

PONENCIA:

CIUDADANÍA Y GOBIERNO LOCAL EN JALISCO

Miguel Bazdresch Parada

Centro de Investigación y Formación Social (CIFS), del

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE, ITESO

Periferico sur 8585

Tlaquepaque, Jalisco, cp 45090

MEXICO

"Preparada para entregar en la

Reunión 1997 de LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA),

Hotel Continental Plaza, Guadalajara, México,

Abril 17 - 19, 1997"

Ciudadanía y Gobierno local en Jalisco.

Introducción.

Estas notas pretenden ofrecer una visión analítica acerca de las características y modalidades de los vínculos entre ciudadanos y el gobierno local en el ámbito municipal, especialmente en el caso del estado de Jalisco en México. Se basa en trabajos de indagación directa en 12 municipios del estado. El propósito es contribuir a enriquecer el análisis y la reflexión acerca del proceso democrático nacional desde la perspectiva de los territorios políticos y geográficos municipales, a fin de complementar la visión global de los grandes problemas y relaciones políticas nacionales, pues ésta a veces no detecta las modalidades y las situaciones locales cuyas características específicas contrastan con lo nacional. Se complementa el material de Jalisco con elementos recogidos en otras indagaciones¹ sobre el tema.

Tres partes componen el material subsiguiente. En primer lugar se presenta una nota contextual sobre la cuestión del nuevo lugar que ocupa el gobierno local dada la evolución del Estado mexicano y la situación política nacional.

La segunda parte se dedica a conceptualizar las relaciones políticas locales a partir de identificar los cambios sufridos por los municipios en sus relaciones con otros órdenes de gobierno, con el objetivo de facilitar un análisis práctico y la vez riguroso de la vida política municipal.

A continuación se presenta el análisis de diferentes factores presentes en la relación sociedad - gobierno local a través de los cuales se visualiza cómo son, existen, producen, reproducen y cambian las relaciones políticas locales.

Finalmente, a manera de conclusión problematizadora, una nota sobre la conformación de la nueva clase de ciudadanos surgidos desde y por las características de las relaciones políticas locales.

En suma, se trata de analizar cómo, en el municipio, entra en contacto la sociedad con el gobierno local, relación a veces conflictiva, a veces productiva políticamente, siempre en la búsqueda de un gobierno eficiente, relevante y capaz de conducir a la sociedad a resolver los problemas de la comunidad.

¹Véase especialmente, Merino H., Mauricio (coord), **En busca de la democracia municipal**, COLMEX, México 1995; y Cabrero, Enrique et al, **La nueva gestión municipal en México**, CIDE, México 1995.

El gobierno local: nuevo papel en la democracia.

Base política constitucional

El municipio, como entidad política, fue diseñado en la constitución mexicana de 1917 a manera de la célula básica de la administración pública y de la relación política entre sociedad y gobierno.

En 1920 el país estaba debilitado por la guerra civil y con una estructura política muy dispersa por la incapacidad de darle cohesión a la nación que tuvieron los gobiernos centrales que sucedieron a la dictadura autoritaria de Porfirio Díaz; hizo necesaria la opción de construir un Estado central fuerte, en detrimento de las unidades regionales, y por tanto, de los municipios y estados federados.

Así, el desarrollo político y social del país se organizó desde el gobierno federal, a quien se privilegio económica y políticamente. Desde allá se decidía en qué invertir, a qué grupos apoyar y la forma de la economía.

Discurso y operación política construyeron un gobierno federal fuerte, captador de la mayoría de los ingresos, planificador del gasto público y rector de las decisiones de política económica y social. Por ejemplo, la educación y la salud, se consideraron dos bienes nacionales básicos cuyo suministro y administración debían ser responsabilidad del gobierno federal, pues eran dos "columnas" sobre las cuales habría de construirse la nueva nación: educada y saludable. Similares razonamientos justificaron el manejo gubernamental de los energéticos, de lo agropecuario, de las comunicaciones y de la vivienda.

Esta concentración de funciones fue realmente exitosa mientras el país tuvo mayoría de población rural, mantuvo un incipiente desarrollo industrial y los grupos de poder local mantenían el control social dentro de límites tales que la intervención central era la excepción. El respaldo del centro a los grupos locales era irrestricto, siempre y cuando el grupo local fuera asu vez, la fuerza local del gobierno central. Las lealtades entre el centro y lo local aseguraban el control social y a la vez una respuesta fluida a necesidades y presiones.

Nuevas realidades; nuevas políticas

Sin embargo, el desarrollo urbano, el incremento de las clases medias, la imperiosa necesidad de hacer frente a un mundo en acelerado proceso de globalización y la "mayoría de edad" política de grupos otrora contentos con lo que venía del centro, hicieron imposible la continuidad de las mismas reglas.

De ahí surge una nueva política económica menos mixta y más abierta al exterior; con desregulación creciente de la actividad comercial e industrial; donde el gobierno no tiene empresas "nacionales" (excepto las necesarias estratégicamente); elimina los subsidios a las actividades pecuarias y la mayoría de las protecciones arancelarias a la producción nacional.

Este giro hacia el mercado, como rector de la economía, exigió una nueva política. Se ensayaron dos líneas de política de gobierno iniciadas desde 1970 a raíz de la crisis política de 1968: apertura a la oposición y descentralización de las decisiones gubernamentales.

La reforma política dio pies a una presencia activa de los grupos de clases medias emergentes sin posibilidad de ser representadas por el viejo y anquilosado aparato político gubernamental. No sin tropiezos y atropellos surgió una nueva cara política del país, con respeto a la libre expresión y con juego abierto entre gobierno y sociedad a través de partidos políticos, declarados de interés público y con propuestas propias para organizar la sociedad de fin de siglo, de donde se supone ha de surgir el nuevo país, adecuado a los imperativos de la historia.

Las nuevas políticas plantean nuevos retos a los gobiernos locales acostumbrados a operar a base de la "línea" dada por el gobernador o su grupo, y ahora enfrentan, por un lado la ausencia de la tal "línea" y por otro a la sociedad local emergente con deseos y herramientas de participación en miras a gestar las acciones antes sólo demandadas y ahora consideradas propias.

De ahí la necesidad de visualizar la relación entre sociedad y gobierno local con las nuevas políticas públicas y su impacto en las formas de gobernabilidad.

Descentralización

La descentralización ha estado presente en el discurso gubernamental desde hace varios años, por lo menos 25, y aparece como un discurso que sale al paso de una doble impugnación: la ineficiencia del gobierno central en la atención de los asuntos de la periferia y, la necesidad de aplicar la forma federal de relaciones entre los órdenes de gobierno constitucionales. Al inicio la descentralización fue un acto administrativo por medio del cual los estados federados eran intermediarios de las oficinas centrales. Más adelante se planteo a modo de reforma de la administración pública para suprimir ineficiencias, corruptelas y reclamos sociales.

El primer paso serio descentralizador, radical en la letra

tibio en los hechos, fue la reforma constitucional en la cual se reconoce un nuevo papel al municipio (modificaciones al artículo 115 de la constitución). Posteriormente se incrementó la presencia de "delegaciones" federales en los estados, para acercar problema y solución; y por último se ha intentado nuevos convenios entre estado y federación para "regresar" al control de las entidades federativas funciones antes "convenidas" (léase entregadas) con el gobierno federal.

A la educación, se ha sumado la salud y los rubros de inversión pública en infraestructura: agua, transporte, comunicaciones y desarrollo urbano.

La descentralización, ha impactado también a los municipios, pues a la par que el centro es cuestionado por los estados; éstos son cuestionados por los municipios, muchas de cuyas funciones constitucionales, también han sido "convenidas" con el gobierno estatal. Además, la federación en muchos casos intenta que sean los municipios directamente quienes reciban las funciones antes "centralizadas", de acuerdo al texto del artículo 115 y las leyes orgánicas municipales de los estados.

El gobierno local

Las acciones de la descentralización pueden sumarse o no al reclamo histórico de los municipios: recursos y autonomía. La democracia en la vida de las localidades depende ciertamente de las características del tejido social de los municipios mexicanos. El grado de desarrollo, el mayor o menor "espesor" de la cultura política local, los usos y costumbres locales y la historia de control y dependencia ya del gobierno estatal, ya de los caciques locales, plantean un panorama complejo ante la descentralización.

Esta, independientemente de las causas, implica un proceso político y administrativo mediante el cual la estructura municipal deberá asumir funciones públicas hasta ahora, y desde hace muchos años, lejanas y quizá desconocidas para los responsables y desde luego, para la población misma. Puede pensarse, a modo de ejemplo, en las cantidades de recursos, antes inimaginables, que ahora habrá de manejar la hacienda municipal. En una primera vista se pensaría en la urgencia de rehacer las estructuras de los gobiernos locales para darles mayor capacidad de gestión y administración pública. Sin embargo, en un segundo momento, también son visibles las formas municipales de atender y resolver la gobernabilidad local y especialmente la emergencia de la participación ciudadana, en los acuerdos políticos necesarios.

Además, los municipios no son homogéneos a lo largo del territorio nacional. El número de habitantes, las actividades productivas propias, las tendencias recientes, las capacidades municipales y la participación ciudadana son diferentes y en mucho determinarán la forma de apropiarse del impacto en la política pues implica, para tener cierto éxito, una gobernabilidad democrática clara y operante.

De ahí la importancia de estudiar las relaciones políticas en los gobiernos locales.

Estamos así ante una cuestión central en la democracia mexicana: ¿la reforma política y la descentralización modificarán la gobernabilidad local hacia mayores y mejores formas democráticas? ¿Qué papel tendrá en este cambio la participación ciudadana? El supuesto es que se abre la posibilidad de llevar a la práctica una nueva relación política: la federal, diseñada en 1917² y no practicada cabalmente antes de ahora; y en el terreno municipal, se abre la posibilidad de hacer realidad el diseño constitucional: municipio libre, autónomo y con recursos, como organización política básica de la nación.

Las relaciones políticas locales

La sociedad tiene contacto con el gobierno de muy diversas maneras. Una de las principales es la relación establecida con el propósito de conseguir solución a los problemas de la vida social pública.

La convivencia en una comunidad, por pequeña que sea, plantea problemas que requieren de gestiones para conseguir resolverlos. Por eso la gestión pública para conseguir soluciones eficientes es una de las principales funciones del gobierno. Es el ámbito de la administración pública. La normatividad y el buen gobierno son los principales medios de la autoridad política para hacer esa administración.

Por otra parte, el gobierno, el aparato estatal, debe crear y

²Obviamente la constitución del 17 no se diseñó para aplicarse en el 97, y tampoco es aun ahora un diseño cabalmente terminado. La idea es valorar la realización en el terreno municipal de la posibilidad nueva; esto es, aplicar una nueva forma de relación entre gobiernos más parecida al paradigma "república federal" con las particularidades de la época actual.

mantener vínculos con los diferentes grupos y sectores de la sociedad, en el intento de integrar todas las fuerzas sociales por ellos representadas y coordinarlas para el logro de los objetivos colectivos. Es el ámbito de las relaciones políticas, es decir, el ámbito de los vínculos tendientes a organizar el logro del objetivo del Estado. En una sociedad integrada políticamente es más fácil y eficiente la administración pública.

El gobierno debe construir, mantener y ampliar la legitimidad de su autoridad política frente a la sociedad para conservar su capacidad de conducir el trabajo de la población en pos de su bienestar. Por su parte, la sociedad debe respaldar los programas del gobierno cuyas características sean coherentes con el propósito de mejora; y debe criticar aquellos programas que percibe inútiles o incongruentes. La trilogía conducción, respaldo y/o crítica, en diferentes dosis, con diversas formas y en escenarios múltiples, constituye las modalidades concretas de las relaciones políticas.

Los modos de crear y mantener condiciones de igualdad no siempre son eficaces y tampoco se articulan con facilidad a las ideas y los proyectos de los diversos y numerosos miembros de una sociedad concreta. Si las diferencias son importantes surgirán controversias públicas respecto a la decisión de respaldar o criticar las propuestas, las acciones y las omisiones gubernamentales. En el centro de la controversia siempre se localiza el sentido de la participación social. Por eso, conflicto y participación son dos analizadores de las relaciones políticas.

En el caso de los gobiernos locales en México el conflicto y la participación han adquirido manifestaciones peculiares a partir de los cambios en la organización del Estado, desde un Estado benefactor hacia un Estado gestor, y sus consecuencias en las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.

Cuando predomina el Estado benefactor, las relaciones intergubernamentales eran "verticales" y, básicamente, se constituían mediante dos vías. Una, por la petición de recursos de los gobiernos municipales hacia el gobierno estatal o federal para satisfacer necesidades o demandas concretas, y la respuesta del gobierno requerido concediendo o no lo pedido.

La segunda, cuando el gobierno federal o estatal decidía ofrecer a los municipios algún satisfactor, casi siempre ligado a alguna obra pública de infraestructura cuya instalación o construcción habría de hacerse en el territorio de esos municipios. Los términos eran gracia o concesión federal o estatal y consecuente obligación municipal de agradecer y facilitar; incluso a pesar de lesionar algunos intereses locales.

Estas dos vías se deterioran sensiblemente cuando el Estado benefactor ya no lo puede ser. Lo "vertical" se modifica cuando las dificultades crecientes de la economía nacional hacen crisis y el gobierno federal se ve obligado a racionar los recursos y a tecnificar las decisiones públicas. Los recursos para la satisfacción de las demandas locales escasean y ya no legitiman al gobierno federal; se hizo imperativo cambiar la relación entre órdenes de gobierno hacia una más "horizontal". Pronto se encontró un nuevo eje relacionador: la descentralización.

Esta acción era aconsejada por la necesidad de hacer eficiente la tarea del gobierno, pues cada vez era más difícil controlar desde el centro todo el funcionamiento del país. Sin embargo, se utilizó para restituir la legitimidad del gobierno federal, perdida por la mayor restricción en la entrega de recursos.

Este cambio en las relaciones entre municipio y federación o estado tuvo consecuencias. La reducción de la afluencia de recursos bajó el nivel de satisfacción de las necesidades y aparecieron comportamientos emergentes de la sociedad para luchar por un mejor gobierno local.

Esta lucha social al principio se daba todavía dentro de la consideración general de un "Estado benefactor" pues argumentos y planteos privilegiaron la obligación del Estado de proporcionar los satisfactores requeridos.

Sin embargo, la emergencia de la sociedad toma nuevos rumbos y estrategias a partir de 1988. En las elecciones de ese año, los resultados federales ponen en aprietos al régimen y, además, se hace patente el fracaso de los planes económicos del gobierno.

El nuevo gobierno federal reacciona y propone una abierta reforma del Estado para cambiar el Estado benefactor por el Estado gestor. La propuesta fortalece la emergencia social y se abren nuevos frentes de conflicto además de las demandas de recursos y de buen gobierno. Entre otros, aparece: fuerte crítica al sistema de representación política mediante partidos políticos, y al sistema de representación social por medio de sindicatos u otros organismos legales; deslegitimación de los sistemas electorales manejados por el gobierno; una mayor presencia directa de grupos y ciudadanos en las decisiones públicas; y la creciente desprivatización de lo político: la plaza pública y las calles son ahora el escenario cotidiano de la manifestación ciudadana.

Estamos ante una modificación mayor de las relaciones intergubernamentales y de las relaciones políticas locales.

Situaciones en los gobiernos locales

Los gobiernos locales enfrentan al menos cinco factores cuya presencia genera nuevos conflictos y nuevas formas de expresión de los ciudadanos. Tales factores son: Las nuevas condiciones en relaciones con los gobiernos estatal y federal; las nuevas reglas políticas para los municipios; los ingresos municipales; la representación social municipal; y, las nuevas condiciones para efectuar la obra y los servicios públicos.

1. Nuevas condiciones en las relaciones intergubernamentales.

Los gobiernos locales enfrentan la necesidad de rehacer la relación formal con los otros órdenes de gobierno debido, al menos, a tres situaciones: alternancia en el poder, aplicación de programas federales y convenios con el estado. Examinemos cada uno.

1.1. Alternancia en el poder municipal.

Los cambios en las relaciones políticas nacionales han generado una mayor dificultad en reproducir los triunfos electorales del partido dominante hasta los ochenta en los gobiernos locales, y por consecuencia, se ha dado una fuerte alternancia del partido de origen de los gobernantes locales.

Los cambios en el origen partidario de los funcionarios y autoridades del municipio suscita dos tipos de ajustes importantes. El primero se deriva de la pérdida de la red de relaciones informales construidas por los funcionarios de la administración anterior. El segundo producido por las políticas aislacionistas tomadas por el nuevo poder, casi siempre como reacción ante la subordinación padecida durante largos años.

El conocimiento de las personas, de las ventanillas, de los atajos burocráticos y de los procedimientos suele estar cimentado en una cierta informalidad derivada de la confianza construida en el tiempo y por el conocimiento mutuo entre funcionarios ejecutores de trámites y asuntos. Esa informalidad se pierde con la alternancia y por ende el trámite de los asuntos, aun los más simples, se complica.

Esos retrasos se traducen en pérdida de credibilidad del gobierno municipal frente a su comunidad. A veces deriva en conflicto mayor; por ejemplo, el retraso de pagos a los trabajadores municipales; el retraso en la realización de obra pública ya aprobada pero "atorada" en los laberintos burocráticos antes salvados por la informalidad, ahora barrera infranqueable para funcionarios de buena fe pero "sin tablas".

La alternancia suele generar políticas locales de carácter aislacionista. Por ejemplo, cuando el nuevo ayuntamiento rechaza la

ayuda de programas federales. El deseo de evitar el posible uso partidista o gubernista de la ayuda federal, propicia el rechazo de la ayuda; pero cuando esa ayuda no se sustituye o llega por otros canales a la comunidad, el nuevo gobierno municipal pierde credibilidad y se propicia conflicto con la propia localidad, pues ésta espera un ayuntamiento capaz de negociar y conseguir solución a sus necesidades; y si no lo logra sencillamente lo rechaza y lo descalifica.

1.2. Aplicación de programas federales.

La realización de programas federales provoca ajustes intergubernamentales conflictivos; por el control del beneficio político del programa; y entre los beneficios del programa y los intereses sociales locales.

El gobierno federal tiene su propia lógica y conforme a ella actúa y procede en la aplicación de muy diversos programas de desarrollo. La mayor parte de las veces los funcionarios concretos sencillamente no toman en cuenta al municipio, o a lo más lo hacen sólo por cortesía.

Se puede constatar a lo largo del país la aplicación de múltiples programas federales³ de manera prácticamente autónoma frente al municipio, incluso en aquellos ámbitos en los cuales éste tiene atribuciones constitucionales.

Y de ahí la paradoja: hay recursos, se aplican y quizá hasta beneficien pero el ayuntamiento sólo asiste en calidad de espectador sin voz ni voto en qué, cuánto y para qué. El gobierno municipal queda entre dos filos: oponerse al programa es oponerse a recibir recursos y beneficios; aceptar el programa es mostrar su nulidad política.

En muchas ocasiones el programa federal no está en sintonía con los intereses locales. La comunidad local no está interesada en ese beneficio pero ante la imposibilidad de rechazarlo o convertirlo, es aprovechado para lucimiento de algún sector o grupo municipal, en ocasiones el mismo ayuntamiento. Es el caso de las grandes obras públicas de infraestructura, carreteras, presas, puentes, etc. Si el gobierno local aparece interesado en mantener buenas relaciones con la federación se atrae la consecuencia del descrédito ante su comunidad; Si lo rechaza se complica la vida con la burocracia federal que no le va a tolerar su autonomía.

³El programa más complejo ha sido el Pronasol; pero se puede afirmar lo mismo de cualquier otro.

1.3. Convenios gobierno municipal - gobierno estatal.

Las relaciones con el gobierno estatal pueden resultar en un conflicto social para los ayuntamientos. Se da el caso en aquellas funciones municipales incumplibles por parte de los ayuntamientos y convenidas con el gobierno estatal.

El gobierno municipal tiene atribuciones para cobrar ciertos impuestos (predial, por ejemplo) o proporcionar algunos servicios (salud pública, por ejemplo), pero no cuenta con la capacidad para hacerlo y pide la asistencia del gobierno estatal, en quien deposita las atribuciones mediante convenios específicos.

Esta convención crea una distancia entre comunidad atendida y autoridad prestadora del servicio; y deja al gobierno municipal como simple mediador entre las quejas y demandas de su comunidad y el gobierno estatal que cumple la función. Así, el ayuntamiento se enfrenta al conflicto suscitado por no atender las demandas de su población y por provocar una tensión con el estado.

La mayor parte de las veces los gobiernos municipales, dadas sus capacidades, se ven compelidos por mantener buena relación con el gobierno estatal y prefieren quedar mal con su comunidad y arrostrar el costo político inherente y los conflictos sociales consecuentes. Por ejemplo, jamás piden cuentas claras de la recaudación estatal correspondiente a su territorio.

Así, las nuevas condiciones intergubernamentales dejan ver débiles a los gobiernos municipales; son éstos quien debe ajustarse frente a otros gobiernos y sufrir los conflictos sociales consecuentes siempre con la esperanza de que la sociedad entienda que no hay alternativa.

Y da lugar a dos consecuencias posibles en las relaciones políticas locales. Por un lado se pueden fortalecer cuando la sociedad local organizada capta la debilidad del gobierno municipal y se propone darle mayor fuerza. En este caso la ciudadanía apuesta a una gestión pública encabezada por el ayuntamiento; con ese respaldo el gobierno local suele conseguir mayores recursos para operar servicios y administrar nuevas áreas, y, consecuentemente, mayor credibilidad.

Por otra parte, hay casos en los cuales la sociedad le da la espalda al ayuntamiento y decide tratar con el estado. Es cuando los ciudadanos no surgen organizados sinno que apuestan a la vieja y segura forma de acogerse a la red de relaciones clientelares. Sin embargo, en muchos casos las dificultades causadas por la distancia de municipio y gobierno estatal, casi siempre determinan el deterioro de esas demandas y el control gubernamental de las

presiones. Es la situación de "todos pierden" y las relaciones políticas se estancan.

2. Nuevas reglas políticas para el municipio.

En el proceso de cambio hacia un Estado gestor se han modernizado y diseñado nuevas reglas para el funcionamiento político del municipio, a través de la reforma del artículo 115 constitucional. Estas nuevas reglas han incrementado el activismo de los gobiernos municipales para gestar el desarrollo local.

Este incremento ha generado situaciones conflictivas que inciden en las relaciones políticas locales. Tres de ellas se distinguen claramente en múltiples municipios: activismo municipal por la innovación, definición de políticas de desarrollo urbano y la nueva normatividad.

2.1 La innovación.

Los gobiernos municipales al renovarse desean atender rápida y eficientemente las demandas sociales de cambio local. Actualizar cuotas y padrones municipales, atender demandas sociales largamente postpuestas, modernizar la propia administración municipal, ofrecer con eficiencia los servicios públicos municipales e intervenir en arreglos urbanos; son casos típicos en los cuales los ayuntamientos quieren probar su voluntad de hacer las cosas "de otra manera".

La innovación implica un equilibrio entre tres fuerzas: la sociedad que demanda el cambio, la capacidad de las estructuras municipales y la necesidad de innovar la administración pública sin romper alianzas y pactos, muchas veces implícitos.

Lograr ese equilibrio requiere de la participación ciudadana y social para disponer de la fuerza necesaria para sostener las propuestas innovadoras ante la resistencia de grupos tradicionales; además, con la participación se logran nuevas conductas sociales y se sustituye cualquier alianza rota.

Sin embargo, el equilibrio de fuerzas es harto difícil de lograr y mantener por lo que el panorama municipal ofrece casi a la par casos exitosos y no exitosos. Las relaciones políticas locales sufren los efectos en ambos casos.

2.2 Desarrollo urbano.

Este campo es amplísimo y podría ocupar un estudio por sí mismo dado el número de casos. Con frecuencia los ayuntamientos de municipios urbanos quieren el atender el rezago en la materia y se enfrentan con tres tareas cuya realización genera conflictos: definir una política coherente, articular esa política con la estructura urbana actual y enfrentar a los terratenientes urbanos.

Formular una política urbana coherente implica una gran capacidad técnica y administrativa. Instalarla implica un conflicto con la administración tradicional.

Aplicar esa política juega contra las prácticas tradicionales tolerantes y/o corruptas, a las que se vuelve con frecuencia haciendo inútil el esfuerzo. La aplicación de nuevas políticas se enfrenta a una estructura urbana ya funcional cuya dinámica desafía en la práctica cualquier planeación. El rezago y los intentos espontáneos de remediarlo agravan el problema.

Además, lo urbano es de hecho también atribución de otros órdenes de gobierno. No pocos municipios disponen de varios planes de desarrollo urbano dictados y aprobados por diversas autoridades con diversos criterios y sostenidas por grupos sociales antagónicos; y, los municipios se encuentran ante conflictos, a veces insolubles, por la ininteligible madeja legal y social formada alrededor de una cuestión de desarrollo urbano.

Con frecuencia la racionalidad técnica de las nuevas políticas urbanas choca contra iniciativas populares, obviamente no tan técnicas pero si importantes de considerar desde el punto de vista político, pues casi siempre estas iniciativas son sostenidas mediante una participación ciudadana importante. Es el caso, por ejemplo, de los grupos demandantes de terrenos urbanos y/o de vivienda popular.

Por último, el municipio se enfrenta, en la mayor parte de los casos ante dos dificultades casi insalvables: la escasez de tierra disponible, y el financiamiento de los planes y propuestas. La tierra es casi siempre acaparada por grupos de terratenientes interesados en conseguir el mayor lucro posible. El financiamiento es casi inaccesible a los beneficiarios potenciales e incluso a la capacidad financiera de los propios ayuntamientos. Esta situación complica hasta la parálisis muchos de los intentos municipales de intervenir en el desarrollo urbano.

2.3 La normatividad.

El activismo municipal por atender rezagos y por solucionar problemas enfrenta la dificultad de inexistencia de normas legales aplicables. De ahí se deriva un dilema conflictivo: resolver con base en acuerdos entre las partes de manera extralegal o seguir el largo proceso de elaboración y aprobación de las normas necesarias.

La participación social obliga a rapidez pero lo extralegal complica el problema pues se crean situaciones de facto, muy difíciles de atender. Existen múltiples casos de este tipo, estancados en situación de "todos pierden". Los asentamientos irregulares son el caso típico.

Las nuevas reglas políticas, no obstante su bondad teórica dejan ver claros los límites de los municipios para llevar a la práctica su nuevo papel. El principal aliado es la participación ciudadana. La eficiencia requerida por esa participación es la dificultad principal. Nuevos gobiernos, innovadores y decididos no cambian por el sólo hecho de serlo, las estructuras económicas y sociales, y no desvaneces "ipso facto" la resistencia de grupos de interés local y extralocal.

Por eso, mantener cercanía, mutuo entendimiento y capacidad de convocatoria con los ciudadanos es el reto del gobierno local. Lograrlo implica conseguir cambios, innovaciones y legitimidad. Fracasarlo, incluso por razones justificadas, implica deterioro de la relación política, de la legitimidad y mayores conflictos.

3 Los ingresos municipales.

Sin duda la pobreza es una realidad económica en el país y desde luego el principal dato económico de los municipios. Los cambios nacionales no dejan alternativa: los ayuntamientos deben incrementar los ingresos propios, independientemente de luchar por mayores participaciones federales, las cuales tenderán a reducirse en la medida en que se consolide el Estado gestor. Por tanto, los municipios se enfrentan al conflictivo e impopular asunto de tomar medidas para incrementar los ingresos municipales. Modificación de criterios para fijar cuotas, uso de nuevas atribuciones recaudatorias y recurso a los usos y costumbres son tres formas frecuentemente usadas por los ayuntamientos. Los tres modos implican política pública y por tanto, eventualmente, la participación ciudadana.

3.1 Cuotas.

Los ayuntamientos tienen en las cuotas y permisos una de las principales fuentes de ingresos. Tradicionalmente fueron insignificantes pues el flujo de recursos del gobierno federal resolvía la mayoría de las peticiones. Los cambios en la orientación del Estado obligan ahora a considerar esos cobros como fuente significativa de ingresos.

Por ejemplo, el suministro de agua potable ha de cobrarse de modo que genere los ingresos suficientes para pagar su costo, el mantenimiento, el crecimiento y la modernización del servicio.

Actualizar las cuotas ahora con un criterio financiero racional es sencillamente impopular. Con frecuencia se suscitan conflictos con la sociedad naturalmente descontenta con la elevación de cuotas; y con la misma frecuencia el gobierno local

negocia para controlar esos conflictos y facilitar la actualización, aun en el medio plazo, de los montos a cobrar. Evidentemente los conflictos involucran saldos políticos en contra del gobierno y enfriamiento de las relaciones entre la sociedad local y el gobierno. Ese saldo es posible revertirlo cuando la salud financiera municipal permite obras nuevas o mejores servicios en otras áreas de la administración.

Vale mencionar un problema adicional, potencialmente conflictivo. Es el relativo a la capacidad técnica del municipio para fijar las cuotas y cuya obligación se fija en la respectiva ley de ingresos. Si los montos se fijan por abajo de lo necesario el municipio va a sufrir déficit y apreturas; si se fijan por encima lo más probable es el descontento generalizado. Cobrar, sí, pero ¿cuánto y a quién?.

3.2 Nuevas atribuciones recaudatorias.

Las reformas constitucionales y el propósito descentralizador de la administración pública federal le otorga al municipio nuevas atribuciones para recaudar impuestos y cuotas. Es el caso del impuesto predial y lo relativo a la urbanización.

Dos tipos de conflictos genera la puesta en práctica de estas atribuciones. Uno se provoca por la supresión de clientelismos, antes solapados por el gobierno estatal, lejano y comprometido con grupos de interés o de poder local. El municipio ha de cobrar so pena de complicar su salud financiera y por tanto desconoce y desmantela esos clientelismos, con el consiguiente costo político. Otro tipo de conflictos se genera por la eficiencia y sana aplicación de los ingresos recaudados, pues la población municipal suele aceptar más cobros y exigir mayor eficiencia, al mismo tiempo. Si por alguna razón, justificada o no, el ayuntamiento no entrega mejores y más servicios a la población, la sociedad entra en conflicto con las autoridades.

Diversas suertes para los ayuntamientos se observan en este campo. Quienes se prepararon para aplicar eficientemente el nuevo recurso fortalecen las relaciones políticas locales; quien se aventuró con el espejismo de mayores ingresos sin disponer al mismo tiempo del aparato administrativo congruente, desata conflicto sobre conflicto, pues al descontento por los cobros suma el descontento por la ineficiencia. Y las relaciones políticas locales se complican, sobretodo con el concurso de los grupos de interés local, quienes aprovechan la ineptitud administrativa para la disminuir la legitimación política.

3.3 Usos y costumbres.

Numerosos municipios en el país aun mantienen vigentes formas tradicionales de relación entre sociedad y gobierno locales. Por eso cuando los ayuntamientos se ven ante la necesidad de incrementar sus ingresos recurren a los usos y costumbres para conseguirlos. Es el caso del "tequio" o entrega en trabajo y/o en especie de cuotas municipales.

Este recurso opera bien cuando existe una identificación fuerte entre sociedad y gobierno. Los conflictos por posibles injusticias en la aplicación de las formas tradicionales se ven atemperados por el sentido de responsabilidad social del gobierno tradicional propio de sociedades muy integradas, donde las relaciones políticas aun se establecen directamente, sin mediaciones, por los miembros de la comunidad.

De hecho se observan conflictos cuando se recurre a usos y costumbres cuando la sociedad ha crecido, se ha urbanizado y ya intervienen otros actores menos tradicionales, como los partidos políticos, para mediar las relaciones políticas. También se observa conflicto cuando el recurso a la forma tradicional es injusta con ciertas minorías, por ejemplo las mujeres o las viudas, a quien la tradición les exige por igual.

La generación y recaudación de ingresos municipales hace ver la importancia de la participación social en el logro de la viabilidad financiera municipal. Las tres situaciones analizadas arriba son conflictivas, y de solución positiva cuando se tratan y resuelven con la participación social. Si no se hace así, el gobierno pierde legitimación y surge la protesta.

Además, las nuevas atribuciones municipales y los intentos locales para organizar su vida económica son logros de los actores sociales no sólo del gobierno y por tanto, esos actores quieren usarlos y disfrutarlos, si cabe la posibilidad. El ámbito económico es sin duda un escenario donde las relaciones políticas locales se construyen y modulan con rapidez a la vez que complejidad y diversidad de tendencias. De un manejo acertado se deriva un buen gobierno con participación ciudadana. De otro modo sólo se obtiene conflicto y rechazo.

4. La representación social y política municipal

El surgimiento de nuevas formas de organización social y la reforma del Estado cuestionan la forma acostumbrada de representación social y política vigente tanto en el ámbito nacional como en el local. Los municipios enfrentan este cuestionamiento y el conflicto consecuente. Muchas de las

decisiones del gobierno no cuentan con legitimidad asegurada si no son tomadas con la participación social, lo cual remite precisamente al problema de la representación de la sociedad.

Las elecciones locales, tanto en la selección de candidatos como en el proceso electoral mismo, son situaciones donde se observa el conflicto por la representación, específicamente el cuestionamiento a los partidos políticos.

En las decisiones de gobierno también se observa el conflicto de representación. Al cuestionar las decisiones tomadas por un gobierno legítimo y legal se cuestiona la calidad de la representación misma del gobierno.

4.1 Elecciones: selección de candidatos.

La selección de candidatos por parte de los partidos políticos en el nivel municipal es un momento de la mayor importancia. En la época del Estado benefactor el gobierno gozaba de gran legitimidad y la selección del candidato era incuestionada pues al respaldarlo el gobierno le "trasmitía" su legitimidad. Ahora, cuando el gobierno ya no goza del Estado benefactor, la selección del candidato es más conflictiva. Por un lado los grupos locales tienen una opinión formada acerca de quién los puede representar mejor y lo respaldan. Por otra parte, el partido decide desde el "centro", sea por compromisos con ciertos grupos locales o por mantener el control central mediante candidatos débiles, y la selección resulta en conflicto mayor.

El caso extremo se presenta en municipios rurales de población mayoritaria indígena acostumbrada a elegir directamente sin mediaciones de los partidos. La intervención de los partidos segmenta la opinión de la comunidad, acostumbrada al consenso y la divide, no tanto entre un y otro candidato o partido sino entre quienes se apegan al consenso y quienes aceptan el sistema de mayoría. Las prácticas partidarias, finalmente extralógicas, vienen a cuestionar los usos y costumbres; promueven la posibilidad de discrepar democráticamente y generan conflicto: el respaldo a uno u otro candidato, y luego a uno u otro partido, significa no sólo un hombre u otro sino mantener una práctica cultural o cambiarla.

Así, el antes considerado trámite de selección del candidato se ha convertido en ocasión de manifestación e intervención de la sociedad (en detrimento de las militancias), no satisfecha por las prácticas partidarias, dejando "de lado" a los partidos y cuestionando la representación política organizada en partidos.

4.2 Elecciones: proceso electoral.

El proceso electoral mismo se convierte en manifestación social; las elecciones generan descontentos por los procedimientos sin respeto por las opiniones; surgen nuevas practicas, tales como cambios masivos de partido, abandono del corporativismo y del clientelismo, mayor militancia y la vigilancia electoral; y se da la emergencia de conflictos electorales, postelectorales o paralelos. Estas conductas sociales muestran una sociedad más participante.

En municipios rurales de población indígena se dan conflictos por el abandono de prácticas tradicionales con las cuales se elegían a las autoridades municipales. Antes la comunidad elegía a sus autoridades a la manera tradicional y se registraba al triunfador sin mayor trámite. Ahora, con la intervención de partidos las elecciones existen y los votos se emiten y se cuentan, con un resultado a veces paradójico: rechazo a los resultados con tomas de alcaldías y protestas sociales fuertes. Los conflictos a veces se complican y sólo se resuelven cuando las elecciones se desconocen en la práctica y o se reponen a la manera tradicional o el gobierno del estado designa autoridades aceptables para la comunidad.

Por un motivo o por otro la cuestión en juego es la de la representación social. ¿Los partidos representan? ¿La sociedad acepta ser representada o el deterioro político llega al grado de requerir democracia directa? ¿Es posible tal tipo de democracia para todos los casos?

4.3 Decisiones sobre asuntos públicos.

De manera semejante a las elecciones, las decisiones sobre asuntos públicos es potencialmente conflictiva. En ocasiones, incluso después de consultas a los supuestos sectores interesados, leyes o disposiciones generales de los municipios son rechazadas por la población en general.

Surgen grupos de opinión, se abandona la crítica en espacios privados y se pasa a la publicación, a la vida pública. Se desprivatiza la política. La gestión pública pasa a ser examinada con mayor rigor. Ya no basta el voto, ahora cada decisión es cuestionada y se convierte en arena de lucha política.

El cuestionamiento práctico parece ser al hecho mismo de la representación. Como si la población estuviera incrédula sobre cualquier forma de representación y sólo se satisficiera con la manifestación directa de su voluntad. De modo que consultas y otras prácticas del gobierno municipal se ven infructuosas, pues igual se impugnan sus disposiciones.

Caso típico son las decisiones sobre obra pública y el nombramiento de delegados y otros funcionarios municipales. Los delegados municipales, donde los hay, son nombrados, por atribución de ley, por los presidentes municipales, quienes se enfrentan a una situación conflictiva: si ejercen su atribución, salvo excepciones, el delegado no tendrá legitimidad ante la población que se supone representa y así el gobierno estará lejos de dicha población. Si en afán democrático pide a la población lo nombre el riesgo es que los grupos de interés local impongan a su candidato y así, tampoco quede representada la población. En ambos casos ese núcleo de población estará en conflicto con el delegado y con el ayuntamiento: peticiones y decisiones no se corresponderán.

Otros casos frecuentes de desencuentro entre gobierno y sociedad, sobretodo en los municipios urbanos, son los reglamentos y leyes relativas al comercio ambulante, y los planes de desarrollo urbano ya referidos arriba. Consultas y previsiones técnicas del municipio son insuficientes para evitar rechazo a las decisiones por parte de uno o varios grupos interesados, a veces militantes de oposición, a veces "líderes" con gran poder local tradicionalmente usufructuarios de ganancias reales o potenciales.

Los conflictos arriba enunciados muestran que las elecciones y la gestión política de los gobiernos locales son asuntos especialmente sensibles a las relaciones políticas. Elegir gobierno y tomar decisiones que afectan a la mayoría son fuente de constantes contactos entre sociedad y gobierno. Si los canales de representación no son claros y legítimos y si la operación cotidiana de ellos no es rigurosa, provocan el desgaste del gobierno y el desgaste de la representación, con las consecuencias de movilización directa o de gran apatía social, siempre precursora de exabruptos más complicados de entender y manejar.

El asunto de fondo es el de la representación. Y por lo mismo el de la participación social. El escenario muestra el agotamiento de los partidos políticos "realmente existentes" y sus prácticas cotidianas. Urge renovar. De ahí la importancia y exigencia social de construir nuevas, más flexibles y más directas relaciones políticas locales.

Diferentes casos concretos en este escenario muestran cómo la participación social, inducida por el gobierno municipal o espontanea desde la organización social, es la clave de esa construcción política. Elecciones controladas por ciudadanos con menos aparato y mayor eficacia en asegurar la manifestación de la "voluntad" popular. Cabildos abiertos, asambleas municipales, discusión pública de los dilemas implícitos en las decisiones a

tomar por los gobiernos locales, nuevos organismos de participación social, observación electoral, vigilancia de actos de funcionarios públicos, y un largo etcétera son nuevas formas de contacto orgánico entre sociedad y gobierno, nuevas formas de participación social.

5. Obra y servicios públicos.

Los gobiernos locales son quienes han de procurar las obras necesarias para el bienestar de la población: escuelas, centros de salud, calles, parques, panteones, obra hidráulica y espacios públicos. Además, la principal función administrativa municipal es la provisión de servicios a la población. La eficiencia y eficacia en esta prestación genera bienestar a la población y legitimación al gobierno local. Sin embargo, lo común es encontrar insuficientes recursos para satisfacer a plenitud los servicios requeridos.

La obra pública y los servicios comunitarios se convierten así en escenario de conflicto en los municipios.

5.1 Obra pública.

Las peticiones suelen superar las posibilidades y normalmente son sostenidas por grupos de influencia social, y al mismo tiempo la obra pública en muchos municipios es la única huella visible del paso por el ayuntamiento del grupo político en el poder. Por eso, la obra pública se vuelve una verdadera arena de lucha en la que cada vez se discuten tres criterios sostenidos por grupos distintos: el criterio político privilegiado por el gobierno local, el criterio técnico sostenido por grupos locales tanto favorables como opuestos a la obra concreta; y el criterio ético a veces sólo sostenido por grupos sociales interesados en un cierto avance social de la población.

El criterio político pide decidir para incrementar la legitimidad del gobierno local. El técnico la mejor obra posible; y el ético el mayor beneficio social y sobretodo la mayor "sustentabilidad". En muchos casos es imposible hacer una decisión congruente con los tres y se ha de sacrificar o minimizar alguno. De ahí el conflicto.

Es fácil ver cómo la decisión se vuelve un "campo minado" para el gobierno municipal. Debe tomar en cuenta todas las opiniones y facilitar la participación de quien quiera opinar y cuidar las alianzas y los intereses afectables con una decisión u otra; ha de hacerles ver a los interesados los problemas técnicos y lo óptimo de las soluciones; y, finalmente debe convencer a la sociedad de la importancia de la obra y de sus beneficios inmediatos y mediatos.

La observación de los casos municipales muestra, como se puede suponer, tanto fracasos como éxitos. Lo interesante es que el éxito está casi siempre asociado con una participación social organizada y democrática. Es el caso, por ejemplo, del aprovechamiento de los recursos de programas federales tipo Pronasol. Cuando la población ha decidido democráticamente, administra la obra y rinde cuentas públicas se da el caso de "todos ganan". Cuando se manipula la decisión o se controla la ingerencia popular en la administración y rendición de cuentas, el municipio pierde aunque la población obtenga el beneficio de la obra.

5.2 Servicios públicos.

El conflicto se expresa en dos formas: una por la ineficiencia administrativa en proporcionarlo y otra por los grupos de interés local poseedores de la concesión de algún servicio o de alguna actividad económica en condiciones límite de legalidad.

La ineficiencia se presenta por la baja capacidad administrativa del gobierno municipal fruto de los rezagos en modernizar sistemas y procedimientos internos, lo cual casi siempre es causado por la pobreza de recursos económicos. Sin embargo, la población espera seguridad pública, atención en quejas y trámites, agua, luz, aseo público y mercado eficiente. No recibirlos es fuente segura de conflicto abierto.

El conflicto de intereses se presenta cuando nuevos gobiernos locales se ven en la necesidad de negociar con concesionarios del rastro, del servicio de limpia, o cualquier otra área municipal que pertenecen a la oposición. El dilema: sostener la concesión es invitarlos a estorbar al nuevo ayuntamiento mediante la ineficiencia en la prestación del servicio con las repercusiones en la legitimidad del nuevo gobierno, o rescindir la concesión con el conflicto económico y político inherente: amenazas, demandas, indemnizaciones exorbitantes, huelgas y demás.

Ambas situaciones se observan resueltas satisfactoriamente cuando el gobierno local acude a la participación social tanto para sugerir y participar en la prestación de servicios como para apoyar políticamente al municipio en la negociación con los grupos de interés. Otra vez nuevas prácticas ya referidas antes tales como audiencias públicas, asambleas municipales, informes públicos, conformación de organismos sociales y civiles, practicas según usos y costumbres.

Las relaciones políticas locales son clave para el progreso material de los municipios y al mismo tiempo las mayores oportunidades del municipio están en contar con un apoyo legítimo

de la sociedad municipal. Enfrentar rezagos sin contar con la participación social será inútil. Romper vicios y ganar conflictos sólo se puede con fuertes relaciones políticas en las localidades, pues el gobierno, ante sus límites, no tiene otra fuerza que acudir al apoyo mayoritario y decidido de la población.

Mejores obras y servicios públicos son fruto de mejor participación social.

Ciudadanos: ¿nueva clase política?

El repaso anterior ubica la problemática de la ciudadanía en la confluencia de los siguientes procesos socio - políticos⁴:

1. La descentralización de las funciones, atribuciones y recursos públicos del gobierno federal al gobierno municipal. Este es un viejo proceso administrativo, con tintes políticos de doble cara: recuperar legitimidad perdida y modernizar el ejercicio del poder. Consecuentemente el propósito es doble: incrementar la eficacia de la administración pública mediante el "acortamiento" de la distancia entre problema y solución, "acercando" las oficinas y la capacidad de decisión a los grupos que demandan y que tienen necesidades cuya solución depende del estado; y aumentar la participación de otros órdenes de gobierno diferentes del federal, y de la sociedad organizada (hasta ahora adversario un tanto fantasmal), en el planteamiento de los problemas, la gestación de la solución y el compromiso con la ejecución.⁵

2. La reforma económico - política del estado mexicano, específicamente el proceso de desaparición del llamado "estado de bienestar" o estado benefactor, encargado de ofrecer servicios públicos amplios y variados a la mayoría de la población; y la consecuente aparición del "estado de mercado" en el cual estado y gobierno supeditan necesidades a demandas y soluciones a iniciativa social, excepto en unos cuantos asuntos estratégicos: energía,

⁴Explicar el origen teórico de cada una de las formulaciones utilizada abajo sería una labor que rebasa los límites de un proyecto de investigación. Sin embargo, en cada caso se citan los autores más reconocidos y la bibliografía correspondiente, en la cual se sustenta las aseveraciones que siguen al párrafo en comento.

⁵cfr "Algunos dilemas de la descentralización en México. Merino H, Mauricio, en DESARROLLO SOSTENIBLE Y REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, Primer foro del Ajusco, Ed COLMEX, México 1995)

educación y seguridad. Por este proceso cambia la configuración del estado de garante del bienestar a un estado "compensatorio" de los efectos negativos y, en el mejor de los casos, a un estado simplemente gestor del desarrollo sustentable.⁶

3. El desgaste de la representatividad orgánica de los partidos políticos, cuya misión es presentar al gobierno la demanda de la sociedad y gestionar la mejor atención; y la consecuente aparición de múltiples formas de asociación ciudadana con pretensiones de representatividad "real" para presionar al gobierno "por fuera" de los cauces institucionalizados. Proceso por el cual se modifican los términos de las relaciones entre sociedad y gobierno, es decir, se cambian los términos de la gobernabilidad.⁷

4. Finalmente, el proceso de pauperización creciente de la población nacional. La economía liberal centrada en el mercado castiga injustamente a quien menos tiene, pues son quienes con más dificultad pueden competir por satisfactores o medios de subsistencia; beneficia a quien tiene un "capital" mínimo para ofrecer "algo" en el mercado, puede participar, y conseguir desde sobrevivencia hasta satisfacción. Este proceso genera múltiples iniciativas individuales y por tanto una fuerte competencia cuyo saldo social, además de la injusticia social, es un creciente individualismo.⁸

El "cruce" de estos cuatro procesos (y otros asociados o contextuales⁹) genera, además de los efectos de pobreza, injusticia, individualismo, deconstrucción de la sociedad anterior y reconstrucción de formas sociales con nuevos contenidos; desarticulación entre estado y sociedad y nuevas relaciones políticas con nuevos actores y nuevos sujetos sociales; y una compleja red de fuerzas en movimiento, de tensiones en equilibrio

⁶idem, especialmente la presentación de Mario Ojeda.

⁷ver Ai Camp, Roderic, "LA POLITICA EN MEXICO", Siglo XXI Ed., México 1995.

⁸ver (por lo menos) Campos, Julieta, "¿QUE HACEMOS CON LOS POBRES", Ed Nueva Imagen, México 1995.

⁹No se toma en cuenta aquí en directo los problemas de la "Aldea global" o de "nuevas tecnologías" y otros semejantes por su gran envergadura y requerir justamente otro acercamiento. La aproximación que sustenta la propuesta es de índole micro social.

y relaciones políticas en cambio permanente.

Dicho en síntesis:

- Es evidente la insuficiencia de las formas representativas de gobierno. En la medida que se agudizan ciertas contradicciones del sistema económico, basado en el capital, se incrementan medidas gubernamentales impopulares y muchas veces contrarias al interés de la mayoría de la población. Así, la sociedad se pregunta con justicia ¿a quién representa éste gobierno?.

- Partidos y organizaciones políticas parecen velar primero por los interés de grupo, o aparecen tan fascinados por el objetivo de gobernar que olvidan las genuinas demandas populares.

- La crisis de representatividad ha generado el incremento de la participación directa de los más diversos grupos de la población. Ahora, los grupos sociales y las organizaciones civiles ya no se resignan a dirigir peticiones a los diputados o a los funcionarios sino que salen a la calle a demandar atención para sus necesidades.

- La respuesta social a la crisis es la muestra de la existencia de "buenos ciudadanos". Los hechos palpables nos hacen notar la existencia de la conciencia ciudadana actuante y vigente.

Sin embargo, aquí el problema: la participación en el gobierno local no se asocia a la generación de políticas públicas y tampoco se ha traducido en instituciones que requieran del concurso ciudadano en la generación y vigilancia de tales políticas. Y si éstas son los criterios mediante los cuales los gobiernos se relacionan con la sociedad, los ciudadanos están al margen de la definición de esos criterios y por tanto, lejos aun de participar en la gobernabilidad propia de una democracia.

Elementos de la observación local hacen pensar en este problema: Por ejemplo, en la participación se apaga o disminuye drásticamente una vez negociada una cierta satisfacción a las demandas. En otras ocasiones encontramos una falta de entendimiento de las expresiones participativas por parte de otros ciudadanos no afectados por la necesidad que moviliza a unos. Además, se confunde participación con movilización. La movilización indudablemente deja un saldo de mayor conciencia y de mayor capacidad para reaccionar contra la injusticia, la agresión o el agravio, en quien participa. Y, a la vez, deja la impresión de una vida pública construida a base de anhelitos, no por espectaculares o exitosos en el corto plazo contribuyen más a la construcción de un sistema social y político más justo; pues no se traducen en instituciones o formas sociales estables, por más que susciten "acomodos" importantes y claves en el sistema de gobierno.

Una democracia es un país de ciudadanos, que genere mejorías y desarrollo para todos. Y de ahí, la necesidad de orientar y construir la participación a contribuir a esa finalidad. Resulta conveniente recordar, pues, que el ciudadano se forma, no nace ni se hace sólo.