

Reseñas

Miguel Bazdresch (coord.), *Memoria del Congreso. Gobiernos Locales: el futuro político de México*, ITESO-Iglom, septiembre, 2000, México, 574 pp.

EN EL CONTEXTO DE PROFUNDOS CAMBIOS EN LA RELACIÓN Estado-sociedad ocurridos en el curso de las últimas dos décadas, los gobiernos locales han adquirido un papel protagónico en sociedades con tradiciones político-culturales distintas. En América Latina, y particularmente en México, el estudio del nivel local de gobierno cobra especial relevancia, entre otras razones porque se sitúa en el análisis de las transformaciones socioeconómicas, político-culturales y territoriales que han tenido lugar en este periodo. Entre éstas destacan: la internacionalización de la economía y la articulación global de ciudades, localidades y regiones; la instrumentación de las políticas diseñadas por los organismos internacionales; la reforma del Estado; los procesos de democratización y de descentralización, y la diversificación de formas de participación ciudadana.

La obra coordinada por Miguel Bazdresch, es resultado de un esfuerzo colectivo impulsado por la red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom) que reunió en el Congreso, celebrado en Guadalajara en septiembre de 1999, a más de 200 participantes provenientes de distintas regiones del país vinculados con la cuestión local a través de la investigación, la gestión y/o la participación en asuntos públicos municipales, estatales, o delegacionales en el caso del Distrito Federal.

El libro se inscribe en la vertiente de estudio que trata el nivel local de gobierno, las formas de gestión y de organización político-social que distinguen a las sociedades locales en el país y a las instituciones que las representan. Una aportación central de esta obra es la reflexión y el análisis en torno al papel de los gobiernos locales —estatales y municipales— como actores colectivos definitivos en el proceso de redefinición del Estado y de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, en el desarrollo socioeconómico, en la planeación territorial, así como en las formas de organización social a través de las cuales los ciudadanos participan en asuntos públicos. La obra nos introduce, a través de la problemática local, en la realidad compleja y heterogénea que define actualmente al país. Esto lo hace al reunir una síntesis de experiencias y estudios especializados en los que convergen y dialogan perspectivas teóricas con problemas prácticos y operativos que tienen que ver con la relación entre gobierno y sociedad, entre políticas y territorio en la esfera local, sin perder de vista el contexto nacional y global. En este sentido, la obra en su conjunto abre la discusión crítica en torno a la manera como se gobierna a nivel local al plantear los problemas que enfrentan las instituciones municipales y estatales, y destacar los elementos que hacen posible o limitan la gobernabilidad democrática.

El libro expone de manera inteligente, sensible y propositiva distintos análisis y experiencias que plantean dudas y preocupaciones compartidas en torno a la problemática local del país. Como lo muestran los distintos trabajos que integran el libro, es en la dimensión local de la vida social donde se expresan las posibilidades, pero también los grandes dilemas para construir la democracia participativa. Esto es así precisamente porque los escenarios locales —municipios y estados— son ámbitos donde los derechos ciudadanos se ponen en práctica a través de la relación directa entre gobernantes y gobernados, pero también entre los distintos grupos, actores sociales e instituciones que participan en la vida pública.

El trabajo en su conjunto se articula a partir de una metodología que para cada uno de los seis temas presenta un documento base que introduce la discusión, define conceptualmente el tema y los subtemas que se articulan con éste, plantea los problemas relacionados con los procesos que se abordan, las preguntas centrales y los retos. De esta manera, permite acercarse, en contextos y circunstancias distintas, a los asuntos públicos de interés ciudadano, como son los factores administrativos, políticos, jurídicos, institucionales, sociales, culturales y económicos que intervienen, facilitando u obstaculizando las políticas y acciones de gobierno. Los autores proporcionan en los textos elementos para conocer cómo influyen estos factores en las seis líneas temáticas propuestas: relaciones intergubernamentales; sistemas de gobierno local; gestión, finanzas y políticas públicas; participación ciudadana; planeación y desarrollo de los gobiernos locales, y democracia y gobernabilidad.

La obra subraya la necesidad de proponer, diseñar e instrumentar cambios orientados a contrarrestar las limitaciones que impiden que los municipios actúen como espacios de gobernabilidad democrática, de legitimidad y consenso. Esta perspectiva de análisis hace del trabajo en su conjunto una propuesta articulada que nos introduce al debate en torno a las tendencias y reformas planteadas por la sociedad misma y los procesos sociales que impulsan su desarrollo económico y social. La problemática local contemplada se inscribe en un universo municipal donde se impone la heterogeneidad socioeconómica, político-cultural y geográfica, asociada a la debilidad de los ayuntamientos frente a las instancias estatales y federales.

Estructurado en seis ejes temáticos, el libro reúne 57 trabajos escritos que abordan y reflexionan, desde distintas perspectivas, la problemática del nivel local de gobierno en estados y municipios en territorios rurales y urbanos. A continuación se expone una breve reseña de estas temáticas.

El libro se inicia con el tema las Relaciones intergubernamentales (p. 19), desarrollado en la primera mesa de trabajo, coordinada por el doctor Tonatiuh Guillén (Colegio de la Frontera Norte). En ésta, se incorporan diez textos que abordan las relaciones que establecen los órdenes de gobierno municipal y estatal con la Federación. Tiene este apartado el propósito de analizar las formas de interacción, organización y comunicación, formales e informales, entre las instituciones públicas con relación a los procesos de descentralización; las políticas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno; la metropolización y los espacios locales y municipales frente al gobierno

federal. Se destaca aquí el problema del federalismo mexicano, caracterizado por “una debilidad deliberada de las entidades con respecto al centro y por un diseño institucional y constitucional que facilita este estado de cosas” (p. 20). Se pone a discusión la redefinición y reconstrucción del Estado en lo relativo al papel tanto de los gobiernos estatales y municipales como de la ciudadanía en el contexto del federalismo mexicano. En este sentido, se pregunta acerca de cómo fomentar una cultura federal y cuáles serían las reformas constitucionales requeridas para lograr un auténtico federalismo. De aquí se plantean, entre otras, cómo modificar el sistema de coordinación intergubernamental, cómo conjugar la autonomía municipal en las metrópolis con las políticas necesarias para la administración de las mismas, y en qué sentido debe evolucionar la relación gobierno federal-gobiernos locales.

La segunda mesa, Sistemas de gobierno, coordinada por Octavio Acosta (Instituto de Desarrollo Municipal) e integrada por ocho trabajos, desarrolla el tema de la institución de gobierno municipal al que define como “el espacio institucional donde se procesan las decisiones formales e informales más importantes del ayuntamiento”, y en donde el cabildo es la instancia central de gestión encabezada por el presidente municipal (p. 109). Se destaca la estructura institucional municipal en la que son notables las “inconsistencias” expresadas en “la ausencia de equilibrios internos efectivos que regulen la distribución y el ejercicio del poder público”, por lo que se plantea la necesidad del rediseño de las instituciones locales. Los problemas planteados aquí tienen que ver con la integración de los cabildos, la necesidad de acotar las facultades del presidente municipal y de replantear el papel de la política en estos procesos. Entre las preguntas a discusión sobresalen las siguientes: ¿debe modificarse el actual sistema electoral municipal?, ¿cómo garantizar una integración equilibrada de las fuerzas políticas?, ¿debe acotarse el poder del presidente municipal y, en su caso, qué facultades legales habría que restarle y a dónde trasladarlas?

El tema de Gestión, finanzas y políticas públicas se trata en la tercera mesa. Coordinada por el doctor Juan Pablo Guerrero (CIDE) la integran catorce trabajos que abordan la importancia de las finanzas públicas. Se plantea que éstas, relacionadas con políticas de recaudación, distribución y supervisión del gasto son “los recursos con los que el gobierno proyecta sus actividades, desarrolla sus proyectos y controla, o por lo menos pretende, la economía nacional” (p. 173). Se destaca que las finanzas públicas “han servido como uno de los instrumentos de control político más eficaces del gobierno mexicano”. De ahí que en el desarrollo de este tema se proponga la necesidad de analizar las políticas públicas con relación al federalismo fiscal, la hacienda municipal y sus carencias, la distribución del gasto público, y las formas innovadoras de “cofinanciamiento de la gestión pública” en el ámbito local y municipal. Se subraya un problema central expresado tanto en la distancia existente entre los planes, los programas y los resultados, como en “el divorcio entre la norma y la realidad”. Entre las preguntas planteadas destacan: ¿hasta qué grado debe revertirse la tendencia centralizadora del gasto público mexicano?, ¿qué alternativas pueden solventar la dependencia técnica y económica de los municipios mexicanos?, ¿cuál sería una distribu-

ción justa y viable para el ejercicio de las finanzas públicas?, ¿cómo incorporar a la ciudadanía?, y ¿hasta qué punto y bajo qué condiciones debe permitirse la privatización?

En la mesa cuatro, coordinada por la doctora Alicia Ziccardi, e integrada por seis textos, se desarrolla el tema de la Participación ciudadana con relación a la construcción de la vida social democrática. Dicha participación se plantea aquí como variable central en la reflexión en torno al problema de la democracia asociado a las diferentes formas en las que los ciudadanos toman parte necesaria y obligada en los asuntos públicos, lo que a su vez depende tanto de las características del nivel local de gobierno como de la cultura política de la sociedad que éste representa (p. 283). Se destacan, al respecto, dos perspectivas distintas: la que entiende a la participación de los ciudadanos en la vida pública como un “elemento necesario”, frente a aquella que plantea la participación como un factor fundacional e imprescindible en la “construcción de un orden político-social” esencialmente democrático (p. 283). Se tratan los conceptos de participación, los instrumentos y se recuperan experiencias participativas. Un aspecto central es que la discusión en su conjunto nos propone pensar qué es ser ciudadano, así como en el sentido de la práctica participativa y democrática y propone la construcción de una cultura de participación ciudadana basada en la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía.

Ante esta situación, destacan las siguientes preguntas que orientan la reflexión: ¿son referéndum, plebiscito e iniciativa popular los únicos instrumentos de democracia directa o hay algunas alternativas?, ¿cómo pueden trasladarse dichas figuras al ámbito municipal?, ¿qué beneficios e inconvenientes generan?, ¿cómo debe ser la relación entre el gobierno local y la sociedad organizada?, ¿cuáles son los riesgos del modelo “consensual”?, ¿cómo desarrollar una planeación efectivamente democrática y cuál es la forma más adecuada de canalizar la participación ciudadana en esta tarea?, ¿en qué medida se cumplen las políticas de información, qué nuevos mecanismos deben incorporarse y cómo lograr que éstos sean adoptados por los gobiernos locales?, ¿en qué medida la participación ciudadana es importante para una gestión efectiva y cómo fomentarla?, ¿qué otros modelos participativos podrían considerarse?, y ¿qué tanto deben intervenir las organizaciones civiles en la prestación de servicios públicos?

En la mesa cinco, coordinada por el doctor Jesús Arroyo (Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara), se desarrolló el tema de Planeación y desarrollo en gobiernos locales, e incorpora catorce textos. Si bien se reconoce la relevancia de los instrumentos de planeación en la organización social del territorio y en la práctica responsable de gobierno, se destaca que ésta ha sido poco efectiva en el logro de los objetivos planteados, al considerarse “como un ejercicio técnico que debe realizarse por mandato constitucional”, con limitada participación ciudadana. Esto ha resultado en documentos que realmente no rigen el proceso de toma de decisiones. Desde esta óptica, se abre el debate y la reflexión en torno a la planeación y el desarrollo a partir de cinco aspectos particularmente relevantes (p. 339): la planeación regional y metropolitana, la planeación participativa y democrática, la planeación y desarro-

llo en municipios rurales e indígenas, la promoción del desarrollo económico local, y el desarrollo sustentable en gobiernos locales.

Se destaca aquí el papel de la planeación como “obligación del gobierno” y compromiso del Estado cuando define los objetivos económicos con relación a los aspectos sociales, políticos, ambientales y culturales. En este sentido, se propone desarrollar una cultura de planeación que incorpore con responsabilidad las opiniones y necesidades de los grupos sociales destinatarios de “los beneficios o perjuicios de los planes” (p. 339).

Entre los problemas expuestos destacan la desarticulación entre las instituciones y la entidades públicas; la falta de continuidad y de coherencia entre los planes elaborados de una administración a otra (p. 342); “la precariedad del aparato productivo que, particularmente en municipios rurales e indígenas, limita la capacidad de los gobiernos para promover el desarrollo y la planeación local”. Esta situación se encuentra relacionada con la ausencia de políticas flexibles de apoyo a formas distintas de organización sociocultural; a la escasa o nula regulación para cuestiones orientadas a la protección ambiental y ecológica, ante lo que se propone desarrollar relaciones de corresponsabilidad entre sociedad, gobierno e iniciativa privada (p. 343). Destaca aquí el problema de la concentración de recursos en la Federación y las marcadas desigualdades expresadas en el desarrollo regional, el atraso, la marginación y el fenómeno migratorio que condiciona a las regiones rurales a una situación de indefensión (p. 345).

Son múltiples las preguntas planteadas que orientaron las reflexiones, entre éstas cabe mencionar las siguientes: ¿cómo lograr coherencia y continuidad en los planes?, ¿debe reconsiderarse el esquema de planeación democrática para que los municipios y estados puedan influir en ella?, ¿cómo planear para una metrópoli y dar solución a problemas que trascienden periodos trienales o sexenales?, ¿qué condiciones se necesitan para que municipios rurales e indígenas obtengan capacidad de construir estrategias propias de planeación y desarrollo?, ¿cómo lograr que los municipios que aportan importantes recursos naturales a la Federación puedan aprovechar la riqueza de su territorio?

Por último, el tema de Democracia y gobernabilidad se desarrolló en la mesa seis, coordinada por el doctor Gabriel Torres (CIESAS, Occidente). Integrada por siete textos, centra la discusión en torno a los objetivos de un régimen democrático. Y destaca el que se refiere a la “construcción o transformación de las instituciones políticas para garantizar márgenes considerables de estabilidad social y desarrollo económico”. Se subraya que el concepto de gobernabilidad cobra mayor importancia porque alude a la “capacidad de los gobiernos para poner en práctica exitosamente políticas” de carácter integral eficaces y socialmente legítimas.

Desde esta perspectiva, se plantea que la legitimidad de un gobierno democrático se hace efectiva a través de instituciones representativas “que garanticen gobernabilidad en el orden municipal, lo que implica la revisión y reflexión en torno a las formas de representatividad, particularmente en condiciones de alternancia y de gobiernos divi-

didados". Entre las preguntas que orientan las reflexiones destacan: ¿debe permitirse la existencia de partidos municipales?, ¿cómo resolver el problema de la relación partido-sociedad civil?, ¿tendría algún impacto positivo la reelección inmediata en el problema de la representación política y en la relación entre gobernantes y gobernados?

A través de los ejes temáticos que estructuran el libro se muestra cómo el estudio del nivel local de gobierno de una parte nos introduce a las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales en una sociedad compleja y heterogénea, como es el caso de México; de otra, nos acerca a la comprensión de las instituciones locales, a las formas de gestión y planeación del territorio, de apropiación y uso del espacio social, con relación a la participación ciudadana en la vida pública como elemento fundamental de la democracia, que transforma al ámbito local en la arena de la negociación y/o el conflicto. En este sentido, cabe particularizar aquí algunos aspectos centrales de la participación ciudadana, tema de la mesa cuatro pero idea presente en el conjunto de la obra.

Siendo el gobierno local el espacio donde se expresan y procesan las demandas de las comunidades que representa, a través de las instituciones o a través de organizaciones autónomas, éste tiene la responsabilidad de dar respuesta eficaz y sensible a la problemática social. Tal responsabilidad enfrenta al gobierno local a limitaciones que tienen que ver tanto con la condición de "precariedad y fragilidad institucional" como con las crecientes exigencias y expectativas de los colectivos sociales, con lo cual se genera una relación de tensión entre el gobierno y la sociedad. Hay que subrayar que dicha tensión se expresa, de una parte, en la pretensión de los gobiernos de canalizar la participación ciudadana de manera institucional y, de otra, en la búsqueda de la ciudadanía, organizada de manera independiente, de respuestas y soluciones a demandas legítimas a través de mecanismos informales.

Al afirmar que "es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva", Alicia Ziccardi destaca los obstáculos que enfrenta la participación ciudadana para el ejercicio de derechos sociales, que se expresan en la falta de garantías para que "los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de políticas locales". Esta situación, que ha generado por décadas relaciones de confrontación entre "organizaciones sociales autónomas y las instituciones del Estado", tiende a transformarse a partir de la búsqueda de soluciones democráticas y consensuadas a los problemas que enfrentan particularmente las ciudades (pp. 303-304). Esta autora considera que "la participación ciudadana es la clave para transformar el espacio de lo estatal en espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática". En este sentido, plantea que los gobiernos deben contribuir a crear condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan que ésta sea efectiva al garantizar la inclusión de intereses ciudadanos en decisiones públicas (p. 304). La organización social y la participación ciudadana, agrega, son las bases del capital social, el cual es un elemento esencial tanto para que los grupos excluidos logren atención a demandas y necesi-

dades como para que la sociedad local y el gobierno contribuyan corresponsablemente a mejorar la calidad de vida y el desarrollo de relaciones democráticas (p. 308).

Entre los factores problemáticos que se destacaron específicamente en la mesa cuatro se encuentran los siguientes.

Los mecanismos institucionales de participación existentes tales como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Se explica cómo estas formas de democracia directa, si bien han sido incorporadas en algunos casos a la constitución política local estatal, presentan problemas teórico-conceptuales, pero quizá sobre todo operativos, ya que su puesta en práctica se ve obstaculizada por “requisitos y procedimientos burocráticos”. Éstos tienen que ver, entre otras cosas, tanto con el porcentaje de electores y con el grado de participación requerida, como con los tiempos de preparación y con la disponibilidad de financiamiento y recursos para su promoción (p. 284).

Las diversas formas de organización social mediante las cuales los ciudadanos toman parte en asuntos de interés común, se destacan aquí particularmente dos de carácter antagónico: de una parte, la autónoma, manifiesta a través de diversas ONG y, de otra, la corporativa-clientelista. Si bien se reconoce que en términos de eficacia y eficiencia las dos pueden ser formas participativas exitosas, su aplicación depende de las características del sistema político local, de la pluralidad social existente, y del tipo de demandas (políticas, sociales, económicas) generadas. Se plantea por tanto que es el gobierno municipal quien decidirá la forma de gestión pública así como la relación con la sociedad organizada, ya sea corporativizando en el aparato del Estado a las organizaciones sociales y dirigiendo políticas de gobierno hacia actores que de manera clientelar buscarán soluciones a sus demandas, o bien a través de un sistema “consensual” sustentado en el respeto a la autonomía y a la identidad colectiva, con el propósito de desarrollar una gestión incluyente y de legitimar de manera efectiva las políticas públicas (p. 285). Se reconoce, sin embargo, que en la práctica de la gestión municipal coexisten elementos de los dos tipos.

El problema planteado aquí tiene que ver con las formas de organización social en lo referente a los atributos que presenta la participación ciudadana en sistemas diferentes. Mientras que en el sistema “corporativista” tiende a ser excluyente, selectiva y clientelar, en un sistema “consensual” puede ser plural, voluntaria y autónoma”.¹ Se afirma al respecto, que si bien “un gobierno de tipo consensual” se considera más democrático, tiende a prevalecer la “tradicción corporativa”. De aquí que frente al riesgo de burocratización de la participación institucionalizada, la construcción de espacios autónomos de participación ciudadana se plantea como un reto para los gobiernos municipales (p. 286).

La planeación democrática. Éste es un aspecto de la gestión local en el que se considera esencial la participación ciudadana en “la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo” (art. 26 constitucional). Sin em-

¹ Philippe Schmitter, 1991, “Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones”, en Barba, Barros y Hurtado (coords.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, U. de G./M.A. Porrúa/Flacso, México, p. 110.

bargo, el problema que se plantea aquí es la distancia que persiste entre políticas y territorio. En este sentido, la planeación democrática fundamentada en la participación ciudadana en muchos casos “carece de contenido”, en los municipios rurales es casi inexistente y en los urbanos es inconsistente debido, entre otras cosas, a limitaciones financieras y técnicas (p. 287).

Frente a esta situación se destaca la necesidad de que la institución que tiene la tarea de incorporar las propuestas ciudadanas en la planeación (Consejo de Planeación del Desarrollo Municipal, Coplademun) se transforme en un espacio efectivo que procese y canalice estas expresiones en las políticas de desarrollo. Al respecto se afirma que “el proceso de planeación en el espacio municipal, en muchas ocasiones no se realiza en función de las expectativas y necesidades de la población afectada, sino que responde más a un intento de legitimación anticipada de las tareas del gobierno en turno” (p. 287).

Las políticas de información y rendición de cuentas son centrales para que la ciudadanía ejerza el derecho a “evaluar” objetivamente tanto el comportamiento de las autoridades y de los representantes, como las acciones de gobierno. “El rendimiento de cuentas” se plantea así como un elemento que contribuye a la construcción de un gobierno democrático y responsable. Sin embargo, la problemática municipal, en este caso, se expresa en el limitado cumplimiento en la presentación de informes periódicos, en la creación de espacios de información y de mecanismos que garanticen la aplicación de normas y leyes. El reto en este sentido es diseñar mecanismos institucionales que hagan posible el desarrollo efectivo de estos elementos de manera accesible a la población.²

Un último aspecto es el se refiere a la cogestión y autogestión, como “experiencias innovadoras” y aun “aisladas” que impulsan la participación ciudadana en el gobierno municipal. Se destacan al respecto dos procesos distintos: de una parte la denominada “cogestión institucionalizada”,³ la cual, mediante una infraestructura administrativa estimula la relación entre ciudadanos y gobierno a través de consejos, comités y asociaciones que permitan a los ciudadanos tomar parte en las decisiones y en la creación de alternativas. Ésta corre el riesgo de ser inhibida por mecanismos participativos rígidos. De otra, la “autogestión comunitaria”,⁴ la cual formaliza las prácticas participativas sustentadas en tradiciones y costumbres de la comunidad, con el propósito de que los ciudadanos tomen parte en proyectos de gobierno, respetando las formas organizativas e identitarias de grupos sociales específicos. Por esta razón no se plantea como un modelo aplicable a comunidades cuyas tradiciones sean incompatibles (p. 289). El reto para los gobiernos locales es la creación de mecanismos

² Alicia Ziccardi y H. Saltalamacchia, 1966, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1996.

³ Enrique Cabrero Mendoza, 1996, “La nueva gestión municipal en México”, *Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, M. A. Porrúa/CIDE, México.

⁴ *Ibid.*, p. 353

participativos que tomen en cuenta y se articulen las características socioculturales de la ciudadanía.

Hay que destacar, finalmente, que el libro *Gobiernos locales: el futuro político de México*, representa, entre otras cosas, la recuperación de perspectivas plurales que enriquecen y contribuyen de manera inédita al análisis de la dimensión local y provocan reflexiones necesarias al acercarnos al problema del orden social y de la organización política e institucional, con relación al difícil proceso de construcción de la gobernabilidad democrática. Representa también la apertura de espacios de discusión y debate al plantear problemas aún no resueltos, retos y preguntas que demandan respuestas creativas e innovadoras. Éstas tienen que ver con la gestión gubernamental en el ámbito municipal y estatal, con las estrategias, mecanismos e instrumentos jurídicos orientados al fortalecimiento institucional y con la necesidad de construir y diseñar instituciones representativas y democráticas. Inscrito en una línea de investigación que cobra cada vez mayor relevancia, este libro abre importantes espacios de comunicación entre academia y gestión pública, orientadas a responder a la preocupación acumulada en torno a la esencia misma del espacio local, y de este nivel de gobierno con relación a la compleja problemática actual del país.

*Patricia Ramírez Kuri**

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Sede Académica de México.