

Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social

David Arellano Gault
Liliana Rivera Sánchez*

I. Introducción

La realidad municipal en México impone un reto de dimensiones considerables para el estudio sistemático de sus problemáticas y de las soluciones que se están gestando y que se pueden implementar desde los espacios gubernamentales. La diversidad y heterogeneidad seguirán siendo dos de las restricciones más importantes para cualquier intento de generalizar o de encontrar alternativas útiles en la práctica ante los diversos dilemas que los gobiernos locales enfrentan. Sin embargo, parecería haber consenso en que, pese a esos obstáculos importantes para el desarrollo de investigación sistemática y metodológicamente sólida, es indispensable avanzar en el desarrollo de investigaciones empíricas que otorguen información pertinente y útil respecto a la realidad de los gobiernos locales en nuestro país.

El caso de la participación social no escapa a estas consideraciones. En los últimos años la participación social ha sido pensada y utilizada por diversos gobiernos como uno de los mecanismos más importantes y eficientes para impulsar el desarrollo social. Los argumentos van desde aquellos que la plantean como un instrumento eficaz para generar cooperación, motivación y capacidad práctica para la solución de problemas complejos (Hirschman, 1986), hasta los que la conciben como una forma de trabajo e integración cultural propia de ciertas

* David Arellano Gault es profesor-investigador y actualmente director de la División de Administración Pública del CIDE. Liliana Rivera, ex investigadora de la División de Administración Pública del CIDE, en la actualidad se encuentra realizando estudios de doctorado en Nueva York.

comunidades, y que involucra valores y tradiciones políticas e históricas (Rivera, 1996).

No es desconocido, sin embargo, que los esquemas de participación social y comunitaria generan a la larga su propia dinámica. En esta dinámica, el mantenimiento de la motivación y de los vehículos de participación y control requieren la composición de múltiples mecanismos que sostengan una cierta capacidad de reproducción de la acción organizada a través del tiempo. Más complejo es aún cuando se espera que esta capacidad organizada de participación alcance objetivos concretos en plazos específicos. Y todavía más, cuando se espera que exista capacidad de coordinación de las instancias colectivas inducidas o existentes desde hace tiempo con las autoridades federales, estatales y municipales (Arellano, 1996).

En diversas circunstancias, se ha observado que mantener la capacidad de moldear y dirigir habilidades organizadas de participación puede convertirse en un problema para programas que requieran la participación ciudadana como un instrumento de desarrollo. Más aún cuando estos programas se plantean de partida la necesidad de dirigir la participación organizada a través de mecanismos definidos desde los espacios municipales, hacia el logro de ciertos objetivos concretos y en plazos especificados.

En este sentido, sería plausible reconsiderar la cuestión de los programas gubernamentales de participación social, con base en la observación de sus potencialidades, sí, pero también de sus límites y problemas relacionados. Si bien es cierto que la utilización de mecanismos de participación organizada se ha generalizado en una gran cantidad de municipios en México, también sería recomendable realizar una observación más fina y detallada de los dilemas concretos y los resultados obtenidos a través de este tipo de estrategias. El presente estudio parte de este supuesto, y busca realizar una observación sistemática de ciertas experiencias con el fin de obtener un mapeo de tendencias que es posible proponer, en términos de los dilemas y problemáticas de la participación organizada como instrumento de los gobiernos locales, para impulsar el desarrollo social.

Parece importante, entonces, realizar un esfuerzo de investigación que, con base en la observación de experiencias concretas, sistematice ciertas tendencias y tipos de proyecto de participación organizada.

Es claro que, a diferencia de otros estudios más cuantitativos, el análisis de la participación organizada requiere un alto grado de sensibilidad respecto de los datos por buscar y observar. El estudio

de caso es probablemente la herramienta más útil para alcanzar este grado de sensibilidad y observación holística requerida. Sin embargo, el estudio de caso tiene dos inconvenientes: primero, con un universo complejo y amplio como lo es los municipios en México, es prácticamente imposible realizar observaciones cualitativas agudas y detalladas en un número significativo de experiencias (tanto por el grado requerido de profundidad en las observaciones como por las limitaciones de recursos), y segundo, los estudios de caso no son una herramienta que permita realizar fácilmente comparaciones y análisis de tendencias a causa de la dificultad para controlar las variaciones necesarias que permitan una comparación válida (Arellano, 1996).

Tomando en consideración tales elementos, esta investigación desarrolla estudios de caso controlados y limitados a través de una estructura conceptual base. Esta alternativa permite el estudio de realidades complejas de una manera sistemática, sin pretender realizar una observación completa y acabada de cada experiencia. De esta manera, se busca obtener información clave o estratégica sobre las bases, supuestos, capacidades organizativas, logros, alcances y posibilidades de institucionalización de los programas de participación social coordinadas por gobiernos locales. Una vez realizado esto, se propone un análisis comparativo limitado que nos permita observar ciertas tendencias y reflexionar sobre las cualidades y dificultades que se presentan en la realidad respecto de este tipo de estrategias. Si bien el estudio comparativo no permite, tal cual es realizado en esta investigación, generalizar tendencias, sí permite ofrecer una interpretación plausible y con claras implicaciones prácticas respecto de los programas de participación ciudadana en diversos gobiernos locales en México. La sistematización realizada de obstáculos, estrategias, éxitos y fracasos generados por diversos gobiernos locales en la aplicación de políticas participativas, puede ofrecer lecciones y propuestas útiles para otras realidades locales.

En la siguiente parte se desarrolla brevemente la discusión respecto de la problemática de la participación como instrumento de gestión y como fenómeno de acción colectiva, dos formas de definir el fenómeno que no son del todo compatibles. Primero, ubicamos la cuestión de la participación en el debate sobre la modernidad y la reforma del Estado en México, y después realizamos una discusión teórica respecto al problema de la participación como instrumento de gestión del desarrollo social. Con base en esta discusión se desarrollan las justificaciones esenciales que dan sentido a la presente investigación.

En la tercera parte se presenta la metodología aplicada para obtener la información y desarrollar la interpretación que se plasma en la cuarta parte. En esta cuarta parte, se proponen diversos esquemas y mapas analíticos que permitan el desarrollo de ciertas conclusiones parciales así como de la insinuación de algunas estrategias prácticas a considerar por los gobiernos locales cuando desarrollan programas de participación ciudadana.

II. El dilema de la participación organizada como instrumento de gestión

a) La participación social en el debate acerca de la modernización y la reforma del Estado: entre descentralización y democratización

El debate actual acerca de la participación social ha cobrado mayor fuerza en el contexto de la reivindicación de los valores de la democracia y el pluralismo, así como en el cuestionamiento de las políticas del *Estado de bienestar*. En esa medida, la discusión sobre la plausibilidad de la participación como instrumento de una gestión pública "exitosa", se inscribe dentro de las posibilidades de rediseñar una política social que plantee salidas al dilema nodal de los *estados populistas y benefactores*; es decir, escapar, por un lado, a los riesgos sociopolíticos de suspender repentinamente los subsidios básicos en alimentos, transporte, creación de fuentes de trabajo y otros fines similares y, por el otro, al problema financiero que implica la implementación de una política social populista e inclusiva de todos los sectores sociales (Rosanvallón, 1989).

En el contexto de la agudización de los problemas de legitimidad y de crisis fiscal de los estados contemporáneos se han vislumbrado, dentro del marco de la llamada reforma del Estado, dos procesos básicos que competen a las instancias municipales, las cuales constituyen, al fin y al cabo, las vías institucionales más inmediatas para la canalización de las demandas de la población; nos referimos, básicamente, a la descentralización administrativa acompañada de un proceso de federalización y reconocimiento de los gobiernos locales, lo que en nuestro país se ha conocido como el Nuevo Federalismo. No obstante, la descentralización no puede ser concebida únicamente como un proceso gubernamental, de reconocimiento a las diversas instancias político-adminis-

trativas, puesto que también implica un proceso macrosocial de más largo alcance (Guillén, 1996).

En ese sentido, la llamada descentralización, que entraña precisamente el fortalecimiento de los niveles de gobierno estatal y municipal no puede resolver por sí misma los dilemas tradicionales de la relación entre el gobierno y la sociedad, o bien entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Aún más, estas reformas en el plano administrativo, fiscal, e incluso político, que sin duda fortalecen las competencias de los gobiernos municipales, no garantizan por sí mismas la edificación de una relación democrática entre gobierno y sociedad local.

Sin embargo, la recuperación de algunas competencias de los gobiernos locales, la emergencia de *nuevos* actores políticos en esos espacios, "la ciudadanización" de las instancias organizadoras de los procesos electorales, en alguna medida el surgimiento de una ciudadanía organizada, la posibilidad de la alternancia política, e incluso el mismo ascenso electoral de partidos de oposición en algunas latitudes del país, han sido incentivos importantes para recuperar, desde los gobiernos municipales, la idea de la participación social como un instrumento central en los procesos hacia una *nueva* modalidad de la gestión pública (Cabrerero, 1994).

Lo anterior no significa que no reconozcamos los obstáculos que enfrenta un proyecto de tal envergadura; la descentralización no puede obviar la herencia institucional de un sistema político autoritario y, en consecuencia, de una cultura política impregnada de esa tradición. Estos elementos acotan, sin lugar a dudas, el alcance de los intentos de apertura, de tal suerte que los procesos de toma de decisiones públicas siguen desarrollándose de forma ajena a la interacción ciudadana, aun cuando la apertura en materia electoral se torne día a día más plausible. En esa medida, y a pesar de tal apertura, la reforma política debe ser complementada en los niveles propiamente locales, puesto que las instituciones del ámbito microlocal deben cumplir precisamente esa función: la de interactuar y hacer viable la participación de los habitantes concretos y no sólo la de los *ciudadanos virtuales*.

De tal suerte, tanto la participación social como la representación política constituyen al mismo tiempo, elementos nodales tanto del proceso de descentralización como del de democratización, los cuales no pueden ser concebidos como sinónimos. Estos procesos de descentralización y democratización deben extenderse a todos los ámbitos donde la relación entre sociedad y gobierno no es sólo necesaria, sino

imprescindible para impulsar el desarrollo regional integral. Y es precisamente en este terreno donde vislumbramos otro de los obstáculos para impulsar dichos proyectos, el hecho mismo de que en el diseño institucional mexicano no se considere a las instancias locales (ayuntamientos, cabildos y demás órganos de gobierno) como organismos impulsores y promotores del desarrollo regional (Guillén, 1996).

En otros tiempos, bastaba desarrollar alguna capacidad de gestión ante instancias estatales y federales para que un grupo local o regional obtuviera recursos y desarrollara algún proyecto, obra o actividad; o bien, bastaba mantener una relación clientelar con algún funcionario público para emprender negociaciones y obtener favores, sin considerar a las instituciones municipales. Ahora, para fortalecer en términos reales la figura de la municipalización, es necesario concebir al ámbito local como el punto de partida de las iniciativas, de los proyectos y de la vía de canalización de las demandas ciudadanas, y, en este sentido, no sólo aludimos al debate actual acerca del federalismo —por ejemplo, en materia fiscal, donde se habla de elevar la transferencia de recursos y competencias a los ayuntamientos—, sino además a la demanda de estas instancias no sólo de otras potestades fiscales, sino de una mayor competencia en las decisiones sobre el desarrollo e implementación de políticas municipales.¹

En suma, la apuesta no se dirige exclusivamente al incremento de sus capacidades instrumentales y financieras; los municipios no sólo requieren obras y servicios públicos, sino también requieren rediseñar la función pública del gobierno local en su relación con los habitantes, al igual que con el gobierno estatal y federal (Guillén, 1996).

Sin embargo, no pretendemos una apología de los gobiernos municipales en sí mismos. Más aún, reconocemos en ese nivel las limitaciones que impone las restricciones en algunos casos de capacidades administrativas, incluso de la propia dinámica de la política local, y la pugna entre grupos de poder, o, por ejemplo, la cultura política heredada de un régimen presidencialista, donde el ejecutivo local asume funciones de liderazgo que, en muchos casos, obstaculizan la participación ciudadana, y aun la de otros integrantes del ayuntamiento y del propio cabildo, instancia que no sólo debería ser un órgano consultivo del gobierno municipal, sino además ejecutor y promotor de acciones gubernamentales (Azis, 1994; Rivera, 1996).

¹ Un trabajo interesante acerca de la posibilidad y el papel de los gobiernos locales en el rediseño e implantación de políticas sociales lo encontramos en Ziccardi, 1997.

Aún más grave resulta observar un problema crucial de las administraciones municipales en nuestro país: el de la falta de continuidad en los proyectos y planes de desarrollo de un periodo de gestión a otro. En esa medida, nos parece urgente redefinir políticas de desarrollo de más largo plazo que no respondan sólo a problemáticas coyunturales, en muchos casos electorales, sino al diseño de una política de desarrollo municipal integral que priorice problemas y necesidades, y plantee soluciones viables frente a intereses y proyectos políticos de partidos y grupos de poder local (Rivera, 1996).

Ésas son las razones básicas que nos han conducido a sugerir un rediseño de la función pública del municipio, por un lado, pero también un rediseño institucional del gobierno municipal que permita cumplir con las funciones y expectativas que impone la federalización, como demanda no sólo gubernamental sino fundamentalmente ciudadana en la tarea de gobernar (Ziccardi, 1995). En este contexto se inscribe la reflexión acerca de la participación social como un elemento básico de este doble compromiso.

b) Participación: ¿un instrumento de gestión?

Una vez que hemos ubicado la cuestión de la participación en el debate sobre modernización y descentralización en México, nos parece conveniente cambiar el nivel del discurso y realizar algunas digresiones teóricas sobre el fenómeno participativo. De esta manera, aquí desarrollamos la discusión conceptual sobre la cuestión de la participación organizada. Mediante esta discusión fue como se construyó el marco de categorías para realizar el análisis de los diversos casos y permitir el examen de tendencias a través de su ubicación en el espacio categorial previamente constituido. No se trata aquí de hacer una revisión bibliográfica sobre el tema de la participación, sino de hacer explícitos los elementos conceptuales sobre los que la presente investigación descansa.

Es de llamar la atención que la participación ciudadana organizada aparezca en el espacio sustantivo de acción gubernamental en algunos países cuando aparentemente estamos transitando por un momento histórico que resalta la capacidad individual y los mecanismos de mercado para desarrollar actividades eficientes. Éstos son claramente definidos como mecanismos impersonales, la racionalidad colectiva se da “automáticamente”, es decir, no conscientemente. Llama la atención porque se podría pensar que existe una especie de confusión

entre plantearse la capacidad de participación organizada y la tendencia a observar la realidad social como un flujo complejo de acciones individuales que de manera inconsciente producen comportamientos colectivos tendientes a la eficiencia. Más claramente, parece existir una contradicción entre plantearse soluciones racionales colectivas de participación en un mundo que hace hincapié en la racionalidad del comportamiento individual como fuente básica de racionalidad.

Esta contradicción es salvada, sin embargo, si partimos de una definición instrumental de la participación organizada. Desde una visión instrumental de la participación, la fuente sustantiva de racionalidad es el individuo, y es la acción colectiva un instrumento, un medio, para alcanzar ciertos objetivos explícitos. Es decir, la acción colectiva es un tipo particular de extensión de la racionalidad individual, donde la constitución “natural” de acciones colectivas es guiada por ciertos mecanismos e incentivos institucionales a partir de comportamientos individuales. El auge de políticas guiadas por el principio de la racionalidad individual “paramétrica” (definida así por Elster, 1979) y de estrategias de acción colectiva guiada sustantivamente por “incentivos” dirigidos a la racionalidad individual en contextos institucionalizados de valores (North, 1993), nos habla de una tendencia precisa hacia una definición netamente instrumental de la acción colectiva. Esta visión parte de la premisa de que el comportamiento colectivo está constituido elementalmente por el comportamiento de individuos racionales que requieren, para el alcance de sus objetivos, la interrelación con otros individuos racionales. La acción colectiva es un medio de poder, un medio por el cual los individuos pueden alcanzar más plenamente sus valores individuales (Arrow, 1970, p. 16). En otras palabras, la acción colectiva es observada como un instrumento a través del cual los individuos alcanzan objetivos explícitos con la intención específica de aprovechar las diferencias y talentos distintivos de cada individuo en un mecanismo de especialización de funciones (Arrow, p. 19).

La visión instrumental de la acción colectiva tiene una serie de ventajas. Entre las más importantes, está el hecho de que simplifica las motivaciones e intenciones de los participantes a esquemas identificables, justificables y definibles *ex ante*. Los individuos que cooperan en empresas colectivas lo hacen motivados por claros incentivos que impactan en sus valoraciones de preferencias y en sus razones de participar. La acción colectiva obtiene así las posibilidades de encontrar un razonamiento explícito respecto a las razones de cooperar, así como

sobre la “intención colectiva” que impulsa la participación organizada. En otras palabras, uno puede definir, buscando las cadenas medios-fines adecuadas, “qué” es lo que la acción colectiva busca. La segunda ventaja, relacionada con la anterior, es que al permitir suponer una intencionalidad y una cadena uniforme medios-fines “colectiva”, permite definir estrategias de intervención sobre los incentivos individuales y los mecanismos organizacionales y legales que faciliten el tránsito de las acciones individuales para el alcance de los objetivos colectivos. Si conocemos qué buscan los individuos de manera racional, requiriendo la interrelación con otros individuos racionales, y conocemos o podemos observar esta intencionalidad y hacer el seguimiento de los medios requeridos y factibles de obtener para alcanzar tales objetivos, entonces es posible definir acciones específicas para moldear los incentivos y el control y modificación de los mecanismos valorativos e institucionales que facilitan el flujo de la acción individual para el alcance de los objetivos colectivos.

Una visión instrumental de la participación organizada de colectividades permite entonces la planeación y el diseño de mecanismos formales para guiar e incentivar ciertos comportamientos para “racionalmente” alcanzar los objetivos colectivos deseados.

Sin embargo, parecen existir también serios límites que impone esta definición instrumental de la participación organizada. En este espacio se subrayan solamente los límites que se encuentran a partir de una “disección” de los supuestos de la acción colectiva desde la propia visión instrumentalista. Existe una serie de límites que surgen de marcos analíticos radicalmente distintos (desde ciertas escuelas de etnología o de teoría de la organización, por ejemplo) que sería muy largo enumerar y explicar, y escapan a los fines del presente estudio. Además, de alguna manera, la “disección” de los supuestos instrumentalistas, creemos, sintetiza muy concretamente algunos importantes argumentos que provienen de esas otras visiones.

Desde un punto de vista que mantiene el supuesto de que la acción colectiva está constituida, como elementos, por acciones de individuos racionales, existe el dilema de la “irracionalidad” del comportamiento individual guiado por objetivos colectivos. Una teoría instrumental de la decisión colectiva asume:

- Que se tiene un grupo dado de agentes, de tal manera que el problema de la justificación normativa de los límites de la colectividad no aparecen.

- Que los agentes confrontan una serie dada de alternativas, por lo que la manipulación de la agenda no entra en discusión.
- Que las preferencias de los agentes están dadas, por lo que adaptación o cambio de preferencias no son considerados.
- Que las preferencias son ordinales, por lo que no hay cabida para la discusión de la "intensidad" de las preferencias o para compararlas entre los individuos (Elster, 1983, p. 30).

De esta manera, una gran parte de la complejidad de las empresas colectivas es reducida a través de supuestos clave. En el momento en que en una realidad específica, por ejemplo, la organización colectiva observada es tan flexible que individuos entran y salen de la organización, o existe una jerarquía que impone por mecanismos culturales o coercitivos ciertos valores, o las preferencias de los individuos y de la colectividad están en negociación constante, o ciertos valores parecieran tener un sustento o motivan a las personas más allá de su definición formal (existiendo motivaciones implícitas no-normativas), entonces una postura instrumental de la acción colectiva encuentra severos problemas para interpretar el fenómeno y, más aún, para proponer intervenciones racionales sobre incentivos o estructuras institucionales. Simplemente, no habría base para identificar "desde afuera" la estructura de preferencias, sin estar imponiendo "desde afuera" las preferencias consideradas por una persona o un cierto grupo como las preferencias "correctas" o "racionales". La aparente neutralidad de la visión racional se rompe en el momento en que el supuesto de homogeneidad de valores y preferencias no es encontrado en la realidad, con lo que la visión racional se convierte en uno más de los partidos en lucha por dar posición privilegiada a su escala de valores en la lista de preferencias.

En este sentido, la visión instrumental de la acción colectiva, de la participación organizada, tiene dificultades importantes para observar la dinámica particular que las relaciones entre los individuos genera. Tal parece que esta dinámica de la realidad habla de la capacidad de la acción colectiva para alcanzar una serie de objetivos a partir de medios no estandarizados ni precisados, de valores en conflicto, de preferencias disímboles y heterogéneas y de escalas valorativas múltiples.

A la luz del rompimiento de estos supuestos, la acción colectiva aparece como un espacio más complejo donde la identificación de objetivos y la generación de incentivos para mejorar los espacios insti-

tucionales de interacción en busca de eficiencia, parecieran encontrar importantes limitaciones.

Desde un punto de vista instrumental, la racionalidad colectiva aparece como una cuestión de coordinación o agregación de preferencias individuales. Sin embargo, en la realidad observable, es probable encontrar que existen organizaciones colectivas que escapan de la lógica de las preferencias individuales, o que, por lo menos, generan dinámicas que van más allá de una identificación de cadenas medios-fines como justificación de cualquier acción de los individuos participando organizadamente.

Recuperemos entonces el argumento básico de la presente investigación. La participación organizada de la sociedad ha aparecido en espacios locales de gobierno como un instrumento sustantivo para el desarrollo social. Se han diseñado, impulsado e implementado diversos programas de desarrollo social que parten de la premisa de que la participación organizada es sustantiva para el verdadero éxito de estos programas sociales, escapando de las lógicas estrictamente asistenciales.

La preocupación sustantiva es en este sentido el hecho de que se plantee *a priori* la participación organizada como un instrumento factible de moldear y dirigir por instrumentos netamente racionales y desde afuera. En otras palabras, la preocupación sustantiva de esta investigación está relacionada con la confianza que existe en los programas de desarrollo social que plantean la participación organizada como un instrumento de política y de gobierno para hacer eficiente la política de desarrollo social.

El presente estudio busca examinar diversos casos en los que la participación organizada de la ciudadanía ha sido plasmada por los gobiernos locales como elemento sustantivo para el alcance de los objetivos de desarrollo social. La búsqueda va dirigida a discernir, a través del estudio de diversas experiencias, los diferentes mecanismos de formación, estructuración e interrelación de organizaciones de participación ciudadana para el desarrollo social. El objetivo es observar la dinámica compleja de estas organizaciones para la participación que, al escapar de una lógica puramente instrumental, generan una serie de limitaciones y problemáticas que deberían ser consideradas por cualquier proyecto gubernamental de esta índole.

III. Metodología

a) De qué hablamos cuando hablamos de participación social en los gobiernos locales

En este apartado pretendemos acentuar la idea de que, si bien es cierto que los municipios mexicanos han emprendido un proceso de modernización administrativa, e incluso financiera, no es posible derivar de tales innovaciones en los niveles estructural-funcionales, innovaciones en el nivel de las actitudes, comportamientos individuales-sociales y de los mecanismos de interacción entre gobierno y sociedad.

En ese sentido, hemos partido de una noción básica acerca de la participación social, la cual no sólo significa la apertura de canales de comunicación en los gobiernos municipales, sino también estamos pensando en la posibilidad de la toma de decisiones participativa. Con esta noción sobre el significado y la relevancia de la participación social pretendemos indagar en este documento *cuál es el grado de involucramiento de la población y hasta dónde la participación constituye un elemento nodal en la gestión municipal*, vista propiamente como un proceso de retroalimentación del funcionamiento de procesos, que implica dirección, gestión, pero también legitimación de los gobiernos locales (Cabrero, 1994).

De tal suerte, esta noción de participación, si bien nos permite acotar los marcos de análisis a las formas en que se impulsa, se organiza y se desarrolla el proceso de participación social en las labores del gobierno local, al mismo tiempo nos permite recuperar una dimensión básica de los conflictos municipales; nos referimos al rejuego cotidiano entre administración y política. Por un lado, en la administración municipal de bienes y servicios se condensa y se expresa también la dinámica política local-regional-nacional; pero, por otro lado, en el ejercicio mismo del poder político se legitiman o validan las funciones de la administración y la gestión municipal (Ziccardi, 1995).

Es así como consideramos la participación social como un dispositivo de legitimidad política de los gobiernos locales, pero al mismo tiempo como un dispositivo de viabilidad financiera y sustentabilidad institucional de los gobiernos municipales. Y no sólo como dispositivo gubernamental, sino además como la posibilidad de reconstrucción y redefinición de los vínculos entre el gobierno y la sociedad local, en una suerte de generación de *un pacto social local*, que entraña no sólo la desconcentración de recursos, competencias y facultades (tampoco se

trata de crear otras estructuras institucionales para la participación, que engrosarían los cuerpos burocráticos), sino el impulso del desarrollo de la acción organizada de la sociedad con la idea de establecer una cogestión entre el gobierno y los habitantes de las localidades (Reilly, 1994; Villasante, 1995; Ziccardi, 1997).

No obstante, sabemos que la participación ciudadana en el gobierno local tampoco garantiza en sí misma la eficacia administrativa, o incluso la idea de un *buen gobierno*, pero sí creemos que la participación de los habitantes de las localidades abre la posibilidad de una nueva experiencia de gestión que implica necesariamente corresponsabilidad y, por lo tanto, la posibilidad de una gobernabilidad local que no tenga que discernir entre eficiencia y democracia, sino que, por el contrario, en tanto gobernabilidad, pueda unir los dos puntos de una misma coordenada: descentralización y democratización (Villasante, 1995).

Partiendo de tales consideraciones sobre la relevancia de la participación, y del reconocimiento de que en las sociedades locales se expresan una gran pluralidad de actores e intereses insertos en dinámicas sociopolíticas de más largo plazo, intentaremos un análisis de algunas experiencias que se han generado a partir del impulso institucional de la participación en los gobiernos locales. No pretendemos generalizaciones; más bien ubicaremos algunas tendencias y perspectivas en los municipios mexicanos.

b) Apuntes metodológicos para el estudio de la participación social en los gobiernos locales

En este apartado pretendemos aportar algunos elementos analíticos al debate contemporáneo acerca de la viabilidad de la participación, razón por la cual, más que una presentación de casos y experiencias concretas, hemos optado por una reflexión, a partir de algunas coordenadas analíticas básicas, acerca de las modalidades y mecanismos de la participación social en los programas impulsados a través del gobierno municipal. La intención central radica en observar los dilemas y las perspectivas de la participación organizada como un instrumento de desarrollo social, parte del proceso de gestión pública en los gobiernos locales.

La idea primaria del análisis de la participación social en los municipios pretendía dar cuenta de la relación entre las organizaciones comunitarias existentes en las localidades y el gobierno municipal, con

la idea de ubicar cuáles eran los conflictos que se generaban en la coordinación de distintas formas de organización al desarrollar conjuntamente programas sociales. Es decir, los efectos de la relación entre organización burocrática y organización comunitaria rigió los puntos nodales de la primera fase del análisis; sin embargo, una vez que nos ubicamos en el terreno y asistimos a los diversos municipios, encontramos que, en la mayor parte de éstos, eran escasas las experiencias de formas de organización comunitaria previamente constituidas e institucionalizadas que estuvieran desarrollando labores conjuntamente con el ayuntamiento, lo cual podría favorecer un desempeño diferenciado de las normas y principios impulsados desde los gobiernos municipales.

En ese sentido, para traducir metodológicamente nuestro planteamiento esbozado en el apartado anterior acerca de la participación social no sólo como el involucramiento en proyectos y comités vecinales, sino también como participación en la toma de decisiones públicas, diseñamos una *matriz relacional* que pretendía dar cuenta de la relación gobierno-sociedad local a través de tres niveles básicos: el primero, el *nivel contextual*, nos permitió ubicar algunas de las características generales de los municipios, fundamentalmente rasgos relativos a características sociogeográficas y económicas —ubicación geográfica, extensión territorial, número de localidades, infraestructura urbana, características demográficas—, así como algunos antecedentes históricos básicos de la dinámica sociopolítica local.

En el segundo nivel, *el relacional*, ubicamos a los actores más relevantes del proceso de interacción gobierno-sociedad local, registramos el tipo de participación ciudadana que se ha generado en el municipio —mecanismos de obtención de recursos, formas y modalidades de constitución de comités y asociaciones para el trabajo colectivo—, así como los mecanismos de regulación de los procesos de interacción sociedad-gobierno.

En un tercer nivel analítico ubicamos los *ciclos valorativos de la organización*, fundamentalmente la experiencia de organización según los actores, los motores o incentivos para la participación, el juego de expectativas mutuas y las innovaciones y percepciones de la red gobierno-organización-sociedad.

Consideramos que una exploración empírica de cada uno de estos niveles nos brinda la posibilidad de comprender cómo se genera la participación social en relación con los gobiernos locales. A partir de este mapa generamos herramientas conceptuales con la idea de definir

algunas tendencias básicas de lo que ocurre hoy en día en los municipios mexicanos y, al mismo tiempo, experimentar hasta dónde tal dispositivo puede ser un instrumento de la gestión municipal.

La participación organizada fue observada desde varias aristas, dada la combinación de los elementos aportados por la matriz relacional: a través de los principios de solidaridad colectiva y de participación o acción instrumental, recuperando las distinciones entre participación institucionalizada y no institucionalizada, así como la idea de organización social autónoma en contraposición a la de organización “inducida”, en este caso por las autoridades municipales. El análisis distingue dos momentos básicos: primero, por tipo de participación, y segundo, por tipo de organización.

Cuando nos referimos a las *formas de participación* que apelan a principios de solidaridad colectiva estamos considerando sobre todo los siguientes parámetros: una iniciativa surgida de la comunidad, que se sustente en organizaciones comunitarias con intereses colectivos, políticos y económicos de corto y largo plazo presentes en sus estrategias de acción, y que se genere, además, una colaboración gobierno-sociedad tanto en trabajo conjunto como en la implementación y diseño de programas y proyectos que implican manejo de recursos y, al mismo tiempo, priorización y planeación de obras y acciones.

Cuando hablamos de una participación instrumental estamos considerando las siguientes características de la participación: iniciativa externa a la comunidad; no se requiere en este caso una organización colectiva, sino solamente una participación organizada; el predominio de intereses específicos y la búsqueda de beneficios individuales inmediatos; y cierta separación entre el diseño y la implementación de programas y proyectos.

En relación con el *tipo de organización* social partimos de una distinción entre organización autónoma y organización “prediseñada” por las autoridades municipales. En el primer caso, una organización autónoma implica ciertos mecanismos de participación democrática, en tanto inclusiva de un amplio sector de los habitantes de las localidades, así como la existencia de mecanismos de coordinación con las autoridades municipales. En el segundo caso, una organización prediseñada supone: la inducción de actividades por las autoridades, la imposición de ciertos mecanismos de participación “democrática” insertados en estructuras municipales o de agencias externas.

Con lo anterior no pretendemos señalar que existen tipos puros de organización y participación social; de hecho, la riqueza de las expe-

riencias y la combinación misma de estos elementos en la realidad nacional nos impiden efectuar generalizaciones, más bien intentamos *mapear* algunos de los rasgos típicos de la participación social en los espacios locales y cómo éstos se relacionan en mayor o menor medida con los municipios de población eminentemente rural, o bien urbana, o con aquellos que tienen experiencia previa de trabajo conjunto con las autoridades municipales.

En esa medida, el análisis de la *matriz relacional* no estuvo determinado por relaciones cerradas entre un tipo de hallazgos del nivel 1 con otro del nivel 2 o 3, obligadamente sino que la combinación de los diversos elementos captados a través de este esquema nos permitió enriquecer nuestra perspectiva analítica e incorporar nuevas pistas a medida que transcurría nuestro trabajo de investigación.

Los cuestionarios se desarrollaron en dos ámbitos: por un lado, con las autoridades municipales, y por otro, con los integrantes de los comités municipales de participación; en algunos casos tuvimos la oportunidad de asistir a las asambleas de constitución de comités, o bien a sesiones de evaluación de proyectos, obras y programas, lo cual también posibilitó el registro de información a través de la observación de los actores en el escenario. En este caso, pudimos constatar los papeles relacionales que éstos cumplen, así como las características y modalidades tanto de la evaluación como de la percepción de los actores mismos.

Las tendencias que a continuación presentamos se derivan del estudio realizado con una muestra de doce municipios² urbanos y rurales.

IV. La experiencia de la participación social en los gobiernos locales. Las coordenadas del análisis. Tendencias e interpretación

a) Participación solidaria

La participación social constituye en mayor medida un elemento de la gestión pública municipal donde observamos mayor desarrollo de cierto sentido de solidaridad al interior de los comités de trabajo, pero también en la relación entre gobierno local y organización ciudadana; esto es así

² Lo que aquí hemos tomado como muestra de los municipios mexicanos no constituye una muestra estadística, fue elegida circunstancialmente y sólo pudimos controlar que en dicho conjunto reuniéramos municipios gobernados por los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), así como una proporción similar de municipios urbanos y rurales.

a partir de cierto recurso de cooperación colectiva que posibilita la acción pública en una suerte de acción conjunta entre gobierno y sociedad, lo cual implica compartir los éxitos y los fracasos en el proceso de cogestión, es decir, corresponsabilidad.

Lo anterior nos plantea dos dilemas básicos acerca de "*los avances en colectividad*":³ primero, cómo surgen esos esfuerzos colectivos y solidarios; segundo, en qué condiciones los actores pueden emprender una acción común cuando no puede notarse la presión de algún agente externo.

Nuestros recorridos arrojaron luces sobre posibles respuestas. Una vez más es necesario decir que el actor no se rige exclusivamente por criterios de racionalidad, con cálculo de medios-fines, sino también por criterios concernientes al sentido de solidaridad de los integrantes de la organización y la comunidad, así como en relación con la identidad del individuo socializado. Es decir, los participantes en una interacción, a través de sus relaciones cotidianas se nutren en el saber cultural y producen a la vez su pertenencia a los colectivos y su propia identidad.

Con esto pretendemos subrayar que las redes de pertenencia funcionan como mecanismos para involucrar y comprometer a los integrantes de una comunidad a participar en acciones colectivas, disminuyendo los costos individuales de inversión en la cooperación; en ese sentido, la organización social se nutre, para conseguir recursos, respaldo, oportunidades, en suma, para incentivar la participación, de esas redes de pertenencia a la comunidad, y que precisamente sus experiencias previas sirven de soporte para constituir los campos de solidaridad.⁴

En esa medida, el repertorio de acciones comunes previas funcionan como un elemento privilegiado para el recurso cooperativo. Las localidades donde encontramos experiencias previas de organización y trabajo conjunto coincidió con las experiencias más notables de participación social. Es decir, si bien en muchos casos la participación fue impulsada en principio por la administración municipal y el ayuntamiento, ésta logró hacerse efectiva en la población gracias a que los habitantes contaban con experiencia colectiva que aludía a *beneficios*

³ Un trabajo interesante que plantea estos dilemas a partir del análisis de algunos experimentos populares de organización social en América Latina se encuentra en Albert O. Hirschman, 1986.

⁴ Acerca de la idea de los campos de solidaridad como constructos sociales que generan un espacio de certidumbre e identificación para los actores, véase Estrada Saavedra, 1995.

*intangibles*⁵ anteriores, por lo cual fue posible reactualizar dichas experiencias en los momentos en que se apeló a la participación organizada conjuntamente con el gobierno municipal.

Partiendo de tales consideraciones, podemos notar que los casos en los que se logró impulsar proyectos que despertaron la acción colectiva en sentido más solidario fue en aquellos lugares donde:

a) Existían organizaciones, ONG, por ejemplo, que impulsaron el trabajo comunitario *desde afuera*, es decir, donde hubo presencia de agentes externos que apoyaron la labor de convencimiento y organización.

b) Los pobladores tenían alguna experiencia de trabajo colectivo, ya fueran cooperativas, organizaciones de colonos o experiencias en trabajos comunes por calle, colonia, comité de obra, por ejemplo.

También se presentó una tercera modalidad:

c) Donde se había trabajado anteriormente con algún gobierno municipal y la percepción de los pobladores, en relación con la experiencia, era positiva; es decir, los *beneficios intangibles* condujeron a una relación más estrecha y cordial con los miembros de comités y coordinadores de programas y proyectos sociales, buscando así nuevas formas de acción cooperativa.

Esas experiencias previas permitieron un aprendizaje normativo acerca de las formas de organización como entramados socioculturales que posibilitaron las mediaciones entre la sociedad y el gobierno, esto en el caso de actores que se desempeñaron como intermediarios, por ejemplo, organizaciones sociales, ONG y algunos líderes naturales de colonia o barrio; pero también en el caso en el que los comités de obra o asociaciones de colonos y barrios emprendieron tareas conjuntas con el gobierno municipal, puesto que su experiencia funcionó como referente para emprender dichas acciones.

Encontramos algunos casos notables con dichas modalidades: Zaragoza en Veracruz y Cuquío en Jalisco. En el primer caso, la existencia previa de una organización social (el Comité de Defensa

⁵ Estamos recuperando las ideas de *beneficio tangible* y *beneficio intangible* que sugiere Albert O. Hirschman (1986). Nos referimos con beneficio tangible a los recursos materiales que pueden obtenerse a través del acto de emprender una acción conjunta, mientras nos referimos a beneficios intangibles como la experiencia acumulable que se genera a partir de un recurso cooperativo. De tal forma que, cuando una cooperativa tropieza, los beneficios intangibles, en tanto aprendizaje colectivo, pueden convertirse también en pérdida, y la desmoralización por las esperanzas que se han disipado producirán deslealtad entre los miembros, a la par, quizás, de señales de corrupción entre el personal. De este modo, los beneficios (o las pérdidas) intangibles ejercen un efecto importante sobre los tangibles, y los complican en lugar de compensarlos. Por tal razón, asegura Hirschman que las cooperativas (acciones de cooperación) están siempre en excelente o en pésima forma, más que las empresas privadas. Véase Hirschman, 1986, p. 76.

Popular de Zaragoza) con la colaboración de una ONG exterior, el Equipo Pueblo, posibilitó en alguna medida un repertorio de experiencia en organización que logró institucionalizarse a través de la constitución de un Consejo de Desarrollo Democrático municipal, el cual ha impulsado un amplio proceso de participación en labores de cogestión y planeación municipal. Cabe señalar que, en dicho caso, existe también la presencia de un agente impulsor de cierto sentido de solidaridad social y “una ética de trabajo comunitario”: las Comunidades Eclesiales de Base (CEB).

En el segundo caso, Cuquío, Jalisco, es un municipio que cuenta también con presencia de una ONG externa, la cual realiza trabajos de asesoría administrativa en el municipio (ACCEDDE). Al igual que el municipio anterior, cuenta con la presencia de un grupo formado en la tradición de las CEB y una organización social (Organización Campesina Independiente de Jalisco), como antecedentes de organización social autónoma previos al trabajo conjunto con el gobierno municipal, los cuales lograron impulsar un esquema de participación amplio a través de la constitución de un consejo permanente que prioriza, planea y diseña proyectos públicos. De tal forma que, más allá de los cambios de un periodo de gestión a otro, el municipio ha logrado institucionalizar un esquema tanto de organización social como de participación que apela constantemente a las redes construidas previamente por los habitantes de las localidades que integran este municipio.

En estos casos, las estructuras y reglamentos que habían sido diseñados para la organización social fueron incorporados en la labor de los Consejos de Desarrollo Municipal y reactualizados conjuntamente entre el gobierno y la sociedad local.

En relación con los gobiernos municipales, los beneficios intangibles de la experiencia previa de organización condujeron también a la obtención de beneficios tangibles, puesto que resultaron menores los costos de organización y mayores las posibilidades de emprender proyectos conjuntos, cuyos costos aminoraron con la mano de obra y la gestión de los habitantes. En esos casos, la participación social se convirtió en un instrumento fundamental de la gestión pública municipal, más allá de las reglamentaciones institucionales para la participación; por ejemplo, encontramos municipios donde el grado de formalización de los canales de participación era bajo, pero funcionalmente éstos se hacían efectivos a partir del recurso de cooperación.

Sin embargo, también el recurso cooperativo generó algunos dilemas básicos: primero, cómo impulsar la continuidad y permanencia del

entusiasmo hacia la organización y la participación social, pero al mismo tiempo la posibilidad de que la organización no fuera cerrada⁶ a un grupo particular de habitantes, sino que lograra extender sus tentáculos hacia diversos grupos y sectores sociales, así como diversificar los focos de atención tanto en términos geográficos como de problemáticas en el municipio. En segundo lugar, el problema de la institucionalización de la participación, que no fuera sólo coyuntural, sino que lograra establecer un precedente hacia la construcción de mecanismos institucionales en los gobiernos, pero al mismo tiempo, que generara un sustrato sociocultural para la movilización de la comunidad hacia procesos de cogestión municipal.

Esta última problemática pone de manifiesto también la relevancia del orden afectivo y cultural en el funcionamiento de la organización, pero sobre todo nos brinda la posibilidad de comprender la utilización efectiva, por parte de los actores, de las potencialidades y oportunidades de la acción colectiva, así como de la producción de capacidades particulares, que condicionan siempre los resultados de esa acción.

En este caso, podríamos señalar uno de los obstáculos más frecuentes que refieren dichas experiencias: la constitución de liderazgos personalistas que en algún momento funcionaron como generadores y motivadores de una acción organizada entre barrios, colonias y el gobierno municipal, pero que a medida que se consolidaban y reconstruían dichas redes se convertían también en un elemento obstaculizador tanto del desarrollo de nuevas capacidades como del proceso de aprendizaje individual y colectivo. La conformación de élites, que dirigen y coordinan permanentemente los trabajos entre comunidad y gobierno local, puede conducir también a una fase de agotamiento de la organización social.

⁶ Estamos retomando en este caso la distinción básica entre organizaciones cerradas y organizaciones abiertas que plantea Michel Crozier (1990). En el primer caso se refiere sobre todo a empresas y dependencias públicas, mientras en el segundo caso, con organizaciones abiertas se refiere a un conjunto o sistema de relaciones que implican una acción organizada de los hombres. En suma, pretendemos entender a la organización en un sentido más amplio, como cualquier estructura de acción colectiva y, por lo tanto, como un universo de conflicto, y su funcionamiento como el resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades de sus miembros, que son contingentes, múltiples y divergentes, cuyo margen de acción también depende de las fuentes de poder de que disponen, por supuesto, del lugar y el papel que juegan en el medio organizacional.

b) Participación "instrumental". Entre evidencias que apuntan a relaciones más instrumentales

Sin ánimo de atribuir a los actores motivaciones únicas, podemos decir que, en municipios donde las redes de pertenencia y sociabilidad se encuentran mayormente dispersas, las relaciones cooperativas no alcanzaron a conformar organizaciones impulsadas por el principio de cooperación solidaria. Es decir, la acción colectiva se generó a partir de una convocatoria directa de las autoridades municipales, con objetivos muy acotados temporal y espacialmente.

La participación social adquirió rasgos más bien instrumentales, no sólo por los objetivos propuestos, ni solamente por la modalidad de la interacción entre la sociedad y el gobierno, sino además por la dinámica endógena de la interacción establecida entre los miembros de comités, donde la solidaridad estuvo ausente e imperó una relación más impersonal.

Este tipo de participación fue más común en los municipios en los que:

a) No existían antecedentes de organizaciones sociales consolidadas. Es decir, podemos hablar de cierto grado de desagregación comunitaria y por lo tanto de identidades frágiles.

b) En localidades donde no contaban con un referente anterior de participación conjunta con el gobierno municipal.

c) Donde la experiencia de trabajo colectivo anterior fue evaluada como negativa, bien fuera porque la relación gobierno-sociedad local era conflictiva en periodos precedentes (a causa de actos de corrupción, desacuerdos para fijar objetivos, priorizar obras y proyectos), o bien porque la relación intraorganizacional tuvo efectos desagregadores en la comunidad (conflictos de liderazgos, actos de corrupción, apatía, descontento e imposibilidad de generar acuerdos, entre otros).

En estos casos, la participación social no constituyó propiamente un elemento de la gestión pública de los gobiernos municipales, puesto que los miembros de la administración municipal no consideraron este mecanismo como posible instrumento de ejecución de programas y proyectos sociales, incluso, ni siquiera como coadyuvante en las labores de planeación y priorización de problemáticas municipales, es decir, como un instrumento de desarrollo municipal.

En este sentido, la participación, más que como un instrumento de gestión, fue vista como participación *gestionaria*, puesto que interesó fundamentalmente "la organización por representación" y legitimación

política del gobierno local ante la comunidad”.⁷ La participación apareció como un factor reglamentado por disposiciones estatales y, por lo tanto, necesario para cumplir formalmente con los requerimientos gubernamentales. Lo anterior hizo posible establecer algún grado de organización a través de la participación formalizada en comités de proyectos y programas generados desde los órganos ejecutores (ayuntamiento, dirección de obras públicas, consejos de desarrollo municipal, entre otros) y, en muchos casos, impuesta desde las administraciones municipales.

En este caso, la modalidad más recurrente fue la conformación de los Consejos de Desarrollo Municipal (Codemun), los cuales son coordinados directamente por los presidentes municipales, en muchos casos con ausencia de un cuerpo de ciudadanos que ejecuten los programas de desarrollo social, pero sí con la presencia formal de éstos. En algunos municipios se creó esta nueva estructura con el fin de cumplir con uno de los requisitos primarios para la transferencia de los recursos del ramo 26 (de apoyo prioritario a la pobreza extrema y las necesidades básicas), aun cuando en términos reales dicho órgano no funcione en coordinación con los habitantes del lugar.

La participación “inducida” desde los gobiernos municipales, en algunos casos, logró cierto grado de aprehensión por parte de las comunidades, por ejemplo, en el municipio de Vanegas, San Luis Potosí, que si bien fue una iniciativa del DIF municipal, logró generar cierta agregación en torno a un proyecto común de Desayunos Infantiles y, pese a que la participación es en gran medida instrumental, ha abierto la posibilidad de ir construyendo organización y generando alguna modalidad de participación (aun cuando limitada, puesto que adquirió rasgos puramente asistencialistas) en un municipio donde no existía iniciativa por parte de la sociedad para emprender algún proyecto de desarrollo con el gobierno municipal.

Actualmente, podemos decir que en ese municipio se está generando un proceso de aprendizaje colectivo de organización y participación gobierno-sociedad local que, aunque no conocemos sus resultados, parece estar sentando las bases para proyectos futuros. Mucho dependerá de la percepción y el trabajo de los actores involucrados en el proceso.

⁷ En este sentido, estamos recuperando algunas ideas de participación gestiona-ria que propone Tomasseta (1975), sobre todo en lo referido a generar ciertos mecanismos de participación con la idea de conservar institucionalmente la visión de una representación de diversos sectores en las funciones de gobierno, pero no en la labor de toma de decisiones y programación de prioridades.

En algunos otros municipios, el hecho mismo de no considerar la participación como elemento nodal de la gestión, condujo a una concepción individual de la mejora en las condiciones de vida, apelando a una participación y aportación en singular, donde cada individuo gestiona y promueve la satisfacción de sus necesidades propias, que al final de cuentas son necesidades sociales.

Un caso notable en este sentido lo encontramos en el municipio de Tepotzotlán, Estado de México, donde la concepción de la participación se tradujo en supervisión de obras y monitoreo de recursos, puesto que el gobierno municipal considera que quienes deben planear, coordinar y dirigir los trabajos en obra pública son “los integrantes de cuerpos profesionales”. En este sentido, se priorizó la participación ciudadana, en tanto participación individual con el gobierno local, puesto que los antecedentes de participación, por ejemplo en los comités de solidaridad, donde se intentó una participación ampliada en obras a través del trabajo comunitario, “albergaba aún la duda de éxito y eficiencia”.

En casos como éstos, la gestión y demanda de servicios y obras adquirió el carácter de demandas ciudadanas, reivindicando el derecho personal, individual, de los habitantes de las comunidades. Si bien en muchos casos dichas demandas se satisficieron en colectivo, la concepción cooperativa entre miembros de un mismo comité no fue clara, más bien se le dio prioridad a la participación individual, inmediata y localizada.

En esa medida, el horizonte de percepción del trabajo conjunto tuvo una lógica acotada en términos de medios-fines concretos. Los comités de obra fueron temporales y no lograron consolidar redes más amplias de pertenencia y coincidencia social, política o cultural, puesto que muchos de los integrantes de comités de obras y patronatos no tenían referentes comunes, algunos de ellos en ningún momento habían entablado una conversación, por ejemplo, ni pertenecían a un mismo círculo vecinal, y quizá su interés común, en tanto interés compartido, radicaba exclusivamente en la realización de una obra. Lo anterior fue observado sobre todo en zonas urbanas donde la presencia de habitantes no nativos del lugar es aún más amplia y donde la dinámica migratoria es fluida.

Estos casos fueron más comunes en sociedades locales urbanas, como en los municipios de San Luis Potosí, Mérida, Tepotzotlán, y en alguna medida en Querétaro y Teoloyucan; aunque no podemos decir que son formas exclusivas de los espacios urbanos, ya que también encontramos casos con estas características en Vanegas, San Luis

Matriz 2. Mapeo por tipo de organización

Organización autónoma	Zaragoza Cuquío	Teoloyucan Jojutla
	Vanegas	Mérida
		Querétaro
		SLP Tepotzotlán
Organización prediseñada	Tierra Blanca	
	Rural	Urbano

Definiciones:

Organización autónoma

- Participación democrática abierta
- Mecanismos internos de coordinación con autoridades

Organización predefinida

- Inducción de actividades por autoridades
- Participación democrática insertada en estructuras municipales o de agencias externas

Matriz 1. Mapeo por tipo de participación

Solidaridad colectiva	Zaragoza Cuquío	Teoloyucan Jojutla
		Querétaro
	Tierra Blanca Vanegas	SLP Mérida Tepotzotlán
Participación instrumental		
	Rural	Urbano

Definiciones:

Solidaridad colectiva

- Iniciativa surge de la comunidad
- Sustentada en organizaciones comunitarias
- Intereses colectivos políticos y económicos de corto y largo plazo
- Colaboración en trabajo e implementación

Participación instrumental:

- Iniciativa externa a la comunidad
- No requiere organización colectiva, sólo participación organizada
- Intereses específicos y búsqueda de beneficios individuales inmediatos
- Separación diseño e implementación

Potosí y en Tierra Blanca, Guanajuato, que aun siendo rurales, la participación es más cercana a la modalidad de participación instrumental, cuyos rasgos más característicos son que, por un lado, no requieren una participación colectiva, sino sólo una participación organizada, y por otro lado, que se apela fundamentalmente a intereses específicos y a la búsqueda de beneficios individuales inmediatos. Finalmente, pudimos observar también cierta separación entre el diseño y la implementación de programas y proyectos sociales.

V. Las perspectivas de la participación

El proceso de transición democrática que está viviendo México está lleno de contradicciones y a la vez de alternativas abiertas a la experimentación y exploración de nuevas vías de vinculación gobierno-sociedad; contradicciones en el sentido de que ante una economía más abierta y tendiente a la liberalización, es decir, tendiente a la construcción de espacios eficientes para la actuación individual, aparece como necesario desarrollar capacidades colectivas de participación ciudadana como requisito para la generación de viabilidad y suficiencia en los espacios sociales. Diversos experimentos sociales de participación han llenado las arenas sociales en diversas regiones de nuestro país, y es el gobierno (en sus distintos niveles y desde diferentes partidos políticos) un impulsor sustantivo de tales experimentos. Tal como algunos estudios lo plantean (Cabrero, 1995), parece que los esquemas participativos forman parte estratégica de las agendas gubernamentales para impulsar el desarrollo.

Sin embargo, con el paso del tiempo, las experiencias participativas requieren una evaluación más sistemática, ante las evidencias de que ni todo ha sido un desarrollo de capacidades colectivas por la democracia y la viabilidad económica, ni todo ha sido una estrategia política para el mantenimiento de espacios tradicionales de poder.

En otras palabras, el fenómeno participativo engendra complejidades importantes en las esferas política, económica y social que, aun con el más sofisticado desarrollo instrumental de esquemas participativos, deben ser tomadas en cuenta con el fin de evaluar con mayor precisión este tipo de experiencias.

El primer elemento que destaca de esta investigación es que la implementación de esquemas de participación ciudadana o comunitaria generan una dinámica propia, difícilmente controlable o manipula-

ble. Suponer que la generación o el impulso de esquemas participativos por sí mismos es administrativa, económica y políticamente adecuado y que esto generará resultados materiales y colectivos inmediatos, parecería una ilusión. Los beneficios tangibles, y sobre todo los intangibles, de la participación pueden ser muy engañosos desde el momento en que se comprende que la participación y la organización social no son instrumentos administrables y controlables. La dinámica que se genera de una lógica de acción colectiva difícilmente se mantiene por largo tiempo en términos de una cadena de medios-fines identificables. La acción colectiva requiere tiempo, maduración, conflicto y negociación sobre principios y factores tanto instrumentales como valorativos y culturales. *Consideraríamos como muy importante lección establecer que cualquier proyecto de desarrollo social que pretenda sustentarse en la participación social requiere plantearse un esfuerzo de mediano y largo plazo para madurar la organización colectiva y así poder acceder a la institucionalización y permanencia de una dinámica participativa.*

El segundo elemento es que existen múltiples clases de resultados alcanzables a través de la organización ciudadana y comunitaria debido a que ésta, por lo general, *evoluciona*. Desde una visión puramente instrumental, la acción colectiva permite alcanzar objetivos materiales específicos y concretos, y ésta es su función principal. La acción colectiva es vista como una herramienta estática y transparente. Sin embargo, por lo general las organizaciones, más aún aquellas creadas con parámetros ambiguos y poco formales de cooperación (como sucede con muchas de las organizaciones comunitarias estudiadas aquí), generan su propia dinámica de interrelación, que va evolucionando en el tiempo y persiguiendo razones de cooperación poco transparentes incluso para los propios actores involucrados. Aquí no sólo nos referimos a la cuestión de los *beneficios intangibles* definidos por Hirschman. Además de aquellos factores que generan una acumulación de experiencia nos referimos también a la transformación de la dinámica colectiva de cooperación. *Las organizaciones sustentadas en participación cambian y evolucionan según los procesos internos de maduración y las adaptaciones necesarias que se van requiriendo ante una relación compleja con el contexto. De esta manera, es necesario observar la organización de la participación como un proceso que requiere la comprensión de las necesidades diferentes que surgen en las distintas etapas de desarrollo por las que las organizaciones participativas van pasando.* En el presente estudio es posible apreciar que existe una lógica diferente de actuación cuando se inicia la organización, y es cuando se requiere un

importante esfuerzo de convencimiento y de mutuo ajuste de expectativas, y otra lógica distinta una vez que la organización ha desarrollado una capacidad sistemática de alcance de objetivos específicos; el reto, aquí, es el mantenimiento y la institucionalización de los mecanismos de participación. Un momento diferente puede encontrarse a su vez cuando se ha alcanzado un nivel determinado de institucionalización de los mecanismos y se requiere un importante esfuerzo para ampliar los márgenes de participación y buscar ahora objetivos de viabilidad económica y social.

El tercero es que la lógica de organización es diferente si es inducida o si se sustenta en una historia comunitaria de participación. *La tendencia parece ser que las organizaciones inducidas desde las autoridades gubernamentales adquieren una lógica claramente utilitarista, y muchas veces evita sistemáticamente generar expectativas en el ámbito de los beneficios intangibles. Esto, por lo general, permite que la participación alcance objetivos materiales de manera más o menos rápida; sin embargo, alcanza niveles de participación muy bajos y una tendencia acentuada hacia el estancamiento de la organización.* Existen, empero, casos en los que la inducción de la participación ha buscado conscientemente generar dinámicas sociales de integración y desarrollo de capacidades de sustentabilidad económica de largo plazo (como en Vanegas, San Luis Potosí). *En aquellos casos donde la participación proviene de una historia compleja de organización social preexistente, la dinámica es profundamente distinta. Aquí podemos encontrar como tendencia grados de participación mayor, y se generan dinámicas endógenas de conformación de reglas y patrones de negociación más integrados.* La búsqueda o expectativa de generar espacios de maduración social para el beneficio global de la comunidad aparece con mayor naturalidad en estas experiencias. *Sin embargo, la tendencia en estos espacios apunta hacia niveles de complejidad que alcanzan niveles tan altos como para afectar la capacidad de sobrevivencia de la organización.* La necesidad de establecer espacios colectivos sofisticados de negociación y resolución de conflictos parece ser el costo que organizaciones de participación más integradas tienen que pagar ante la búsqueda de objetivos tangibles e intangibles generales para la comunidad.

El cuarto elemento que aparece como tendencia importante es que existen diferentes proyectos de participación social que defienden diferentes conceptos de autonomía, generados a su vez por distintas agendas sociales y políticas. La mayor parte (si no todos) de los esquemas de desarrollo social que han impulsado la participación en escala local han

sido implementados dentro de una lógica política particular, o por lo menos han sido profundamente afectados por la agenda política específica del lugar donde se instrumentan: en algunos municipios, como respuesta a presiones estatales y en continua negociación y conflicto con los caciques locales (como en Tierra Blanca, Guanajuato); en otros, como instrumento de canalización y descentralización de conflictos parciales de la capital del estado a los municipios (como en el esquema de la ciudad de Querétaro); en otras, como agendas locales de grupos de presión, resistencia y acción política organizada derivada de conflictos regionales de más de veinte años de duración (como en Cuquío, Jalisco, y Zaragoza, Veracruz); en otras, por fin, como una respuesta más o menos mecánica a la necesidad de organizar la distribución de los recursos de desarrollo social (como en la ciudad de San Luis Potosí y en Tepotzotlán, Estado de México). Difícilmente se puede establecer que hay una dinámica homogénea de participación, y más difícil aún que es un instrumento que va generando autonomía de grupos sociales y ciudadanos, independientes de las agendas políticas locales diversas que muchas veces las manejan y dirigen. La consideración de los elementos característicos de la dinámica política y social sobre los que se mueven tales esfuerzos de organización participativa son elemento sustantivo para comprender su evolución y capacidad de desarrollo.

Estas tendencias y notas acerca de algunas experiencias locales de participación, sus alcances y limitaciones, en todo caso pretenden señalar cuáles son las perspectivas para que los gobiernos locales puedan implementar la participación social como dispositivo de gestión pública, con la idea de que si bien la participación instrumental puede garantizar el control integral del proceso de desarrollo e implementación de proyectos sociales, también tal modalidad puede obstaculizar el desarrollo de una organización donde los riesgos y los éxitos de los proyectos sean compartidos entre el gobierno y la sociedad local.

Por otra parte, también hemos intentado señalar algunos de los problemas y limitaciones de una participación ampliada en los procesos de desarrollo e implementación de proyectos, pero al mismo tiempo recoger los aciertos de tales experiencias, con el fin de que sean considerados por cualquier proyecto gubernamental de esta índole. En suma, no hemos querido presentar dos vertientes paralelas y totalmente distintas de participación social como los dos lados distantes de una misma coordenada, sino mostrar los elementos básicos de tales empresas ciudadanas y las posibilidades de que los gobiernos recuperen y

capitalicen las propias iniciativas de la sociedad; al mismo tiempo, la posibilidad de emprender acciones desde los gobiernos locales e inducir, a través de diversos mecanismos de convocatoria, la participación y la organización de la sociedad.

Lo que apuntamos en este documento pretende servir de base para evaluar y difundir las experiencias, señalando las posibilidades de que eficiencia y democracia formen parte de un mismo proyecto de desarrollo local, el cual debe involucrar tanto a los ciudadanos y a los gobiernos municipales, como a los organismos sociales que realizan trabajos de apoyo y asesoría a proyectos y programas sociales, tales como las ONG y grupos de promotoría y desarrollo.

No obstante, una empresa de tal envergadura supone un reconocimiento estricto de las competencias y facultades de los gobiernos municipales en todos sus ámbitos: administrativo, financiero, pero también político, todo ello con la idea de que la federalización, la descentralización y la democratización logren conjuntar eficiencia administrativa, eficacia social y legitimidad política.

En este sentido, la participación desempeñaría un papel central, puesto que significaría también que los ciudadanos participaran en la producción misma de bienes y servicios públicos. Lo anterior apunta, sin lugar a dudas, a la necesidad de institucionalizar la participación y agregar un carácter deliberativo al gobierno municipal mediante consejos y asociaciones vecinales.

En resumen, la fusión de las fronteras de los sectores públicos y privados podría contribuir al fortalecimiento de gobiernos locales que favorezcan la participación social, así como conducir a una política social más diversificada y de mayor alcance (Reilly, 1994). Por ello consideramos fundamental involucrar a las ONG y otras organizaciones en tal labor, puesto que, de lo que se trata, es de diseñar estrategias más creativas para conseguir fondos y, fundamentalmente, para transitar hacia modalidades más democráticas y eficientes de gestión pública municipal.

Referencias bibliográficas

- Arellano, David (1996), "Case Studies Research Methodology in Social Sciences: Elemental Bases", *D.T.* 46, México, CIDE.
 Arrow, Kenneth (1970), *The limits of organization*, Nueva York, Norton.
 Aziz Nassif, Alberto (1994), "Municipio y transición política: una pareja en

- formación", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. Participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, pp. 207-220.
 Cabrero, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
 Elster, Jon (1983), *Sour grapes. Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
 ——— (1979), *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
 Estrada Saavedra, Marco (1995), *Participación política. Actores colectivos*, México, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.
 Guillén L., Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa.
 Hirschman, Albert O. (1993), *El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
 North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.
 Rivera, Liliana (1996), *Dinámica sociopolítica local: entre redes y actores. El caso de Xico, Veracruz*, México, tesis de maestría en ciencias sociales, FLACSO.
 Reilly, Charles (comp.) (1994), *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Arlington, Virginia, Fundación Interamericana.
 Tomasetta, Leonardo (1975), *Participación y autogestión*, México, Amorrortu.
 Villasante, Tomás R. (1995), *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Madrid, HOAC.
 Ziccardi, Alicia (coord.) (1991), *Ciudades y gobiernos locales en América Latina*, México, FLACSO/Instituto José Ma. Luis Mora/Miguel Ángel Porrúa.
 ——— (1995), "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-37.
 ——— (1997), "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales". *Eslabones*, revista semestral de estudios regionales, núm. 13, enero-junio, pp. 90-103.