y funciones que sin tener todas el carácter obligatorio, pueden ser aprovechadas para mejorar su atención a la ciudadanía. Estos puntos son los siguientes

- Aunque la LOMEM no señala la obligatoriedad de una unidad administrativa para el ejercicio de la planeación, si establece los contenidos mínimos del plan de desarrollo municipal, así como su carácter obligatorio para las dependencias de la administración pública municipal.. tanto en su observancia como en su operación.

- Establece la facultad de los ayuntamientos de constituir (previa autorización de la legislatura) organismos públicos descentralizados y aportar recursos en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.
- En materia de servicios públicos, la LOMEM enuncia aquellos que estarán a cargo de los gobiernos municipales, siendo éstos los especificados en la fracción III del artículo 115 constitucional, además el embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social; la asistencia social en el ámbito de su competencia y el de empleo.
- En relación con los cuerpos de seguridad pública municipal, la LOMEM establece la integración de cuerpos de seguridad pública en cada municipio, con la jefatura a cargo directo del presidente municipal, a excepción de los municipios en los que residieran permanentemente los poderes del Estado.
- El establecimiento del sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal, con la finalidad de lograr el mejoramiento de la capacidad de los recursos humanos municipales; mejorar la calidad de los servicios públicos; lograr la continuidad de los programas y aprovechar la experiencia de los servidores públicos municipales, se plantea en este capítulo el establecimiento del sistema de mérito y reconocimiento al servicio público en el ámbito municipal.
- Nombramiento, atribuciones y obligaciones del Coordinador Municipal de Derechos humanos.

Como puede observarse, la LOMEM señala algunas unidades administrativas que son de carácter obligatorio para los gobiernos municipales, pero también señala la realización de algunas tareas que deben desarrollar, dejando a cada ayuntamiento el diseño de su estructura, la cual generalmente corresponde a sus necesidades y recursos.

e) Funciones del gobierno y la administración municipal en el Estado de México

Al iniciar el análisis de las funciones que deben desarrollar las administraciones municipales con la finalidad de proponer una estructura administrativa, debe tomarse en cuenta la clasificación de las mismas con base en su naturaleza.

Las funciones básicas de los gobiernos locales pueden dividirse en sustantivas, adjetivas y de apoyo técnico.⁹⁵ Las primeras son las que constituyen la esencia del ayuntamiento ante sus representados y son básicamente las siguientes:

- Gobierno
- Prestación de los servicios públicos
- Construcción de obras públicas
- Asistencia social
- Seguridad pública
- Desarrollo urbano y protección al ambiente
- Fomento económico
- Comunicación social
- Prestación de servicios educativos, culturales y recreativos.

Las funciones adjetivas son el conjunto de actividades que apoyan y orientan las acciones del gobierno municipal con recursos humanos, financieros o materiales, así como servicios generales y asistencia técnica a las unidades administrativas. Dentro de este tipo de funciones podemos considerar a las siguientes:

- Administración de personal
- Administración hacendaria
- Administración de recursos **materiales.**

⁹⁵ PONTIEES Martínez Aauro. La *facultad* reglamentaria de las *ayuntamientos* en el gobierno y la *administración municipal*. CEDEMUN-SEGOB. México. 1988 pp 77-85.

El último tipo de funciones, las de apoyo técnico, se caracterizan por estar orientadas hacia la previsión de medios y recursos para el cumplimiento de los objetivos y metas del gobierno municipal. dentro de este tipo de funciones destacan:

- La planeación del desarrollo municipal
- El control y evaluación de la administración y gobierno municipal
- El diseño de procedimientos administrativos.

Al terminar la revisión de la legislación vigente sobre la materia, así como de la teoría organizacional, es prudente señalar que entre lo ideal y lo real queda un espacio de maniobra en el que pueden encontrarse variantes y contradicciones con lo aquí expuesto, por lo que en el desarrollo de los capítulos subsecuentes, el procedimiento y funcionamiento del gobierno municipal puede, en ocasiones, no corresponder totalmente a lo señalado.

En este sentido, la observación de Massé Narváez demuestra su vigencia al señalar que "... el concepto de realidad municipal... tiene la característica de no ser estático, homogéneo, determinista, sino de ser la base de la abstracción de la compleja realidad social y para que se produzca una correspondencia entre concepto y realidad es necesario entender... las acciones, ideas, tendencias y objetivos de los grupos sociales que configuran los municipios..."⁹⁶

2.3 Desarrollo municipal

En relación con este concepto ha habido una gran cantidad de estudios empíricos⁹⁷ que tratan de cuantificar diversos aspectos de la vida municipal, sin embargo su visión ha sido en gran medida parcial. En cada uno de ellos se abordan básicamente dos líneas:

MASSE Narvaez, Op cit pp. 55-56.

r' Destacan los trabajos realizados por CONAPO e INEGI, así como la gama de estudios realizados por demógrafos que cuantifican **el nivel de vida** de la población **a través de** la evaluación de variables como servicios en la vivienda y condiciones de la misma, índices de modalidad, de analfabetismo y niveles de ingreso

1. La cuantificación de la cobertura de los servicios públicos municipales como sinónimo del nivel de vida y, su interpretación como índices de bienestar, marginalidad o pobreza.

Como puede apreciarse.. se trata básicamente de cuestiones cuantitativas. tangibles y ordinarias, que reflejan sin duda el nivel de vida de la población a partir de su situación respecto a unos mínimos estandarizados de bienestar. Sin embargo, al hacer referencia al desarrollo en este trabajo, se está aludiendo al proceso de transición de un estado a otro en sentido positivo,. es decir, evolución, mejoramiento y/o consolidación equitativa e intencional de una situación.^{9B} Por lo tanto, y siguiendo esta lógica, el desarrollo municipal implica la evolución, mejoramiento y/o consolidación intencional de las condiciones de vida de la población municipal, el desempeño de su gobierno local y el aprovechamiento racional de su territorio.

En este concepto no se puede **manejar una** situación monocausal dadas las variables que intervienen en su conformación, por lo tanto, una aproximación **a él estaría dada** a partir de la interpretación del municipio como el resultado de una serie de relaciones de interdependencia que tienen como eje central el bienestar y seguridad de los miembros de su comunidad, por lo tanto, en la definición del desarrollo municipal se deben considerar los cambios en las relaciones entre sociedad y gobierno que conllevan una mejora o avance sustantivo y/o formal en aspectos sociales, económicos, culturales y fisiológicos de manera equitativa

Se entiende entonces que en la búsqueda del desarrollo municipal se requiere la conjunción de los dos agentes principales del municipio,. sociedad y gobierno, para plantear una imagen-objetivo, el diseño coordinado de un procedimiento para hacerla

* Al señalar el sentido positivo de la acción. se hace referencia a situaciones de mejora en relación con u a situación existente. En este sentido. un incremento en el número de asaltos n implica un mayor desarrollo soaal. sino un decremento en el. es decir. el sentido negativo de la acción mantiene una relación inversa cuan la situación observada

objetivo, el diseño coordinado de un procedimiento para hacerla factible, así como la participación activa, constante y flexible de tales agentes para procurar el logro de las metas planteadas.

2.4. El enfoque de políticas públicas en la búsqueda del desarrollo municipal

a) Las políticas públicas como enfoque

Cuando se plantea el término de políticas públicas generalmente se asume que enmarca a cualquier acto realizado por una instancia gubernamental y que tiene como objetivo incidir en una situación de carácter colectivo, es decir, se interpreta a las políticas públicas como a los actos realizados por las entidades jurídicamente reconocidas como públicas, tal como se señaló en el inciso final del capítulo anterior. Éste no es el sentido en el que se entienden las políticas públicas en el presente trabajo.

A reserva de presentar más elementos en el inciso subsecuente sobre el aspecto técnico de las políticas públicas, en este espacio se señalará que como enfoque, este término se utiliza para referir por un lado al proceso de decisión de las autoridades jurídicamente reconocidas como públicas y por otra parte, a las estrategias y acciones del gobierno siempre y cuando atiendan realmente al interés público.⁹⁹

De acuerdo a Bazúa, esto es lo que define a una política pública: la correspondencia al interés público manifestado por el público ciudadano, teniendo como criterio de decisión, al mejor argumento esgrimido en discusión pública. Si una acción o estrategia del gobierno cumple con este requisito puede considerarse como pública, mientras que de otra forma, sólo serían políticas gubernamentales pues su lógica correspondería exclusivamente al

⁹⁹ BAZÚA, Fernando y VALENTI, Giovanna Política Pública y desarrollo, en MASSE Narváez Carlos y SANDOVAL Forero, Eduardo. *Políticas Públicas y desarrollo municipal*. El Colegio Mexiquense y UAEM. Zinacantepec, México, 1995.

funcionamiento de la estructura ejecutora o a la de los individuos que la ocupan.

Obligadamente se requiere entonces de la definición de "lo público" como objeto de interés. Al respecto se ha considerado al público como sinónimo de lo que atañe a una colectividad de individuos, pero en función de matizar esta prenoición cuantitativa, se ha de señalar la existencia de ciertos requisitos cualitativos para que un asunto sea considerado público y de interés público. Sobre esto, las siguientes reflexiones. 100

En primer lugar, hemos de señalar que si bien lo público admite de inicio un carácter colectivo, esto es posible por el hecho de que la **agregación de individuos resulta del ejercicio de una facultad** privativa de cada unidad en particular¹⁰¹ por lo tanto, hacer referencia al público implica reconocer en sus integrantes la existencia de derechos de propiedad, iniciativa y libertad, que **según autores como Bazúai¹⁰² se encuentran preferentemente en los estados modernos, no en los estados periféricos¹⁰³ dentro de los cuales ubica al nuestro 1DI**

Por su parte, y en plena coincidencia con lo anterior, Luis F. Aguilar **señala que la importancia de este concepto, es decir, lo público, ha sido central en las sociedades en las que el Estado nacional se ha basado en la cultura de respeto a las libertades civiles y políticas de los individuos, donde la diferencia entre lo privado y lo público**

¹⁰⁰ Es conveniente aclarar que se trata de reflexiones que devienen del análisis de ciertos planteamientos de la filosofía política y por lo tanto advierte en ellos una definición ideal que no siempre corresponde a la realidad pero que se esgrimen en el trazo *del deber ser*

¹⁰¹ Argumento que deviene de la doctrina rusnaturalista sobre la concepción del Estado. como se explicara en párrafos subsecuentes

¹⁰² BAZÚA. Fernando "Estado, mercado e interés público en educación superior" Departamento de Relaciones Sociales posgrado en Política Pública UAM-X. mimeo, sin fecha.

¹⁰³ Para una caracterización de cada tipo de Estado (liberal democrático, burocrático autoritario o peritoneo) consultar la extensa producción de Bazúa entre la que particularmente se sugieren los títulos "Como hacer del Estado un bien público?", en Sociología No 22. mayo-agosto, UAM. México, 1993, "Hacia un enfoque amplio de política pública: en Revista de Administración Pública (RAP) No 84 INAP, México 1993 y Configuración estatal, gestión buropolítica y desarrollo" en AAW "reforma del Estado y política social", UNAM, México. 1994

¹⁰⁴ No obstante esta posición. la conciencia y pretensión o búsqueda de tales derechos permite para efectos de este trabajo, aplicarlos en la definición de lo público.

define a su vez los ámbitos de actuación del estado y el de los ciudadanos:

"... lo público se nutre de la tradición política occidental, clásica y moderna (ilustrada), es la memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados y la advertencia contra todo tipo de política que se erija y cosifique por encima de las libertades personales..." 105

En segundo lugar, en la discusión pública en la que idealmente se han de tomar las decisiones que afectan al público, se establecen, consolidan y reforman las fronteras de actuación del Estado pues en la interacción propia de este proceso se arguyen diferentes puntos de los que habrá de seleccionarse el que genere la mejor decisión para todos⁷, y de él se derivarán las acciones correspondientes en las que, por así convenir a todos, no debe haber modificación sin consenso previo

A partir de lo anterior, el enfoque de políticas públicas en la búsqueda del desarrollo municipal (el cual, retomando la definición hecha anteriormente, se considerará en este caso y de aquí en adelante, como objeto de interés público) puede entenderse como una propuesta de criterios para la toma de decisiones en el ámbito municipal, entre los que se asuman como directrices elementos técnico-científicos en pos de racionalidad y elementos políticos en pos de decisiones consensadas que beneficien o propicien el bienestar común.

Para bosquejar en términos modelísticos el enfoque de políticas públicas en la búsqueda del desarrollo municipal, es necesario tener una visión genérica de los fundamentos y reflexiones que justifican la naturaleza de la propuesta, en contraposición (o

Aguilar, op. cit p. 29

Probablemente Bazúa argumentarla que no, pues al estar definido lo privado, se instaura necesariamente lo público y a esto se restringirla la acción del Estado, sin embargo, en nuestros países (considerados como periféricos) esto no es así y por lo tanto se señala que en la discusión pública se babran de conformar tambien los limites del Estado

En esta afirmación puede apreciarse la orientación economicista que da pie al postulado del Optimo de Pareto, en el cual se busca la situación que proporcione los mayores beneficios para todos evitando la afectación negativa de alguno en particular.

probablemente, sólo divergencia) a las tradicionales formas de actuación de los gobiernos locales.

Para tal efecto, una somera revisión de la teoría iusnaturalista del Estado que deviene de la filosofía política de los siglos XVII y XVIII, permite inferir una concepción contractualista del mismo, así como ciertas características y requisitos a cumplir en la relación entre gobernantes y gobernados, lo cual sustenta la exposición anterior sobre el enfoque de políticas públicas en la búsqueda del desarrollo municipal.

A pesar de las profundas diferencias entre los pensadores de los siglos XVII y XVIII, de los que destacan Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jaques Rousseau y Kant, puede advertirse entre sus principales planteamientos, 108 una serie de coincidencias entre las que destaca el reconocimiento de la transición del estado "natural de la convivencia humana (en donde los individuos se encuentran unidos por lazos de parentesco en el mejor de los casos) al establecimiento del Estado como formación artificial derivada del uso de la razón, es decir, el paso de una coexistencia regida por la ley del más fuerte y caracterizada por la lucha de todos contra todos a una forma de convivencia en la que los individuos convienen voluntaria y premeditadamente los acuerdos que han de dar cohesión a la unidad que integran.¹⁰⁹

Esta tesis de la formación del Estado presupone el reconocimiento de la madurez intelectual y moral de los individuos para definir y decidir lo que es bueno y conveniente para cada uno de ellos. Por lo tanto, en este modelo de Estado, se reconoce que éste no tiene que intervenir en las decisiones individuales de carácter moral ni

¹⁰⁸. Al respecto, se sugiere consultar además de las fuentes originales (El Leviatán. Ensayo sobre el gobierno civil. El contrato social y Fundación de la metafísica de las costumbres y Crítica de la razón práctica respectivamente), las espléndidas interpretaciones que contiene el artículo de CUELLAR Oscar, "Racionalidad, escasez y conflicto. Acerca de la constitución de sujetos sociales en la política clásica en *Estudios sociológicos* sum 29. El Colegio de México A. C., México, 1992.
¹⁰⁹ MALISHEV Mijail "Origen de la teoría del Estado de derecho iusnaturalismo versus paternalismo en *Antología de filosofía política: la doctrina de la filosofía iusnaturalista de los siglos XVII y XVIII* UAEM Toluca México, 1997

coartar la expresión de su pensamiento . En este sentido, el reconocimiento de la "autonomía moral" de los ciudadanos es la base desde la cual el pensamiento naturalista parte para explicar que el hombre asume voluntariamente su dependencia de la Ley y lucha por su cumplimiento."

En función de lo anterior, la doctrina iusnaturalista del Estado de derecho sugiere que en los actos del poder público prevalezca el principio de evitar la confrontación individual y compensar a cada quien con lo merecido. Bajo este precepto, las propuestas iusnaturalistas se basaron fundamentalmente en la creación de garantías jurídicas para la iniciativa, el trabajo, la propiedad y libertad de los individuos, teniendo como condición insoslayable, la igualdad de oportunidades (no la igualdad a ultranza, sino en proporción al esfuerzo individual), además de que sugiere la imposición de límites al poder coercitivo del Estado, mediante la aplicación de la Ley como resultado de un ejercicio racional, que supera por eso a las costumbres y que es distinta a la aplicación irrestricta del arbitrio del gobernante (o príncipe, de acuerdo a la terminología de la época) en tanto su esencia combate la desigualdad.

Entre los elementos de esta perspectiva del Estado que sustentan el enfoque de políticas públicas se cuenta precisamente el reconocimiento y acepción de la voluntad individual como base de la formación y funcionamiento del Estado, es decir, el reconocimiento intrínseco del egoísmo racional de los individuos, que da lugar a instituciones, costumbres y leyes, que les proporcionan seguridad, servicios y condiciones de vida que de forma aislada serían difíciles, cuando no imposibles, de conseguir y más aún, de mantener.

b) La toma de decisiones : espacio de interlocución entre gobernantes y gobernados

Como se ha señalado, es la actitud egoísta de los individuos la que conlleva al uso eficiente de los recursos, y es por ello que se generan ciertas decisiones de forma agregada con la finalidad de maximizar los beneficios individuales, esto quiere decir, que las elecciones que se toman de manera colectiva, están determinadas fundamentalmente por la búsqueda del interés individual de quienes forman al grupo que elige.

Lo anteriormente expuesto se entiende en el medio sociológico como individualismo metodológico, como se indicó anteriormente, sin embargo, también es retomado en otras perspectivas analíticas ubicadas dentro de las nuevas teorías del Estado también ya referidas. Este supuesto se retoma y con él, la concepción contractualista del Estado, como una derivación de los fundamentos iusnaturalistas del mismo expuestos en el apartado resumen anterior.

Concretamente, la Escuela de la Elección Pública y la Nueva Economía Institucional, retoman los supuestos señalados y arrojan una serie de elementos de gran utilidad para el análisis de las relaciones entre los agregados de individuos que conforman a la ciudadanía y quienes representan a las instituciones gubernamentales en el proceso de toma de decisiones que afectan a la colectividad. En los párrafos siguientes se exponen los principales argumentos de las teorías señaladas, partiendo de que cada una de ellas propone elementos discursivos que clarifican la relación entre el Estado y la ciudadanía.

El caso de la Escuela de la Elección Pública se refiere a un conjunto de teorías¹¹ que buscan relacionar los procesos

¹¹ Entre estas se cuentan las siguientes la *Teoría* de la burocracia, donde se concibe al gobierno con un comportamiento maximizador del presupuesto la Teoría de la búsqueda de la renta, que muestra al Estado como depredador de los recursos monetarios de los ciudadanos y la Teoría de las fallas del gobierno en el proceso de redistribución de los recursos.

microeconómicos individuales y las elecciones realizadas por el público en cuanto a agregado de individuos, como se ha referido en el inciso anterior, para lo cual hacen referencia tanto a las decisiones que se toman en el mercado económico como a las correspondientes al mercado político. Una de las principales aportaciones de estas teorías consiste en el hecho de que introducen elementos de carácter político a considerar en el proceso de toma de decisiones sobre el gasto público y en general, sobre las estrategias y acciones a desarrollar por parte del gobierno.^{11'}

Algunos aspectos relevantes de las teorías referidas¹¹³ para el caso que nos ocupa, son los siguientes:

- En primer lugar, tanto los políticos como los burócratas son individuos y como tales, tienen como primicia y guía de sus actos, la satisfacción de sus intereses y la procuración de su bienestar. La atención del interés público ocupa por lo tanto, un plano secundario. Esto es aplicable también para las agrupaciones de individuos que no pertenecen al aparato buropolítico, entre las cuales se pueden incluir partidos políticos, sindicatos y agrupaciones gremiales, entre otras.
- Considera que tanto en decisiones correspondientes al mercado económico como el político, las decisiones públicas deben corresponder a la equidad en el sentido de Pareto, o bien, la procuración de una operación de "suma positiva", en la que todos ganan, aunque no en la misma proporción, o por lo menos, nadie pierde. Dentro de este punto se considera necesario valorar las relaciones que existen entre diferentes

AVALA Espino, José. Mercado. elección *pública* e instituciones. *Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Miguel Angel Porrúa, México, 1996 p 243.

^{°j} Para acceder a una información más detallada de estas teorías se sugiere la revisión de textos como los siguientes BUCHANAN, J.M y TULLOCK, Gordon. *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional* Planeta-Agostini. España, 1993 de los mismos autores, "El renacimiento de la teoría económica en la política", en *Breviario Político*- CIDE, México, 1990, CULLIS, J G y JONES, P.R. *Microeconomics and the public economy* Oxford, 1987 y NISKANEN, W. *Bureaucracy and representativa government* Aldlnerthon. Chicago, 1971.

agentes. de modo que las acciones de uno de ellos tienen impactos diferentes en el resto.

- Dado que los individuos son egoístas, pero además racionales, sus preferencias pueden cambiar si varían sus fronteras de oportunidades, es decir, los criterios que definan la elección pública se amoldan siempre en relación con las perspectivas de mejorar los posibles beneficios.
- El Estado puede promover o restringir ciertas actitudes de la ciudadanía mediante la generación de incentivos o desincentivos, es decir, puede inducir reacciones mediante alteraciones en las formas de distribución de los recursos. Algunos instrumentos son los impuestos, licencias y en general, la provisión de bienes que está a cargo del Estado y que son susceptibles de ser racionados (es decir, que no son bienes públicos puros y de los cuales se puede excluir desde un individuo hasta a un sector de la población) y la capacidad de imponer castigos por parte del mismo (multas, negación de subsidios, créditos, por ejemplo).

Por su parte la Nueva Economía Institucional combina el análisis económico con la teoría de las instituciones, con lo que muestra una concepción de las relaciones entre gobernantes y gobernados más rica que las teorías de la elección pública. Entre sus aportaciones se cuentan considerar las restricciones que enfrentan los ciudadanos y los individuos que forman parte del aparato burocrático mediante la existencia de las instituciones y, en contraparte, la explicación de algunas decisiones que no pueden explicarse racionalmente (aquellas de carácter altruista y solidario.

Por ejemplo, las acciones de rescate a raíz de los sismos de 1985 en el Distrito Federal).

Entre los puntos relevantes de esta teoría para efectos del presente trabajo, se cuentan los siguientes¹⁴:

- Asume una postura crítica y realmente heterodoxa en relación con los postulados básicos de la teoría económica neoclásica, reformando algunos postulados de modo que incluye temas como el referente al Estado como paliador de los problemas de bienestar, disminuir costos de transacción, definir derechos de propiedad y contratos, así como constituirse en coordinador económico de agentes y del mercado.
- En relación con la teoría de las instituciones sociales señala que efectivamente existen instituciones (entendidas como modelos o patrones de conducta predefinidos y socialmente aceptados) y organizaciones económicas que afectan el comportamiento económico y político de los individuos.
- Acepta que el mercado no es el mejor mecanismo en la distribución de los recursos y que, si bien el Estado comete errores en este proceso, también es factible su corrección, fundamentalmente si se considera que en la toma de decisiones de los individuos no sólo se considera el cálculo costo-beneficio, sino que además existen elementos de carácter social que inciden en ellos, es decir, agrega la ponderación de las instituciones sociales como factor de decisión.

En este sentido, plantea algunas líneas básicas de la relación entre el aparato burocrático del gobierno y la ciudadanía:

- El Estado se constituye en un agente capaz de mejorar la asignación de los recursos (en este caso, se puede asumir que en este proceso se incluyen las políticas públicas como instrumento para tal efecto).

¹⁴Avala Espino, Op cit pp 315-37

- Se reconoce al Estado la capacidad de regular el comportamiento de los individuos al establecer las normas contractuales que garanticen el respeto a los derechos de propiedad y libertad de los individuos que intervienen en una transacción.
- Explora las causas que pueden alentar o inhibir la participación de los individuos en actos de carácter colectivo, sobre lo que señala que cuando el carácter racional y egoísta de los individuos es controlado o restringido por las instituciones, genera la posibilidad de actuar en forma colectiva y, por lo tanto, de participar en la toma de decisiones del poder público, en el diseño de las políticas públicas y aún, en el cambio institucional.
- Relaciona los aspectos económicos de las instituciones con las características de las estructuras del poder gubernamental.

Por otra parte, dentro de los conceptos básicos que esta teoría plantea, define a las instituciones a partir de su origen en: a) sociales, si provienen de los acuerdos establecidos voluntariamente por los individuos y no requieren del poder público para su cumplimiento; b) estatales, si provienen del poder público y requieren de éste para su cumplimiento. En el primer caso, los códigos de conducta, valores y tradiciones son ejemplos claros, mientras que en el segundo caso, lo son las leyes y reglamentos. Su valor en el análisis de las relaciones entre gobernantes y gobernados estriba en la seguridad y estabilidad que representan, su capacidad de agilizar y abaratar la difusión de la información.

Otros conceptos básicos para el análisis, son la disparidad de acceso a la información y los costos de transacción. En el primer caso, se hace referencia al hecho de que al tener mayor control sobre la información cualquiera de las partes involucradas en una transacción, la toma de decisiones por parte del otro agente puede ser manipulado. En el segundo caso, se entiende que los costos

referidos deben ser considerados en el momento **en que se plantea** una transacción entre dos **agentes**.

Para el caso de las políticas públicas, este tipo de costos se representa por los gastos a realizar en materia de capacitación, aprendizaje, entrenamiento y capacitación de los integrantes de la administración pública y de difusión hacia quienes serán beneficiados con la acción a desarrollar. La existencia de los costos de transacción debe estar asociada a la procuración de seguridad en el intercambio, al derecho al disfrute de los resultados pactados y al derecho de exclusión de quienes no intervienen en el contrato,

c) Políticas públicas y planeación del desarrollo municipal: dos procesos para un objetivo

En este apartado se pretende hacer una comparación de dos procesos distintos con una finalidad común, con la intención de evidenciar las diferencias entre la práctica tradicional de la planeación del desarrollo municipal y el enfoque de políticas públicas propuesto en este proyecto. Es conveniente aclarar desde el principio que la intención no es proponer la sustitución de una por otra, sino que, a partir del análisis de sus diferencias, se pueda sugerir un enfoque complementario.

En la búsqueda del desarrollo municipal generalmente se parte del análisis de la situación actual de diferentes facetas de la realidad del municipio y del planteamiento de una situación deseable; posteriormente se valoran las posibilidades de obtener la condición ideal y se prevén los posibles obstáculos que han de enfrentarse para conseguirla, con la intención de vislumbrar su solución y la mejor forma de utilizar los recursos disponibles. En todo caso, se analiza la realidad y se busca la forma de modificarla bajo una cierta intencionalidad en un periodo de tiempo definido.

Entre los posibles medios que se pueden utilizar para lograr el desarrollo municipal se cuentan los dos referidos en el título de este inciso. La planeación y las políticas públicas. La primera se concibe como una actividad racional que establece la selección de una entre varias alternativas posibles para la consecución de un fin, presuponiendo que dicha selección es fruto de un análisis detallado de ventajas y desventajas de cada una de las opciones y por lo tanto es la mejor.

Por otra parte, las políticas públicas, son, como ya se ha definido anteriormente, las acciones o estrategias que desarrollan los gobiernos incluyendo el aspecto técnico que garantice la eficiencia y racionalidad de las acciones y el aspecto político que garantice la correspondencia de dichos actos al interés del público ciudadano.

Evidentemente esta simplificación de los conceptos es sólo una mera referencia o preámbulo a una definición más detallada, en la que se reseñará el proceso de cada uno así como sus principales diferencias y ventajas relativas.

c.1) La planeación del desarrollo municipal

Por planeación se entiende el proceso racional por medio del cual se coordinan objetivos, se prevén hechos y se proyectan tendencias... es la actividad de hacer planes para el futuro, es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. es decir, incluye el proceso de análisis de una situación actual, la elaboración de una imagen objetivo y el diseño del procedimiento a realizar para conseguirla.

Aplicado al ámbito municipal este concepto adquiere matices de racionalidad administrativa. donde la optimización de recursos para satisfacer las necesidades de una comunidad se convierte en la

MARTNER Gonzalo *Planeación y presupuesto por programas*. Siglo Veintiuno, México, 1986. p 9.

guía. A dicho proceso **se le agrega** un ingrediente político y entonces se convierte en una herramienta del gobierno municipal que cumple la función de contener un proyecto político.

Desde esta perspectiva, la planeación del desarrollo municipal permite definir con precisión los objetivos a conseguir, aprovechar al máximo los recursos disponibles en la consecución de tales objetivos, prever contingencias y tener un control relativo sobre diferentes procesos político-sociales que permitan la gobernabilidad de un sitio determinado.

En el ejercicio de la planeación se consideran los principios de racionalidad, previsión, unidad, continuidad e inherencia, en cada una de las etapas que forman parte de su proceso: formulación del plan; discusión y aprobación del mismo por parte de las autoridades municipales, ejecución y control-evaluación del mismo.

En el caso concreto del Estado de México, los municipios elaboran y operan su plan de desarrollo a partir de los lineamientos que establece el gobierno estatal, por lo que existe uniformidad en el contenido de los mismos. De acuerdo a lo estipulado en el documento denominado "Lineamientos Metodológicos para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal, 1997-2000", los municipios tienen la obligación de presentar un documento que contenga los siguientes apartados:

- I. Presentación: es un espacio que se aprovecha generalmente para el mensaje político del presidente municipal, donde tradicionalmente se agradece la "magnanimidad" del gobernador del estado y se exalta la "visión y vocación municipalista" del presidente de la república.
- II. Introducción: en este apartado se hace una reseña del contenido del documento, de las ideas y compromisos que cumple el presidente municipal y de los beneficios potenciales que se derramarán en el municipio a partir de la operación del plan.

- III. Planes y programas que inciden en el desarrollo municipal: en este apartado se establece la relación jerárquica del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado de México y el Plan Nacional de Desarrollo.
- IV. Diagnóstico integral del municipio: contiene una descripción de los recursos naturales, características económicas, de organización territorial e infraestructura urbana, así como los rasgos más importantes de la población municipal. También se incluye una descripción de la administración municipal, su organización y funcionamiento.
- V. Objetivos: en este apartado se plantean los enunciados propositivos que conformarían la imagen objetivo del desarrollo municipal
- Vi. Estrategias: se plantea la forma en que habrán de lograrse los objetivos.
- VII. Instrumentación: se señala qué instrumentos jurídicos, administrativos y financieros se utilizarán en la consecución de los objetivos planteados.

La participación social en este proceso se restringe a la exposición de las demandas de la población durante la campaña del candidato a la presidencia municipal y posteriormente en los foros de consulta popular que se realizan durante los primeros meses del nuevo periodo administrativo, sin embargo, la participación consiste en un listado de demandas que se incluirán (previa clasificación y depuración) en el Plan, el cual una vez concluido, es presentado ante la Secretaria de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, la cual si no encuentra errores u omisiones en el documento, lo aprueba y da el visto bueno para que éste sea sometido a la aprobación de la legislatura local y con base en ello, la posterior liberación de los recursos correspondientes

El Plan se convierte entonces en un documento que aglutina un diagnóstico y un listado de acciones a desarrollar de forma cronológicamente ordenadas, sin embargo, las vicisitudes de la

vida municipal, la perenne falta y escasez de recursos, así como la incapacidad para superar el ostracismo, marcarán un nuevo orden a los actos del gobierno municipal. En este sentido, la reacción de la población consistirá en presionar y demandar al gobierno municipal (en su defecto al estatal) los satisfactores necesarios para obtener un mejor nivel de vida, alterando de nueva cuenta las acciones programadas y dando lugar a un círculo que se renueva trianualmente.

Evidentemente, esta forma de buscar el desarrollo municipal corresponde a un esquema en el que la población tiende a asumir con pasividad y estoicamente, los erráticos manejos de las autoridades municipales en la conducción del gobierno local y presupone la existencia de un consenso sobre el rumbo trazado, lo cual además de candoroso resulta inviable, En una situación donde la población no sólo demanda satisfactores sino que busca espacios de participación y cuenta con una capacidad de organización evidente, es necesario pensar en una forma alternativa de buscar el desarrollo municipal.

Retomando las posturas empirista e incrementalista de las políticas públicas referidas en el capítulo anterior, encontramos una gran similitud entre la búsqueda del desarrollo municipal mediante la planeación y la primera de estas corrientes, dado que presuponen un medio estable, o por lo menos, la factibilidad de controlar o predecir variaciones en los factores endógenos (capacidad administrativa y política, generación de recursos propios) y exógenos (grupos de presión, grupos de interés, reducciones en el presupuesto federal) que justificarían el planteamiento acartonado de metas y medios.

c.2) Las políticas públicas de desarrollo municipal

Al tratar de definir al primer elemento de este término, es decir, políticas públicas, se hace referencia a dos ámbitos de estudio que se integran formalmente. El primero de ellos tiene una relación

directa con el ejercicio del poder, con la realización de las actividades de quienes dirigen el gobierno y tienen como objetivo y referente a la población. El segundo ámbito que se aborda es el de lo social, entendido como el soporte de lo público al estar referido a la mayoría de la población que demanda o recibe los efectos de la acción del gobierno.

Sobre este último punto, cabe destacar que una acción del gobierno no es pública por provenir del ámbito gubernamental, sino por estar dirigida y pensada en favor del bienestar de la ciudadanía, " es decir, la acción del gobierno cuya publicidad¹¹ es manifiesta y comprobable. En este inciso reiteramos que la política pública es una acción o estrategia realizada por el gobierno con la finalidad de solucionar una situación conflictiva, o bien, incrementar, de la manera más eficiente y racional posible, el bienestar de su ciudadanía, previa discusión pública que garantice su publicidad.

En este sentido, el enfoque de las políticas públicas se asume en un contexto que se considera dinámico, que implica trabajar eliminando los supuestos de estabilidad o permanencia que en cierta forma caracterizan a la planeación y la vuelven rígida_"¹⁸ De acuerdo a Lindblom, ¹⁹ una característica de las políticas públicas en relación con lo anterior, es el hecho de no corresponder forzosamente a un proceso lineal, como se supone que es el de la planeación, pues las diferentes fases del proceso se entrecruzan a

¹¹ A un que de a cric m a LUIS F Agullar. la connotación de público se asume cuando las acciones del gobierno se vuelven transparentes, de acceso directo al público interesado

¹² El término publicidad resulta un neologismo utilizado por Fernando B..., y Ojovanna Valeotti para referirse al carácter público del Estado, de las Instituciones políticas y de las decisiones, acciones y políticas gubernamentales en tanto sirven efectivamente al interés y bienestar del público ciudadano. Según aclaración de los mismos autores debiera utilizarse el término de publicidad, según el significado que se asocia con el mismo se refiere a las actividades publicitarias más que a los intereses públicos

¹³ Luis. F Aguilera, señala que gobernar de acuerdo al plan exige grandes dosis de control autoritario masivo y apoyo político incondicional, situación que actualmente es evidentemente inexistente. dada la pluralidad que prevalece y se extiende constantemente.

¹⁴ LINDBLOM Charles El proceso de elaboración de las políticas públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas Madrid. 1991 p. 5.

partir del surgimiento de nuevas dificultades, pero también de nuevas oportunidades.

Lo anterior se explica también si se atiende al hecho de que las tareas del gobierno y por lo tanto de la administración pública son realizadas por seres humanos, individuos que, salvo raras ocasiones, no corresponden a la imagen del "Déspota benevolente" y por lo tanto, aprovecharán cualquier oportunidad de favorecer a sus intereses personales y a los comunes en ese orden, es decir, que de la perspectiva que coyunturalmente se presente derivarán decisiones, lo que se podría entender como la práctica de la política cotidiana. El punto consiste en generar el espacio de interlocución que haga posible que prevalezca como primicia el interés público, que se muestra en este caso relegado.

Desde esta perspectiva, la acción del gobierno, esencialmente aquella que idealmente está enfocada a dar respuesta a problemas colectivos y generar bienestar entre la población, lleva implícito el reconocimiento de que recursos y poderes están distribuidos inequitativamente y que la toma de decisiones deberá ser resultado de interacciones múltiples y simultáneas, de la tarea de armonizar intereses, perspectivas y conjugar esfuerzos para solucionar una situación conflictiva.

En función de lo anterior, se concibe a las políticas públicas como acciones o estrategias del gobierno con incidencia sectorial y territorialmente bien definida, como lo pueden ser acciones de fomento económico, de protección a menores, conservación de zonas de reserva ecológica, por ejemplo. Teóricamente las políticas públicas tienen características 20 que permiten definir sus límites y naturaleza, entre éstas se encuentran las siguientes:

⁶⁰ UUNN, William. *Public policy analysis*. en *introduction*. Prentice Hall, New Jersey, 1981- pp 89-108

- En función de lo anterior, una política pública tiene por lo menos los siguientes actores: el ejecutor o coordinador, que generalmente es el gobierno, el sujeto beneficiario o promotor, que finalmente es quien se beneficia de las acciones o no acciones a realizar; la situación a modificar, que generalmente puede ser un conflicto o la atención a una carencia y, finalmente, los instrumentos que se han de utilizar durante el desarrollo de la política pública.
- La publicidad de una política se determina por su capacidad de incidir en favor de la comunidad.

Existen diferentes tipos de políticas públicas, los cuales están determinados por la combinación de las características señaladas, pero su clasificación corresponde también al análisis de otros elementos como:

- Los objetivos de la política pública.
- Los sujetos afectados por la política pública.
- Los ejecutores de la política pública.
- Los instrumentos de la política pública.

En función de lo señalado anteriormente, los tipos de políticas públicas más comunes son los siguientes:

- Las reglamentarias: dictan normas al comportamiento de los ciudadanos.
- Las distributivas: el poder público hace concesiones a los particulares, por ejemplo, la expedición de licencias.
- Las redistributivas: consisten en la concesión de bienes o satisfactores a diversos sectores de la población, por ejemplo, la asistencia social
- Las constitutivas: son aquellas que se relacionan con la operación de la estructura administrativa del gobierno.

En una secuencia tradicional, se procedería al enunciamiento de las fases del proceso de elaboración de las políticas públicas y a la

- **Las distributivas:** el poder público hace concesiones a los particulares, por ejemplo, la expedición de licencias.
- **Las redistributivas:** consisten en la concesión de bienes o satisfactores a diversos sectores de la población, por ejemplo, la asistencia social.
- **Las constitutivas:** son aquellas que se relacionan con la operación de la estructura administrativa del gobierno.

En una secuencia tradicional, se procedería al enunciamiento de las fases del proceso de elaboración de las políticas públicas y a la descripción genérica de cada una de ellas, tal como se hizo en el caso de la planeación. Sin embargo, como ya se señaló anteriormente, en un esfuerzo por corresponder a la realidad, es importante señalar que la flexibilidad del proceso genera un entrelazamiento de sus etapas, de modo que en la información que se presentará se enfatizará la posibilidad de una secuencia no lineal de las mismas.

En aras de justificar esta perspectiva, es necesario aclarar que en el proceso de elaboración de las políticas públicas, si bien existen líneas que orientan la actuación de quienes en ella intervienen, su elaboración puede recurrentemente generar la repetición o replanteamiento de alguna etapa para crear las condiciones adecuadas en la búsqueda o consecución de los objetivos planteados como directrices.

Una vez señalado lo anterior, se definirán las diferentes etapas del proceso de elaboración de políticas públicas, haciendo constante referencia a situaciones probables en el ámbito municipal:

- Creación de la agenda de políticas públicas.

La agenda de políticas públicas puede entenderse, en el contexto de lo ya expuesto, como sinónimo de agenda de gobierno, que puede definirse como:

"... el conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar ** 21

En esta etapa se asume que la necesidad de este enfoque, es el resultado concreto del surgimiento de un conflicto, necesidad o inquietud en un grupo o grupos de individuos, suceso que en un proceso evolutivo crece, posteriormente es retomado por instancias de mediación (que pueden ser los mismos individuos agrupados y organizados) y expuesto ante el gobierno, de modo que con la utilización de diversos mecanismos (desde la presión a ultranza hasta el seguimiento de los engorrosos trámites en las dependencias administrativas) buscan la solución o respuesta al mismo

Como es obvio suponer, la gran variedad, frecuencia y dimensiones de los sucesos referidos requeriría, dentro del enfoque de políticas públicas esbozado anteriormente, de un aparato administrativo con capacidad de organizar las discusiones públicas en la medida en que se presenten las demandas señaladas, además de inducir aquellas que por cuestiones de oportunidad o situaciones imprevistas requieran de la participación del público ciudadano para tomar las decisiones correspondientes.

Como tal situación sería prácticamente imposible y seguramente, no deseable, es necesario organizar la agenda de asuntos que requieren efectivamente ser discutidos. Como criterios fundamentales, habría que establecer la trascendencia y extensión o alcance de los asuntos a tratar en la selección de los temas.

Se entendería entonces que una demanda manifestada por un grupo de vecinos cuya petición fuera la regularización del servicio

AGUILAR Villanueva. Luis F Estudio Introdutorio *Problemas públicos y apearía de gobierno* Colección Antologías de Política Pública Tercera antología Miguel Angel Porrub México. 1992.

Un elemento fundamental de la agenda es, además de la selección de los temas a considerar y su correspondiente clasificación, la identificación de los actores que intervendrán en el proceso, con la finalidad de contar con elementos suficientes en el diseño de las políticas públicas resultantes.

Una vez formulada la **agenda**, el resto de las fases puede descomponerse analíticamente en las siguientes fases^{'''}

- Identificación del problema, esto consiste en analizar la manifestación y buscar la causa, para atacar definitivamente el origen del conflicto (siempre que esto no sea de carácter netamente estructural, en cuyo caso el potencial de acción sería definitivamente mínimo en el corto plazo).
- Formulación de soluciones. en este caso se entiende como la confrontación de argumentos propositivos, tanto técnicos como políticos.
- Toma de decisiones. como resultado del paso anterior, se selecciona la mejor opción. traduciéndose además en propuestas de acciones racionalmente planteadas.
- Ejecución del programa, corresponde a la aplicación y operación de las acciones anteriormente referidas.
- Culminación y evaluación de las acciones realizadas y resultados obtenidos.

Hasta aquí, se plantea el enfoque y proceso de políticas públicas como alternativa en la búsqueda del desarrollo municipal. En los incisos subsecuentes se plantearán inicialmente, la acepción del término instrumentación y posteriormente. como síntesis y fin de

^{'''} op. at pp. 104-íos.

este capítulo, se plantea la definición de la instrumentación social en la búsqueda del desarrollo municipal.

Obviamente este primer planteamiento, tiene como objetivo la delimitación del concepto, por lo tanto, la propuesta se deberá fundamentar con suficiencia posteriormente. Su planteamiento pretende hacer evidente la necesidad de adecuar las técnicas a la capacidad de operación de quienes las utilizan, por lo que en este sentido, una sociedad cada vez más participativa requiere espacios de maniobra así como la orientación y apoyo a sus esfuerzos, con lo que se lograría una conjunción de esfuerzos y una compatibilización de intereses y objetivos (se enfatiza que se trata de compatibilización y no homologación o igualación).

2.5. La instrumentación social

El término instrumentación social se concibe como una herramienta necesaria para el desarrollo del presente trabajo y tiene implicaciones técnicas y sociales que se tratarán de explicar en los párrafos subsecuentes. Dado que es un concepto de acuñación propia para un objetivo bien definido, su validez queda circunscrita a los efectos del presente trabajo, por lo que debe considerarse su utilidad en los términos y alcances del mismo.

La acepción técnica del término se debe a su primer elemento, es decir, la instrumentación. En el sentido gramatical de la palabra, se trata de la acción de instrumentar es decir, arreglar una composición musical para varios instrumentos con el fin de lograr su ejecución.¹²³ Derivada de esta primera concepción, se encuentra el carácter que asume el término dentro de la doctrina instrumentalista, que de acuerdo a su fundador, John Dewey (1859-1923) ¹²⁴ describe con suficiencia el pragmatismo que se procura al asignar a las ideas el valor práctico que se desprende de su utilidad.

¹²³ SELECCIONES DEL READERS DIGEST. Gran Diccionario *Enciclopédico Ilustrado* Tomo 6, Selecciones del Reader s Digest, México. 1988. pp. 1953.
¹²⁴ DEWEY. *Johon School and society* Fotocopias sin nombre de la casa editorial, 1956: pp. 72

En su vasta obra, Dewey hace referencia a la necesidad de una readaptación mental y moral del hombre, que estuviera orientada a las complejas y cambiantes condiciones de la vida moderna. Es destacable que aunque los conceptos del instrumentalismo tuvieron aplicaciones pedagógicas en su mayoría, siempre tuvieron como referente la necesidad de un estado de mayor democracia social y política.

El concepto de instrumentación puede tener diferentes aplicaciones además de la cuestión musical y la pedagogía; otro de sus posibles usos es el que se le otorga dentro del proceso de la planeación, sobre cuya naturaleza se abundará posteriormente. Sin embargo, es conveniente señalar que para efectos prácticos, en esta actividad la instrumentación consiste en "... una serie de acciones dirigidas a convertir los objetivos, así como las estrategias en metas factibles de alcanzar en un periodo"²⁵

Aún dentro del ejercicio de la planeación este término se aplica de diferentes maneras, las dos más comunes son a) la que entiende como instrumentación el acto de formular un programa de acciones secuenciales, es decir, establecer la periodización y cronografía de las acciones a realizar para conseguir un objetivo preestablecido¹²⁶ y b) la que consiste en generar o aprovechar una serie de mecanismos para conseguir los objetivos planteados o bien, eliminar los posibles obstáculos para tal efecto.

En el primer caso se utiliza el instrumento denominado Programa Operativo Anual (POA) que consiste en establecer una secuencia de acciones a desarrollar en un año y que en su contenido establece los siguientes elementos: función, subfunción, programa, actividades, metas específicas, unidades responsables y unidades

SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN. *Lineamientos metodológicos para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal. 1991-2000*. Gobierno del Estado de México. 1997. p. 31.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. *Manual básico para la administración municipal*. IAPEM, Toluca. México. 1996. Cap. 2. p. 11

enfrentar adversidades, para solucionar problemas o bien, obtener beneficios colectivos susceptibles de ser disfrutados individualmente.

En esencia, la acción colectiva articula y hace compatibles intereses distintos y hasta contrapuestos, en la participación ciudadana se entiende que existe un factor de unión de los individuos y éste es el referente que representa la acción (o pasividad) del gobierno en cualquiera de sus tres niveles, específicamente para este estudio, el municipal.

Como instrumento, la participación social ha sido utilizada por la población en diferentes ámbitos territoriales y, como se ha planteado anteriormente, su posición ha sido generalmente opuesta a la acción gubernamental, con fines ya descritos también.¹²⁹ Los resultados que de esta forma consiguen las comunidades se pueden observar en diferentes grados y formas, sin embargo su eficacia y legitimidad se presentan cada vez más claramente y en ellas radica su potencial.

Retomando las dos acepciones del término. una buena definición del mismo podría ser la incorporación de la participación social a la acción gubernamental como instrumento para la consecución de los objetivos de desarrollo en un municipio. La clave de esta concepción consistiría en generar los acuerdos necesarios para la asignación de funciones y responsabilidades entre los actores sociales en la búsqueda del desarrollo municipal.

¹²⁹ Al respecto, la descripción que hace Alberto Villar resulta muy ilustrativa. Véase. La *imporerrcra mumapaf co si ordenarnipglu urbano. Heruuc a del cvnl'alrimp y la suboramaodn*. Facultad de Planeación Urbana y Regional UAFM/Plaza y Valdés. México. 1998. pp. 159-161

CAPÍTULO III

LA INSTRUMENTACIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL

Con base en los argumentos presentados en el capítulo **anterior**, en los que se revisan los componentes de esta propuesta de concepto, se intenta la definición del enunciado central del trabajo: la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal.

Se trata de un enunciado propositivo que, en términos modelísticos, se refiere al arreglo institucional mediante el cual se sugiere incorporar a los actores sociales en las tareas del gobierno local, de manera permanente y activa, teniendo como catalizador a las políticas públicas en tanto enfoque y proceso, y como guía, la búsqueda del desarrollo municipal como objeto esencial del interés público.

La intención es generar elementos a considerar en ambos lados de la balanza del proceso de transformaciones paulatinas que tienen lugar en el campo de las relaciones entre gobernantes y gobernados; elementos entre los que, como directriz, se propone el fortalecimiento de las instituciones sobre los individuos, como una forma de garantizar para ellos mismos, los derechos que así los distinguen.

Lo anterior implica reconocer la vigencia de los planteamientos filosóficos sobre la naturaleza humana aludidos anteriormente, y a partir de ellos, retomar el impulso de la racionalidad individual como base de las propuestas que han de formularse en la búsqueda del bien común y plantear propuestas de modificación a los papeles y funciones, tanto de quienes se encuentran transitoriamente al frente de las estructuras del poder público como de quienes no lo están, pero que constituyen la finalidad, soporte y razón de ser de los primeros.

La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal (ISPPDM) se erige entonces como una propuesta para la construcción paulatina de las mediaciones, o aproximaciones sucesivas, que se entienden necesarias entre la democracia de base y la democracia representativa.

En función de lo anterior, es importante señalar que la ISPPDM es el planteamiento modelístico de un proceso que tiene como finalidad presentar una serie de propuestas para intentar hacer efectivo el enfoque de políticas públicas en la búsqueda del desarrollo municipal. Por supuesto que el planteamiento corresponde en su totalidad al municipio que es caso de estudio, sin embargo, y evitando cualquier pretensión nomotética, se pretende como modesto alcance del mismo, esbozar ciertas líneas de análisis y propuesta para casos similares.

Una aclaración que se antoja pertinente desde párrafos anteriores, es la que concierne a la definición de los actores de la ISPPDM, pues en términos de operación y referencia, la omisión de ella puede generar confusiones en la interpretación del resto del trabajo. Al respecto, es importante señalar que en el proceso de ISPPDM, el actor central es el gobierno municipal en un primer momento, pero no es ni el único ni el más importante. Lo anterior se explica en términos operativos y pragmáticos, pues se asume que si bien, en el proceso son esenciales ambos interlocutores, es decir, el gobierno y la población municipal, es el primero quien presenta las condiciones necesarias para coordinarlo inicialmente

Para reforzar lo anterior, es importante señalar que la contraparte, juega un papel fundamental en la búsqueda del arreglo institucional sugerido, pues una vez generados los acuerdos iniciales, su papel será definitivamente el central. Probablemente en términos ideológicos este planteamiento no sea convincente, sin embargo, como ya se señaló, pragmáticamente, es el gobierno municipal el actor que puede resolver las condiciones iniciales para promover la ISPPDM. Estas condiciones se precisan en párrafos posteriores,

sin embargo, indicaremos que se trata de cuestiones como acceso a información, facilidad y medios para obtenerla, acceso directo a ciertos medios de comunicación, capacidad de convocatoria y, por supuesto, capacidad de absorber los costos de transacción iniciales.

Como proceso **que se plantea**, la propuesta de ISPPDM se integra por una serie **de etapas, las cuales se enuncian y se argumentan** en términos de definición, ya que el contenido **de la propuesta** integral, detallado, se incluye en **el último capítulo**.

3.1. Etapas de la propuesta de instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal

- ***Identificación y caracterización de los actores sociales del municipio y de los móviles de su actuación.*** Esta fase se explica en sí misma. Corresponde a la elaboración del diagnóstico que ha de permitir definir la estrategia de comunicación y la modalidad de convocatoria, así como la programación de eventos.
- *Elaboración de la agenda de temas de interés público.* Siguiendo los criterios ya expuestos sobre este tema (determinación de los asuntos de interés público, clasificación y ordenamiento secuencia) de los mismos), se deberá elaborar en primera instancia, una propuesta de agenda que se redefinirá consecutivamente con la retroalimentación resultante del proceso.
- *Convocatorias.* A partir de los resultados de las dos fases anteriores, se deberá iniciar la difusión del proyecto y emitir la convocatoria inicial, tomando en cuenta dos criterios básicos: el perfil de los actores y la naturaleza de sus objetivos o aspiraciones, lo que determinará la modalidad de dicha convocatoria. A partir de los temas de interés planteados inicialmente y de los sugeridos durante la primera reunión, se

programarán eventos posteriores, para los cuales se emitirán convocatorias específicas.

- *Organización de los actores en grupos de discusión y decisión.* Se deberán organizar los grupos señalados, contemplando aspectos como: temas de interés público. tamaño ideal de los grupos¹⁰ y localización física. Requiere de procesos de organización interna de los actores sociales en algunos casos, y de inducción u orientación en otros.
- *Organización de los procesos de discusión y formalización de acuerdos.* Esto equivale a definir temporal, temática y territorialmente el espacio de interlocución. A partir de los resultados de las fases anteriores, se deberán elaborar estrategias para organizar los procesos de discusión. Se deben contemplar aspectos como: evitar confrontaciones directas entre grupos radicalmente antagónicos, reglamentar los procesos de discusión. incluir a profesionales expertos en los temas discutidos, establecer mecanismos para llegar a acuerdos y formalizar los mismos inmediatamente.
- *Integración de los acuerdos (toma de decisiones) a los programas del gobierno municipal o bien, transformación de los acuerdos en programas de gobierno.* Esta es una fase esencial, pues consiste en la materialización de la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal: consiste precisamente en lograr que los acuerdos derivados de la discusión pública realmente se transformen en actos de gobierno que correspondan al interés público. Esta fase vincula la racionalidad en el ejercicio de la administración municipal y los resultados de la discusión pública.

¹⁰N Este se determinará en función de la **naturaleza** de la reunión. Si se trata de discutir y trabajar sobre la elaboración de propuestas deben formarse grupos pequeños. Si se trata de decidir, deberán integrarse grupos con relativa mayoría. Esta información no se detalla en el capítulo final del trabajo.

- *Revisión de la secuencia y replanteamiento de las fases.* Esta etapa cumple con la función de retroalimentar a cada una de las anteriores. Consiste en procesos de revisión constante de la secuencia en conjunto, de los resultados aislados de cada paso y la contrastación de objetivos y resultados.

Como en toda propuesta de modelo, son necesarias ciertas condiciones y supuestos para su inicio y posteriormente, para su operación. Los supuestos consisten en planteamientos ideales que permiten la existencia del proyecto. Para el caso que nos ocupa, se parte de un solo supuesto que es la existencia de un marco jurídico vigente y suficiente, que como arreglo institucional, contiene las normas que garantizan el reconocimiento y seguridad de los actores en el proceso.

Por su parte, las condiciones pueden ser a su vez complementarias o básicas, de acuerdo a su naturaleza y significado en la realización de las etapas de la ISPPDM. El análisis de las condiciones básicas equivale a la valoración de la factibilidad de realización de la ISPPDM en un caso determinado y a la vez, proporciona elementos útiles en la identificación de las acciones necesarias para conseguir las condiciones adecuadas para operar la propuesta.

3.2 Condiciones básicas" para la propuesta de instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal

a) Por parte del gobierno municipal

- *Disposición para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno municipal.* Esta condición se

° El carácter de básicas deviene de que su inexistencia impediría la aplicación de la propuesta Si se cuenta parcialmente con alguna de ellas, las principales acciones conducentes tendrían que enfocarse a consolidarlas

puede valorar mediante la expresión directa¹³² de quien encabeza al gobierno municipal y de quienes como autoridades o servidores públicos entienden la importancia, conveniencia y necesidad de promoverla. Resulta indispensable pues de no existir dicha disposición, cualquier intento de acercamiento de la población municipal a los procesos de toma de decisiones topará con innumerables obstáculos y generará reacciones de rechazo o contraposición a las iniciativas del gobierno municipal.

Apertura y tolerancia a la crítica. En la interlocución se esgrimen argumentos que tienen como base el reclamo, la inconformidad, **temores e** incluso, las propuestas. Es de suponer que en los momentos iniciales de la ISPPDM, surjan conflictos y enfrentamientos entre diferentes grupos sociales y también, obviamente, con el propio gobierno municipal. Si las reacciones ante expresiones de inconformidad y crítica tienden a ser contestatarias, probablemente el surgimiento de nuevos conflictos y la agudización de los ya existentes sea el resultado del proceso. Esta condición resulta fundamental, pues señala de inicio, la factibilidad de obtener **respuestas** positivas y aceptación por parte de la población." La valoración de esta condición se puede obtener mediante la revisión y análisis concreto de evidencias basadas en hechos pasados,' ³⁴

- *Capacidad de convocatoria.* La respuesta de la población ante las iniciativas e invitaciones del gobierno local es fundamental en este proceso. De no existir esta condición., el ejercicio derivaría en sesiones informativas únicamente, pues la toma de

[°]S Esto se considera valido en **tanto es una** aceptación manifiesta de una situación posible o **deseable**. Implica que en la valoración del beneficio personal susceptible **de ser** obtenido (ampliación **de las perspectivas** políticas personales. por ejemplo), la ISPPDM puede resultar redituable

[°] Implica de entrada, el respeto a " el reconocimiento de la madurez intelectual y moral de los individuos **para definir** y decidir lo que es bueno **y conveniente** para cada **uno de ellos**... **reconoce** que este (el Estado) no tiene que intervenir en las decisiones individuales de caracter moral ni coartar la expresión de su pensamiento...'. como se señaló en el inciso en **que se trata a** las políticas Públicas como enfoque.

A diferencia del c anterior, **la intencionalidad n** **suficiente**. puesto que generalmente existen evidencias **de la** reacción de quienes forman **del gobierno**, ante la crítica. Esta información es facil de obtener. pues las publicaciones locales o la tradición oral proporcionan datos interesantes

decisiones y la discusión pública requieren de una participación amplia en unos casos y especializada y dirigida en otros. De ser insuficiente esta capacidad, los costos de organización se incrementarían pues sería necesario convocar a **varias** reuniones para difundir la información y el proyecto. La valoración de esta condición **es una** oportunidad para conocer el reflejo de la confianza de la población en el gobierno municipal y de su interés en asuntos de carácter público. Su valoración se puede deducir de la revisión de evidencias de hechos pasados, así como de la manifestación de la intencionalidad de respuesta por parte de la población mediante encuestas.

- *Capacidad de absorber los costos de transacción iniciales.* La valoración de esta condición se puede establecer a partir del análisis de la estructura administrativa del municipio y de la información proporcionada por los titulares de las áreas sustantivas de la administración municipal. Es importante tener en cuenta que los costos de transacción son muy altos inicialmente, pues implica procesos de enseñanza-aprendizaje sobre la marcha; modificaciones a procesos administrativos consolidados (¿ineficiencias consolidadas?); disminución de prebendas individuales o grupales; requiere de su formalización en términos jurídicos o reglamentarios; implica la formación de cuadros técnicos con capacidad de lograr consensos, habilidad de síntesis y de conducción de grupos. Si no existe la capacidad de asumir estos costos (y por supuesto, la disposición de hacerlo), los esfuerzos de organización serían inútiles. Debe hacerse un cálculo de costo-beneficios para el gobierno municipal, que debe además ubicar fuentes alternativas de recursos y concertar su utilización (por ejemplo, explorar programas de apoyo a los municipios en tareas como reglamentación, reingeniería de procesos entre otros).
- *Credibilidad.* **Esta condición puede evaluarse a partir de la consideración de la población al respecto, para lo cual pueden y deben aplicarse instrumentos como la encuesta y los sondeos**

de opinión. La credibilidad, en términos teóricos, puede definirse como la confianza de los individuos en las instituciones y sus procedimientos. De no ser así, la actitud defensiva o desinteresada de la población darían un fin prematuro a la propuesta. A diferencia de la capacidad de convocatoria, la credibilidad implica la valoración de los actos del gobierno por parte de la población, no sólo la eficiencia y presencia que representan a la primera.

- *Capacidad técnica y política de modificar planes y programas.* Esta condición se asume como indispensable en tanto permitiría transformar los acuerdos derivados de las discusiones en programas del gobierno municipal o modificaciones a los programas ya existentes, con la finalidad de garantizar su cumplimiento y poder sancionar objetivamente el caso contrario. Implicaría dentro del enfoque de las políticas públicas, el eslabón entre lo técnico y lo político, además de reflejar la capacidad del gobierno municipal para asumir y responder a los cambios en las preferencias de los consumidores (en este caso ciudadanos o, en agregados, actores sociales del municipio), los cuales se derivarían en este caso, de la modificación de sus fronteras de decisión. Los elementos a considerar pueden obtenerse de la información proporcionada por los titulares de las áreas responsables de los programas y planes, así como la valoración del conocimiento que éstos tengan sobre el proceso de planeación y elaboración de programas.

b) Por parte de la población municipal

- *Disposición e interés a participar en los procesos de toma de decisiones en el gobierno municipal.* Al igual que en el punto similar del inciso anterior, se trata de la expresión manifiesta de una intención, que conlleva una valoración de los beneficios a

obtener y de los costos a evitar.¹³⁵ Los elementos a valorar se pueden obtener mediante la aplicación de entrevistas, sondeos de opinión y encuestas.

- *Capacidad de organización.* En la identificación de los actores del tejido social del municipio se detectaría esta capacidad de organización, pues como se ha señalado, los actores son tanto los grupos u organizaciones como los individuos que dinamizan la vida municipal. En los dos primeros casos se entendería que la agrupación y organización corresponden a objetivos racionales y que esta primicia orienta sus actos.¹³ La información se puede obtener de las encuestas a la ciudadanía en general y de las entrevistas a líderes de grupos en particular, así como de la información documental sobre hechos pasados que evidencien la capacidad de organización referida.
- *Madurez política de la ciudadanía.* Esta se refleja en aspectos como la capacidad de valorar las ofertas políticas y la tolerancia al cambio. Su existencia haría explícita la capacidad de los individuos para interpretar o entender los cambios en sus propias fronteras de decisión¹³⁷ y por lo tanto, daría lugar a cambios en las preferencias manifestadas en diferentes momentos del periodo constitucional de las administraciones municipales. La información se puede analizar a partir de evidencias concretas de hechos pasados (como los que se señalan en el capítulo inicial, en el inciso correspondiente a la faceta electoral de la reforma del Estado) y de los comportamientos advertidos mediante la observación participativa.

¹³⁵ El énfasis en este punto se establece porque, como la teoría lo indica, el costo prevalece sobre el beneficio, por lo tanto la concientización de que el costo de decidir en conjunto es mucho menor al beneficio potencial de una decisión tomada de manera cupular, sería un aliciente para esta disposición de participar

¹³⁶ Aún las organizaciones más altruistas parten de un ejercicio racional para conseguir sus objetivos, los cuales son más fáciles de lograr mediante la acción del grupo. En este tipo de organizaciones en particular, el argumento de la actuación egoísta no estaría presente de forma tácita y su lógica se explicaría con los argumentos de las instituciones sociales que fomentan la solidaridad.

¹³⁷ Límites presupuestales en términos económicos, capacidad de decisión para efectos de esta propuesta

Confianza en las instituciones. Esta condición es indispensable, su existencia permitiría iniciar el proyecto con el apoyo (o por lo menos, aceptación) de la población municipal, garantizando así la presencia de ambos interlocutores. En caso contrario, sería un caso más del monólogo gubernamental. La valoración de esta condición se puede realizar a partir de la manifestación expresa de la población municipal, así como de la observación participativa de las reacciones ante los actos del gobierno.

3.3 Condiciones **complementarias para la propuesta de instrumentación** social de las **políticas públicas de desarrollo municipal**

Estas condiciones son las que, de existir, generarían mayores posibilidades de éxito en la aplicación del proyecto. El planteamiento de éstas también corresponde a ambos actores y en la propuesta de cada una de ellas se pretende potenciar la aplicación de los principales recursos del municipio en su conjunto.

a) Por parte del gobierno municipal

Un sistema de comunicación eficiente entre la población y el gobierno municipal. Esta condición agilizaría la difusión del proyecto y las convocatorias, así como de la información útil y necesaria para la toma de decisiones por los participantes. Una función adicional consistiría en aminorar las disparidades de información en el proceso de toma de decisiones. La valoración de esta condición se puede realizar con base en la observación y evaluación de los mecanismos con que cuenta el gobierno municipal, de entrevistas con los titulares de las áreas administrativas correspondientes y con encuestas a la población.

- *La existencia de canales institucionales de participación o la posibilidad de crearlos.* En este caso, se plantea el aprovechamiento de la experiencia en el manejo de este tipo de mecanismos, o bien, la exploración de alternativas novedosas en la creación de los mismos. La revisión del marco jurídico vigente genera los elementos necesarios para la valoración de esta condición, tal como se mostró en el capítulo anterior, 138 así como la observación directa sobre sus condiciones de operación y las entrevistas a quienes los integran.
- *Coordinación administrativa interna.* Esta condición se refiere a la capacidad del gobierno municipal de actuar como agregado, de otro modo, quiere decir que los individuos en su comportamiento egoísta no están siendo paralelamente racionales³⁹ y que probablemente la existencia de situaciones de conflicto personal o la defensa a ultranza de prebendas particulares, sean las causas de esa problemática. En este caso, los aspectos a valorar se apreciarían mediante la entrevista al personal de las áreas administrativas y la observación participativa en los procesos administrativos.
- *Capacidad de asumir nuevas funciones.* La existencia de esta condición implica una capacidad de respuesta a los cambios en las preferencias de los consumidores y, en este caso, de los actores sociales. Guarda una estrecha relación con la condición indispensable de capacidad técnica y política de modificar planes y programas de gobierno, pero se diferencia en tanto se refiere a la maleabilidad de la estructura administrativa, la cual está dada por el nivel de capacitación y experiencia de sus integrantes, así como por la organización interna de la misma; que debe garantizar un funcionamiento óptimo en circunstancias constantemente cambiantes. Esta condición se valorará con

Ver el inciso correspondiente a la participación ciudadana

Lo anterior se señala en función de que la ponderación de la capacidad de acción del grupo no se estaría entendiendo como más redituable que la acción aislada del individuo

base en la información obtenida mediante observación participativa y entrevistas al personal de las áreas en cuestión.

- *Contacto frecuente de las áreas administrativas con la población municipal.* De esta condición se derivan varios beneficios: por un lado, **la existencia de canales** formales o informales de interlocución con diferentes sectores de la población susceptibles de ser aprovechados, el conocimiento de la problemática sectorial del municipio en términos de la percepción de su población y la existencia de experiencias acumuladas a partir del trato con la población. Lo anterior, evidenciaría indicios de apertura y racionalidad por parte de la administración pública, señalando la presión para el uso eficiente de los recursos y la capacidad de respuesta a demandas concretas de la población (lo cual indicaría también un grado de descentralización del gobierno municipal). La información a valorar se obtendría de entrevistas con los titulares de las áreas administrativas, con encuestas a la población y en la revisión de evidencias de hechos pasados.
- *Experiencias de trabajo conjunto con ONGs y agrupaciones gremiales.* En estrecha relación con la condición anterior, en este caso se trata nuevamente de un ejercicio racional de los recursos, pues en términos de una relación económica, cada actor realizaría lo que puede hacer con mayor facilidad y en mejores condiciones que ^{otro} ¹⁴⁰ al respecto, se valorará la información obtenida mediante revisión de evidencias de hechos pasados, observación de situaciones actuales y entrevistas a los agentes involucrados en experiencias de este tipo.

m0 Ventajas competitivas y ventajas comparativas En este caso, si una Organización puede realizar una tarea específica (estudios, proyectos o diagnósticos por ejemplo, mejor que el gobierno municipal, debería asumir la misma en un esquema de cooperación y asignación de responsabilidades y tareas

b) Por **parte de la población municipal**

- *Conocimiento de los canales y mecanismos institucionales de participación.* Implica la posesión de información necesaria para participar con mayores elementos en la interlocución, lo que amplía su capacidad propositiva y cuestionante. En términos teóricos, este reconocimiento de la existencia y funcionamiento de estos mecanismos, implica la percepción directa de las instituciones por parte de la población. Los elementos a valorar se pueden obtener mediante encuestas, entrevistas y la observación participativa de los grupos, organizaciones e individuos del municipio.
- *Tradición de trabajo comunitario.* La existencia de esta condición significa una gran ventaja, pues del conocimiento social que origina el trabajo comunitario¹⁴¹ se desprende la identidad grupal) y el entendimiento de los beneficios de la acción colectiva, lo que traducido en participación ciudadana, facilitaría la incorporación de los sectores más participativos a los procesos de discusión. Por supuesto, la información correspondiente a esta condición puede obtenerse de las evidencias de hechos pasados y de las entrevistas realizadas a miembros de grupos consolidados con base en la práctica cotidiana del trabajo comunitario.
- *Existencia de gremios de especialistas en diferentes ramas del conocimiento.* Esta condición resulta sumamente deseable, ya que la existencia de estas agrupaciones enriquecería la discusión con elementos técnicos provenientes de la población municipal, allanando el camino de confluencia técnico-política en la toma de decisiones. La existencia de este tipo de agrupaciones puede conocerse mediante la aplicación de encuestas y entrevistas, así como de la observación participativa en el estudio del tejido social del municipio.

¹⁴¹ Entendido como las acciones que desarrollan los individuos de una comunidad a favor del bien común o en aras de la solidaridad orgánica local

- *Acceso a medios de comunicación* masivos. Esta condición resulta complementaria a la de la existencia de medios de comunicación eficientes por parte del gobierno municipal. Lo deseable de esta situación estriba en que contribuiría a aminorar las desigualdades de información y en la agilización de la difusión de información relacionada con el proyecto. Una interpretación adicional consiste en el acceso a los medios de comunicación masiva pero en términos de difusión de información, más que de recepción de la misma, lo cual sería una gran contribución a la socialización del conocimiento y experiencias derivadas de los procesos de organización y desarrollo de las discusiones públicas para la toma de decisiones.
- Capacidad de asumir costos de transacción. Esta condición se plantea a partir de lo deseable que resulta una corresponsabilidad en el proyecto en todos los sentidos, sin embargo, como ya se ha planteado, inicialmente, es el gobierno municipal quien debe asumir tales costos (que a la larga, podrían ser considerados como inversiones probablemente). Esta capacidad se considera como condición deseable inicialmente, pero como condición cuasi indispensable en el mediano plazo. La información que permitiría valorar la existencia de esta condición se puede obtener de la aplicación de encuestas y sondeos de opinión.

Como puede observarse, el análisis de las condiciones básicas para la ISPPDM es un paso previo a la aplicación de las propuestas que se contemplan de manera general en las etapas del proceso (las cuales se detallan en el capítulo final de este documento). Su utilidad radica en proporcionar elementos para identificar las condiciones óptimas para su desarrollo y.. en relación con ello, realizar las acciones conducentes para obtenerlas.

En el caso de las condiciones complementarias, lo que se plantea es un esbozo de aquellos factores que, sin ser medulares, permitirían alcanzar la consecución de los objetivos de la propuesta de instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal más fácilmente.

Finalmente, la forma de evaluación de las condiciones básicas y complementarias para la ISPPDM, consiste en revisar los indicadores cuantitativos y cualitativos susceptibles de obtener para cada uno de los aspectos señalados. La intención es verificar en términos de lo descrito para cada punto, la existencia o inexistencia de dichas condiciones. La caracterización de las mismas sólo es relevante para el caso de estudio, por lo que no se sugieren criterios de análisis para ello.¹⁴²

Un producto adicional de un análisis de esta naturaleza estriba en que, además de identificar la factibilidad de la ISPPDM, proporcionaría elementos para generar acciones en pos de lograr las condiciones óptimas para tal efecto.

Recordemos que no existe un solo tipo de municipio, por lo que la identificación del fenómeno es mas importante que sus particularidades

CAPÍTULO IV

SOCIEDAD Y GOBIERNO MUNICIPAL EN VALLE DE BRAVO

Una vez planteadas las bases de la propuesta de instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal, se analizan para el caso de estudio las relaciones que tienen lugar entre los dos agentes centrales de la misma, es decir, la sociedad y el gobierno municipal de Valle de Bravo con la finalidad de dar respuesta a dos de las preguntas centrales formuladas al inicio del mismo: ¿cómo se organiza y actúa la población en el ámbito municipal para participar en las actividades que desarrolla el gobierno local y en el proceso de toma de decisiones? y, ¿cómo se organiza y actúa el gobierno local para dar respuesta a las demandas y peticiones de la población organizada y a la vez promover la búsqueda del desarrollo municipal?

Como se ha señalado, es principalmente en los años recientes en los que se ha presentado una mayor participación de la sociedad en los actos relacionados con el desempeño de los gobiernos municipales. Independientemente de las posibles causas de este hecho¹⁴³ es evidente (como se reseñó en el segundo inciso del primer capítulo) que la manifestación política de las decisiones sociales, expresadas mediante el voto, ha generado cambios importantes en la geografía electoral del país en su conjunto y de las entidades federativas particularmente.

El caso de estudio es una muestra clara de lo anterior, y es por lo mismo, un campo fértil para el trabajo analítico que da lugar a la propuesta señalada. En este sentido, el presente capítulo se inicia con el planteamiento del escenario sociopolítico que prevalece en la unidad de análisis para, posteriormente, presentar las

¹⁴³ Que no dejan de ser importantes, pero que han sido ya tratadas en los capítulos anteriores y de las que, como hiera referencia, se pueden señalar el descontento que generan las deterioradas condiciones de vida de un sector importante de la población nacional. La inconformidad con las prácticas anquilosadas de la toma centralizada de decisiones y la paulatina formación de una cultura de mayor participación social en los actos del gobierno, superando el mero ejercicio de decisión mediante el voto

particularidades de la forma en que se organizan y proceden los actores sociales del municipio en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades e intereses. De este modo, los temas que se tratarán en los incisos subsecuentes quedan ordenados de la siguiente forma: el contexto sociopolítico vigente; características de, la organización y actuación del gobierno y administración pública en el municipio y características de la participación ciudadana.144

En la parte final de este capítulo, y como un ejercicio de síntesis, se incluyen las principales características de las relaciones entre sociedad y gobierno municipal que dan lugar al planteamiento de la propuesta central del trabajo, dando entrada también a la identificación de algunas condiciones que se considera harían factible la operación de la misma en el caso de estudio, las cuales se presentan en los capítulos subsecuentes.

4.1. Contexto sociopolítico del municipio de Valle de Bravo¹⁴⁵

La existencia de una participación dinámica e intensa por parte de la ciudadanía en lo relacionado con la política municipal, ha sido el sello distintivo de los últimos años en Valle de Bravo. Los acontecimientos más recientes han marcado el inicio de una etapa sin precedentes en el ámbito local, pues han puesto en evidencia

''' L. caracterización socioeconómica del municipio, así como la presentación de información sobre su ubicación y aspectos de infraestructura urbana, productiva y medios de comunicación, se encuentra en el anexo 01, al final del documento.

14' Nota metodológica: el interés por la vida política del municipio y el seguimiento de la evolución de sus actores durante el periodo estudiado ha permitido generar una cantidad importante de información para la elaboración del presente trabajo: la observación participante, aplicación de cuestionarios y la realización de entrevistas en profundidad fueron las principales técnicas de investigación de campo empleadas para obtener los datos que a continuación se presentarán, además, por supuesto, de la consulta sistemática de los medios de comunicación escritos que recogen la evidencia de la vida política local y que se citan constantemente a lo largo de este capítulo. Todas estas acciones corresponden al trabajo de campo que se realizó en el caso de estudio, como ya se ha señalado, y del que sólo sus resultados se incluyen en este apartado. El producto de la encuesta y el proceso de la información recabada por este medio se incluyen en los anexos 5 y 6 de este documento, la transcripción de las entrevistas y los respectivos audiocasetes no se incluyen, del mismo modo que no se hacen explícitos los nombres y cargos de los entrevistados por ser una petición expresa de algunos de ellos y un ofrecimiento hacia otros, con la finalidad de mantener en reserva su identidad y facilitar la recopilación de la información. En cuanto a los resultados de la observación participativa, éstos se encuentran en notas de trabajo y apuntes de campo, cuyo contenido se muestra en la descripción de algunos hechos o la matización de otras

la capacidad de organización y acción de la población municipal, así como la conciencia propia de su potencial protagonismo en la vida política del lugar

De estos acontecimientos, dos han tenido una gran trascendencia en la vida política del municipio y bien pueden ser considerados como parteaguas en el análisis del actual contexto sociopolítico de la localidad. el primero de ellos es el hecho de que, como resultado de un proceso electoral, calificado como el más transparente y concurrido en la historia de Valle de Bravo¹⁴⁶ se estableció un gobierno municipal cuyos representantes emergieron de una fuerza política distinta al partido hasta entonces hegemónico.

El segundo caso se refiere a la revocación de mandato del presidente municipal electo en el proceso aludido, como resultado de una serie de factores y situaciones que en conjunto, provocaron reacciones cuyo desenlace generó el surgimiento de corrientes de opinión (y acción) a favor o en contra de tal suceso, dinamizando de este modo a los actores sociales del municipio y evidenciando la debilidad de las instituciones políticas,¹⁴⁷ entre otras cosas.

En los siguientes párrafos se abordará secuencialmente la descripción y análisis de ambos casos, enfatizando aquellos aspectos que dan lugar a un estado de incertidumbre, pasividad y desconcierto por parte del actual gobierno municipal, así como al surgimiento de una participación social de carácter coyuntural, utilitaria y desarticulada internamente, así como desvinculada en ciertos casos de las acciones y objetivos del gobierno y administración pública municipal.

Paralelo Vallesano 18 de noviembre de 1996.

¹⁰ En este caso. se hace referencia al concepto sociológico de institución el cual se define como el conjunto de prácticas o patrones de conductas socialmente aceptadas, cuya función es la de hacer factible la reproducción constante del orden social establecido. El carácter político se adiciona en este caso por tratarse de un asunto cuya naturaleza incluye la negociación y conflictos derivados de la pugna por el poder público. Al señalarse entonces la debilidad de las instituciones políticas, se alude al hecho de que las vicisitudes del momento desestabilizan o alteran la gobernabilidad en el municipio por no contar con el soporte que la consolidación de la práctica democrática en el ejercicio (y en la elección) del gobierno municipal puede y debe proporcionar.

El 10 de noviembre de 1996 tuvieron lugar las elecciones para renovar autoridades municipales en el Estado de México para el periodo constitucional 1997 - 2000. El clima político en Valle de Bravo estaba matizado por la intensidad de las campañas de los partidos políticos más importantes del municipio¹⁴⁸ y por la expectativa, por primera vez real, de que el candidato triunfador en las elecciones locales perteneciera a uno diferente al PRI.

El resultado de la votación fue contundente: con casi nueve mil votos de los más de quince mil emitidos, el PAN se convirtió, por primera vez en la historia de Valle de Bravo, en la primera fuerza política del municipio. El PRI había sido hasta entonces el partido que tradicionalmente había asumido el gobierno y la administración pública local, sin embargo, el evidente deterioro de su estructura y el **divisionismo interno generado** en último momento por la designación (¿imposición?) del candidato para las contiendas electorales reseñadas, fueron entre otras,¹⁴⁹ las principales causas de su derrota en los comicios locales. Por su parte, el PRD se consolidó como una verdadera opción política en el municipio al obtener el tercer lugar en cuanto al índice de votación captada, pues en años anteriores su presencia en el ámbito local era mínima.

Las implicaciones de esta situación pueden ser analizadas a la luz de algunos preceptos teóricos esbozados en los capítulos anteriores: si bien es cierto que la práctica del sufragio para elegir a las autoridades locales y representantes de la población municipal ante el ayuntamiento, había estado matizada por una tendencia claramente inclinada hacia el PRI, la selección de una

[°]B Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución **Democrática** (PRD) y Partido Revolucionario Institucional (PRI), en estricto **orden alfabético**. También tienen **presencia en el municipio** los partidos Verde **Ecologista** (PVEM), **el del Trabajo** (PT), el Popular **Socialista** (PPS), el Democrático Mexicano (PDM) y el del Pueblo **Mexiquense** (PPM), sin embargo, **la votación recibida en dichos comicios no fue significativa**.

Ir No se podría **negar la posible** influencia del contexto político **nacional**, **en el que se reconoce que** el 'vota de castigo' se convirtió **en un factor** determinante **en los resultados de las elecciones en** municipios en los que, **aun existiendo liderazgo**, reconocimiento y cohesión, **como resultado de una** anterior gestión **municipal exitosa**, **los candidatos del PRI no triunfaron en el proceso** (por ejemplo, Tlalnepanitla en el mismo Estado de México)

opción diferente deja ver entre otras cosas, el ejercicio de una acción razonada y racional por parte de un sector importante de la población municipal. De acuerdo a algunos de los postulados básicos de la Escuela de la Elección Pública, esta reacción correspondería a la expectativa de los ciudadanos de obtener mejores resultados y por lo tanto, mayores beneficios de la actuación y desempeño de las nuevas autoridades locales.

En este caso, sin negar la posible influencia del contexto político nacional, así como las características personales del candidato del PANt50, es posible inferir que el éxito este partido en el ámbito municipal obedeció a la inconformidad que prevalecía con la tradicional y anquilosada forma de ejercer el gobierno por parte de las autoridades municipales y funcionarios públicos provenientes de las bases priistas.

En este sentido, el compromiso implícito de los representantes del partido triunfador consistía en mejorar sustancialmente el ejercicio del gobierno municipal, lo cual **dio lugar a la** realización de reformas importantes en ciertos procedimientos y estructuras administrativas. Entre los principales cambios se pueden señalar; la celebración de audiencias públicas con regularidad, la creación de un medio de información escrita (Valle de acciones: órgano informativo del H. Ayuntamiento de Valle de Bravo, México), en el que se comunicaban los pormenores de la situación en la que se recibió la administración pública; la elaboración y difusión del Plan de Desarrollo Municipal, así como las acciones que de manera inmediata a la toma de protesta se empezaron a generar en diferentes sectores de la administración pública, destacando las realizadas por el área de desarrollo urbano y obras públicas, desarrollo económico y ecología.

No obstante lo anterior, la toma de decisiones sobre la designación de los miembros de su equipo de trabajo, la instrumentación de

¹⁰ Ing Ramón Santín Orive, su popularidad deviene en gran parte del reconocimiento social de que es objeto su padre, quien fue *profesor* en diferentes instituciones educativas del municipio

reformas administrativas tendientes a la reducción de la planta de trabajadores sindicalizados, así como la depuración de la nómina municipal, originaron los primeros brotes de inconformidad por parte de los directamente afectados.

Lo anterior propició que a partir del tercer mes del periodo constitucional vigente, las manifestaciones en contra del mandatario municipal (organizadas por dirigentes y miembros de diferentes grupos tradicionalmente cercanos o pertenecientes a la élite política del lugar) fueran constantes. Al interior del ayuntamiento también se generó una situación de inconformidad ante las decisiones anteriormente señaladas, dando lugar a hechos como la presentación de un grupo de regidores en el congreso local el día 31 de marzo de 1997 para solicitar la destitución del alcalde, arguyendo además la imposición de acciones ignorando los acuerdos de cabildo y la violación a la normatividad municipal.

La existencia de fuertes conflictos al interior del ayuntamiento, así como la intervención de agentes políticos como el diputado local, también de extracción panista y miembros del comité estatal del mismo partido, agudizaron las tensiones que internamente deterioraron el desempeño de la nueva administración municipal. Externamente, la realización de varias manifestaciones en el centro de la cabecera municipal, organizadas por los dirigentes de los grupos políticos ya referidos, la oposición abierta y enconada del locutor de la radiodifusora local y la constante tensión generada por los grupos de presión del municipio, fueron otros factores que impedían el desarrollo de las actividades normales de la administración pública.

Los constantes enfrentamientos entre el presidente municipal y el grupo de regidores ya mencionado, generaron una situación en la que el ausentismo de tales integrantes del ayuntamiento, entorpecía los trabajos correspondientes a dicho órgano de gobierno. El día 27 de abril de 1997, se convocó por parte del presidente municipal a los suplentes del síndico, primero, segundo,

tercero, cuarto y sexto regidores,¹⁵¹ con lo que se buscó regularizar las sesiones de trabajo.¹⁵¹

A partir de este hecho, la problemática de Valle de Bravo rebasó el ámbito municipal y fue tratada por la legislatura local. La base del conflicto en ese momento dejó de ser la actuación y las decisiones atribuidas al presidente municipal, para ser reemplazada por la sustitución de los ediles titulares, quienes argumentaron a partir de entonces la anticonstitucionalidad del hecho y por lo tanto, el abuso de autoridad de que eran objeto por parte del presidente municipal.¹⁵³

Una larga serie de acontecimientos, entre los que se incluye la agudización de las tensiones internas del ayuntamiento. ¹⁵⁴ el deslinde del presidente municipal respecto a su partido de origen,¹⁵⁵ la gestión del mismo de un amparo ante la posible intervención del ejecutivo y la legislatura estatal,¹⁵⁶ la generación de manifestaciones de apoyo o en contra del alcalde,¹⁵⁷ precedieron la decisión emitida por la LII Legislatura del Estado de México¹⁵⁸ el 24 de octubre de 1997, en la cual se revocaba el mandato del Ing. Ramón Santin Orive, tras la petición formulada por el ejecutivo estatal.¹⁵⁹

A partir de entonces, entró en funciones el actual presidente municipal¹⁶⁰, quien había formado parte de la planilla triunfadora en las elecciones de noviembre de 1996 con el carácter de presidente municipal suplente. El inicio de su mandato estuvo matizado por

¹⁵¹ El ayuntamiento municipal de Valle de Bravo cuenta con diez regidores (seis de ellos de extracción panista, tres prístas y uno del PR) además del sindico y presidente municipal

¹⁵² *"Paralelo Vallesano"* 28 de abril de 1997

¹⁵³ *El Sol de Toluca* 8 de mayo de 1997

¹⁵⁴ Cambio 12 de mayo de 1997, *Calle* 15 de mayo de 1997 y *El diario* 21 de mayo de 1997

¹⁵⁵ *Paralelo Vallesano* 14 de julio y 8 de septiembre de 1997

¹⁵⁶ *El Sol de Toluca* 14 de octubre de 1997 y *Reforma* 17 de octubre de 1997.

¹⁵⁷ *Paralelo Vallesano* 6 y 13 de octubre, *ID* y 17 de noviembre de 1997 y *El Sol de Toluca* 14 de octubre, 9 de noviembre y 16 de diciembre de 1997.

¹⁵⁸ *El Sol de Toluca*- 25 de octubre de 1997

¹⁵⁹ *El Sol de Toluca* 10 de octubre de 1997

¹⁶⁰ G Luis Alberto Quiñones Gómez, miembro del Partido Acción Nacional en el Municipio y farmacéutico de ocupación

dos situaciones que condicionaron el desarrollo de sus funciones en la administración pública y el gobierno local, de las cuales persiste una, aunque cada vez en menor medida.

La primera de estas situaciones fue la cantidad y variedad de manifestaciones públicas de apoyo al alcalde revocado, así como las que reclamaban posteriormente su restitución. El clima de tensión y reclamo que se agudizaba con las resoluciones provenientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶¹, en las que se indicaba el otorgamiento del amparo al Ing. Ramón Santín, contribuían a la formación de la segunda situación señalada: la incertidumbre ante la eventual restitución del presidente municipal electo.

De este modo, como ya se señaló, el clima político imperante en ese momento generó que las acciones iniciadas por el presidente municipal suplente fueran objeto de la atención y críticas por parte de la población interesada en los sucesos y, principalmente, por los seguidores del presidente municipal electo. El caso de las manifestaciones de apoyo al Ing. Santín se repitió aún en los primeros meses de 1998,¹⁶² con lo cual, a pesar de tener casi seis meses en funciones, el desempeño del C. Luis Alberto Quiñones Gómez al frente del gobierno municipal se veía seriamente cuestionado y obstaculizado.

Entre las acciones realizadas en los primeros meses del mandato del presidente municipal suplente se cuentan las siguientes: cambio de titulares **en áreas de** la estructura de la administración pública como la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Comunicación Social, Gobernación¹⁶³ y posteriormente, la

¹⁶¹ Copia simple del citatorio emitido por el Poder Judicial de la Federación mediante el que se notifica al Ing. Ramón Santín Orive que '., LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE A LA PARTE QUEJOSA..." y la difusión del hecho en el diario *El Sol de Toluca*. 28 y 29 de enero y 2 de febrero de 1998, así como el semanario local *Paralelo Vallesano*. 10 y 17 de noviembre de 1997 y 2, 9, 16 y 23 de febrero de 1998.

Paralelo Vallesano 2, 9 y 16 de marzo de 1998.

Paralelo Vallesano. 17 de noviembre de 1997.

tesorería164: creación del Departamento de Quejas y Sugerencias165: ajustes salariales (en algunos casos. reducciones de hasta 30 %) y reducción de la plantilla de trabajadores del municipio166: remoción del presidente del Consejo de Participación Ciudadana167 e inicio de la práctica del 'miércoles ciudadano' '68 como medio de atención directa a la ciudadanía.169

Como efecto de la remoción de parte del personal administrativo que se generó durante ese periodo, se entablaron numerosas demandas laborales en contra del gobierno municipal70 y se suscitaron casos como el del Consejo de Participación Ciudadana. que a seis meses de haber sido removido su presidente.. continuaba acéfalo e inactivo. Al ser objeto del asedio de los medios de comunicación. diferentes miembros de la administración pública municipal protagonizaron enfrentamientos con representantes de la prensa escrita. el programa del 'miércoles ciudadano' se tuvo que cancelar a casi tres meses de su inicio ante la incapacidad de atender con suficiencia y oportunidad a las interrogantes y demandas de la ciudadanía."

29 de diciembre de 1991
 -varfo /valesan, 1 do diciembre do 997.
 o 8 Ce diciembre de 1997.
 io Vallesanq 29 de dt^embre de 1997
 'o Vaidad de at r.e federo de 1998
 tp remero de ac5 de n a puah pa ésare es par aiferer los municipios des mun id a res.
 roque aparetos un i aova icatot pues se lleva a cabo en u ridade ca mo en mares.
 N L v rolare^1es Municipios de Guana; ualq que s on Gobernados por a autoridades de esta filapon
 l a tics
 e ma sumte consiste en t precisamente los bias mía Aojes. el presidente mician a una
 ate
 trabaja e a que los cionesa nos acuden a . la a lug a a asuntos esp eciales. no i ql dife rente
 primer turno
 el pr caso, te trmear . son can parda con el titular del as asunto try es que
 puede atenderse rvid, oe otro modo Se p re s e n t a n a n t e s a l c a l d e e x p o n e n t e s , a s e s t y e s t e o s
 con el servidor ú p PCO sor espondiente . agenda el tema o o emite un na respuesta en el
 ment
 tina ca ra cter istrca de esta modalidad de atencion al publico es que obliga a los servidores públicos a
 dar plazos perentorios a las resoluciones que han de otorgar. pues en cada sesión deben informar
 de los avances en la atención a los casos tratados en las consultas anteriores
 Paralelo Vallesao 15 de r unjo de 1998.
 Paralelo Vallosono 30 de marzo de 1998

Por otra parte, la incertidumbre generada entre los miembros de la administración pública por la posibilidad de la restitución del presidente municipal electo, dio lugar a una tensión latente que restringía la generación de propuestas e iniciativas para mejorar el desempeño de la misma. 112

Esta situación prevalece a casi un año de haberse emitido la resolución judicial ya referida, sin embargo, es importante señalar que si bien sigue siendo causa de inquietud entre los miembros del gobierno y administración municipal, su efecto no es el mismo que se reseña para los meses iniciales de esta "segunda etapa" del periodo 1997 - 2000, pues se advierte³ que ante el tiempo transcurrido del mismo⁴ la percepción de la posibilidad de restitución del Ing. Ramón Santín se ha ido 'diluyendo'⁵ (aunque no totalmente) y paulatinamente los problemas cotidianos del ejercicio del gobierno municipal⁶ han ido ocupando no sólo la atención de las autoridades y servidores públicos, sino también de algunos grupos de presión e interés del municipio y de los medios de comunicación.

Es de llamar la atención el hecho de que aproximadamente a partir del segundo semestre de 1998, los temas centrales de la prensa local han sido, entre otros, los matices de la contienda política por la gubernatura del estado, los cambios en los comités directivos municipales de los partidos políticos más importantes del municipio, la expectativa de la instalación de una unidad

9° Información proporcionada por miembros de la administración pública municipal. Es importante hacer la aclaración de que alguna información presentada en diferentes partes del trabajo fue proporcionada por miembros del gobierno y la administración pública municipal, quienes solicitaron no se asentarán ni nombre ni su cargo. con la finalidad de no verse afectados en su situación laboral personal o botica. Esta saucire fue recurrente y puede apreciarse en la enumeración de hechos e ideas que no se presenta referencia por el programa ya entrevistado en la reforma obrera mediante observación participativa y entrevistas en profundidad.

"Meses a la mitad del periodo el que para el Estado de México, es de tres años y ocho meses, como se establece en el artículo transitorio de la Ley del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de México reformada en 1995 cuya finalidad es homologar el calendario electoral de la entidad

³ En palabras de uno de los servidores públicos de primer nivel " no creo que Santín regrese, se ve difícil yo creo que lo mejor es que no regrese.. " *Paralelo Vallesano* 6 de septiembre de 1998.

⁴ Falta de recursos. r conformidad con las obras realizadas o por las que no se han realizado contingencias ambientales. inseguridad pública. entre otros

desconcentrada de la Universidad Autónoma del Estado de México," los problemas derivados de contingencias ambientales, efectos de la contaminación sobre el medio ambiente y el desempeño de las autoridades y servidores públicos municipales. además de la esporádica aparición de las declaraciones de dirigentes de asociaciones afines al alcalde con revocación de mandato.

Lo destacable de esta situación es el hecho de que si bien se cuestiona el seguimiento de programas, la realización de obras 178 y el desempeño de los responsables de las mismas, el conflicto derivado de la revocación del alcalde se ha ido superando (aparentemente por lo menos) y se comienzan a observar las acciones 'normales' derivadas de la administración pública municipal.

Paralelamente a la evolución de los hechos descritos, se desarrollaban en el municipio una serie de acontecimientos que, si bien tenían alguna relación con los reseñados, se fueron generando simultáneamente contribuyendo a la conformación del contexto sociopolítico vigente.

Los sucesos más importantes se pueden generalizar de la siguiente manera: cambios significativos en las estructuras partidistas del municipio, un sector importante de militantes y líderes del PRI se incorporó al PRD, con tal fuerza que en poco tiempo logró la dirigencia del mismo¹⁹, la presencia cada vez más frecuente de la estructura estatal del PRI en asuntos relacionados con el comité municipal de dicho partido⁸⁰. el debilitamiento del

Paralelo vallesano 8 de juma de 1998.

Destaca la remodelación de la Maza principal (zocalo) en la cabecera municipal, que ha desatado fuertes polémicas por privilegiar obras de ornato sobre otras de carácter hídrico, sanitario o vial. por ejemplo La razón de tal hecho, de acuerdo a integrantes de la administración pública municipal consiste en que se trata de recursos provenientes del Programa **de las 100 Ciudades**. los cuales se habían gestionado con anterioridad y por lo tanto se encontraban etiquetados esto significa que de acuerdo a la no natividad de dicho programa, solo pueden **utilizarse en** las obras a que fueron asignadas

Paralelo Vallesano 29 de diciembre de 1997.

Paralelo Vallesano 30 de agosto y 13 de septiembre de 1998

PAN provocado por las divisiones internas (algunas de ellas **derivadas del conflicto ya tratado**) y las **reestructuraciones de que** ha sido objeto para contrarrestar dicha tendencia,^{18'} el resurgimiento de líderes de opinión en el ámbito local,¹⁸² la posibilidad de la creación de un Consejo Municipal **para sustituir al** presidente municipal suplente¹⁸³ y de manera especial, el surgimiento de organizaciones de ciudadanos con un enfoque diferente sobre la participación en la vida política del municipio.

Destacan en este sentido dos organizaciones que, con un pretendido carácter apartidista, se han constituido en referentes del **surgimiento de las bases de una cultura política distinta en el** municipio. El primer caso **es el de** la Asociación Civil Defensa Ciudadana de los Derechos (DECIDE), que entre sus principales objetivos plantea mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones por parte del gobierno municipal y el **establecimiento de programas de asistencia social, destacando el de asesoría jurídica para la población de más bajos recursos.**

Esta asociación surgió, de acuerdo a lo referido por algunos de sus fundadores, como "... resultado de la consulta con la gente..." y tiene la característica peculiar de estar integrada por seguidores del Ing. Ramón Santin Orive, así como de contar con un registro de aproximadamente 12,000 integrantes,^{IR4} según lo informado por algunos de sus miembros y dirigentes.

El segundo caso es el de la organización Alianza Cívica, que a partir de los sucesos políticos reseñados, dio lugar a la creación de la Escuela Ciudadana Municipalista¹⁸⁵ que dentro de sus principales objetivos cuenta la investigación, formación ciudadana y formulación de propuestas en torno a la vida municipal.

^{o'} *Paralelo Vallesano* 9 de marzo y 29 de junio de 1998

Paralelo Vallesano 19 de julio de 1998

Paralelo Vallesano. 25 de mayo de 1998

^{al} *Paralelo Vallesano* 2 de febrero de 1998.

Paralelo Vallesano. 23 de marzo de 1998

Las características e implicaciones del surgimiento de estas asociaciones, así como la actividad constante de las ya existentes en el municipio, son rasgos que se profundizarán en los capítulos subsecuentes, sin embargo, en este inciso se aluden como evidencia del surgimiento de inquietudes por un nuevo tipo de participación social que, de inicio, aparenta fines más trascendentes que los perseguidos por asociaciones gremiales u ONGs de carácter ambientalista.

En resumen, a partir de los sucesos reseñados, se puede señalar que el contexto sociopolítico vigente se caracteriza por una aparente estabilidad derivada de la evolución del conflicto referido (se enfatiza evolución y no solución)., la emergencia de agrupaciones de ciudadanos con interés en el estudio y transformación de las relaciones entre sociedad y gobierno municipal, un reacomodo importante de las principales fuerzas políticas del municipio: así como un gobierno y administración municipal empeñados en realizar las funciones que le corresponden aunque con niveles de eficiencia y efectividad variables. Todo ello visto en conjunto, delinea la existencia de un campo fértil para la exploración de alternativas como la que se propone en el presente documento.

4.2. Características de la organización y desempeño del gobierno y administración pública de Valle de Bravo

El ayuntamiento de Valle de Bravo, como instancia superior de gobierno en el municipio, se integra por el presidente municipal, el síndico procurador y diez regidores. de los cuales los seis primeros pertenecen al PAN, tres al PRI y uno al PRD. como ya se había señalado. En el caso de estudio se maneja la modalidad de "gobierno por comisión", 18' que implica que cada uno de los

X0 En la elaboración de este inciso se hace referencia a las condiciones actuales. tanto del gobierno como de la administración pública local, es decir las que prevalecen a un año de haber sido **revocado el mandato al presidente** municipal electo

r Con este termino s e la distribución de las comisiones entre los miembros del ayuntamiento, de acuerdo a lo establecido en el propio Plan de Desarrollo Municipal 1997- 2000. en su página II -3

miembros del ayuntamiento cumple con las funciones de inspección y vigilancia en diferentes áreas de la administración pública¹⁸ (ver anexo 02), así como con lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Por su parte, la administración pública local cuenta con la siguiente estructura (ver anexo 03): el presidente municipal como jefe de la misma, el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal y los directores de las áreas de gobernación; desarrollo urbano, obras públicas y catastro municipal; administración y servicios públicos municipales; desarrollo social; ecología; comunicación social; desarrollo económico; coordinación municipal de derechos humanos; seguridad pública; contraloría **interna**; oficialía del registro civil y el juez conciliador. Como organismos descentralizados están el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF municipal) y el Organismo Descentralizado de Agua Potable y Saneamiento (ODAPAS).

Como puede observarse, en la composición del ayuntamiento y en la integración de la administración pública del caso de estudio, se encuentran los elementos más comunes, tal como se señala en el segundo inciso del capítulo dos de este trabajo. Sin embargo, lo anterior sólo proporciona el marco formal de la organización del gobierno municipal; el análisis de los detalles de la toma de decisiones en general, así como de la forma en que cada unidad administrativa desempeña sus funciones, constituye la segunda parte de este inciso.

La toma de decisiones en este caso, se entiende como el proceso mediante el cual, las autoridades y servidores públicos municipales deciden qué acciones realizar, de qué forma y en qué tiempo. El manejo de estas dimensiones es sumamente complejo, pues implica la valoración del contexto político, social, económico,

¹⁸ Es importante advenir el carácter de su función y no confundirla con los actos de carácter ejecutivo que realizan los titulares de las unidades administrativas

financiero y no está exento de la contemplación de las expectativas personales de quienes son los encargados de tomarlas.

Para el caso de estudio se realizó un análisis a partir de la información proporcionada por autoridades y servidores públicos de diferentes niveles⁰⁹ y de éste se desprende que existen por lo menos dos ámbitos o niveles de decisión en el marco del gobierno municipal: el primero de ellos corresponde a las decisiones que son tomadas en el seno del cabildo y que corresponden a situaciones de diferente índole, pero que por su naturaleza, involucran a lo que en los capítulos anteriores se denominó como interés público, ya que la importancia de las mismas implica efectos sobre algún sector o sectores de la ciudadanía. El segundo ámbito de decisiones corresponde a las diferentes áreas de la administración pública. En ellas las acciones realizadas requieren un tratamiento inmediato generalmente y su relación con individuos más que con sectores de la sociedad implica un carácter de menor trascendencia generalmente.

La forma en la que se toman las decisiones en el seno de las sesiones de cabildo está matizada por la naturaleza del asunto a tratar, sin embargo, de acuerdo a la información obtenida, se puede esbozar un proceso genérico en el cual se presenta por parte del presidente municipal, una serie de iniciativas de acción o decisión, o bien temas a discutir y sobre los cuales se ha de tomar posteriormente una determinación. Tras el análisis de los hechos expuestos, se llega a una resolución que queda asentada en actas y que posteriormente ha de ser ejecutada por la instancia correspondiente (responsabilidad que recae directamente sobre el

⁰⁹ Como se ha señalado anteriormente, la información fue obtenida mediante entrevistas en profundidad y, si bien no se proporciona la identidad de los informantes, es pertinente aclarar que cada uno de ellos fue seleccionado a partir de la valoración de su relación con los hechos alados, de modo que se buscó el acercamiento a quienes por intervenir directamente en los procesos revisados, pudieran proporcionar la *mayor* cantidad de información posible. Solicitándose además la sugerencia sobre posibles informantes, quienes a su vez eran entrevistados y se les hacía de nuevo la misma solicitud, hasta llegar al punto de saturación, es decir, hasta el momento en el que cada nuevo informante dejaba de aportar datos novedosos. En el anexo 04 se incluyen las guías de entrevistas aplicadas tanto a las autoridades como a los servidores públicos y miembros de organizaciones sociales del municipio.

presidente municipal como jefe de la administración pública del municipio).

Independientemente del esquema funcional señalado, es conveniente destacar los siguientes puntos: los temas que se abordan en las sesiones de cabildo generalmente tienen implicaciones sobre algún sector de la sociedad municipal, como ya se ha señalado, sin embargo, aunque se asume que los integrantes del ayuntamiento son representantes de la comunidad, no se observa que los intereses de ésta sean efectivamente representados,¹⁹⁰ pues no existe un mecanismo de consulta previa a los miembros de la misma que proporcione argumentos para definir posiciones sobre los temas a tratar en dichas sesiones, por lo que en el proceso, lo que se esgrime son los argumentos de los actores directamente involucrados en el proceso, no los de la comunidad por medio de sus representantes.¹⁹¹

Por otra parte, si bien es cierto que algunos sectores de la población municipal participan en acciones del gobierno municipal, también lo es el hecho de que dicha participación tiene lugar en las fases operativas de las mismas fundamentalmente, es decir, no se interviene en el proceso de decisión sino en el de ejecución, según se desprende de apreciaciones como las siguientes:

-...¿de qué manera participa la población para decidir?, ¿No participa, o únicamente lo hace en asuntos muy específicos?

-...si participa, y no sólo para..., participa en todo, ¿en decidir?, pues, las propuestas que se les llevan, es porque ya están convencidos de que sí se necesitan...

Ir. Para una mayor profundización en las implicaciones de este aspecto, se sugiere la consulta del artículo GUILLEN López, Tonatiuh. ¿Quién decide en los municipios? en Nexos, enero de 1997.

" Al respecto, las respuestas a interrogantes muy concretas como la siguiente obtuvieron siempre la misma respuesta ¿ha habido organización de foros para discusión para un asunto público, a consulta popular para un asunto público?

.. Hasta ahorita no se ha dado..."

-...digamos. actualmente ¿en qué acciones del gobierno municipal está participando la ciudadanía?

La ciudadanía está ahorita de lleno en la participación para la formación del Consejo de Seguridad, que esto se viene ya también trabajando a nivel nacional. se van a formar comités, donde van a participar, ahí, cada delegado pasa a formar parte del Consejo de Seguridad y posteriormente se hace un comité donde va a colaborar, donde participa y participa mucho la ciudadanía,. sobre todo por medio de representantes de organizaciones como son uniones de taxis, del mercado municipal, liga de fútbol,...

Lo anterior evidencia el hecho de que en la lógica de actuación de los integrantes del ayuntamiento, se considera que la participación de la ciudadanía en los actos del gobierno municipal se **restringe** a la realización de las actividades tradicionales como la formación de comités y realización de faenas, lo que lleva a dichas autoridades a asumir en las sesiones de cabildo una posición partidista más que de representación popular' o en la que la defensa o promoción del interés público se restringe a la utilización de los argumentos de los actores del proceso de decisión únicamente

La implicación política estriba en el hecho de que los integrantes del ayuntamiento. son electos por planilla, lo que además, de acuerdo al principio de representación proporcional, sólo genera espacios a los miembros de fuerzas políticas formalmente establecidas como tales, restringiendo a los sectores de la población municipal que,. sin afiliación partidista, se someten a las decisiones derivadas de este órgano de gobierno.

Como rasgos distintivos de la actuación del ayuntamiento se pueden señalar los siguientes- a pesar de tratarse del ámbito en el que la relación entre autoridades y población tiene un contacto más estrecho, el esquema centralista de toma de decisiones que

Lo anterior es resultado de la observación de conductas de este tipo detectadas en la investigación con los informantes y de la interpretación de sus argumentos.

caracteriza a los gobiernos federal y estatal, se repite en el municipio, lo cual se ve reforzado por el propio esquema de integración formal del máximo órgano de gobierno, ya que en su composición se da lugar a la representación de intereses partidistas más que de interés público. En este sentido, si bien se reconoce la necesidad y conveniencia de la participación social,¹⁹³ ésta se concibe sólo en lo concerniente al aspecto operativo de las decisiones ya tomadas y por lo tanto, no existen mecanismos para captar la opinión de la sociedad como un elemento básico en la formulación de las mismas.

En lo correspondiente al segundo ámbito de toma de decisiones, encontramos que existen por lo menos tres ejes que lo delimitan: el que se desprende de la atención a los asuntos cotidianos que debe atender la administración pública (la atención a la ciudadanía, el enfrentamiento de contingencias por falta de recursos o las vicisitudes de la vida municipal); el seguimiento de los programas estatales o federales en los que se encuentran insertas sectorialmente las unidades administrativas y el seguimiento de las instrucciones emitidas por el presidente municipal, quien de modo propio o como resultado de las determinaciones del cabildo, establece algunas acciones específicas a realizar por los integrantes de la administración pública.

Es destacable el hecho de que ninguno de los entrevistados tomara al Plan de Desarrollo Municipal como referente en la toma de decisiones. El caso del área relacionada con el desarrollo

¹⁹³ Al igual que en los casos anteriores, el fragmento de la entrevista que se transcribe señala la posición y percepción de los miembros del ayuntamiento ante la participación de la ciudadanía en los actos del gobierno municipal.

concretamente ¿hay algún programa o alguna acción por parte del ayuntamiento o de la administración municipal que este orientada a eso. a fomentar la participación social aparte de las acciones que continuamente desarrollan los comités de obra.. 9

- Mire, evidentemente estamos buscando la manera de implementar la participación Y yo pienso que no se busca, de una u otra forma la sociedad debe involucrarse, porque las experiencias que se han de querer participar, es tremenda. Entonces nos conviene mas implementarla y darle la facilidad. a estar aguantando la hora de ver si quiere porficipsi realmente

urbano es una excepción relativamente, pues si bien no considera a éste documento como guía de sus actos, si se basa en el Plan de Centro de Población Estratégico de Valle de Bravo, ya que contiene la normatividad que rige el ordenamiento territorial de la cabecera municipal y es por lo tanto el instrumento rector de acciones como el otorgamiento de licencias y permisos de construcción, además de la licencia de uso del suelo, que, como se señaló en el primer capítulo, actualmente se tramita en el mismo municipio mediante el mecanismo de "ventanilla única".

Al cuestionar a los integrantes de las unidades administrativas sobre el trabajo que realizaban el resto de ellas y sobre la relación que entre éstas existía, se pudo apreciar una desarticulación interna evidente y confusión respecto a ciertas áreas de responsabilidad de cada una de ellas¹⁹⁴. El perfil profesional de quienes ocupan los puestos directivos, o bien la experiencia sobre tareas relacionadas con el mismo, define en gran medida los niveles de eficiencia con los que se trabaja, los cuales son muy variados.¹⁹⁵

Por otra parte, se observó que las áreas administrativas que tienen un mayor contacto con la población municipal interesada en participar en los actos del gobierno municipal son concretamente las direcciones de Desarrollo Social (se explica en tanto es la unidad que coordina los trabajos de formación de comités y organización de reuniones para el ejercicio de los recursos del

¹⁹⁴ Un caso que ilustra esta afirmación es el concerniente a la **plantación** de arboles de pino en el camellón de una de las principales calles de la cabecera municipal. El problema consiste en que se trata de **una especie** recomendable para la reforestación no para la ornamentación urbana, por lo que sus inconvenientes (rompimiento de los límites del camellón, **levantamiento** del adoquinado de la calle y entorpecimiento de la **visibilidad**, entre otros) se han manifestado por los vensos afectados y, en el momento de **solicitar** a las autoridades municipales su intervención al respecto, internamente no se supo a **qué dependencia** correspondía **darle atención** al problema. **debatándose el asunto entre las direcciones** de ecología, servicios públicos y desarrollo urbano y obras públicas

¹⁹⁵ Una de **las áreas mas** críticas en este sentido es la de comunicación social, pues se pudo observar la **falta de un programa de trabajo**, acciones esporádicas y a destiempo en materia de Información a la comunidad así como una falta de correspondencia y cobertura en lo tocante a asuntos diferentes a **los de la cabecera** municipal. Como se vera mas adelante, la comunicacion social es una de las áreas estratégicas **para garantizar** (o por lo menos inducir) el contacto con la población y por lo tanto, para palpar el "estado de ánimo" de la misma

Ramo 33); Desarrollo Urbano y Obras Públicas (al **asumir** la conducción técnica de **la realización** de las obras municipales); el DIF municipal (mediante la realización de actividades **de asistencia social**) y Ecología (la existencia de agrupaciones de carácter ambientalista ha dado lugar **a la realización** de acciones conjuntas con esta dirección).

El contacto con los ciudadanos de manera individual se da también entre las mismas unidades administrativas **señaladas, a las que** habría que agregar el papel fundamental **que juegan** algunos servidores públicos de manera particular, como es el caso del Secretario del Ayuntamiento (es quien recibe, organiza y **canaliza** las audiencias **que otorga el presidente municipal**) y la Coordinadora de Derechos Humano ■

En conjunto, puede observarse que si bien el gobierno municipal tiene una estructura administrativa definida en términos formales y cuenta con un plan de desarrollo que debería **ser la guía de los** actos del gobierno municipal, en realidad **puede señalarse que la** forma de actuación de sus integrantes es de corte "incrementalista" o adaptativo,¹⁹⁷ es decir, no se sujetan **estrictamente a la** tradicional forma de administración que señala la propia teoría¹⁹⁸ (que señala estructuras, principios y objetivos, no formas de actuación, por lo que al enfrentarse a cuestiones no contempladas, evidentemente la ortodoxia es prácticamente imposible).

Algunos ejemplos de las respuestas **obtenidas al** respecto son las que se transcriben:

¿Qué unidades administrativas **tienen mayor relación con** la participación social, es decir, con la que proviene de grupos **sociales organizados?**

Desarrollo Social, Obras **Públicas, porque es el que recoge las quejas de agua, drenaje**, de los que no tienen banquetas .. las calles, **ayudan a las escuelas** y **por lo regular** son las dos direcciones y el Secretario del Ayuntamiento

¿Que otras unidades **tiene mayor** relación con **la participación social?**

la Dirección de Desarrollo Social, ... el sistema municipal DIF f

Este termino **lo utiliza Mejia Lira para definir** a las prácticas **administrativas que se enfocan a** atender lo que se vuelve disfuncional o problemático, con lo que busca **señalar los cambios en** decisiones de corto plazo **para atender situaciones imprevistas en el desarrollo de las actividades** propias de la administración pública municipal. **Mejia Lira**, José. *Modalidades administrativas de los **riurrcipios mexicanos***. Documento de trabajo número 10 **de la División** de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, **México, 1992**.

¹⁹⁸ KOONTZ, Harold y ODonell, Cyrill. *Pnncipios de dirección de empresas* Me Gráw Hill, Nueva York, 1992

Lo anterior implica, de acuerdo a Mejía Lira, el seguimiento de una modalidad administrativa que él denomina formalismo-adaptativo y según su propia definición consiste en que existe un sistema formalizado mediante el cual se llevan a cabo la mayoría de las actividades, existiendo algunas no previstas o situaciones que exigen modalidades distintas a las comúnmente empleadas, que son realizadas por los mismos cuerpos administrativos sin respetar los mecanismos formales. En esta orientación existe una gran preocupación por lo formal, pero se entiende que la realización de actividades es lo más importante-- 199

De la observación de estas características se puede inferir que si bien en las unidades administrativas se percibe una tendencia a la adaptación respecto a las necesidades y características de la población que demanda sus servicios, en el ámbito de toma de decisiones de interés público se observa una situación rígida, como se señala en párrafos anteriores, pues prevalece el esquema centralista que incorpora a la población municipal en la ejecución de las decisiones ya tomadas.

4.3. Características **de la organización y participación** ciudadana en Valle de Bravo

El tejido social de Valle de Bravo se caracteriza por una gran heterogeneidad de actores y una completa red de relaciones entre ellos. Iniciar un análisis de corte sociológico o antropológico sobre el mismo requeriría sin duda, de mayores recursos y capacidades de las que se disponen para la elaboración de este estudio, por lo que en virtud de las limitaciones reconocidas, en este inciso se incluyen la transcripción de los hechos observados, los resultados

de la encuesta aplicada a la población municipal²⁰⁰ y la interpretación de los mismos para los efectos particulares del presente trabajo.

En este sentido, se procedió a la identificación de los actores sociales, de acuerdo a lo señalado en la parte final del primer inciso del capítulo dos, así como al bosquejo de las relaciones entre éstos, teniendo como premisa, la referencia de su participación en los actos del gobierno municipal.

Las agrupaciones más numerosas,²⁰¹ tanto por la cantidad de ellas como por la de sus propios miembros, son aquellas de tipo gremial, de las cuales existen 36. Como su nombre lo indica, estas organizaciones agrupan a individuos que desarrollan una misma actividad económica²⁰² y mediante su organización consiguen diversos beneficios, entre los que se pueden señalar permisos, concesiones y protección contra la competencia.

Su relación con las acciones que realiza el gobierno municipal se caracteriza por la defensa de los intereses de sus agremiados²⁰³ y la búsqueda de prebendas grupales²⁰⁴ aunque ocasionalmente participan con propuestas concretas sobre asuntos del gobierno municipal. Uno de los casos concretos es el de la participación del

²⁰⁰ Se aplicó un cuestionario a una parte de la población municipal la cual fue determinada mediante la fórmula del diseño de la **muestra para** estudios sencillos (población mayor a 10000 casos, manos de 20 preguntas cerradas) planteada por Raúl Rojas Soriano La fórmula es

$n = Z^2 (p \cdot q) / E^2$, donde Z = nivel de confianza tse busca en tabla de arcos bajo la curva para el case de estudio se manejo 95 %) - p.q = variabilidad del fenómeno estudiado (la posibilidad de que una respuesta sea positiva o negativa para el caso de estudio se manejo 0.5 y 0.5 respectivamente) y E = la precisión con la que se generarán los resultados (para el caso de estudio se manejo 5 %) A la muestra obtenida mediante esta fórmula se le aplicó un factor de corrección finito para el n total de la población municipal (47.502 habitantes, según el Censo de Población realizado en 1995 por INEGI), según la fórmula $n = \frac{n}{1 + (n - 1) \cdot f}$ donde N = universo El tamaño de la muestra obtenida fue de 376 casos

²⁰¹ Plan de Desarrollo Municipal de Valle de Bravo 1997-2000

En el caso de estudio destacan por su gran activismo las asociaciones de taxistas, transportistas, **materialistas**, de locatarios del mercado municipal de artesanos y de comerciantes

²⁰² Al respecto la respuesta de uno de los líderes de una asociación de comerciantes señaló nosotros participamos porque sabemos lo que nos hace falta y lo que queremos... por eso... si tenemos algún problema, pues lo manifestamos. porque para eso son las asociaciones. para apoyarnos..'

²⁰³ *Paralelo* Vallesano 12 de julio y 2 de agosto de 1998

sector inmobiliario en la elaboración del Plan de Centro de Población Estratégico de Valle de Bravo, el cual, si bien no es competencia del gobierno municipal, si tiene relación con el desempeño de éste, pues como ya se señaló anteriormente, este documento es la base para la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano.

Es importante destacar que este tipo de organizaciones tiene una gran disposición para participar.. siempre y cuando dicha participación esté relacionada con algún aspecto que les afecte directamente, es decir, intervienen en asuntos de los que sea posible obtener un beneficio, como la ampliación del mercado municipal, o bien, la defensa de sus intereses, por ejemplo, la negativa de un grupo de comerciantes a ser reubicados, pues podrían perder su clientela.²⁰⁵ En todo caso, la explicación teórica sobre las razones o motivos de la agrupación de los individuos es vigente, pues en los límites del aspecto analizado, los preceptos correspondientes (comportamiento egoísta y racional), se cumplen íntegramente.

Los clubes de deportistas podrían ser clasificados como asociaciones gremiales también, aunque obviamente se integran por la coincidencia de sus miembros en la práctica de un deporte y no por el desarrollo de una actividad económica determinada. Existen ocho en el municipio y sus propósitos incluyen la manifestación de demandas de apoyo al gobierno municipal en la organización de eventos o en la procuración de las condiciones materiales necesarias para la práctica adecuada de su deporte (que van desde el fútbol, la charrería, la vela y el vuelo, entre otros). Al respecto, es importante señalar que una práctica común en este caso, es la de solicitar o recibir apoyo por parte de otro tipo de organizaciones. Destaca el caso de Orva 21, que es una agrupación de artesanos y comerciantes que apoya la práctica del deporte en Valle de Bravo.²⁰⁶

¹ Paralelo Vallesano 1 de junio de 1998 y 1 de diciembre de 1997. respectivamente
² Paralelo Vallesano 27 de octubre de 1997.

Entre los grupos que reclaman el respeto a sus derechos y que por supuesto participa en la búsqueda de mejores condiciones de vida para sus agremiados, se cuentan la Unión de pensionistas y pensionados A.C. y las asociaciones de colonos "Avándaro", Villa del Valle" y "Valle Bonito", aunque es importante destacar que en estos casos, la mayoría de las acciones realizadas por estos grupos son de carácter reivindicativo.

Este mismo tipo de acciones es realizado también por las agrupaciones de carácter espontáneo, que se integran con la finalidad de atender sucesos que les afectan negativamente. En el caso de estudio, algunos ejemplos son los de: ejidatarios que temen el despojo de sus tierras por contar éstas con vista al lago; reclamos por el incumplimiento de compromisos por parte de las autoridades municipales y reacciones de los vecinos de una colonia popular que se vio afectada durante la temporada de lluvias. 20

Dentro de las asociaciones sociales con estructura, programa e historia, y que están enfocadas a la atención de asuntos relacionados con la asistencia social, se cuentan el Club de Leones, el Club Rotario, el Club Social Amigos Vallesanos" y el patronato municipal de la Cruz Roja. La participación de estas agrupaciones en los actos del gobierno municipal se da en términos de cooperación²⁰⁸ en los programas de atención a los grupos sociales de escasos recursos en el municipio.

Las ONGs más importantes del municipio son BIOCENOSIS A.C., el Patronato PROVALLE A.C. y la Asociación de Parques Ecológicos de Valle de Bravo. Las tres organizaciones son casos excepcionales por la cantidad de conocimientos, experiencias y capacidad de convocatoria que tienen. Entre sus principales características destaca la funcionalidad de su organización, su

Paralelo Vallesano 6 de septiembre 12 de julio y 13 de septiembre de 1998, respectivamente.
Paralelo Vallesano 26 de julio y 30 de agosto de 1998.

acceso a diferentes niveles de la estructura del gobierno, la capacidad de gestión y lo sistemático de su trabajo. Entre sus principales ámbitos de acción se cuenta la protección al ambiente, el desarrollo urbano municipal y la realización de acciones solidarias hacia grupos étnicos de la región y en especial, del municipio.

En su relación con el gobierno municipal guardan una relación de cooperación en algunas tareas, y de coincidencia, pero con trabajo separado, en otras. Mantienen su autonomía al tener fuentes de recursos independientes del gobierno municipal (aunque no del estatal en algunos casos) y sus programas de trabajo se estructuran con base en el análisis de la problemática local en el área de su competencia e interés, para lo cual se llegan a organizar conjuntando esfuerzos, recursos y capacidades. 209

Existe también dentro del municipio otro tipo de organizaciones, las cuales para efectos de este trabajo se denominarán como agrupaciones sociales con fines determinados. Éstas se caracterizan por ser agregados de habitantes del municipio que realizan acciones a favor de una causa determinada pero que sólo cuentan con la presencia de sus miembros y su voluntad de participación a favor de una causa social sin ánimo de lucro. En su relación con el gobierno municipal, participan incluyéndose en las actividades promovidas por éste²¹⁰ y a pesar de no contar con una estructura organizativa formal, su disposición a participar de manera agregada evidencia su capacidad de organización. Dentro de esta categoría se incluirían organizaciones como la de "Los Intocables", que es un grupo de jóvenes vallesanos que actúa en pro del ambiente, así como a pequeñas agrupaciones de corte ecologista, que participan eventualmente en actos organizados por la ONGs referidas anteriormente o bien, promovidos por el gobierno local.

Información obtenida mediante entrevistas en profundidad con dirigentes y miembros integrantes de las ONGs referidas (ver anexo 04)

²¹ El caso típico sería la reforestación

Un nuevo tipo de asociaciones es el que se integra por ciudadanos interesados en la política pero desde su propio ámbito, es decir, sin involucrarse en cuestiones partidistas. En el inciso anterior se **señaló la existencia** de DECIDE y **de la Escuela Ciudadana Municipalista** de la asociación Alianza Cívica. En ambos casos se observa la inquietud de promover una participación **social en el** proceso de toma de decisiones, es decir, pretenden llevar la participación social del ámbito operativo a la arena de la discusión pública y a la supervisión de los acuerdos tomados en ella.

El caso de DECIDE podría ser cuestionado con base en que su surgimiento se dio a partir de la revocación de mandato al presidente municipal electo, y de ser precisamente la defensa legal del mismo (mediante la interposición del amparo solicitado y el seguimiento a una controversia constitucional sobre el mismo caso), las principales acciones que hasta el momento se han desarrollado. De acuerdo a palabras de uno de sus dirigentes:

-...estamos hablando del grupo de DECIDE de Valle de Bravo, ¿puede decir, cuándo surge?

-...no surge a raíz del problema de Ramón Santín, surge mucho antes. Ya se estaba previendo la formación de un DECIDE y se da de paso a raíz de la revocación del mandato de Ramón Santín, pero no es totalmente afín, es apolítico, es con el movimiento, y lo que se pretende con DECIDE es un respeto, una asociación que proteja los derechos del ciudadano; por ejemplo, el voto, donde ellos consideraban que había sido violado el voto el 10 de noviembre de 1996. Otra función es dar asesoría jurídica a problemas de cualquier tipo, de cualquier índole, por eso cuenta DECIDE con un cuerpo jurídico establecido..."

La interpretación de lo anterior corresponde a que existía, por parte de los fundadores de DECIDE, la intención de conformar dicha organización independientemente del conflicto señalado y que, la aparición de éste, lo que hizo fue adelantar su surgimiento. Lo

destacable del hecho es que además de lo anterior, pretenden fines que trascienden al problema y que involucran a sectores más amplios de la población." En este caso, la transcripción siguiente es muy indicativa del cambio en la cultura de participación social que comienza a surgir en el municipio:

-...otro de los intereses es ver que todas aquellas personas que quieran postularse políticamente, en Valle de Bravo, cuidar bien cuáles son las propuestas de esos candidatos, para vigilar cuales son los intereses que persiguen y ver quiénes están detrás de ellos, para que los candidatos electos sean por decisión democrática y que vayan acorde con lo que la población decida. Y no está sujeta (DECIDE) a ningún partido, no pertenece a ningún partido y su fin es político, pero pretende cuidar los beneficios políticos en Valle de Bravo..."

El caso de la Escuela Ciudadana Municipalista de la asociación Alianza Cívica Vallesana arroja mayores elementos para valorar el surgimiento de esta nueva cultura de participación social en el municipio. Entre los antecedentes de su formación se cuenta el hecho de estar integrada por ciudadanos, también en su mayoría profesionistas e interesados en la situación política de Valle de Bravo y con deseos de participar en la misma, pero desde su propia esfera, sin el auspicio de ningún partido político.

Entre las causas del surgimiento de esta escuela se tiene el mismo contexto político ya reseñado, que dio lugar a algunas reflexiones entre los miembros de Alianza Cívica en torno a las circunstancias que originaron el conflicto, de lo que se reconoció la necesidad de formar una cultura democrática en los habitantes del municipio. En este sentido el objetivo fundamental de la Escuela Ciudadana Municipalista es:

- De acuerdo a las declaraciones de algunos de sus integrantes. esta organización se componía de individuos con diferentes filiaciones políticas. posiciones económicas extremas y lugares de origen diversos, pero todas habitantes del municipio e interesados en la vida política del mismo.

"...la formación ciudadana **para** el conocimiento **de la** problemática, donde se retome el fortalecimiento de la cultura democrática y por otro lado, el fortalecimiento de la cultura política municipalista **con el fin de que la ciudadanía **tenga las**** herramientas para conocer la problemática de la ciudad en la que vive, fortalecerse primero como sociedad, para después defender en términos municipales su derecho a la autonomía y la soberanía en la toma de decisiones. ,112

En el proyecto de conformación de dicha escuela se contemplan tres etapas: la primera es la de investigación, en la que sus promotores buscarían los mecanismos que les han de permitir la formación de la cultura política que pretenden; la segunda etapa corresponde a la formación ciudadana, en la que buscarían fomentar la conciencia de la ciudadanía sobre la importancia de la participación organizada e informada. Finalmente, la tercera etapa sería la formulación de propuestas concretas sobre el desempeño de las autoridades y servidores públicos municipales.

En el planteamiento de sus objetivos y el diseño de su estrategia de acción se advierte una iniciativa en la que los protagonistas son los ciudadanos organizados y no el gobierno municipal, el cual es el referente de sus actos. En este caso, es importante señalar el carácter de la participación que promueven, pues implica el conocimiento de una problemática, lo que supone rebasar la mera manifestación de la misma y la formulación de propuestas derivadas del análisis y estudio de la situación analizada, invirtiendo hipotéticamente los papeles de decisor y ejecutor.

Otra característica importante de este caso , es que , al igual que DECIDE, buscan trascender e incorporar a diferentes sectores de la población.

21 Entrevista realizada a uno de los fundadores **de la Escuela Ciudadana Municipalista de Valle de Bravo** *Paralelo Vallesano*. 23 de marzo de 1998

Sin intentar desconocer o sustituir al gobierno municipal,213 sino constituyéndose en fuerzas políticas representantes de la ciudadanía, con actividades propositivas y de vigilancia sobre el desempeño del gobierno municipal. En palabras de uno de sus fundadores se tiene lo siguiente:

"...no hay una tendencia para que la sociedad se organice. Es un proceso muy largo, sobre todo partiendo de que vivimos en una cultura política que no permitía la organización de la gente. Sabemos que nuestro trabajo apenas empieza y en términos de organización, vamos a tratar de organizar a más gente para la realización de este proyecto, que no es para el activismo político, sino para la formación, y es un proyecto que implica años. Es formar para generar otras formaciones, sobre todo en las comunidades (rurales) que son las que más requieren, porque en cada una de ellas vamos a encontrar gente sabedora de las ofertas políticas y que pueda discernir de ellas..."

Por su parte, los organismos de participación institucionales, tales como los comités de obra, del deporte, de planeación y los consejos de participación ciudadana, protección civil y seguridad pública, se caracterizan por una organización apegada a lo señalado por la legislación, aunque en la práctica su funcionamiento no corresponda en su totalidad a la misma, detectándose irregularidad en la periodicidad de sus reuniones y actividades poco dinámicas.214 Es importante señalar que esto que ocurre con algunas de las instancias señaladas, mientras que en otras, como son aquellas que tienen relación directa con actividades específicas, como la coordinación de los recursos del

"1 En el contexto político del momento (marzo de 1998), una frase publicada en el semanario local citado anteriormente es muy indicativa de esta idea. '... en Alianza Cívica estamos en la etapa de la investigación, la organización de manifestaciones se la vamos a dejar a los políticos. Nosotros estamos enfocados al área de a través y formación...'. En esta misma sesión se acordó suspender algunas reuniones por irregularidad y falta de asistencia de algunos casos que evidencian la irregularidad del funcionamiento de estos organismos de participación institucionales.

ramo 33, se observa un gran apego a la normatividad, ya que las reuniones calendarizadas, los procedimientos para la selección de obras y la integración de los consejos de vigilancia se cumplen de acuerdo a lo establecido en los reglamentos correspondientes.

Otro de los actores sociales del municipio lo constituyen los partidos políticos. En el caso de estudio, se repite el esquema nacional y estatal en cuanto a los institutos políticos predominantes: PAN, PRD y PRI (nuevamente se aclara, el orden es alfabético). A partir de la situación de referencia, la composición de las fuerzas políticas sufrió un cambio importante: el PAN, aún sin consolidarse en el municipio, se vio convertido en la primera fuerza del mismo. Tras la revocación de mandato del Ing. Ramón Santín se han tenido varios cambios en la estructura interna y actualmente puede considerarse aún en proceso de definición de sus bases, estructura y programas de acción. El PRD ha incrementado su militancia con los priístas que se han integrado al mismo (a raíz de la inconformidad con el candidato que participó en la campaña electoral). Internamente existen fuertes diferencias entre sus miembros, pues la pugna por los "liderazgos morales"²¹⁵ y los descontentos generados entre sus militantes por la distribución de posiciones al interior del mismo partido, lo caracterizan como un instituto político de fuerza creciente, pero con problemas en la consolidación de su dirigencia.

Por otra parte, el PRI ha tenido una serie de cambios en sus estrategias más que en sus estructuras. Se advierte la intervención y presencia del comité directivo estatal en acciones tendientes a la recuperación de su ponderación política en el municipio y a la consolidación de sus cuadros e incremento de su militancia. De esta manera, los partidos políticos son uno de los elementos más activos en el tejido social de Valle de Bravo. La relación de los tres institutos observados con el gobierno municipal se da en diferentes términos: el PAN se encuentra hasta cierto punto deslindado del mismo, el PRI se ha convertido en observador de los actos

²¹⁵ *Paralelo Vallesano*. 19 de julio de 1998

realizados por el gobierno municipal y en principal expositor de las deficiencias que se desprenden de la actuación del gobierno local. Por su parte, el PRO ha asumido la labor de gestoría social en las comunidades rurales del municipio, por lo que su relación con el gobierno local se da como interlocutor de algunos sectores de la población ante las instancias correspondientes.^{21'}

Uno de los actores sociales más importantes del municipio es el individuo como ciudadano. En los párrafos anteriores se caracterizó la forma en que los habitantes del municipio, organizados participan y actúan en relación con los actos del gobierno municipal, sin embargo, la percepción del individuo permite tener otra visión de la situación analizada. Para tal efecto, se aplicó un cuestionario (anexo 05) a una muestra de la población del municipio de Valle de Bravo, donde los tópicos centrales fueron las experiencias de la población en materia de participación ciudadana y la disposición de la misma, para incluirse en cuestiones de esa naturaleza. Los resultados de esta encuesta, así como su representación gráfica se presentan en el anexo 06. En los párrafos subsecuentes se reseñan e interpretan los mismos.

Es importante destacar nuevamente el carácter utilitario de esta participación, lo cual se señala no en términos de juicio de valor, sino con el énfasis analítico que permite identificar en ello, una de las características principales de la participación ciudadana que debe considerarse en el momento en que se busque su promoción. Al respecto, se transcribe un fragmento de la entrevista realizada a un miembro de la administración pública municipal:

"-¿Cómo calificaría a la población municipal de Valle de Bravo en relación con su disposición para participar en las áreas del gobierno municipal?

- Pues yo creo que hay disposición, siempre y cuando las tareas vayan directamente en beneficio de ellos, porque nadie está

^{21'} *Paralelo Vallesano*. 12 de enero. 13 de septiembre y 9 de febrero de 1998

dispuesto a arreglar una calle, donde no reside , o en una comunidad en la que no habita . Entonces, con base en mi experiencia , lo que he visto, tanto en las comunidades urbanas como en la rurales, cada quien está preocupado por su beneficio personal, Todavía en nuestra sociedad no funciona el concepto de beneficio común, del bien común, entonces, la participación es solamente condicionada..."

El análisis de los resultados de la encuesta permitió sistematizar la información obtenida en tres ejes: el primero de ellos tiene relación con los actos del gobierno en los que ha participado la población, las formas en que lo ha hecho y los canales de participación que utiliza para tal efecto; el segundo de los ejes se enfoca a la valoración que hace la población de la forma en que el gobierno municipal toma las decisiones y los mecanismos que utiliza para tal efecto actualmente y, el tercer eje se refiere a la percepción que la población tiene sobre la necesidad y conveniencia de participar en los actos y decisiones del gobierno municipal.

En el primer caso se observa que la mayor parte de la población entrevistada no ha participado en ningún acto del gobierno municipal, incluyendo en esta modalidad a la realización de obras de beneficio social. Como puede observarse en la gráfica correspondiente a la primera pregunta (pregunta 1 del anexo 06), más de dos terceras partes de la población municipal se encuentran en esta situación.

La proporción de la población que sí ha participado lo ha hecho **fundamentalmente en las modalidades de realización de faenas**, integrando los comités de obra, así como opinando sobre los programas y obras a realizar (pregunta 2a del anexo 06). Lo anterior indica nuevamente la tendencia a incluir a la población en la realización de las obras, o en el manejo operativo de las mismas mediante la formación de comités, tal como lo evidencian los porcentajes respectivos (44% de la población que participa lo hace

realizando faenas y el porcentaje disminuye paulatinamente en las demás opciones **señaladas**).

Por otra parte, el porcentaje de la muestra que no participa en los actos del gobierno municipal (aproximadamente 70 %) no lo hace en función de dos razones principalmente: porque no se les solicita que participen y porque consideran que no tiene caso hacerlo si no se toma en cuenta su opinión. Una tercera razón que explica el alto porcentaje de población no participativa, aunque en menor grado, es la ignorancia acerca de las acciones y los canales mediante los cuales se puede colaborar. En los porcentajes señalados (pregunta 2b del anexo 06) se puede observar que la proporción de la población que manifestó no estar interesada al respecto fue mínima (10 %), haciendo evidente que las causas de la apatía en lo relacionado con los actos del gobierno municipal se derivan de dos situaciones fundamentalmente: la falta de confianza en los procesos de toma de decisiones y la deficiente comunicación existente entre la población y el gobierno municipal.

No obstante lo anterior, acudir **a las autoridades** y servidores públicos municipales cuando existen problemas es la tendencia más frecuente en primera instancia (pregunta 3 del anexo 06). Para tal efecto, los canales que se siguen son, en orden descendente, la unión de los afectados y la manifestación por escrito ante la autoridad o instancia administrativa correspondiente; en segundo lugar se cuenta de nuevo la unión de los afectados pero con el objetivo de entrevistarse directamente con el presidente municipal y, finalmente, se considera la opción de unirse entre vecinos y buscar la solución de los problemas por sus propios medios 217

De este modo, se puede observar que en el tratamiento de situaciones problemáticas, los ciudadanos siguen reconociendo la

Se incluye desde la autogestión hasta la presión por diversos medios, tales como plantones o manifestaciones frente a palacio municipal, acudir a medios de comunicación masivos con la finalidad de evidenciar la ineficiencia o ineptitud de los servidores públicos y falta de seriedad por incumplimiento de compromisos de las autoridades municipales

autoridad y capacidad del gobierno municipal para afrontarlas, razón por la cual agotan primero los canales que pueden ser considerados como "pasivos" antes de iniciar las acciones que de modo propio los llevarían a obtener soluciones.

En este sentido, es destacable el hecho de que, de acuerdo a los resultados analizados, la mayor parte de la población considera que la atención que han recibido a sus peticiones de intervención o apoyo, ha sido regular (no cumple satisfactoriamente las expectativas de la ciudadanía) o mala (son ignorados o atendidos a destiempo) y, por lo tanto, se tiene claridad en el hecho de que se obtienen mejores resultados cuando se agrupan y presionan (pregunta 4 del anexo 06).

Al respecto, la tendencia a la formación de grupos o por lo menos a la participación en los ya constituidos no refleja este hecho, pues aproximadamente dos terceras partes de la población encuestada no pertenece a ninguna agrupación (pregunta 5 del anexo 06), mientras que en la proporción restante predominan la pertenencia a las juntas de vecinos y a agrupaciones gremiales, lo que nuevamente es indicativo de la validez del precepto teórico referente a la naturaleza gregaria de los ciudadanos.

La anterior relación también se refleja en otros aspectos de la participación ciudadana. Por ejemplo, 92 % de la población encuestada considera que es importante que se tome en cuenta su participación en la toma de decisiones del gobierno municipal (pregunta 9 del anexo 06), sin embargo, sólo 25 % **de ella asiste a** los foros de consulta o sesiones informativas que eventualmente organiza el gobierno municipal (72 % de la población no asiste y 3 % lo hace ocasionalmente o nunca. Pregunta 11 del anexo 06) Al respecto, es importante aclarar que nuevamente las deficiencias en la comunicación con la sociedad, así como la falta de credibilidad y confianza de la población en el gobierno municipal, son factores determinantes en esta situación, como se puede deducir de los datos siguientes.

Al cuestionar a la población sobre los motivos de su inasistencia a los eventos organizados por el gobierno municipal (pregunta 12 del anexo 06), se señaló que la principal causa es la falta de información oportuna (55.5 %), seguida de la consideración de que se trata una pérdida de tiempo y dinero, además de que no se informa nada nuevo o útil (29.5 % en conjunto); mientras que situaciones como la distancia entre la cabecera municipal (que es donde generalmente se desarrollan este tipo de actos) y las comunidades rurales o los costos de transporte no significan un obstáculo para la mayor parte de la población.

A partir del análisis y valoración de los medios que tienen una mayor penetración entre la población, se observó para el caso de estudio que los más efectivos son, en orden descendente, la radiodifusora local, la convocatoria que realizan las autoridades auxiliares de manera personal y la difusión de información por medio de volantes. El peritoneo y el periódico, no tienen un impacto significativo, según lo arrojado por la encuesta, sin embargo, una salvedad que debe ser tomada en cuenta al respecto, es la que consiste en las deficiencias de operación de la unidad administrativa correspondiente, lo cual podría ser la causa del poco impacto de estos dos medios en la difusión de información o emisión de convocatorias por parte del gobierno municipal.

Complementariamente a las deficiencias de comunicación, es pertinente señalar que otra condicionante de la participación ciudadana, estriba en la ignorancia de la población respecto a los medios institucionales y canales oficiales que para tal efecto se han instituido. Muestra de ello es el hecho de que sólo 13 % de los encuestados admitió conocer la existencia y funcionamiento del consejo de Desarrollo Municipal y del Comité de Planeación Municipal, mientras que, en una situación evidentemente más crítica, sólo 8 % de la muestra reconoció la existencia del Plan de Desarrollo Municipal. La situación se agrava si se considera que

esta proporción de la población admitió saber que existe dicho documento, no que conoce su contenido y menos aún que entiende el carácter del mismo (preguntas 8 y 10 del anexo 06).

En relación con el segundo eje de análisis, la valoración que hace la población de la forma en que el gobierno municipal toma las decisiones y los mecanismos que utiliza para tal efecto actualmente, los resultados obtenidos indican que éstos últimos no están siendo efectivos y que un poco más de la mitad de la población municipal **no está enterada de las acciones que promueven las autoridades locales (56 % de la población. Pregunta 13 del anexo 06).**

En términos valorativos, 72 % de la muestra de población encuestada **considera que su opinión no está siendo tomada en cuenta en los actos y decisiones del gobierno local, lo cual podría ser una explicación al hecho de que en un porcentaje también alto (64 %) se considere que las obras y acciones que éste realiza actualmente no correspondan a los deseos y necesidades de la población (preguntas 6 y 7 respectivamente del anexo 06).** Lo anterior tiene dos implicaciones básicamente: por un lado, el reconocimiento e inconformidad de una situación que se puede entender como problemática y que consiste en la no correspondencia entre lo que el gobierno municipal ofrece y lo que la población demanda y, por otro lado, el reconocimiento de que es precisamente el gobierno municipal el que puede y debe corregir los problemas que dan lugar a dicha situación, teniendo como guía y premisa la participación de la ciudadanía.

Esta afirmación se sustenta en el tercer eje de análisis , el cual se refiere a la percepción que la población tiene sobre la necesidad y conveniencia de participar en los actos y decisiones del gobierno municipal. Al respecto, nuevamente la confianza y credibilidad del gobierno municipal se erigen como condicionantes de la participación ciudadana, pues 91 % de la población encuestada señaló que, si tuviera la certeza de que su opinión sería tomada en

CAPITULO V

VALORACIÓN DE LAS CONDICIONES BÁSICAS Y COMPLEMENTARIAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE VALLE DE BRAVO PARA LA INSTRUMENTACIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL

En este capítulo se presenta la valoración de las condiciones básicas y complementarias del caso de estudio, tanto por el gobierno local como por los actores sociales que buscan la participación en los actos y decisiones del primero. Para tal efecto, se abordan consecutivamente los aspectos a analizar de acuerdo a lo establecido en los incisos segundo y tercero del capítulo tres.

Es pertinente señalar también que se hará alusión constantemente a la información que se generó en el capítulo anterior, en la caracterización de las formas de organización y actuación del gobierno municipal y de la participación ciudadana, por lo que la repetición de las referencias hemerográficas y de los anexos del trabajo, corresponde en este caso, a motivos distintos de los que se tuvieron anteriormente, relacionados ahora, con la intención de hacer evidente la existencia o cumplimiento (o todo lo contrario) de una condición determinada.

El resultado de dicha valoración deberá ser observado a la luz de las reservas del caso, es decir, teniendo en cuenta que la vigencia y alcances de la misma son finalmente, variables dependientes de un contexto sociopolítico dinámico y cambiante. Por otra parte, las limitantes señaladas en términos de recursos y capacidades no deben soslayarse al interpretar la validez de los presentes resultados, pues lo que se pretende finalmente es identificar los elementos que harían que la propuesta de este trabajo sea susceptible de ser aplicada para el caso de estudio.

5.1. Valoración de las condiciones del gobierno municipal de Valle de Bravo para la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal

Condiciones Básicas:

Disposición para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno municipal

La información utilizada para la confirmación de esta condición se obtuvo de las entrevistas en profundidad que se realizaron a quienes encabezan y forman parte del actual gobierno municipal, y en las cuales se obtuvieron siempre respuestas positivas al respecto, tal como se podrá observar en las notas de pie de página que incluyen la transcripción de diferentes partes de dichas entrevistas, o bien, las referencias hemerográficas que pueden proporcionar mayor información al respecto o ejemplificar algún caso.

Entre las causas que justifican la disposición de incluir a la población en las tareas del gobierno municipal y especialmente en el proceso de toma de decisiones se cuentan las siguientes:

- a) El reconocimiento de que se trata de una situación de hecho, una demanda impostergable y cada vez más, una práctica común. Desde esta perspectiva, algunos de los entrevistados señalan que es mejor incorporar a la participación ciudadana de manera voluntaria e incluso alentarla, que ser meros espectadores de inconformidades que derivan en conflictos posterior ■

Algunos ejemplos de las respuestas obtenidas sobre estos temas son las siguientes.

Yo siento que sería mejor una participación positiva, centrada, sin **ver diferencia** de partidos. **nada**, sino ver lo positivo que pudiera ser. Cuando la sociedad **logre tomar en esa forma** de hacer propuestas positivas todo el país cambiará...'

"... mire, evidentemente **estamos buscando la manera de implementar** la participación Y yo pienso que si no se busca, de una u otra forma la sociedad **debe involucrarse**, porque las experiencias que se viven de querer participar, **es tremenda Entonces nos conviene más** implementarla y darle la facilidad, a estar aguantando la hora de ver **si quiere participar realmente...**'

- b) La conciencia de que se trata de una práctica que puede resultar fructífera en términos de gobernabilidad.
- c) La percepción de que si los proyectos son de los ciudadanos, es más factible que permanezcan y trasciendan, **pues para ellos se trata de proyectos de vida y en los otros casos, de proyectos trianuales o sexenales.**^{22°}
- d) La convicción de corresponder a la voluntad del electorado, como reconocimiento de las responsabilidades y funciones que implica el ejercicio de un cargo de elección popular o una función administrativa 221

Los dos primeros argumentos pueden ubicarse dentro de **una línea** analítica de corte economicista, pues plantean, en el primer caso, una especie de ahorro en costos de transacción, al prever el desgaste que podrían generar futuros enfrentamientos si no se considera la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones. El ahorro consistiría en evitar situaciones conflictivas que demandarían tiempo, recursos y desgaste político

" la población es muy participativa **siempre y cuando se le tome en cuenta. Eso es lo que quiere.** Actualmente la población **ya no está esperando a que el gobierno vaya y le diga** Ahora son ellos los que se acercan **al gobierno** y le dicen'. **¿sabes qué?, quiero participar. Ayudarte ¿no?...**"

"...queremos **desarrollar** a nuestro municipio **turisticamente**, y que se tomen **los acuerdos, pero bueno**, ese es un proyecto a muy larga plazo, **y no se puede hacer en uno o dos años, ni en un trienio.** Vamos a pensar que el gobierno municipal actual **tenga las mismas expectativas de la ciudadanía**, y que diga **está bien, se hace, y ¿qué procederá después? Se tendrá que hacer un plan** de donde se **van a ubicar** las oficinas **de los residenciales**. **dónde van a estar las zonas comercial y hoteleras, las zonas de diversión, etc.,** y dentro de 2 años va **a haber elecciones, y vendrá un nuevo gobierno**, y ese nuevo **gobierno quién sabe si se adhiera a esta idea...**"

" Yo pienso que la participación **social debe de existir con o sin ... Yo pienso** que el proyecto debe pertenecer **a los ciudadanos**, porque los **proyectos para los ciudadanos** son proyectos **de vida**, y para los gobiernos **son proyectos de trienio o de sexenio** Hay proyectos que son **comprensibles o alcanzables en un periodo gubernamental** pero hay muchos otros que son **de mediano y largo plazo.** y que **la tragedia de este país es porque los proyectos no son de los ciudadanos** porque llega un nuevo gobierno **que no esté de acuerdo** con el proyecto, y **viene a terminar** con el trabajo Yo creo, que son los ciudadanos **los que deben trazar el rumbo, y los gobiernos deben más bien ser el motor, el mecanismo para alcanzarlo**, porque **ese realmente es su objetivo, así es como yo visualizo a un gobierno que sirva a la sociedad, los gobiernos que hemos tenido, son gobiernos municipales que sirven para alimentarse a sí mismos, y para mantenerse en el poder** y su función social la hacen porque los últimos necesitados **son ellos.,,**"

yo creo que en los tiempos **que estamos viviendo, la participación de la ciudadanía está siendo cada vez mayor, nos estamos educando más...** y **es importante de alguna forma este apoyo al gobierno para impulsar más es ahora ¿no? y que se den cuenta de que si están allí** es porque los escogieron, y hay que compensarlo con trabajo "

y personal para cada uno de los interlocutores, pero especialmente de quienes se ubican como representantes del gobierno.

En el segundo caso se hace referencia a posibles costos de oportunidad, pues en términos de rentabilidad política, consideran que es conveniente y necesario proceder al reconocimiento, captación y aprovechamiento de la participación ciudadana que posponer indefinidamente el reconocimiento de esta situación.

Los argumentos tercero y cuarto manifiestan una justificación ideológica del hecho cuestionado: la correspondencia al mandato popular expresado mediante el voto, la garantía de cumplimiento y trascendencia como imagen del deber ser

En resumen, los razonamientos planteados por quienes representan al poder público, por pertenecer al gobierno y administración pública municipal, coinciden en que es necesario incluir a la participación ciudadana en la toma de decisiones y manifiestan su disposición a ello al reconocer que resulta más benéfico que no hacerlo.

- *Apertura y **tolerancia a la crítica***

En este caso se aluden dos aspectos o facetas de un solo asunto. En el primero se trata de aceptar y reconocer la crítica a los actos realizados por las diferentes instancias del gobierno municipal, en tanto **actos de carácter público que están sujetos a la consideración de la población** En el segundo caso, se trata de la tolerancia a la crítica, es decir, de la reacción que al respecto se exige del individuo que ocupa un cargo público, y que por lo tanto se encuentra cotidianamente sometido al escrutinio de sus actos.

Al respecto, se procedió a la búsqueda de evidencias de hechos pasados mediante la entrevista a agrupaciones de habitantes del municipio que se caracterizan por mantener una posición crítica ante los actos del gobierno municipal; las entrevistas a los titulares

de las áreas sustantivas de la administración pública municipal y la revisión de material hemerográfico, de lo cual se puede exponer lo siguiente:

En primer lugar, es necesario hacer una distinción entre la crítica que se hace a los ciudadanos que forman parte del gobierno municipal por cuestiones relacionadas con su desempeño como autoridades o servidores públicos y la crítica que se desprende de su conducta como individuos con vida personal y privada. La frontera entre los dos aspectos que son objeto de crítica debería ser muy clara, parece serlo en términos conceptuales, sin embargo, en la práctica no se advierte claramente esta distinción por parte de los emisores de la misma.

Los canales mediante los cuales se hace manifiesta la crítica en el caso de estudio son muy diversos y sus modalidades también. En un ejercicio de clasificación y síntesis de la misma a partir de su naturaleza, se podrían señalar los siguientes tipos de crítica detectados en el caso de estudio:

- a) La crítica informal o de corrillo, que consiste en comentar de manera irónica las acciones de las autoridades y servidores públicos, tratando con sarcasmo asuntos que van desde los sitios de diversión que éstos frecuentan, hasta el programa de trabajo o proyectos que se exponen a la población. Este tipo de crítica se caracteriza por ser un medio de socialización de acciones y hechos bastante efectivo, pero con un gran efecto distorsionador. Su análisis a fondo requeriría un estudio especial en términos psicosociológicos, sin embargo, para efectos del presente trabajo, basta señalar que es una crítica inocua, y que generalmente llega a los implicados a manera de chismeo rumor 222
- b) La crítica **formal**, que es **la que se manifiesta** por medios de comunicación **masiva** escritos como **la prensa local**, **en medios**

²²² Información obtenida mediante observación **participante**.

electrónicos como la radio y la televisión (dé momento, Internet no podría ser considerada con el carácter de "masivo"), la entrega de escritos y la presentación personal de los emisores ante las autoridades (ver pregunta 3 del anexo 06). Este tipo de crítica se distingue de la anterior **además de** en la forma, en su contenido, pues **generalmente se plantea en** relación con asuntos concretos y presenta **además propuestas** o peticiones al respecto.

Entre los principales temas que se critican en el caso de estudio se cuentan. la ineficiencia de los servidores y de los servicios públicos, su tendencia a la corrupción; la lentitud de los procesos; **la falta** de atención a la ciudadanía o lo inadecuado de ésta; la toma de decisiones erróneas; la **"falta de carácter"** de los gobernantes, o el abuso de autoridad y la prepotencia en otros casos. Generalmente, en la crítica de este tipo, se cruzan cuestiones que atañen a un programa o acción concreta del gobierno municipal, características de los servidores públicos o gobernantes como responsables de un área administrativa determinada y el carácter personal del mismo,²²³ de modo que en ocasiones, una crítica mal **planteada** (en una mezcla desproporcionada de los elementos anteriores), puede dar lugar a que los receptores de la crítica la asuman en lo personal y reaccionen en consecuencia.

A partir de la revisión de la información que da lugar a esta clasificación, se procedió a la verificación de la existencia, de apertura y tolerancia a la crítica por parte de los servidores públicos y autoridades municipales, obteniéndose los siguientes resultados:

²²³ En relación con estos puntos de crítica se puede encontrar abundante información en las secciones Agujas del Vallesano Valle de Chile, de mole y algo más del multicitado semanario local Paralelo Vallesano.

Si bien no existen mecanismos o procedimientos que promuevan la crítica hacia el gobierno municipal,²²⁴ tampoco se observa que existan para evitarla (o por lo menos no explícitamente), pues tanto en la radio como en los semanarios locales se manifiestan constantemente comentarios, denuncias y quejas contra servidores públicos y autoridades municipales sin que haya restricciones al respecto, además de que en repetidas ocasiones se presentan grupos de personas que representan a sus comunidades y que extienden a las autoridades municipales las quejas sobre los asuntos que les resultan problemáticos.

A pesar de existir en algunos casos, una crítica enconada y sistemática,²²⁵ las respuestas que se han generado por parte de los integrantes del gobierno municipal han sido conciliatorias, explicativas y, efectivamente tolerantes ²¹⁶ con lo que se señala que esta condición también se cumple, lo que daría lugar a un espacio de interlocución adecuado para la exposición de planteamientos divergentes u opuestos.

En relación con la percepción que los integrantes del gobierno municipal tienen de la crítica de que son objeto, las posiciones son muy similares, pues si bien reconocen que en ocasiones se trata de juicios que la población hace sin fundamento, por carecer de información, en otros casos son muy útiles, pues proporcionan elementos sobre algunos procedimientos, acciones o comportamientos que consideraban correctos o aceptables ¹²¹

En este sentido, una crítica objetiva permite subsanar errores y corregir deficiencias, además de que como práctica socialmente aceptada, es un mecanismo de control social que mantiene las

²²¹ Obviamente, es mas agradable escuchar loas que reconocer la cazan de quien señala los errores cometidos.

²²⁵ *Paralelo Vallesano* 4 de octubre y 27 de septiembre de 1998.

²²⁶ *Paralelo Vallesano* 26 de enero 9 de febrero y 27 de abril de 1998.

Un ejemplo de esto se transcribe enseguida.

y es que está bien que te critiquen, porque si no, crees que estás bien en todo... pero si te dicen que estas equivocado. pues corriges el rumbo y te **enderezas...**'

acciones individuales dentro de lo que es tradicionalmente aceptado en el caso de estudio.

No obstante lo anterior, en la presentación de argumentos y críticas, deben considerarse algunos principios básicos sobre la objetividad de los mismos, evitando la particularización que puede dar lugar a conflictos personales y distorsionar el sentido del proceso. Una normatividad sobre las características de los elementos de discusión sería pertinente 228

- *Capacidad de convocatoria*

En este caso se evalúa la respuesta de la población a las invitaciones e iniciativas del gobierno municipal y para ello se consultaron evidencias de hechos ocurridos a lo largo del tiempo transcurrido de la presente administración. Al respecto, hemos de señalar que, la respuesta de la población es diferente, dependiendo de factores como el sitio, fecha, horario y motivo de la reunión convocada

Al respecto, los titulares de las áreas administrativas que tienen a su cargo la organización de reuniones y eventos de consulta o información, señalan que en los actos que se **realizan en la** cabecera municipal, la concurrencia está compuesta en su mayoría por los habitantes del lugar y, en forma descendente, por los habitantes de las comunidades cada vez más alejadas. Estas situaciones las atribuyen a factores como los costos que representa el traslado^{22B} y que el objetivo de las reuniones no es de interés general. No obstante lo anterior, consideran que la asistencia es "buena", en términos de que asiste la mayoría de los convocados.

²¹ No se propone reglamentar la crítica, sino la discusión pública, como mecanismo de toma de decisiones

^B De acuerdo a los resultados de la encuesta, esto no es tan cierto, dado que la inasistencia generada por este motivo es mínima Ver pregunta 12 del anexo 05.

Cabe hacer la aclaración de que en este caso, los entrevistados hacen referencia a eventos focalizados, en los que no se requiere de la participación de la población en términos generales sino de aquellos individuos que tienen relación con algún tópico de la administración municipal específico, como pueden ser los locatarios del mercado o los miembros de algún comité. 230

Por parte de la población, la percepción de esta situación es diferente. De acuerdo a los resultados de la encuesta aplicada a una muestra aleatoria de los habitantes del municipio, su respuesta a las convocatorias promovidas por el gobierno municipal es poca, pues como ya se señaló, sólo 25 % de la población encuestada señaló que asiste a las reuniones referidas (pregunta 11 del anexo 06). Sin embargo, señalar que el gobierno municipal tiene un escaso poder de convocatoria sería poco preciso, pues entre los motivos que la población señala como causa de su inasistencia, el mayor porcentaje lo ocupa la falta de información oportuna y sólo en proporción menor, el hecho de no estar interesados en participar y considerar que hacerlo es perder tiempo y dinero (pregunta 12, anexo 06).

En términos generales, es preciso señalar que el gobierno municipal tiene una capacidad de convocatoria aceptable y que para mejorar su calidad lo conveniente sería revisar los canales de difusión, tiempo de anticipación y modalidades utilizadas. Entre algunos elementos a considerar al respecto, es importante señalar que de los medios por los que la población se entera de los eventos promovidos por el gobierno municipal, el más efectivo es la radio y, en segundo lugar, la invitación directa por parte de las autoridades auxiliares, siendo los menos efectivos los volantes, el perifoneo y el periódico.231

n0 *Paralelo Vallesano* 30 de septiembre y 6 de agosto de 1998.

" Debe tenerse en cuenta que estos resultados son exclusivamente del caso de estudio, ya que la poca efectividad de la prensa escrita sólo se explica en un municipio cuya población rural (dispersa por definición) tiene poco acceso a los medios escritos que generalmente se difunden en la cabecera municipal.

- *Capacidad de absorber los costos de transacción iniciales*

Como se ha **señalado anteriormente**, **este tipo de costos representan los gastos necesarios para asegurar la realización de la operación**. Entre los casos que se citaron se encuentran los referentes a la capacitación del personal; la revisión de la estructura y procesos administrativos; la elaboración de reglamentos y la aceptación de someterse a la constante vigilancia y cumplimiento de los acuerdos generados, lo que en consecuencia disminuiría los márgenes de actuación discrecional. Algunos de estos costos requerirían de erogaciones monetarias y en otros casos, de asumir la posibilidad de reducción en ciertas prerrogativas.

En relación con lo observado y a lo manifestado por algunos de los entrevistados, se puede señalar que el gobierno municipal tiene la capacidad suficiente para absorber los costos de transacción pues además de que actualmente existen algunos ejercicios al respecto, las diferentes áreas administrativas pueden absorber algunos de los ya señalados sin que estos **generen un** fuerte impacto en su estructura y recursos disponibles. ²³² El requerimiento **inicial sería** la agrupación de los recursos dispersos y su aplicación en un solo ejercicio.

Es importante señalar que de acuerdo a lo observado, existen apoyos proporcionados por instituciones académicas, gubernamentales y asociaciones civiles, que pueden contribuir a aminorar este tipo de costos y a las cuales se puede recurrir **fácilmente, siendo necesaria la especificación clara de los** requerimientos y objetivos para que el diseño de los cursos se adapte a las características del proyecto.

²³² " El reconocimiento de la disposición de recursos generalmente contraviene el discurso de los municipios pobres', sin embargo de acuerdo a algunos miembros de la administración pública esto sería posible si se hiciera un gasto más racional y planificado

. *Credibilidad*

Como ya se ha señalado, esta condición se evalúa a partir de la percepción de la población sobre los compromisos que el gobierno municipal asume. De este modo, a partir de valorar los actos del gobierno, sus vivencias en relación con las instituciones de gobierno y el cumplimiento de los compromisos adquiridos, son los parámetros que permiten formar un criterio al respecto.

En este sentido, de la interpretación de los resultados de la encuesta se desprende que un porcentaje mínimo de la población considera que el gobierno municipal tiene total credibilidad, aproximadamente 40 % le asigna una credibilidad "media", es decir que en la mayoría de las ocasiones si cree en el gobierno y en algunas ocasiones no, pero en términos generales si lo considera digno de confianza y, el porcentaje restante, considera que no tiene credibilidad (51 %).

Entre las causas **a las que se** atribuye esta situación por parte de la población se incluye en primer lugar, la falta de cumplimiento de los compromisos de campaña y, posteriormente, la escasa, nula o deficiente atención que reciben a sus peticiones (preguntas 2° , 4 y 12 del anexo 06).

Con base en estos resultados, puede deducirse que no se cumple con suficiencia esta condición y que en la superación de la misma habría que enfocar las acciones conducentes.

. *Capacidad técnica y política de modificar planes y programas*

Como una forma de traducir los posibles acuerdos derivados de la discusión pública en la toma de decisiones, es necesario incluirlos dentro de los programas de trabajo ordinario del gobierno municipal y dentro de su plan de desarrollo como guía y directrices de sus acciones. Esto implica por una parte, la capacidad técnica para hacerlo y la capacidad política para manejarlo. La primera la

proporciona el grado de profesionalización y experiencia de los miembros de la administración pública y la otra parte, depende de la habilidad política para su proposición y posterior aprobación por los miembros del ayuntamiento.

En función del perfil profesional de los servidores públicos ubicados en cada área, así como de la experiencia que cada uno de ellos posee, se puede señalar que, en términos generales, técnicamente es factible esta condición

Políticamente también se puede considerar cumplida esta condición, pues mediante la información obtenida por las entrevistas, el reconocimiento de la necesidad de mecanismos de toma de decisiones a partir de las necesidades reales de la población, así como con la aprobación y consenso de la misma, es evidente.

Condiciones complementarias:

- *Un sistema de comunicación eficiente entre la población y el gobierno municipal*

Los medios de comunicación de los que hace uso actualmente el gobierno municipal no son muy eficientes, pues de acuerdo a lo señalado anteriormente, la causa principal de que no se participe estriba precisamente en la falta de información oportuna. Al cuestionar a los integrantes del gobierno municipal sobre los principales medios de comunicación que se utilizan para informar a la población señalan en orden descendente, los siguientes: reuniones de trabajo con comités y Consejo de Desarrollo Municipal, volantes, trípticos y peritoneo

La mayoría tiene estudios profesionales, aunque en algunos casos, suplen esta carencia con la experiencia que poseen en el sector público. En el sector público se caracteriza por una composición balanceada e integradas en las áreas académicas y de especialización y con la capacidad necesaria para desempeñar un cargo con responsabilidad. La mayoría de los entrevistados se refieren a la necesidad de generar juicios de valor respecto a personas en particular, los datos correspondientes se omiten.

La utilización del radio y la difusión por medio de la prensa escrita es muy poca. sin embargo, como ya se ha señalado, el primer caso es el que más penetración tiene, sobre todo en las áreas rurales del municipio. Como podrá observarse en la pregunta 13 del anexo 06, precisamente los medios de comunicación que utiliza el gobierno municipal son los que menos impacto generan, y evidencian la necesidad de replantear la estrategia.

Entre los efectos de esta falta de comunicación adecuada entre el gobierno y la población municipal, se pueden señalar los siguientes: a) se desconoce el Plan de Desarrollo Municipal vigente. De la población encuestada, 85 % no sabe de su existencia y menos aún de los contenidos de ese documento que se supone debe aglutinar los deseos, demandas y aspiraciones de la población municipal (pregunta 10 del anexo 06), b) en relación de lo anterior, la información que los habitantes del municipio tienen acerca de proyectos importantes, acciones u omisiones de interés general (en tanto afectan o alteran sus condiciones de vida) es mínima y por lo tanto, no se cuenta con argumentos suficientes para presentar una propuesta alternativa y, c) la situación anterior genera respuestas que indican que la mayor parte de la muestra de la población encuestada no considera reflejada su opinión en las decisiones del gobierno municipal y en un porcentaje menor, pero también muy significativo (72 % y 64%, respectivamente), se considera que las obras y acciones desarrolladas por el gobierno municipal no corresponden realmente a las necesidades y deseos de la población (preguntas 6 y 7 del anexo 06, respectivamente).

La existencia de canales institucionales de participación o la posibilidad de crearlos

En función de lo que el marco jurídico de la entidad señala, existen las disposiciones legales que dan cabida a la participación ciudadana, como ya se ha señalado. En la práctica los mecanismos referidos sí se encuentran constituidos, pero su

funcionamiento no corresponde a lo que la misma normatividad señala²³⁴ Es importante señalar esta diferencia pues, si bien es cierto que la condición de existencia se cumple, también lo es que esto no garantiza el cumplimiento de las funciones que jurídicamente se les confiere.

En este caso, salvo uno de los mecanismos,²³⁵ el resto no opera regularmente y cuando sesionan, se convierten en reuniones meramente informativas, no de decisión, discusión o análisis²³⁶

- *Coordinación administrativa interna*

La coordinación interna de la administración municipal se caracteriza por una estructura funcional vertical, en la que los niveles jerárquicos se encuentran claramente establecidos y las funciones bien diferenciadas, sin embargo, la coordinación entre las áreas administrativas no siempre se observa. Los ejemplos más claros son la duplicidad de funciones o la indefinición de las mismas y la falta de información sobre los trabajos de las demás unidades administrativas. ²³⁷

Es preciso aclarar que en este sentido, las situaciones señaladas no son una constante, sin embargo, su existencia ocasional evidencia también algunas deficiencias en materia de comunicación interna

"La siguiente respuesta es un indicador claro de esta situación el Consejo de Desarrollo Municipal. Aparte hay un Consejo de Planeación municipal, para hacer el incluso los que marcan el desarrollo estratégico de crecimiento de Valle de Bravo, el Plan de Desarrollo de Crecimiento de Valle de Bravo esta integrado por un consejo y ese consejo esta mal ahorita. no se ratifico con el cambio que hubo de presidente, prácticamente no esta funcionando ahorita

⁰¹ Aquel que es el soporte del ejercicio de los recursos federales del ramo 33

²¹⁵ Información obtenida mediante observación participante

²³ Esto último se expresa coloquialmente como "pasarse la bolita como el caso ya referido de los pinos sembrados en el camellón

Capacidad de asumir nuevas funciones

Como se ha señalado en lo concerniente a la valoración de la condición básica referente a la capacidad técnica de incorporar los acuerdos a los programas de trabajo del gobierno municipal, el personal administrativo se encuentra lo suficientemente capacitado para asumir tareas adicionales a las que desarrolla actualmente, aunque es necesario señalar que el nivel de preparación profesional de los servidores públicos no es condición suficiente para garantizar que las nuevas funciones sean asimiladas plenamente.

En este sentido es necesario señalar que la duplicidad de funciones y la falta de una coordinación interna adecuada, entre algunos de los aspectos ya señalados,²³⁸ son aspectos de la administración pública municipal que evidencian la pertinencia de una revisión de trámites, procedimientos y procesos que hagan eficiente y agilicen el desempeño de las funciones de la misma. En función de lo anterior, esta condición no puede ser considerada como cubierta con la suficiencia necesaria para que, de forma inmediata, o por lo menos en el corto plazo, pueda ser comprobada.

- ***Contacto frecuente de las áreas administrativas con la población municipal***

En este caso se puede observar en áreas específicas de la administración municipal un gran acercamiento con sectores claramente identificados de la población municipal. De forma concreta, el área de desarrollo económico mantiene una relación constante y estrecha con los grupos de pequeños productores de las comunidades rurales; el área de ecología mantiene estrecha relación con la comunidad estudiantil del municipio, así como con los grupos de ciudadanos que se interesan en la protección al

²³⁸ Habría que agregar las deficiencias detectadas en áreas como comunicación, y gobernación, fundamentalmente.

ambiente y que colaboran en las actividades coordinadas por esta unidad administrativa; el área de desarrollo social, por el tipo de funciones que desarrolla, es decir, la coordinación de los recursos del ramo 33, tiene un acercamiento constante con la población municipal organizada, y el caso de desarrollo urbano y obras públicas, así como servicios, basan su acercamiento a la población en la propia naturaleza de sus acciones, que implican la atención al público necesariamente.

Existen otras áreas que evidentemente mantienen un contacto constante y estrecho con la población municipal, sin embargo, la naturaleza de este contacto implica la relación con individuos, más que con grupos de ellos y en su relación, priva la relación contractual, más que la de coordinación y cooperación para solucionar problemas comunes.

En este sentido, los titulares de las áreas señaladas, presentaron argumentos que permiten inferir un conocimiento y experiencias sólidas en el ámbito del trabajo con agrupaciones y organizaciones sociales, de modo que en cuestiones como manejo de grupos, habilidad de síntesis y búsqueda de consensos, si se cuenta con elementos suficientes para señalar que esta condición complementaria si se cumple.

- *Experiencias de trabajo conjunto con ONGs y agrupaciones gremiales*

En este caso, al igual que el anterior, si se cuenta con experiencias de este tipo, las cuales, aunque pocas, han sido exitosas y actualmente se encuentran operando algunas de ellas.

Se trata fundamentalmente de organizaciones que cuentan con una estructura interna bien organizada, que trabajan sobre objetivos bien definidos y sistemáticamente.²³⁹ En función de la caracterización que ya se hizo de ellas, es importante señalar que

239 BIOCENOSIS y PROVALLE son la principal muestra de esto

en su relación con el gobierno municipal, estas organizaciones mantienen una relación de coordinación, no de dependencia o subordinación.

La riqueza que en cuanto a conocimientos, dominio de técnicas y sobre todo, de iniciativa y constancia tienen estas ONGs, las ha constituido en uno de los actores sociales de más presencia en la localidad.²⁴⁰ Cabe señalar que las principales áreas de acción que tienen son la protección y recuperación del medio ambiente, el ordenamiento territorial del Centro de Población Estratégico de Valle de Bravo²⁴¹ y acciones solidarias con grupos étnicos de la región.

Con base en los resultados observados, así como de las acciones realizadas por estas organizaciones, es importante destacar que, al no ser dependientes ni de los recursos del gobierno municipal, ni de la dirección de sus integrantes, mantienen un estilo de trabajo muy dinámico, propositivo y sobre todo eficaz y eficiente, además de la capacidad de crear consenso y motivar la participación ciudadana y el trabajo comunitario con gran facilidad.

La experiencia de estos grupos, su capacidad de trabajo y los conocimientos técnicos que poseen los convierten en un agente valioso para la ISPPDM, pues de su experiencia y mística de trabajo, se puede partir para generar una división inicial de las actividades a desarrollar en la organización de la discusión.

Paralelo Vallesano 2 de febrero de 1998.

Se trata de una categoría de clasificación de centros de población, **dentro del esquema de ordenamiento territorial del** Estado de México Este tipo de centros de población **se encuentra dentro** de un territorio municipal, incluye el área urbana **actual, la urbanizable y la no urbanizable**, delimitados territorialmente y sometidos a normas de ocupación **del suelo diferentes a las del resto** del territorio municipal

5.2. Valoración de las condiciones de la participación ciudadana en el municipio de Valle de Bravo para la instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal

Como complemento en la revisión de las condiciones para la aplicación de la propuesta señalada, el presente inciso contiene la revisión y análisis de los puntos referentes a la población municipal. Para tal efecto se seguirá la misma dinámica que en el anterior.

Condiciones básicas:

- *Disposición e interés para participar en los procesos de toma de decisiones en el gobierno municipal*

Como se ha referido en los puntos coincidentes del capítulo anterior, la población municipal se caracteriza por un interés manifiesto en participar en la toma de decisiones del gobierno municipal. Cabe señalar que esta afirmación tiene varios matices que devienen de las diferentes apreciaciones de los actores sociales del municipio. El punto de partida es que efectivamente, esta condición básica por parte de la población municipal si se cumple.

Desde la perspectiva de los grupos de individuos que dinamizan la vida municipal (cuya participación ya se reseñó en el capítulo anterior), se advierte que en la participación en la toma de decisiones encuentran una posibilidad de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población y en general, de contribuir al desarrollo de los diferentes sectores de la economía local. Es importante señalar que inicialmente, al cuestionar a los representantes de algunos de los principales grupos que se localizan en el municipio²⁴² sobre la disposición de sus agremiados para participar en la toma de decisiones del gobierno municipal,

¹re Básicamente locatarios del mercado municipal, taxistas, comerciantes y artesanos

confundieron el sentido específico de la pregunta, otorgándole el significado de participar en las actividades del gobierno municipal, asociando dicha participación con las tradicionales faenas y trabajo comunitario.

Una vez aclarado el punto (cuya interpretación anterior evidentemente no reflejaba una posición altruista de participación), la disposición a participar en la toma de decisiones, como proceso que potencialmente puede arrojar beneficios comunitarios, gremiales e indirectamente personales, la situación fue diferente, pues, la idea de participar en la toma de decisiones representó la creación de expectativas diferentes, más amplias y comprometidas.

Por parte de los titulares de las áreas administrativas que tienen mayor contacto con agrupaciones gremiales y en general con la ciudadanía que participa y presiona de manera agregada, esta disposición es evidente, creciente y tiene la característica de, según lo reconocen de modo propio, buscar la participación en cuestiones diferentes a las faenas o las reuniones informativas (como puede ser el caso de Alianza Cívica y DECIDE). Es importante señalar que en este contexto, los entrevistados manifestaron que una de las características de esta actitud es la tendencia a la proposición y la exploración de alternativas novedosas a procesos y prácticas administrativas que resultan ineficientes y entorpecen la realización de acciones que la misma comunidad promueve .143

Al considerar la opinión de los ciudadanos como individuos, las respuestas que se obtuvieron mediante la encuesta reflejan la siguiente situación: 92 % de la muestra considera que es necesario consultar a la población en los procesos de toma de decisiones y 91 % señaló que si tuviera la seguridad de que su opinión sería

30 Esta situación se refiere a la organización que se generó en las comunidades rurales derivadas de los apoyos que recibieron algunos proyectos productivos. Las propuestas que provenían de la población organizada **resultaban** innovadoras y potencialmente efectivas. Con la cancelación de los fondos por parte del gobierno **federal**, **esta experiencia** quedó truncada.

tomada en cuenta, estaría dispuesta a participar en la toma de decisiones y daría seguimiento a las acciones del gobierno municipal (preguntas 10 y 14 del anexo 06).

Como puede observarse, esta condición se cumple con suficiencia, pero requiere de un impulso inicial para expresarse con plenitud. En palabras de uno de los entrevistados (integrante de la administración pública municipal) ante la pregunta sobre la posibilidad **de generar** una mayor participación ciudadana:

"no sólo es posible, sino necesaria. De hecho parece que la gente está esperando como un banderazo de salida para participar. Sin embargo, cada vez la gente es más inquisitiva No le gusta por ejemplo, trabajar como peones, que es lo que ha hecho muchas veces el gobierno ... la gente creo que participa más **en la medida en que uno** le brinde más información, que le digas para qué, en qué le beneficia y para qué sirve. Creo que en este sentido la gente empieza a participar más y parece ser un descubrimiento, y aunque parece algo lógico, no se hace..."

- *Capacidad de organización*

En la introducción del documento se argumentó que la selección del municipio de Valle de Bravo como caso de estudio correspondió a que actualmente presenta una situación propicia para el análisis de la ISPPDM, y una de las características señaladas corresponde precisamente a esta condición analizada.

De acuerdo al registro que se tiene de las agrupaciones y asociaciones existentes en el municipio, el número total de ellas es de 66, entre las cuales se encuentran asociaciones gremiales (que prácticamente son 50 % del total), clubes de deportistas, ONGs, agrupaciones integradas a partir de un interés social determinado (ecologistas, tradicionalistas) y los organismos de participación **social institucionales.**

La caracterización que se presenta en el capítulo anterior sobre las agrupaciones que se encuentran en el caso de estudio permite señalar que si existe capacidad de organización en la población municipal, destacando que en lo individual, el supuesto del comportamiento egoísta y racional que motiva y explica la organización parece cumplirse en la mayoría de los casos.

Madurez política de la ciudadanía

Como se señaló en el capítulo tercero, para efectos de este estudio, se concibe como madurez política de la ciudadanía a la reacción razonada ante ofertas políticas diferentes y a la tolerancia al cambio. En el caso de estudio el primer aspecto de esta condición se pudo corroborar plenamente en los resultados del proceso electoral para la selección de la administración municipal 1997-2000, en el cual se manifestó claramente la decisión de la ciudadanía por una opción diferente al PRI, como ya se señaló en el inciso de la faceta electoral de la reforma del Estado en el capítulo primero y con mayor detalle, en el capítulo anterior.

En lo concerniente al segundo punto, la coyuntura que se alude en la presentación del documento, indica que la cultura política de algunos sectores de la población municipal aún requieren de mayores elementos para asumir procesos de cambio, lo que es sin duda, reflejo de una situación más amplia, en el ámbito nacional. En función de lo anterior, esta condición básica no se cumple totalmente, sin embargo, el surgimiento de asociaciones como Alianza Cívica y DECIDE representan un avance en este sentido, por lo que en su consolidación sería conveniente plantear las estrategias adecuadas.

- *Confianza en las instituciones*

En este apartado se analiza la contraparte de lo que en el capítulo anterior se denominó como credibilidad del gobierno municipal. La cuestión central estriba en la confianza que los ciudadanos tienen

en sus instituciones (consideradas como el conjunto de patrones de conducta y normas socialmente aceptadas y reproducidas) y en la seguridad que éstas les proporcionan sobre el cumplimiento de compromisos y respeto a los acuerdos generados.

Como se señaló anteriormente, un porcentaje bastante alto de la muestra de población encuestada (aproximadamente 50 %) no considera que el gobierno municipal tenga credibilidad, por lo que en este caso, el cumplimiento de acuerdos rezagados y la explicación e información oportuna a la población podrían ser algunas de las posibles soluciones al respecto.

Es importante señalar que mientras se manifiesta la percepción de falta de credibilidad en cuanto al cumplimiento de compromisos por parte del gobierno municipal, la tendencia a participar es muy alta, lo que lleva a plantear una nueva interrogante acerca de por qué si se desconfía del interlocutor se tiene disposición a la concertación de acuerdos que probablemente no se cumplan. Hipotéticamente se podría señalar que corresponde a un deseo implícito de forzar el cumplimiento de los mismos.

Condiciones complementarias:

- *Conocimiento de los canales y mecanismos institucionales de participación*

Esta condición complementaria no se cumple. Se ha señalado en el capítulo anterior que 85% de la muestra de población encuestada no conoce el Plan de Desarrollo Municipal y que un porcentaje similar desconoce la existencia del Consejo de desarrollo Municipal (Preguntas 8 y 10 del anexo 06). De forma natural, la población municipal en su mayoría asume como canales de participación la expresión de sus inconformidades y demandas en forma directa a las autoridades, incluyendo dentro de esta modalidad a las 'manifestaciones' frente a la presidencia municipal

y la formación de comisiones de vecinos para tratar los asuntos de manera personal (pregunta 3 del anexo 06).

Tradición de trabajo comunitario

En este caso, se ha observado que un porcentaje significativo de la población encuestada (68%) no ha participado en acciones de esta naturaleza (pregunta 1 del anexo 06), es decir, que en relación con los programas del gobierno municipal que implican trabajo comunitario sólo 32 % de la población encuestada admite haber participado en alguna ocasión. Cabe señalar que es necesario diferenciar esta tendencia en relación con el ámbito socioeconómico del municipio, pues en las zonas rurales y en aquellas que se caracterizan por ser el asiento de habitantes del municipio de bajos recursos, la tradición de trabajo comunitario es una estrategia de apoyo mutuo, por lo que las experiencias más ricas al respecto pueden encontrarse en esas zonas.²⁴⁴

- *Existencia de gremios de especialistas en diferentes ramas del conocimiento*

De acuerdo a la información ya presentada al respecto, dentro de las asociaciones gremiales que tienen especialización en diferentes áreas del conocimiento, sólo se puede considerar la de los profesionales inmobiliarios, que como ya se ha señalado también, tienen capacidad de intervenir en asuntos relacionados con el desarrollo urbano. Por otra parte, sin ser exactamente asociaciones gremiales, las ONGs de corte ecologista pueden ser consideradas como expertas y especialistas en lo que concierne a la protección y recuperación del medio ambiente

En este caso, esta condición complementaria no se encuentra con suficiencia, por lo que sería conveniente tomar las medidas necesarias para lograr su consolidación.

^o Tal como lo señala Hirschman en Avance en *colectividad* ya citado en este documento.

. *Acceso a medios de comunicación masivos*

En la condición complementaria por parte del gobierno municipal se establecía la necesidad de contar con un sistema de comunicación masiva eficiente y se presentaron datos procedentes de la encuesta (pregunta 13, anexo 06), en los que se argumentó que el principal medio de comunicación en el ámbito municipal es la radio local y por lo menos en cuanto a receptores, puede asumirse que si se tiene acceso a los medios de comunicación masiva, por lo que en el replanteamiento de la estrategia de comunicación social seria conveniente considerar este aspecto para dar cumplimiento a esta condición.

. *Capacidad de asumir costos **de transacción***

La valoración de esta condición es incierta aún, pues si bien la población está consciente de los beneficios de participar, aún no se puede valorar hasta que punto está dispuesta a asumir los costos que implica hacerlo. Es de esperarse también que al respecto haya posturas diferentes, podría considerarse que asumir otro tipo de costos, como los de organización inicial, desalentaría la disposición a participar manifestada anteriormente.

No obstante, en el mediano plazo si es deseable que algunos costos de transacción sean absorbidos por la población municipal, tales como la supervisión, vigilancia y seguimiento a los acuerdos tomados durante el proceso de ISPPDM.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

Esta parte del trabajo reúne las reflexiones finales sobre el tema tratado y las presenta en dos apartados. El primero de ellos se refiere a la situación particular del caso de estudio. El segundo trata de cuestiones más generales.

6.1 Para el caso de estudio

A partir de la revisión de los principales aspectos que integran a las condiciones básicas y complementarias tanto del gobierno como de la población municipal para la aplicación de la propuesta de ISPPDM, se puede concluir que es necesario realizar algunas acciones que permitan alcanzar el estado óptimo de las mismas sobre los aspectos ya señalados concretamente durante la presentación de su valoración, y de este modo, ir generando paulatinamente los elementos mínimos para la aplicación de la propuesta ya esbozada.

No obstante lo anterior, es conveniente hacer un ejercicio de síntesis sobre los aspectos básicos de las condiciones analizadas. Fundamentalmente se reconocen deficiencias en las condiciones básicas en los siguientes aspectos:

La capacidad de convocatoria es limitada. Como ya se argumentó, la causa de esto corresponde a una deficiente estrategia de comunicación, cuya selección de medios y diseño de contenidos no ha logrado penetrar lo suficiente como para reforzar la presencia del gobierno en algunas zonas del municipio.

La credibilidad del gobierno municipal en cuanto al cumplimiento de sus compromisos es baja. Es importante identificar con precisión aquellos acuerdos que han sido postergados repetidamente o simplemente olvidados, y proceder a su atención.

En lo concerniente al desempeño de los miembros de la administración pública, es importante señalar que en la atención al público y en la generación de resultados no sólo es importante la preparación de los individuos, sino también la coordinación entre áreas y, por supuesto, una estrategia de comunicación interna que evite duplicidad de funciones y permita la determinación de responsabilidades

La capacidad de absorber los costos de transacción iniciales., no está sólo en función de la existencia de los recursos, sino en la canalización adecuada que se haga de ellos. Para tal efecto. su identificación y la sistematización de su aplicación sería un requerimiento previo a la posibilidad de considerar a esta condición como suficientemente cumplida (o susceptible de serlo).

Uno de los costos de transacción que es difícil **de evaluar** es el que corresponde a la aceptación de renunciar a la obtención de prebendas personales al someterse a la evaluación constante de la ciudadanía como resultado de la vigilancia y seguimiento a los acuerdos susceptibles de ser tomados. Una reacción negativa puede ser determinante en la aplicación de la propuesta.

En lo concerniente **al análisis de la capacidad** técnica y política para modificar planes y programas en función de los acuerdos logrados, es importante señalar que también es necesario considerar el tiempo que se requiere para hacerlo, fundamentalmente en lo político, pues en la concertación al interior del ayuntamiento y en la negociación ante las autoridades estatales y federales para la modificación de acuerdos preestablecidos, los tiempos de respuesta no dependen directamente del gobierno municipal en su carácter de actor coordinador del proceso.

Por otra parte, la madurez política de la ciudadanía aún no alcanza un grado satisfactorio (lo cual no es privativo del caso de estudio) en términos de tolerancia y estabilidad ante el cambio, sin

embargo, algunos aspectos alentadores en este sentido los constituyen la valoración de las diferentes ofertas políticas que llevan a suscitar una potencial alternancia en la disputa por el poder, que conlleva necesariamente a una competencia política que obliga al mejoramiento de las propuestas en favor de la ciudadanía, así como el surgimiento de organizaciones **sociales** que pugnan por la formación de una nueva cultura política al interior del municipio.

En relación con las condiciones **que se consideran** complementarias, es necesario considerar **nuevamente la** importancia de una comunicación efectiva entre el gobierno y la población municipal, donde los criterios que permitan replantear las estrategias actuales del gobierno **local estén armonizadas con los** objetivos generales del proyecto de ISPPDM.

En lo correspondiente **a los canales institucionales** de participación ciudadana, es conveniente **replantear** tanto su forma de integración como su funcionamiento, pues de otra forma se convierten en un recurso legal desaprovechado. En este caso, **las acciones** también deben orientarse hacia la formación de una cultura ciudadana de participación, que incluya entre sus prioridades la difusión de las normas jurídicas que regulan la vida del ámbito municipal.

Las conclusiones obtenidas para el caso de estudio indican la existencia de algunos obstáculos en las condiciones mínimas necesarias para la aplicación de las propuestas que se integran en la metodología de la ISPPDM, que se detalla en el capítulo siguiente, sin embargo, la lógica de las acciones conducentes debe orientarse hacia garantizar la representación efectiva de los diferentes sectores de la sociedad y a promover una participación continua y comprometida de los mismos, teniendo como eje la búsqueda del desarrollo municipal, como catalizador de intereses, necesidades, **deseos y recursos**, es decir, buscar en la participación ciudadana, el instrumento de control y dirección de

los actos del gobierno municipal. tal como se asume desde el enfoque de las políticas públicas.

En este sentido, el enfoque de políticas públicas como instrumento y estrategia para el desarrollo municipal, tendría como condiciones básicas el desarrollo de una cultura de gobierno basada en la participación ciudadana como cimiento de la toma de decisiones, la formación de una mentalidad racional en el uso de los recursos para garantizar técnicamente dicha toma de decisiones y la supervisión constante, efectiva y natural de los actos del gobierno por parte de la población.

6.2 Generales

Como puede observarse en el desarrollo del trabajo, el ámbito municipal es un fiel reflejo de la realidad nacional: se encuentra permeado por prácticas centralistas en la toma de decisiones y manejo de recursos, crisis de representatividad en los órganos de gobierno. falta de credibilidad de éstos por parte de la población; innumerables deficiencias administrativas, estructuras rígidas y la existencia de canales de participación institucionales que no funcionan o por lo menos, no lo hacen como se supone que deben hacerlo.

Paradójicamente. la existencia de estos problemas favorece el surgimiento del principal elemento de la propuesta central del trabajo, es decir, la participación ciudadana. La explicación es lógica. como ya se ha visto: la naturaleza egoísta y racional de los individuos les permite comprender que uniendo recursos pueden lograr mejoras sustanciales en sus formas de vida o en la defensa de sus intereses.

Lo anterior se va convirtiendo paulatinamente en una práctica común: los ciudadanos reclaman sus derechos y defienden sus logros, modificando consecutivamente las formas de relación entre el gobierno y la sociedad municipal. Un claro reflejo de esto, es lo

que durante el análisis del trabajo de campo se definió como el surgimiento de una nueva cultura política municipal, caracterizada por intenciones ocasionalmente apartidistas, pero nunca apolíticas; una clara tendencia a la búsqueda de procesos incluyentes de toma de decisiones; formadoras de nuevos valores ciudadanos²⁴⁵; con menos temor cada vez para explorar opciones políticas diferentes y la conciencia de que en materia de política no bastan las buenas intenciones ni el reconocimiento de las necesidades, sino su atención efectiva y su análisis objetivo.

En este sentido, los avances que en materia electoral se han obtenido no bastan, es importante llevar el avance democrático al ejercicio del gobierno, es decir, vincular las demandas, deseos y aspiraciones de la ciudadanía a la toma de decisiones, en la búsqueda de la correspondencia plena (o lo más cercana posible) entre lo que el gobierno local ofrece y lo que la población requiere. Implica evitar que, como lo señala Tonatiuh Guillén, una vez concluido el proceso electoral desaparezca el elector como tomador de decisiones y el voto como mecanismo de decisión.

Retomando la frase de Fernando Savater con que se inicia el presente trabajo: *"...políticos somos todos y los que mandan son los mandados por nosotros..."* surge la reflexión acerca de que quizás sea necesario revisar el significado que se le otorga a la democracia en el ámbito local. Si etimológicamente quiere decir "gobierno del pueblo" se debe entender entonces que el pueblo no gobierna si sólo elige a sus autoridades; el pueblo gobernaría si decidiera con ellas. La propuesta de instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal se esboza entonces, como una alternativa para intentar hacer factible la incorporación de la voluntad ciudadana a los actos de su gobierno.

Se observa **claramente en el resultado** de las elecciones **locales, donde lo que prevaleció no fue** ni la experiencia ni la práctica política del candidato que **resultó triunfador, sino la ponderación de** otros valores como el reconocimiento social y la carencia **de experiencia política probablemente.**

CAPÍTULO VII

PROPUESTA PARA LA INSTRUMENTACIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL

En este capítulo se presentan algunas sugerencias metodológicas y criterios a considerar en la organización de las diferentes etapas de la ISPPDM.

1. Identificación y caracterización de los actores sociales del municipio y de los móviles de su actuación.
 - Identificar a los principales grupos sociales que radican en el municipio y establecer una clasificación de los mismos. Esto proporcionaría la información necesaria para definir posteriores grupos de trabajo y de discusión.
 - En la integración de la información anterior es necesario agregar información sobre la zona específica del municipio sobre la que actúan y los medios de comunicación a los que tienen acceso.
 - Otra información necesaria es el seguimiento histórico de las demandas que los grupos existentes en el municipio han presentado, así como la identificación de los objetivos que reivindican.
 - Es necesario identificar a los grupos de profesionales del municipio y promover la elaboración de un directorio de especialistas en diferentes áreas del conocimiento y ramos de la administración pública.
2. Elaboración de la agenda de temas de interés público.
 - En un primer momento, se elaborará una agenda que corresponda a la percepción que el gobierno municipal tiene sobre la situación municipal, la cual guardará estrecha relación

con los programas y calendarización de acciones vigentes para el gobierno municipal.

- A partir **de la presentación de los temas de la agenda durante la discusión pública**, ésta se replanteará y se establecerán sus contenidos definitivos. 246
- El contenido de la agenda se renovará en conformidad con los asuntos que se vayan desahogando. Una vez concluida la discusión sobre un tópico determinado y habiéndose tomado los acuerdos conducentes, el tema se eliminará de los asuntos prioritarios de discusión y se incluirá en una agenda de seguimiento.

3. Convocatorias.

- A partir de la identificación de los actores sociales del municipio y de la integración de la propuesta de agenda, se emitirá la convocatoria inicial, tomando en cuenta dos criterios básicos: a) el perfil de los actores determinará la modalidad de dicha convocatoria, seleccionando para cada caso la mejor opción, con la finalidad de emitir una sola convocatoria y, b) a partir de los temas de interés planteados en la reunión inicial, y de los sugeridos durante la reunión, se calendarizarán eventos posteriores, para los cuales se emitirán convocatorias específicas.
- El tiempo de anticipación de las convocatorias no deberá ser menor a veinte días, con la finalidad de garantizar su adecuada difusión en el territorio municipal, utilizando para tal efecto los medios más convenientes de acuerdo a las especificidades de distancia, dispersión de la población y penetración de los medios utilizados.

⁹ Que no quiere decir permanentes en términos de inamovilidad, sino definitivos en tanto constituirán la base de las discusiones que habrán de derivar en acuerdos.

- Deberá contener además, el tema a discutir, la fecha y hora exactas, así como la dirección precisa del sitio en que habrá de llevarse a cabo la reunión. Se especificará así mismo la mecánica de las discusiones y la forma en que deberán presentarse los argumentos, enfatizando que deben omitirse los **ataques personales**.
4. Organización de los actores en grupos de discusión y decisión.
- Considerar los principios acerca del tamaño de los grupos: en las sesiones informativas son convenientes los grupos numerosos, permiten palpar estados de ánimo y reacciones. Si se quieren generar grupos de acción éstos deben oscilar entre 5 y 7 individuos. Ocasionalmente, para la discusión de algunos temas se formarán varios grupos de acción. El resultado de las discusiones de cada grupo deberá confrontarse posteriormente en un solo grupo que se denominará "de decisión".
 - En este sentido, tras la sesión informativa inicial se sugiere proceder a la formación de grupos de trabajo (Discusión), que serán convocados en ocasiones posteriores de manera especial²⁴⁸ y tendrán la tarea de exponer los argumentos representativos de los diferentes actores, con la finalidad de llegar al mejor arreglo posible, procediendo después a la presentación de resultados a los grupos de decisión que se integrarán.
 - Se organizarán los grupos señalados, contemplando aspectos como: temas de interés público, tamaño ideal de los grupos y localización física. Requiere de procesos de organización interna de los actores sociales en algunos casos, y de inducción u orientación en otros.

²⁴⁸ Ver teoría de los grupos en MANCOURT, Olson *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos* Limusa, México. 1992

" Se propone que la convocatoria **sea abierta** pero el carácter **especial de la misma para los** integrantes de los **grupos señalados** tiene la intención de formalizar la **presentación de los** argumentos.

- **En la integración de los grupos deberá incluirse un representante del gobierno municipal en su calidad de integrante del cuerpo edilicio (aspecto político); uno de la administración pública municipal relacionado con el área responsable del tema en discusión (aspecto técnico); un miembro de alguna agrupación de profesionales relacionada o afín con dicho tema y los representantes de los grupos y organizaciones sociales del municipio interesados en la toma de decisiones sobre el aspecto tratado.**
5. Organización de los procesos de discusión y formalización de acuerdos.
- Debe contarse con un reglamento **para** la presentación de los argumentos **que se presentarán en las discusiones** públicas: como contenidos mínimos deberán contar con **el planteamiento claro de la posición que se asumirá durante la discusión, la argumentación del mismo y la propuesta alternativa** correspondiente.
 - Se establecerá la mecánica de discusión, nombrándose a un moderador y estableciéndose límites de tiempo en la argumentación de los participantes. Al finalizar, se levantará un acta consignando los acuerdos finales y se firmará de conformidad por los participantes.
 - Al obtenerse los acuerdos finales de cada tema discutido, estos **se entregarán al presidente municipal, quien procederá a tomar las medidas conducentes para incluirlos en los programas de trabajo del gobierno municipal.**
 - **Se sugiere realizar por lo menos dos sesiones plenarias** informativas al año, en las que se cumpla con dos objetivos: informar a la población en general de los resultados obtenidos y recabar información **para el replanteamiento de la agenda de temas de interés público. Una vez consolidado el proceso, la**

coordinación de dichas reuniones puede asumirla la población mediante la propia organización que derive del proceso, sin embargo, inicialmente estos trabajos corresponderán al gobierno municipal.

6 Integración de los acuerdos (toma de decisiones) a los programas del gobierno municipal o bien, transformación de los acuerdos en programas de gobierno.

- Con la finalidad de garantizar la observancia y cumplimiento de los acuerdos logrados, la administración municipal en su conjunto se dedicará a la realización de los arreglos técnicos necesarios para tal efecto mientras que el ayuntamiento abordará lo correspondiente al aspecto político
- El plazo máximo para conocer el resultado de esta fase no deberá exceder los veinte días, con la finalidad de tomar las medidas conducentes en caso de un proceso de incorporación a los programas y planes.

7. Revisión de la secuencia **y replanteamiento de las fases.**

- Como fase final. ésta cumple con la función de retroalimentar a cada una de las anteriores. Consiste en procesos de revisión constante de la secuencia en conjunto, de los resultados aislados de cada paso y contrastación de objetivos y resultados.
- Para tal efecto se contará con la participación **de los integrantes** de los grupos de discusión durante la presentación **del resultado** del proceso de incorporación **a los programas y planes de trabajo.**

Aspectos **generales a considerar**

- Programación de horarios accesibles.
- Explorar los mecanismos de referéndum o plebiscito para validar la propuesta, o bien, proponer la incorporación de el de "decisión tomada en discusión pública".
- El factor temporal es importante, pues si bien, con la intención de consolidar a las instituciones (Nueva Economía Institucional) se abatiría la dependencia de los individuos (se supone que la fuerza de la institución se basa en su inercia), el momento coyuntural acrecentaría o disminuiría el interés y disposición de quienes ocupan y detentan la representación del poder público (capitalizarlo como posible plataforma política de aspiraciones superiores).
- ¿Qué hacer si alguna etapa/fase no se realiza como se plantea? Asumir que como proceso se retroalimenta, por lo tanto se tiene la opción de rediseñarla con base en la experiencia infructuosa.
- ¿Que hacer si el acuerdo tomado no es el más racional (canchas de básquetbol o caminos en zigzag)? Dado que el gobierno municipal es un actor del proceso y que también existen grupos gremiales entre los que se encuentran especialistas, reforzar el ingrediente técnico, tratar de incorporar paulatinamente estos argumentos técnicos al discurso de los demás actores.
- Desventajas: si no existe plena conciencia del alcance de la ISPPDM, puede equivaler al hara-kiri en términos políticos pues equivale a aceptar la supervisión constante de los actos a realizar.
- Es conveniente evitar: la saturación del calendario de reuniones con los mismos grupos, duplicidad de representantes de diferentes grupos; reuniones simultáneas para tratar temas diferentes y confrontación directa de grupos antagónicos.

El objetivo real no es la manipulación de la acción colectiva en el ámbito municipal. Consiste en reconocer en dichas acciones los elementos más importantes y estudiar el tejido de relaciones que

se establecen con el gobierno municipal, de esta forma se lograría una propuesta de modificaciones en la forma de vinculación de ambos componentes para cada caso particular, sin pretender cambios estructurales radicales, espontáneos y descontextualizados.

La instrumentación social de las políticas pública de desarrollo municipal se plantea como un ejercicio práctico para los gobiernos municipales con la intención de capitalizar el recurso más inmediato que poseen y que es a la vez la base de su legitimidad, el objeto de sus actos y el juez de sus decisiones.

Anexo 01 : Caracterización socioeconómica y territorial de Valle de Bravo

Ubicación: el municipio de Valle de Bravo se localiza en el oeste del Estado de México, colindando con los municipios de Donato Guerra al norte, Temascaltepec al sur, Amanalco, Temascaltepec y Zacazonapan al este y Santo Tomás, Ixtapan del Oro y Oztoloapan al oeste 149

Extensión territorial: 42,195 hectáreas que representan casi 2% del territorio estatal. Ocuparía el decimosegundo sitio en cuanto al tamaño de su superficie si se ordenaran de forma descendente los municipios de la entidad.'so

Uso del suelo: en la cabecera municipal y en las localidades de Colorines y San Gaspar, el uso del suelo es predominantemente urbano, pero en el resto del territorio municipal prevalecen las características rurales. La proporción que se establece es de 80 % de la superficie del municipio con características rurales y el resto con características urbanas 251

Medio físico natural: la topografía del municipio es accidentada por encontrarse en una zona montañosa de gran envergadura con un rango de pendientes desde 0° hasta más de 25° , cuenta con abundantes recursos hidrológicos entre los que destacan el lago artificial y los ríos que lo alimentan, así como las pequeñas lagunas de Colorines y Tilóstoc. Su clima es predominantemente cálido subhúmedo; su precipitación anual rebasa ligeramente los 800 milímetros y su temperatura media es de 12 °C. Su flora se caracteriza por una gran masa forestal y especies nativas pequeñas, sus características naturales hacen de Valle de Bravo un sitio con gran potencial para el desarrollo de actividades agropecuarias y turísticas"

Vialidad y transporte: el territorio municipal se comunica con los municipios aledaños e internamente, la cabecera municipal y las principales localidades, a través de 252 kilómetros de carreteras federales y estatales , lo que le genera un acceso directo hacia la capital del estado y vincules importantes con las entidades de Guerrero y Michoacán. En cuanto a transporte foráneo. el servicio es prestado por la línea de autobuses Zinacantepec. A nivel local el servicio se presta mediante una flota de 17 microbuses y 500 taxis que brindan el servicio al

* CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. *Las Municipios del Estado de México* Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México 1988 p 551

CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES APLICADOS Diagnóstico *Municipal de Valle de Bravo* . Gobierno del Estado de Méww y Universidad Autónoma ael Estado de Mes-. 1997 p 3

H AYUNIAMIENTO DE VALLE DE BRAVO 1997-2000 *Plan de desarrollo municipal 1997-2000* Ayuntamiento de Valle de Bravo 1997.

, CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES p 550

interior de la cabecera municipal y comunicando a ésta con las principales localidades del municipio .253

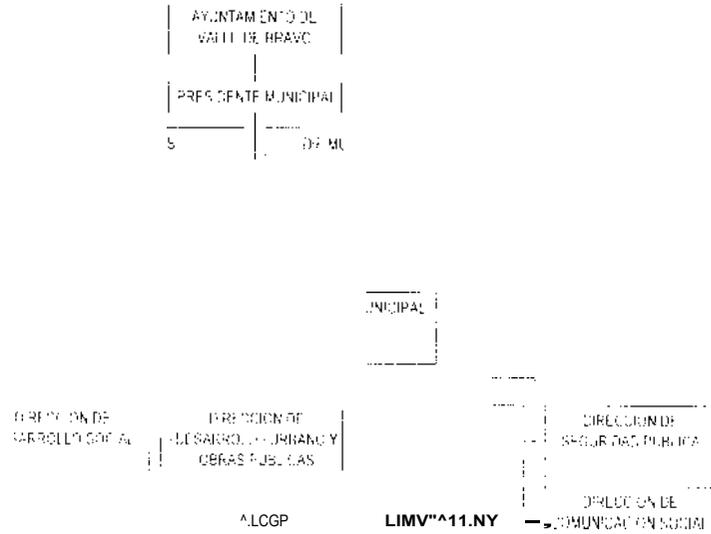
Educación y salud: al ser un centro regional, el municipio de Valle de Bravo cuenta con instalaciones educativas y de salud suficientes para atender las necesidades de su población en diferentes niveles, sin embargo, más que la capacidad instalada, es conveniente considerar la prestación de los servicios, lo cual resulta más revelador que la cifra de edificios existentes en el municipio. De este modo tenemos que en materia de educación, 40 de cada 100 personas carecen de educación primaria completa y que 1,378 niños de entre 6 y 14 años no asiste a la escuela. En materia de **salud**, 33 % de la población municipal tiene acceso a los servicios proporcionados por los servicios de seguridad social y 67 % de la población recibe los servicios de salud pública proporcionados fuera de este esquema, es decir, se atienden en instalaciones del DIFEM y el ISEM.250

Dinámica socioeconómica: del total de la población económicamente activa en 1990, 40.48 % se concentra en el sector terciario, 29.85 % en el sector secundario y 20.25 % en el sector primario, quedando 9.4 % de la PEA ubicada en actividades no especificadas. La distribución del ingreso para 1990 indica que 79.3 % de la población recibió de 0.5 a 4.9 veces el salario mínimo; 3.59 % recibió ingresos entre 5 y 10 veces el salario mínimo y sólo 2.81 % obtuvo ingresos por más de 10 veces el salario mínimo.255

Anexo 02: Composición del ayuntamiento del municipio de Valle de Bravo

Nombre y Cargo	Comisión	Partido
Presidente Municipal	Gobernación; seguridad pública y	
C. Luis Alberto	tránsito, protección civil, planeación;	PAN
Quiñones Gómez	gestión y hacienda pública	
Síndico Procurador	Hacienda	
C.P. Fernando		PAN
Ramírez Albarrán		
Primer Regidor	Agua potable, drenaje, alcantarillado y	
Ing. Emilio	salud pública	PAN
Rodríguez Fernández		
Segundo Regidor	Cultura, educación pública, deporte	
M.V.Z. Ramón	recreación	PAN
Jiménez Peñaloza		
Tercer Regidor	Fomento agropecuario y forestal	
O. Leonardo		PAN
Bárceñas Rodríguez		
Cuarto Regidor	Empleo	
C. Teresita		PAN
Rodríguez Cedillo		
Quinto Regidor	Obras públicas y desarrollo urbana	
C. Alma Delia		PAN
Gomeztagle Reyes		
Sexto Regidor	Mercados , central de abasto y	
C. Antonio Jaramillo Mejia	rastros; de preservación y restauración del medio ambiente	PAN
Séptimo Regidor	Turismo	
C. Marco Antonio		PRI
Marín Rivera		
Octavo Regidor	Alumbrado público y	
O. Efrén Reyes	reglamentación municipal	PRI
Velázquez		
Noveno Regidor	Parques, jardines y panteones	
C. Francisco Samuel		PRI
Baca Ramirez		
Décimo Regidor	Planeación y transporte terrestre	
C. Víctor Manuel Correa		PRD
Nuñez		

Anexo 03: Estructura de la Administración Pública del Municipio de Valle de Bravo: 1997 - 2000



Anexo 04:Guia de Entrevista **para Autoridades** y Servidores Públicos del **Municipio de Valle de Bravo**

1. ¿Cómo caracterizaría a la población municipal en relación con su disposición para participar **en las tareas** del gobierno municipal?
2. ¿De qué forma participa la sociedad municipal, como **manifiesta sus** necesidades, y propuestas?
3. ¿Qué mecanismos tiene el gobierno municipal para captar y orientar la participación social?
4. ¿Cómo funcionan, como están integrados, quién los preside, cómo se seleccionaron sus integrantes?
5. ¿De qué manera se relacionan las actividades de cada uno de estos órganos en las tareas del gobierno municipal?
6. ¿Desearla posible y deseable una mayor participación social?
7. De las acciones que realiza actualmente el gobierno municipal, ¿En cuáles se incluye la participación ciudadana? ¿Por qué?
8. En el resto de las actividades, ¿Por qué no participa la población?
9. ¿Se informa cotidianamente a la población municipal de los actos del gobierno? ¿Por qué?
10. ¿Qué mecanismos se utilizan para comunicarse con la población?
11. ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta en su relación con la población municipal?
12. **Cómo los solucionan?**
13. ¿Sería conveniente tener una mayor participación de la sociedad municipal en los actos del gobierno municipal o sólo mantenerla informada de los actos que se llevan a cabo? ¿por qué?

Autoridades municipales exclusivamente

1. ¿Qué tipo de temas se tratan en las sesiones de cabildo?
2. ¿De qué forma se toman las decisiones sobre esos asuntos?
3. ¿Existe alguna consulta a la población sobre los temas a tratar en cabildo?
4. ¿La población participa en la toma de decisiones del cabildo?
5. ¿Cómo se desarrolla normalmente una sesión de cabildo?
6. ¿De qué forma se relacionan las decisiones del cabildo con las unidades administrativas del municipio?

Guía de Entrevista para Presidente, Secretario e Integrantes del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y Consejos de Participación Ciudadana en Valle De Bravo

1. ¿Cuántas personas integran el comité (consejo)?
2. ¿Son representantes de alguna organización o grupo social?
3. ¿De qué forma se selecciona o invita a los integrantes del comité?
4. ¿Cuál es la forma de trabajar del comité?
5. ¿Realmente se toma en cuenta la opinión y trabajo del comité en las decisiones que se toman por el gobierno municipal? ¿Por qué?
6. Al interior del comité ¿Cómo solucionan las diferencias que existen entre los integrantes en relación con un asunto determinado?
7. De las acciones y programas que actualmente desarrolla el gobierno municipal, ¿En cuáles ha participado directamente el comité? en las restantes, ¿Por qué no?
8. **¿El comité consulta a la ciudadanía para tratar asuntos de interés general?**
¿Cómo se convoca?
9. ¿Existe un contacto estrecho y constante con la población para informar de las acciones realizadas o para recabar o captar demandas y propuestas por parte de la población?
10. ¿Cómo se garantiza el seguimiento de las sugerencias y recomendaciones que se hacen llegar al gobierno municipal?
11. ¿Cómo se procede cuando no son tomadas en cuenta dichas observaciones?
12. ¿Cuáles son los principales problemas que se tienen **en el funcionamiento** interno del comité?
13. ¿Cuáles son los principales problemas **que se tienen** en la relación con la participación de la ciudadanía?
14. ¿Cómo han **tratado de solucionarlos**?

Guía de entrevistas para dirigentes y/o integrantes de Asociaciones Civiles y Organizaciones no Gubernamentales de Valle de Bravo

- 1 ¿De cuántos miembros se compone su organización?
2. ¿Qué criterios se utilizan en la selección de sus miembros?
- 3 ¿Cuáles son las principales acciones que realiza su organización?
- 4 ¿Participa en los programas del gobierno municipal?
.si.
- 5a ¿De qué manera?
- 5- . ¿Con qué frecuencia?
- 7'. ¿Realmente se toma en cuenta la opinión de su organización en la toma de decisiones del gobierno municipal?
- 8'. ¿Se da seguimiento a los acuerdos o sugerencias realizadas al gobierno municipal?
- ga ¿De qué forma se procede cuando éstos son ignorados?
- 'NO'
- 5a ¿Por qué?
- 6'. ¿Tiene interés su organizacion en participar en dichos programas?
- 7' ¿Porqué?
- 8a Cuando requiere de la intervención del gobierno municipal para solucionar un problema, **atender una** necesidad o presentar una propuesta, De qué **manera se** relaciona con él?
9. ¿Cómo calificaría la relación de su organización con el gobierno municipal?
¿Porqué?
- 10 ¿Que se requeriría para mejorar o consolidar esa relación?

11. **¿Qué podría aportar su organización para apoyar las labores del gobierno municipal?**
12. **¿Cómo garantizaría que la participación de su organización fuera permanente y constante en los programas del gobierno?**
13. **¿Sabe de la existencia y funcionamiento del comité para la planeación del desarrollo municipal; consejos de participación ciudadana; consejos municipales de protección civil?**
14. **¿Ha participado usted o algún otro miembro de su organización en ellos?**
15. **Piensa que estos organismos son los adecuados para captar las inquietudes, necesidades y propuestas de la ciudadanía?**

Anexo 05: Formato de cuestionario aplicado a la ciudadanía del municipio de Valle de Bravo

Introducción el presente cuestionario tiene un objetivo de carácter exclusivamente académico, por lo que en función de lo anterior. mucho agradeceremos su colaboración, señalando con una cruz únicamente la respuesta que usted considere que corresponda a las siguientes preguntas

1. ¿Ha participado en la elaboración de algún programa del gobierno municipal o en la realización de obras públicas?

SI NO

2a. Si su respuesta anterior fue SI, ¿ de qué forma participó?

a)	Realizando faenas	b)	Opinando sobre los programas y o a realizar
c)	Formando parte de comités de obra	d)	Supervisando y vigilando las obras
		e)	Otra forma ¿CIIJ2IP

2b. Si su respuesta a la pregunta 1. fue NO pa qué se debe que no haya participado'

a)	No lo invitaron	b)	No le interesa participar
c)	No sabía que podía participar	d)	No tiene caso participar si no se toma en cuenta su opinion
		e)	Otra forma

3. Cuando tiene problemas con la prestación de un servicio publico cde que forma lo manifiesta al gobierno municipal'

- | | | | |
|----|--|----|---|
| a) | Se une con sus vecinos y envía un escrito | b) | Se une con sus vecinos y tratan d solucionarlo por sus propios medios |
| c) | Se une con sus vecinos y van a ver al presidente | d) | Trata de solucionar el problema Usted mismo |
| | | e) | Otra forma ¿Cual? |

4. Cuando ha solicitado la intervención del gobierno municipal en algún problema, ¿qué respuesta ha recibido?

- a) Buena. Siempre me hacen caso y solucionan el problema
- b) Mala. Nunca me hacen caso
- c) Regular. A veces me hacen caso, pero hay que estar insistiendo
- d) Sólo hacen caso cuando la gente se organiza y les exige
- e) Otra respuesta
¿Cuál?

5. ¿Forma Usted parte de alguna de las organizaciones siguientes?

- a) Consejo de Participación Ciudadana
- b) Asociación gremial. unión de taxistas, profesionistas, deportistas, etc. Cuál?
- c) Junta de vecinos
- d) Club o asociación ecologista
- e) Comité comunitario
Otra ¿Cuál?

6. ¿Considera Usted que la opinión de la población es tomada en cuenta en las decisiones que toma el gobierno municipal?

SI NO

7. ¿Considera Usted que las obras y acciones del gobierno municipal corresponden realmente a las necesidades y deseos de la población?

SI NO

6. ¿Conoce Usted las funciones que desempeñan el Consejo de Desarrollo Municipal y el Comité de Planeación Municipal?

SI NO

9. ¿Considera Usted que es necesario que se consulte a la población en la toma de decisiones del gobierno municipal?

SI NO

10. ¿Conoce Usted el Plan de Desarrollo Municipal de Valle de Bravo?

SI NO

11. Cuando el gobierno municipal convoca a foros de consulta o a sesiones informativas, ¿Usted asiste?

SI NO

12 Si su respuesta fue NO por qué no ha asistido?	
a) Porque sólo se pierde el tiempo y dinero	b) Porque no se informa nada nuevo o útil
c) Porque no se entera a tiempo	d) Porque se tiene que gastar en transporte
	e) Otras causas
	¿Ouales2

13 De qué forma se entera Usted **de las reuniones** y actos que **organiza el** gobierno municipal9

- | | |
|--|--|
| a) A través del radio | b) Por la invitación personal de autoridades |
| e) Por peritoneo (carros con bocinas que dan el mensaje circulando por las calles) | d) Por convocatoria del delegado municipal o del jefe de manzana |
| e) Por el periódico | f) Por medio de volantes |

14 Si tuviera la seguridad de que su opinión **sería tomada en cuenta**, ¿expresarla su opinión y necesidades y le daría seguimiento **a las acciones del** gobierno municipal?

SI NO

15 Qué mecanismo considera Usted que seria el mas adecuado para conocer la opinión de la población sobre las obras que son necesarias y las acciones que deben realizarse!

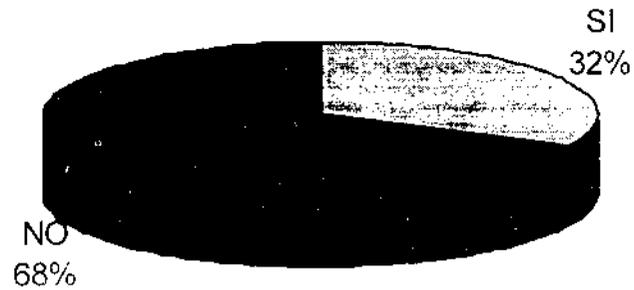
a) Foros de consulta	b) Participación por medio de comités
c) Creacion de una oficina de atención al público	d) Reuniones de las autoridades con las organizaciones sociales
	e) Otros
	¿Cuales?

Gracias

Anexo 06: Resultados de la aplicación del cuestionario a la población del municipio de Valle de Bravo

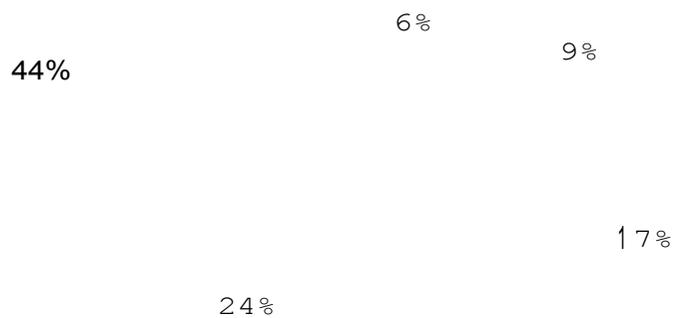
1. ¿ Ha participado en la elaboración de algún programa del gobierno municipal o en la realización de obras públicas?

1. SI	122	32 %
2. NO	254	68%
TOTAL	376	100 %



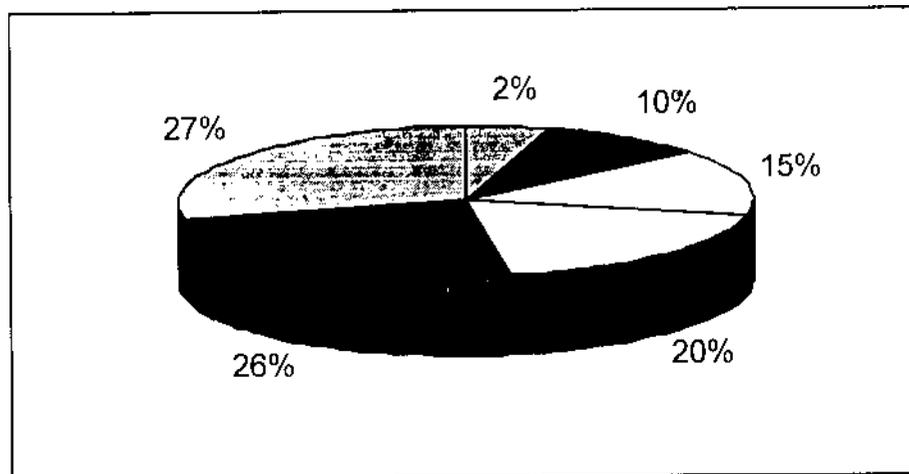
2a ¿Si su respuesta anterior fue SI, ¿De qué forma participó?

1 REALIZACION DE FAENAS	62	44 %
2 FORMANDO PARTE DE COMITÉS DE OBRA	34	24 %
3 OPINANDO SOBRE LOS PROGRAMAS Y OBRAS A REALIZAR	21	17 %
4 SUPERVISANDO Y VIGILANDO LAS OBRAS	16	9 %
5 OTRA FORMA CUAL?	7	6 %
6 No contestó	1	0 %
TOTAL	122	100%



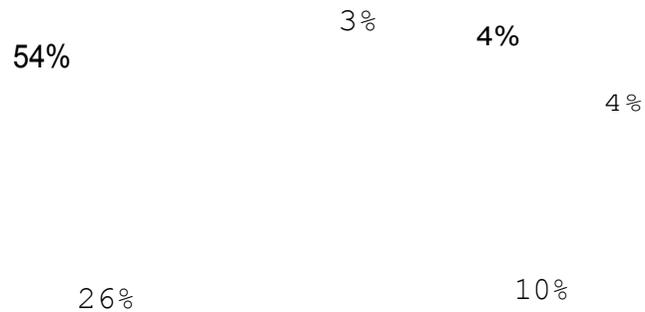
2b. Si su respuesta **ala pregunta 1 fue NO**, ¿A qué se debe que no haya participado?

1.	NO LO INVITARON	67	27%
2.	NO SABÍA QUE PODIA PARTICIPAR	52	20 %
3.	NO LE INTERESA PARTICIPAR	26	10%
4.	NO TIENE CASO PARTICIPAR SI NO TOMA EN CUENTA SU OPINIÓN	67	27%
5.	OTRA CAUSA ¿CUÁL?	37	14%
6.	No contestó	5	2%
	TOTAL	254	100 %



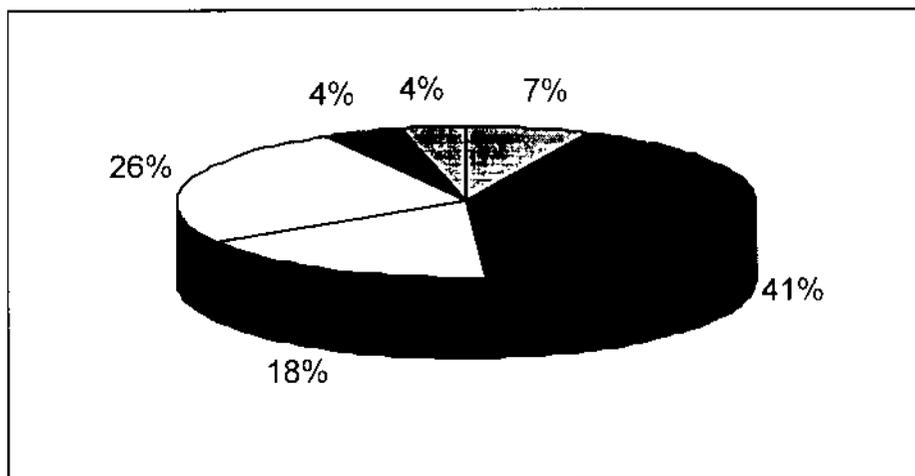
3. Cuando tiene problemas con la prestación de un servicio público ¿De qué forma lo manifiesta al gobierno municipal?

1	SE UNE CON SUS VECINOS Y ENVÍA UN ESCRITO	103	54%
2	SE UNE CON SUS VECINOS Y VANA VER AL PRESIDENTE	96	26 %
3.	SE UNE CON SUS VECINOS Y TRATAN DE SOLUCIONARLO POR SUS PROPIOS MEDIOS	37	10%
4.	TRATA DE SOLUCIONAR EL PROBLEMA USTED MISMO	16	4%
5.	OTRA FORMA¿CUÁL?	15	4%
6	No contesto	10	3%
	TOTAL	376	100%



4. Cuando ha solicitado la intervención del gobierno municipal en algún problema, ¿Qué respuesta ha recibido?

1. BUENA. SIEMPRE ME HACEN CASO SOLUCIONAN EL PROBLEMA	26	7 %
2. REGULAR A VECES ME HACEN CASO, PERO HAY QUE ESTAR INSISTIENDO	158	42%
3. MALA. NUNCA ME HACEN CASO	66	18 %
4. SÓLO HACEN CASO CUANDO LA GENTE ORGANIZA Y LES EXIGE	97	26%
5. OTRA ¿CUÁL?	16	4 %
6. No contestó	14	4 %
TOTAL	376	100%



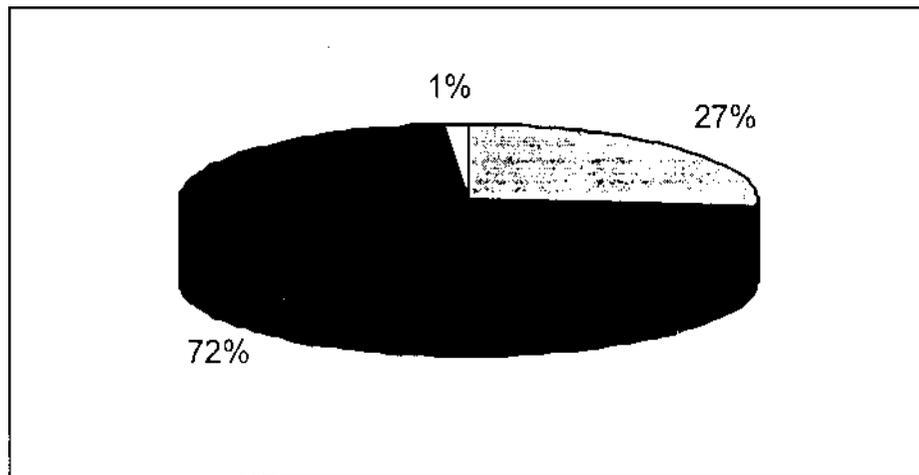
5 Forma Usted parte de alguna de las organizaciones siguientes?

1. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	6	2%
2 JUNTA DE VECINOS	53	14%
3 COMITÉ COMUNITARIO	21	6%
4. ASOCIACIÓN GREMIAL COMO UNIÓN DE TAXISTAS, PROFESIONISTAS, DEPORTISTAS, ETC ¿CUAL?	45	12%
5 CLUB O ASOCIACIÓN ECOLOGISTA	8	2%
6 OTRA ¿CUAL? RELIGIOSA	1	0%
7 No contesto	242	64%
TOTAL	376	100%



6. ¿Considera Usted que la opinión de la población es tomada en cuenta en las decisiones que toma el gobierno municipal?

1. SI	100	27 %
2. NO	271	72 %
3. No contestó	5	1 %
TOTAL	376	100%



7 ¿Considera Usted que las obras y acciones del gobierno municipal corresponden realmente a las necesidades y deseos de la población?

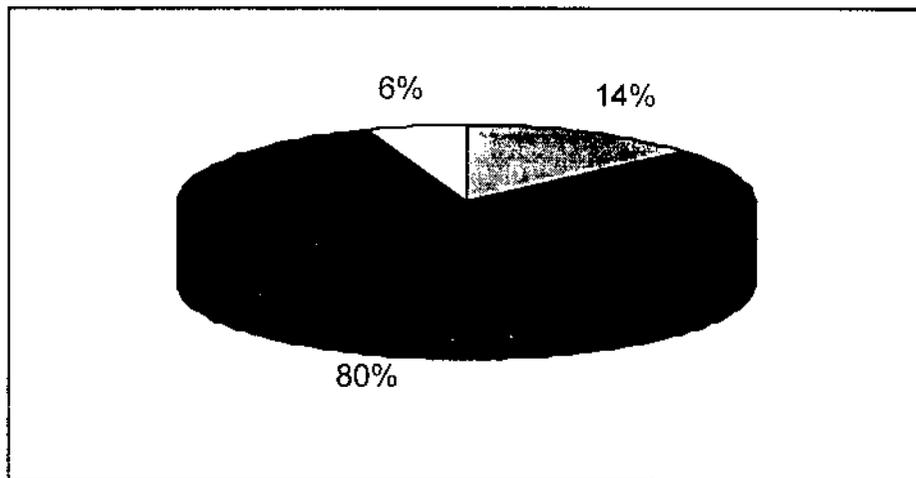
1 SI	115	31 %
2 NO	239	64%
3 No contestó	15	4%
4 Algunas veces	4	1 %
TOTAL	376	100%



64B/o

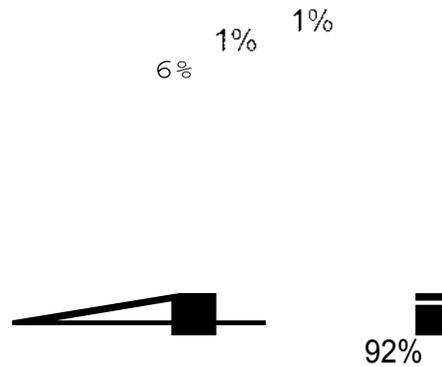
8. ¿Conoce Usted las funciones que desempeña el Consejo de Desarrollo Municipal y el Comité de Planeación Municipal?

1. SI	51	13 %
2. NO	304	81 %
3. No contestó	21	6%
TOTAL	376	100 %



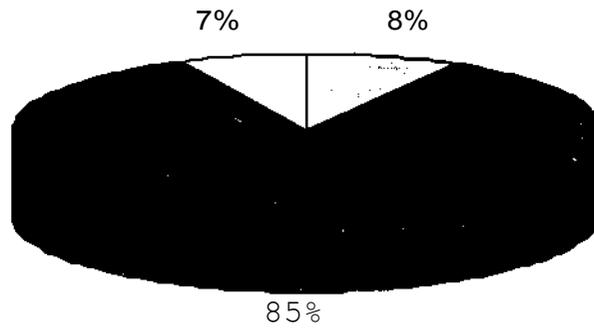
9 ¿Considera Usted que es necesario que se consulte ala población en la toma de decisiones del gobierno municipal'

1	SI	346	92 %
2	NO	23	6 %
3	No contestó	4	1 %
4	Algunas veces	3	1 %
	TOTAL	376	100%



10. ¿Conoce Usted el Plan de Desarrollo Municipal de Valle de Bravo?

1.	SI	31	8 %
2.	No	319	85 %
3.	No contestó	26	7 %
TOTAL		376	100%



11. Cuando el gobierno municipal convoca a foros de consulta o a sesiones informativas, ¿Usted asiste?

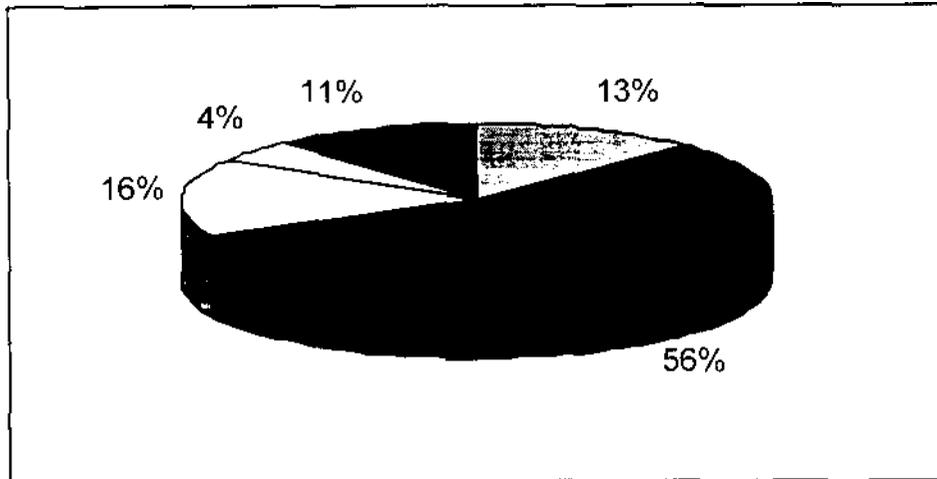
1 SI	95	25 %
2 NO	270	72%
3 No contestó	5	1 %
4 Algunas veces	6	2%
TOTAL	376	100%

1 % 2% **25%**

722%

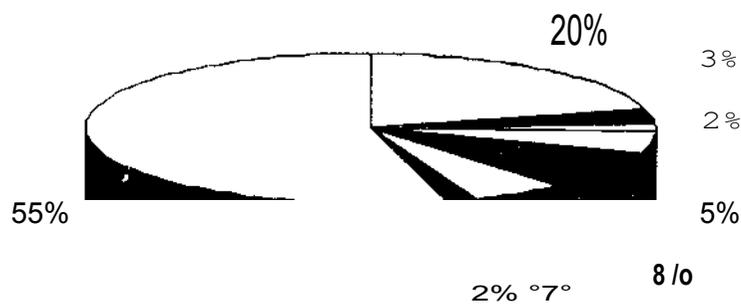
12. Si su respuesta fue NO, ¿Por qué no ha asistido?

1. PORQUE SOLO SE PIERDE TIEMPO Y DINERO	34	13%
2. PORQUE NO SE ENTERA A TIEMPO DE LAS REUNIONES	149	55%
3. PORQUE NO SE INFORMA NADA NUEVO O ÚTIL	44	16.5%
4. PORQUE SE TIENEN QUE HACER GASTOS DE TRANSPORTE	12	4.5%
5. OTRAS	31	11 %
TOTAL	270	100%



13 ¿De qué forma se entera Usted de las reuniones y actos que organiza el gobierno municipal?

1	A TRAVÉS DEL RADIO	75	20 %
2	POR PERIFONEO (CARROS CON BOCINAS QUE DAN MENSAJES CIRCULANDO POR LAS CALLES)	12	3%
3	POR EL PERIODICO	6	2 %
4	POR LA INVITACIÓN PERSONAL DE LAS AUTORIDADES	17	5%
5	POR CONVOCATORIA DEL DELEGADO MUNICIPAL O DEL JEFE DE MANZANA	31	8 %
6.	POR MEDIO DE VOLANTES	20	5%
7	VARIAS OPCIONES	6	2 %
8	No contestó	199	56%
	TOTAL	376	100%



14. Si tuviera la seguridad de que su opinión sería tomada en cuenta, ¿Expresaría su opinión y necesidades y les daría seguimiento a las acciones del gobierno municipal?

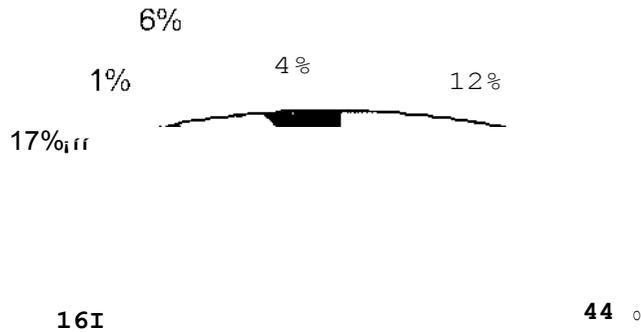
1.	SI	341	91 %
2.	NO	24	7%
3.	No contestó	9	2%
	TOTAL	376	100%

6% 2%

92%

15. ¿Qué mecanismo considera Usted que sería el más adecuado para conocer la opinión de la población sobre las obras que son necesarias y las acciones que deben realizarse?

1. FOROS DE CONSULTA	44	11 %
2 CREACIÓN DE UNA OFICINA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO	164	44%
3 PARTICIPACIÓN POR MEDIO DE COMITÉS	58	15%
4 REUNIONES DE LAS AUTORIDADES CON LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	64	17%
5 VOLANTES O TRIPTICOS	2	1 %
6. VARIAS OPCIONES	22	6%
7 ENCUESTAS	5	1 %
8. No contesto	16	4%
TOTAL	376	100%



Bibliografía

ACOSTA Arévalo, José Octavio. "Las relaciones políticas de los gobiernos locales", página en Internet: <http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem>. Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" A.C., 1995 .

AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

. *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Angel Porrúa, México, 1992.

Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

BARRERA Zapata, Rolando. "La participación social en el desarrollo municipal en el Estado de México", en SANDOVAL Forero, Eduardo, et al. *El municipio mexicano de cara al Siglo XXI*. UAEM, Colegio de Posgraduados del CIDE y Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1993.

BAZÚA, Fernando. "Estado, mercado e interés público en educación superior", Departamento de Relaciones Sociales/Posgrado en Política Pública UAM-X, mimeo, sin fecha.

y VALENTI, **Giovanna**. "Política pública y desarrollo", en

MASSÉ **Narváez**, Carlos y SANDOVAL Forero, Eduardo *Políticas públicas y desarrollo municipal*. El Colegio **Mexiquense** A.C. y UAEM, Zinacantepec, México, 1995.

"¿Cómo hacer del Estado un bien público?", en *Sociología* No. 22, mayo-agosto. UAM, México, 1993.

"Hacia un enfoque amplio de política pública", en *Revista de Administración Pública (RAP)*, No_ 84. INAP. México. 1993.

"Configuración estatal.. gestión buropolítica y desarrollo". en AAW "Reforma del Estado y política social". UNAM, México, 1994.

BENNETT, Vivienne 'Orígenes del movimiento urbano popular en México' pensamiento político y organizaciones políticas clandestinas (1969-1980)', en *Revista mexicana de sociología*, núm 3_ IIS-UNAM, 1993.

BETTIN, Gianfranco. *Los sociólogos de la ciudad* Gustavo Gilj, Barcelona 1982.

BUCHANAN, JM. y TULLOCK. Gordon *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional* Planeta-Agostini, España, 1993.

"El renacimiento **de la teoría económica en la política**", en *Breviario Político*. CIDE, México, 1990.

BUENDIA Vázquez. Alejandro. "Políticas públicas. Enfoques y perspectivas en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, número 35, julio-septiembre de 1995

CABRERO Mendoza, Enrique. *La experiencia descentralizadora reciente en México_* CIDE, México, 1995

La nueva gestión municipal en México_ Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. CIDE/Porrúa, México, 1995

Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendara en municipios urbanos de México. CIDE/Porrúa, México, 1996

CANSINO. César. *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la tradición en México.* CIDE/Porrúa, México, 1995.

CÁRDENAS Gracia, Jaime. "El municipio y la reforma del Estado", en *Municipio Mexicano, núm 1*. México, abril de 1997.

CARRILLO Luvianos, Alejandro, et al. "Introducción al gobierno y la administración municipal". Curso Virtual de Gestión Municipal, Centro de Servicios **Municipales** "Heriberto Jara" A.C. Textos del primer módulo, consultados en Internet, México, Agosto de 1998.

CASTELLS, **Manuel**. *Movimientos sociales urbanos*. Siglo Veintiuno, México, 1974.

. *Crisis urbana y cambio social*. Siglo Veintiuno, México, 1981.

CROZIER, Michel y FRIEDBERG, Erhard. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

CONDE Bonfil, Carola. *Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez*. El Colegio **Mexiquense** A.C. y el H Ayuntamiento Constitucional **de Naucalpan** de Juárez, 1994-1996, **Zinacantepec, México, 1996**.

CULLIS, J.G. y JONES **P.R.** *Microeconomics and the public economy*. Oxford, 1987.

CUELLAR, Oscar. "Racionalidad, **escasez** y conflicto. Acerca de la constitución **de sujetos sociales en la política clásica**", en *Estudios sociológicos* núm. 29. El Colegio de México A.C., México, 1992.

DEWEY, John. *School and society*. Fotocopias sin nombre **de la casa** editorial, 1956.

DUNN, William. *Public policy analysis: an introduction*. Prentice Hall, New Jersey, 1981.

ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro *Reforma del Estado y empleo público*. **Instituto Nacional de Administración** Pública, **México, 1993**.

GÓMEZ Collado, Roberto *Federalismo militante, municipalismo activo*. Estudio realizado por el Gobierno del Estado de México. Toluca, México, 1996.

GUILLÉN López, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política* El Colegio de la Frontera Norte/Porrúa, México. 1996

¿Quién decide en los municipios?, en Nexos, enero de 1997.

Modernización política, federalismo y desarrollo regional
Artículo presentado para el Módulo VII del Curso Virtual de Gestión Municipal organizado por el Centro de Servicios Municipales " Heriberto Jara A.C impartido vía Internet, en la página de la red de Información Municipal <http://serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/> México, 1998.

HERNÁNDEZ Torres, Misael y MEJÍA Lira, José. Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento. CIDE, México, 1992.

HIRSCHMAN. Alberi *El avance en colectividad. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.*

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. *Manual básico para la administración municipal IAPEM*, Toluca. México. 1996.

IRACHETA Cenecorta. Alfonso *Planeación y desarrollo una visión hacia el futuro*. UAEM/Plaza y Valdés, México, 1998.

JIMÉNEZ Guzmán! Rodolfo y BAILLERES Helguera, Enrique. "Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas ¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno?", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 35, julio - septiembre de 1997, Toluca. México.

KLIKSBERG, Bernardo. *¿Como transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas* Fondo de Cultura Económica. México, 1990.

KOONTZ, Harold y O'DONELL, Cyrill. *Principios de dirección de empresas*. Me Graw Hill, Nueva York, 1992.

LEÓN, Samuel y MARVÁN, Ignacio. "Movimientos sociales en México, panorama general y perspectivas", en CAMACHO, Daniel y MENJIVAR, Rafael. *Los movimientos populares de América Latina*. Siglo Veintiuno y Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989.

LEZAMA, José Luis. "Teoría social, espacio y ciudad". El Colegio de México A. C., México, 1993.

LINDBLOM, Charles. *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

LOPEZ Monjardin, Adriana. *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*. Siglo Veintiuno, México, 1986.

MAJONE, Guiandoménico y QUADE, Edwards. *Pitfalls of analysis*. Wiley, New York, 1980.

MALISHEV, Mijail. "Origen de la teoría del Estado de derecho. iusnaturalismo versus paternalismo", en *Antología de filosofía política: la doctrina de la filosofía iusnaturalista de los siglos XVII y XVIII*. UAEM. Toluca, México, 1997.

MANCUR, Olson. *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa, México, 1992.

MARTÍN Tanaka, Ricardo. "Individuo y racionalidad en el análisis de los movimientos sociales y la participación política en América Latina", en *Estudios sociológicos* núm. 36. El Colegio de México A. C. México, 1994.

MARTÍNEZ Assad, Carlos y ZICCARDI, Alicia. *Política y gestión municipal en México*. UNAM, México, 1988.

MARTÍNEZ Reyes, Héctor. *Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina*. Documento de trabajo número 38 de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1995.

MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. Siglo Veintiuno, México, 1986.

MASSÉ Narváez, Carlos E. *Políticas públicas y desarrollo municipal* El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México. Zinacantepec, México, 1995.

- *Una Proposición Metodológica Para el Estudio y el Desarrollo Municipal* El Colegio Mexiquense. Zinacantepec, Méx., 1993.

'El análisis de las políticas públicas, democracia y participación ciudadana en el municipio , en la *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, número 4. Toluca, México, enero de 1997

MEJIA Lira, José Relaciones intergubernamentales; el equilibrio deseado en los procesos de descentralización. en *Federalismo y descentralización* núm. 1 Instituto de Administración Pública de San Luis Potosí, 1996.

La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad. Documento de trabajo número 21 de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1993.

Modalidades administrativas de los municipios mexicanos. Documento de trabajo número 10 de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1992.

MELUCCI, Alberto " **La acción colectiva como construcción social** en *Estudios sociológicos* núm. 26. El Colegio de México A.C. México, 1991

MERINO, Mauricio. *En busca de la democracia municipal* El Colegio de México, México. 1996

MEYER, Lorenzo. "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia. obstáculos y posibilidades, en MERINO, Mauricio. *En busca de la democracia municipal* El Colegio de México, México, 1995

"El último decenio: años de crisis, años de oportunidad", en COSÍO Villegas, Daniel. *Historia mínima de México*. El Colegio de México, México, 1996.

MILLÁN Valenzuela, Henio. "Sistema político y elecciones en México", en *Ensayos de política y derecho electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Estado de México. México, 1997.

MONTEMAYOR, Carlos. *La guerra en el paraíso*. Diana, México, 1991.

NISKANEN, W. *Bureaucracy and representative government*. Aldinerthon, Chicago, 1971.

NÚÑEZ, Oscar. *Innovaciones democrático-culturales del movimiento urbano popular*. UAM, México, 1990.

ODONELL, P. SCHMITER y E WHITEHEAD. *Transitions from authoritarian Rule*. John Hopkins, University Press, Baltimore y Londres, 1989

OCHOA Campos, Moisés. *El municipio. su evolución institucional*. BANOBRAS, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, México, 1981.

Plan de Desarrollo Municipal de Valle de Bravo, México, 1997 - 2000.

PANSTERS, Wil G. "Ciudadanos con dignidad. Oposición y gobierno en San Luis Potosí, 1938 - 1993", en ZERMEÑO, Sergio. *Movimientos sociales e identidades colectivas*. La Jornada y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1997

PARK, Robert Ezra "Ecología humana", en Bassols, Mario, et, al *Antología de sociología urbana*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

PÉREZ Fernández del Castillo, Germán. *La ingobernabilidad: ¿una hipótesis que se autoconfirma?* Porrúa, México, 1994

PESCHARD, Jacqueline. "La explosión participativa: México 1994" en *Estudios sociológicos*, volumen XIII, número 38. El Colegio de México, México, 1995

PICHARDO Pagana, **Ignacio** *Introducción a la administración pública de México* bases y estructura, tomo 1. INAP y CONACYT. **México, 1984.**

PIREZ, Pedro. "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Ciudades*, No. 28, octubre-diciembre, México, 1995.

ROBLES Martínez, Reynaldo. *El municipio*. Porrúa , **México, 1993.**

RODRIGUEZ **Mansilla**, Dario. *Gestión Organizacional Elementos para su Estudio*. Universidad **Iberoamericana**-Plaza y Valdés, **México, 1996.**

ROJAS Soriano, Raúl. *Técnicas de investigación para Ciencias Sociales*. Plaza y Valdés, México. 1996.

SAVATER, **Fernando**. *Ética, política, ciudadanía*. Grijalbo. **Raya en el Agua y Causa Ciudadana** , **México, 1998.**

SECRETARIA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN. *Lineamientos metodológicos para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal, 1997-2000*. Gobierno del Estado de México. 1997.

SELECCIONES DEL READER'S DIGEST. *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado* México, 1988.

SOBRINO Figueroa, Luis Jaime y GARROCHO Rangel, Carlos. *Pobreza, política social y participación ciudadana-* El Colegio Mexiquense A.C. y Secretaria de Desarrollo Social, Zinacantepec, México, 1995.

TARRÉS, Maria Luisa "Perspectivas **analíticas en la sociología de la acción colectiva**", en *Estudios sociológicos* núm_ 30. El Colegio de México A.C., México, 1992

"Participación y política de las clases medias", en Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México *México en el umbral del milenio*. México, 1990.

UGARTE Cortés. Ivan. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio-* Porrúa. México, 1985

VILLAR Calvo, Alberto J. ***La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del centralismo y la subordinación.*** Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM/Plaza y Valdés, México, 1998.

YEHEZKEL, Dror. ***Ventures in policy analysis.*** American Elsevier, New York, 1971.

WILDAVSKY, Aaron. ***The new politics of the budgetary process.*** Foresman, Boston, 1988.

ZERMEÑO, Sergio y CUEVAS, Aurelio. ***Movimientos sociales, democracia emergente y sistema político en México.*** Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM, México, 1990

ZICCARDI, Alicia. ***La tarea de gobernar gobiernos locales y participación ciudadana.*** Porrúa/UNAM, México, 1995.