

# POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el  
desarrollo rural latinoamericano*

**Alberto Arce  
Gustavo Blanco  
Margarita Hurtado**

**EDITORES**

**FLACSO**  
GUATEMALA



WAGENINGEN UNIVERSITY

WAGENINGENUR



Universidad Austral de Chile  
INSTITUTO DE ECONOMÍA RURAL

©Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado, EDITORES

Primera Edición: 2008

Autores: Carlos A. Amtmann Moyano, Alberto Arce Matus, Luiz Carlos Beduschi Filho, Gustavo Blanco Wells, Helana Célia De Abreu Freitas, Roberto Serafin Diego Quintana, Daniela Gamboa, Margarita Hurtado Paz Y Paz, Oscar Augusto López Rivera, Ana Beatriz Lujan, Carlos Andrés Rodríguez Wallenius, Sergio Schneider, Luis Alberto Suárez Rojas, Gonzalo Tentor.

Reservados todos los derechos.

*No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.*

Editado por  
FLACSO- Guatemala  
Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad Austral de Chile  
Rural Development Sociology Group, Wageningen University

ISBN: 978-99939-72-57-0

Diseño de Portada: Edmundo Cofré y Gustavo Blanco  
Asistencia de Edición y diagramación: Julio Sebastián Figueroa C.

Formato: 21 x 14  
Nº de páginas: 295

Impreso en FLACSO, Guatemala.

<b>RIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	2008-10-03
Compra:	.....
Proveedor:	.....
Canje:	.....
Donación:	Guillermo Fortino

1123334

## Índice

---

<i>Introducción</i> Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado	13
---	----

### SECCIÓN I: Elementos teóricos para una Re-conceptualización de las políticas públicas

<i>Imaginando el objeto del desarrollo social.</i> <i>Un campo de acción entre la vida social y el proceso político</i> Alberto Arce	23
--	----

<i>Políticas públicas en economías de mercado: Alcances generales y análisis de un programa educacional en Chile</i> Carlos A. Amtmann	57
---	----

<i>La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde el Brasil</i> Sergio Schneider	81
---	----

**SECCIÓN II:**  
**Territorio y descentralización política**

- El fenómeno migratorio en las políticas públicas.  
El caso del departamento de Petén, Guatemala*  
Margarita Hurtado Paz y Paz 113
- Procesos de (re)territorialización de pequeñas sociedades  
de pastores y sus luchas por la gestión del desarrollo local*  
Luis Alberto Suárez 127
- Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización  
en municipios rurales: el caso de Cuquío (Jalisco), en México*  
Carlos Rodríguez Wallenius y Roberto Diego Quintana 153
- Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial*  
Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y Daniela Gamboa 169

**SECCIÓN III:**  
**Nuevas configuraciones público-privadas  
en el mundo rural**

- Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el  
desarrollo rural chileno ¿Hacia una redistribución de la acción política?*  
Gustavo Blanco Wells 189
- La política pública de las concesiones forestales  
y la ruralidad en el Petén, Guatemala*  
Oscar A. López Rivera 221

<i>Aprendizaje por interacción: un desafío para el desarrollo de las regiones rurales</i> <b>Luiz Carlos Beduschi Filho</b>	249
<i>La Formación de la Red de Educación de Asentados de la Reforma Agraria: el PRONERA</i> <b>Helana Célia de Abreu Freitas</b>	271
<b>Los autores</b>	289

# **Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización en municipios rurales: el caso de Cuquío en Jalisco, México**

**Carlos Rodríguez Wallenius y  
Roberto Diego Quintana**

## **INTRODUCCIÓN**

La demanda por democratizar la vida municipal es una petición añeja de las luchas ciudadanas en los municipios mexicanos. En los últimos 25 años los actores políticos y ciudadanos han venido realizando esfuerzos por tener elecciones locales libres y transparentes con el fin de poder controlar los recursos, funciones y acciones municipales acrecentadas por el proceso de descentralización de la administración pública nacional. El triunfo electoral de partidos políticos y sobre todo de candidatos del pueblo, sensibles e identificados con los problemas locales y regionales han impulsado formas de participación ciudadana en la definición de políticas públicas locales (Mojardín 2003).

Desde 1977 en el país se ha venido dando un proceso de desconcentración y descentralización administrativa de ciertas actividades y atribuciones hacia los ayuntamientos que ha ido dejando en manos de las autoridades locales más recursos, atribuciones, funciones y acciones. La imagen de los gobiernos municipales que antaño se dedicaban fundamentalmente a mantener la ley y el orden local ya no corresponden con las nuevas actividades de los municipios en México, que incluyen obra pública, asesoría técnica agropecuaria, educación básica, salud y una gran diversidad de funciones determinadas por los propios municipios, según la interpretación que hagan de sus realidades quienes tengan en sus manos la definición de los planes, estrategias, programas y proyectos gubernamentales locales; cabe como ejemplo mencionar la capacitación y financiamiento de bandas de música que, en muchos municipios de Guerrero y Oaxaca, son centrales en la vida cultural,

religiosa y social de los pueblos.

La tendencia a la descentralización ha cobrado mayor ímpetu debido a la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que han exigido dar mayor margen de maniobra a las entidades locales y a las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y así tratar de sortear los efectos de la crisis económica provocada por las políticas neoliberales aplicadas desde principios de los años ochenta. De esta manera, el gobierno federal ha promovido reformas para fortalecer las capacidades de los municipios bajo la idea de eficientizar la gobernabilidad y la administración pública, trasladando responsabilidades a los gobiernos locales en lugar de seguir atendiendo las demandas y necesidades de la población desde un anquilosado aparato centralizado. Estos cambios se expresan en las reformas al Artículo 115 del 1983 y 1999, que han dotado de un marco legal a las nuevas funciones de los gobiernos municipales, y a pesar de ello, la descentralización en la realidad ha sido un proceso parcial, lento, políticamente limitado e insuficiente<sup>1</sup>.

En forma paralela al proceso de descentralización, la lucha ciudadana por la democratización electoral local ha venido abriendo espacios a la participación de distintos actores sociales en las arenas municipales. Esta lucha ha sido ardua y tal vez una de las más importantes en la vida política nacional. En el México rural ésta ha derivado en alternancias políticas en muchos gobiernos municipales que han dado lugar a todo un caleidoscopio de experiencias sobre qué hacer y cómo hacer desde el gobierno local<sup>2</sup>.

El caso del Consejo Democrático Municipal (CODEMUC) de Cuquío fue por una década (1993-2003) la experiencia más paradigmática de participación ciudadana en gobiernos locales<sup>3</sup>, que fue tanto potenciada como limitada por los procesos de descentralización en materia presupuestal y de planeación del desarrollo.

---

<sup>1</sup> Sobre las limitaciones de las reformas al artículo 115 ver Mojardín (2003).

<sup>2</sup> En ese período varias fueron las experiencias de gobiernos municipales vinculadas a las luchas ciudadanas y organizaciones campesinas. Destacan los casos de Juchitán, Oaxaca con la Cocei; en Ixhuatlán del Café, Veracruz con Grupo de Educación Campesina y Capacitación Agropecuaria (Grecca) en el período de gobierno 1995-1997; Zaragoza, Veracruz con Comité de defensa Popular de Zaragoza en el período de gobierno 1995-1997, experiencias que trataron de impulsar ejercicios de gobierno participativos que, de una forma creativa, apostaron a espacios ciudadanos en la promoción del desarrollo con una visión integral (Rodríguez 2005).

<sup>3</sup> Esta experiencia fue reconocida en el 2001 con el premio de Gobierno y Gestión Local que entrega el Cide y la Fundación Ford.

El CODEMUC fue un espacio de planeación y toma de decisión con mecanismos participativos que tuvo importantes logros con relación a un desarrollo equilibrado en el escenario municipal, con base en una economía productiva, en la que las distintas comunidades asumieron de manera activa su papel en la promoción de procesos de cambio para mejorar la calidad de vida local, en materia de redistribución de recursos e ingreso, priorización de actividades, y organización, capacitación y aprendizajes ciudadanos (Almeida 2002:110-113). No obstante, problemas relacionados a los liderazgos locales y a los mecanismos de decisión política hicieron que en las elecciones locales del 2003 el partido político que había conducido esta experiencia, el PRD, fuera derrotado en las urnas y que el nuevo ayuntamiento cortara de tajo este proceso, al menos en su vinculación con el gobierno local.

## LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO DEMOCRÁTICO MUNICIPAL

Cuquío es un municipio rural clasificado por la CONAPU con un grado alto de marginación, ocupando el lugar 15 de 124 entre los municipios marginados de Jalisco (CONAPU 2004). Ubicado a 75 kilómetros al noreste de la ciudad de Guadalajara, cuenta con una población de 17,554 habitantes (INEGI 2000) dispersos en 120 comunidades.

Según datos del censo del año 2000, la población económicamente activa es de 4.564 habitantes, de los cuales un 52% se ocupa en el sector primario. La agricultura y la ganadería son la principal actividad económica del municipio sobresaliendo la producción de maíz, tomate de cáscara y ganado bovino. La mayor parte de la tenencia de la tierra es de pequeña propiedad.

La experiencia del CODEMUC tiene como origen la formación y desarrollo de la Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ) que se constituye a partir de tres tipos de lucha: por la tenencia de la tierra, por la producción y comercialización del maíz y por la democratización de los procesos electorales locales.

En torno a la primera lucha, un elemento catalizador para la organización social se dio a inicios de 1987 cuando un grupo de ejidatarios de OCOTIC se vincula con otros campesinos de las comunidades del municipio frente a las amenazas de desalojo de caciques de la región, para lo cual forman la OCIJ (Bolos 2003: 68). Junto a este proceso, otros campesinos

de la región se vinculan a este esfuerzo organizativo con el interés de enfrentar los problemas de producción y comercialización del maíz, el cual representa su principal fuente de sobrevivencia. De esta manera, la OCIJ, para finales de 1987, cuenta con 150 productores (González 2006: 30), fortaleciendo sus redes con las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) relacionadas con los sectores progresistas de la Iglesia Católica (Bazdresch 2001: 459).

El trabajo de OCIJ se vuelve particularmente importante en la región debido a que la producción de maíz fue impactada negativamente por las políticas neoliberales que se impulsaron desde la década de los ochenta, como la apertura indiscriminada a las importaciones, la reducción de subsidios, las restricciones crediticias y el desplome del precio de venta del maíz, así como el adelgazamiento estatal que conllevó la reducción de instituciones y apoyos para la producción (Diego y Calderón 1998: 223–240); estos factores agudizaron la situación de los campesinos de Cuquío.

En este escenario, la OCIJ empieza a aglutinar una serie de intereses de los grupos campesinos en torno a un proyecto productivo. Independientemente de las filiaciones partidarias y que no encuentran eco en las políticas gubernamentales, la OCIJ se convierte en una organización social de influencia regional que incorpora a 32 organizaciones comunitarias de producción y comercialización rural (González 2006: 30).

Es en este proceso que la OCIJ se plantea la democratización del gobierno municipal para que atienda las demandas campesinas, en contra de la estructura de poder local que se basaba en el control de grupos caciquiles que en el ámbito económico controlaban la producción y comercialización, así como el escenario político, junto con el PRI, mediante sus relaciones clientelares<sup>4</sup> con la Confederación Nacional Campesina (CNC) y organizaciones oficialistas de ganaderos y comerciantes, excluyendo a los grupos independientes (Bazdresch 2001: 460).

De esta forma, la OCIJ hace una alianza con el naciente Partido de la Revolución Democrática, que no tenía presencia en el municipio para competir en las elecciones locales de 1992. Después de varias agresiones e

<sup>4</sup> Por clientelar, nos referimos a un sistema de relación interpersonal asimétrica entre un patrón, que directamente provee protección, asistencia, patrocinio o mecenazgo a sus clientes, y éstos a cambio, ofrecen lealtad y apoyo para promover sus intereses. La relación entre un patrón y su clientela es, obviamente, desigual. "pero [...] el intercambio resulta de rango tan amplio que hace suficientemente legítima o razonable la dependencia" (Hesles 1998: 29).

intimidaciones por parte del gobierno local y del PRI, ganan los comicios siendo el primer gobierno de la alternancia en setenta años (Figueroa 2005), con 56% de los votos frente al 37% del PRI, convirtiéndose Cuquío en el primer municipio que el PRD ganó en Jalisco (Bolos 2000: 81).

El Consejo Democrático Municipal de Cuquío se conforma en 1993 como respuesta a la demanda de grupo de ciudadanos y productores comunitarios vinculados a la OCIJ que presenta al nuevo gobierno municipal propuestas de realización de obras públicas a partir de autodiagnósticos comunitarios. El ayuntamiento retoma estas ideas y propone la creación de este espacio de participación ciudadana (González 2006: 31).

Es a partir de entonces que empieza a tomar forma el CODEMUC como una instancia de participación ciudadana, independiente de la OCIJ y de los partidos políticos, situación que le permitió convertirse en un interlocutor ante el gobierno municipal respecto a la planeación y la toma de decisiones de obra pública, servicios y el destino del presupuesto público (Bazdresch 2001:462).

Cabe destacar, como elemento importante de esta experiencia de gobierno, que el CODEMUC, la OCIJ y el mismo municipio fueron asesorados por ACCEDDE<sup>5</sup>, la que, desde el origen de la OCIJ, los ha acompañado con talleres de capacitación, de planeación participativa y de priorización de la obra pública.

## FUNDAMENTOS LEGALES Y OPERATIVOS DEL CODEMUC

El fundamento legal del Consejo Democrático Municipal está en la Ley de Planeación, la cual da pie a que los municipios realicen una planeación para el desarrollo dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>6</sup>. Asimismo, se crean los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal

<sup>5</sup> Acción Ciudadana para la Educación, el Desarrollo y la Democracia, es una organización de la sociedad civil fundada en 1995 que asesora a organizaciones sociales y gobiernos municipales en temas financieros, educativos de desarrollo local y construcción de políticas públicas (González 2006: 30).

<sup>6</sup> En el artículo 34 en su inciso segundo establece "Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación".

(COPLADEM) que son el organismo técnico para la conducción de las tareas de planeación y seguimiento de acciones de desarrollo de las municipalidades, los cuales deben asegurar la participación ciudadana en las tareas de planeación<sup>7</sup>.

Montándose sobre la figura del COPLADEM, se creó un espacio de planeación y participación con representantes electos de cada comunidad, llamados consejeros comunitarios y representantes del ayuntamiento, denominándose a este espacio Consejo Democrático Municipal de Cuquío, al cual le definieron como objetivo “garantizar a los habitantes del municipio una mayor participación y atención a sus necesidades económicas, sociales y culturales mediante la colaboración conjunta entre autoridades y ciudadanía para lograr el desarrollo integral del municipio”.

Su estructura se basó en representantes electos de cada localidad que formaban parte de un consejo comunitario. Las localidades se agruparon en zonas. La zonificación municipal se definió por una división del municipio en 10 zonas, a manera de lograr una mayor participación, captación y atención a las necesidades de las comunidades, así como para dar un mejor seguimiento al desarrollo equilibrado del municipio (Figueroa 2005: 23).

Los consejeros comunitarios fueron electos democráticamente mediante voto directo y secreto. Los consejeros de cada zona formaban un consejo zonal, que contaba con un secretario. Los secretarios de zona más un coordinador formaban el comité permanente del CODEMUC.

El comité permanente, como instancia de coordinación de tareas y organización interna del Codemuc, estaba compuesto por el coordinador general, los 10 secretarios consejeros de zona y un secretario técnico. Con esta estructura, cada secretario de zona se encargaba de recoger la opinión de cada consejero comunitario y de recorrer cada localidad de su zona, para listar y dar prioridad a las necesidades de servicios y obras públicas, mediante el método de trabajo conocido como “planeación estratégica participativa” (GEA/WRI 1993), instrumento que contempla el diagnóstico, definición

---

<sup>7</sup> El Artículo 20 señala “En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan (...) Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática”.

de estrategias, seguimiento y evaluación continua. En esta experiencia, mediante talleres de reflexión y análisis, cada comunidad ubicaba cuáles eran las necesidades más apremiantes, priorizando las obras, servicios y acciones a realizar (Figueroa 2005:22-23).

Con esta información y acuerdos, se realizaba una asamblea plenaria anual con asistencia de: i. todos los consejeros comunitarios, consejeros y secretarios zonales y el coordinador general; ii. los representantes de la autoridad municipal (Presidente municipal, Regidor); iii. los representantes de los niveles de gobierno estatal y federal con presencia en el municipio; y iv. los representantes de las organizaciones civiles, sociales y económicas presentes en el municipio. En esta asamblea se discutían y consensuaban las obras y servicios para todo el municipio, y las propuestas eran enviadas al cabildo para su aprobación e incorporación en el presupuesto anual del municipio (Bazdresch 2001: 463-465).

## LOGROS Y FIN DEL PROCESO

De acuerdo a Figueroa (2005: 26-27) y Bazdresch (2001: 470), dentro de los logros del CODEMUC se encuentran:

- Revertir la situación de marginación y rezago en servicios básicos de ciertas localidades.
- Fortalecer a la ciudadanía, en tanto la población reconoce de mejor manera sus derechos.
- Desarrollo de una relación de cooperación entre el gobierno local y la comunidad, legitimada en la participación ciudadana en actividades que conciernen al desarrollo del municipio.
- Un aumento de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas a nivel municipal; cada vez era mayor el número de ciudadanos involucrados en el desarrollo integral del municipio (se puede hablar de aproximadamente 1,800 personas que participaban en 60 comunidades del municipio).
- Mayor transparencia de las autoridades sobre el manejo de los recursos municipales y acceso ciudadano a la información sobre los programas y proyectos de Gobierno municipal.
- Distribución equitativa por zonas de los recursos económicos y materiales mediante el aumento de obras de desarrollo y servicios básicos en todas las comunidades.

La gran paradoja estriba en que no obstante todos estos logros,

en las elecciones locales del 2003 el PRD en su alianza con la OCIJ presenta como candidato a Martín Luna Morales, que fue Tesorero del Ayuntamiento en el periodo 2000-2003. Éste pierde los comicios frente al candidato del PAN, Adrián Cornelio González con 50% de los sufragios frente a 26% del perredista.

El nuevo gobierno municipal desconoce al CODEMUC (Figueroa 2005: 23), dando paso a un cambio en la estrategia de planeación y de vinculación de la población, como se expresa en el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2006, que "es el resultado de la recopilación de la información coordinada y complementaria entre las áreas o direcciones del Ayuntamiento... mediante talleres y entrevistas con algunos de los principales actores municipales; consultas bibliográficas en oficinas gubernamentales como el Ayuntamiento de Cuquío, el INEGI, la SEPROE, la SAGARPA, la SEDER, varias universidades" (Ayuntamiento Cuquío 2004: 7-9).

## ALGUNAS RAZONES DE LA DERROTA

La pregunta que surge después de hacer este apretado recuento es: ¿por qué los habitantes de Cuquío no votaron por la continuidad de esta experiencia tan reconocida de gobierno participativo?<sup>8</sup>.

Los autores de este artículo reconocemos que no es fácil encontrar una respuesta, hay varios elementos a considerar para tratar de responder este acertijo. Nos centraremos en tres dimensiones que nos parecen relevantes<sup>9</sup> como un primer intento explicativo desde las condiciones de gobierno o gobernanza<sup>10</sup>.

### *Uno: Separación entre las instancias de decisión y de organización*

En el proceso de Cuquío se fueron entreverando al menos cuatro

<sup>8</sup> Cabe aclarar que no hubo evidencias de fraude electoral en esta elección de parte de ninguno de los partidos.

<sup>9</sup> Otras dimensiones como la cultura política del gobernante (política tradicional, concentración en toma de decisiones, relaciones clientelistas) pueden ser importantes, pero para efectos de este trabajo no las abordaremos.

<sup>10</sup> Nos referimos a las relaciones recíprocas entre ciudadanos y sus gobiernos, lo que incluye instituciones de elección popular, rendición de cuentas y espacios e instrumentos propicios para la participación ciudadana (Selee y Santón 2006: 14)

importantes espacios de poder: el gobierno municipal, el CODEMUC, la OCIJ y el PRD, entre los cuales con el tiempo se fueron acentuando las diferencias de estrategia y prioridades, principalmente entre el CODEMUC y el ayuntamiento. Por otra parte, el Consejo representó un espacio para construir liderazgos que aspiraban a espacios de representación popular como regidores, entrando varios de sus integrantes en conflicto de intereses personales que afectaron negativamente el desempeño de este Consejo como instancia civil frente al gobierno municipal.

La OCIJ, por su parte, debido a la coyuntura por el probable acceso a recursos públicos se volvió un aparato técnico de gestión de recursos, formando sociedades de producción rural (SPRs) en el municipio y sus alrededores. Esta dinámica coyuntural fue desvinculando a esta organización de su proyecto fundamental: construir un gobierno local democrático, transparente y participativo.

Por su parte, el PRD, que al principio de este movimiento tuvo una presencia simbólica por formalizar la candidatura alternativa al poder local institucionalizado, durante los seis años que sus candidatos estuvieron en el poder municipal logró crear una estructura municipal y una lógica neo-clientelista que incidió en los procesos de selección de los candidatos.

### *Dos: Descentralización truncada*

Los cambios constitucionales de 1999 en el artículo 115 de la constitución federal y las adecuaciones consecuentes en la Constitución de Jalisco, fueron limitadas en términos de nuevas atribuciones a los gobiernos locales. A ello le debemos añadir un relativo estancamiento en los recursos económicos que llegaban al municipio, más aún por ser su gobierno de oposición. Para el caso de Cuquío podemos observar que los recursos del Ramo 33 de aportaciones a los municipios<sup>11</sup>, se incrementan en los primeros años de constitución de dicho fondo, pero tienden a disminuir si consideramos el crecimiento poblacional y la inflación, como podemos observar en la siguiente tabla:

---

<sup>11</sup> A partir de 1998 se creó una partida específica (Ramo) en el presupuesto de egresos que consideró a los municipios, conocido como Ramo 33, en particular el Fondo de aportaciones para infraestructura social básica se convirtió en una fuente importante de recursos para realización de obras.

**Tabla 1.- Fondo de aportaciones para la Infraestructura social municipal (FAISM) 1998-2004**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cuquío	2, 898, 772	4, 001, 780	4, 729, 171	5, 638, 445	4, 337, 587	4, 467, 435	4, 691, 737

Fuente: [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)

Esto choca con un impacto de las prácticas participativas del CODEMUC, que tienden a ampliar el abanico de demandas comunitarias a atender, ya no sólo referidas a la realización de obras de infraestructura sino a los servicios de educación y salud con prácticamente una disminución de recursos en términos reales.

### *Tres: Crisis de la participación ciudadana*

Una de las situaciones que pone en predicamento la eficiencia política de los espacios de participación ciudadana (Selee y Santín 2006: 14), son los mecanismos participativos que ciertamente mejoran la capacidad deliberativa, de acceso a la información y de toma de decisiones de los ciudadanos involucrados en estos procesos, pero que cuando menos en el corto plazo, y más cuando hay una restricción de recursos financieros, no parecieran estar contribuyendo a mejorar la percepción de la población local con relación a mejorar la calidad de vida de la población local.

En este sentido, los críticos de este proceso mencionan que ha faltado hacer partícipes a más sectores de la población en el CODEMUC, dado que, en tono con la cultura política nacional, los representantes ante el Consejo tendieron a perpetuarse en el cargo, no abriendo espacios para la participación representativa a otros miembros de sus comunidades (Pérez 2003).

Aquí se expresa claramente la paradoja de esta experiencia participativa que pone en evidencia los límites de la descentralización para los espacios locales, poniendo en predicamento las nuevas estructuras de poder y de toma de decisión.

Ello se puede explicar por razones de la estructura de funcionamiento y dependencia de los ayuntamientos y es que a pesar de los aparentes esfuerzos de descentralización, el municipio sigue siendo el

ámbito de gobierno que tiene menos recursos y facultades para solucionar los problemas de pobreza y exclusión local provocadas por las políticas neoliberales.

De esta manera, la lucha por promover la construcción de procesos de desarrollo desde lo local enfrentó en el caso de Cuquío serias limitaciones, no sólo por los elementos estructurales, sino por el impacto local de las políticas económicas generales aplicadas en nuestro país.

## **PROBLEMAS DE CULTURA POLÍTICA**

La experiencia de Cuquío, a pesar de que creó formas innovadoras para la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, no pudo resolver el problema de la continuidad de los actos de gobierno ante los cambios de partido político en el gobierno local.

Los problemas de continuidad hablan no sólo de dificultades para la institucionalización de los procesos de participación, sino también de que en el ámbito municipal todavía existen serios rezagos estructurales y de cultura política de los gobernantes, que han impedido la permanencia de dichos procesos.

La realidad del municipio de nuestro país es muy compleja, ya que está sometida a muchas repercusiones provocadas por las políticas económicas gubernamentales y que se expresan en los crecientes niveles de pobreza, desempleo, subempleo y falta de oportunidades económicas que están afectando por igual la calidad de vida de los habitantes de los municipios. A lo anterior hay que añadirle la difícil situación de seguridad pública, los daños medioambientales, el progresivo deterioro en las principales variables de la salud pública, entre otras cuestiones, problemas que tienen su expresión territorial en el municipio.

Frente a este marco de problemas generales, las municipalidades tienen muchas limitaciones relacionadas con la estructura de funcionamiento del municipio entre las que podemos enunciar dos que nos parecen relevantes:

- Las pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo y en la instrumentación de políticas sociales, en particular. El artículo 115 de la Constitución federal asigna a los municipios tareas en servicios básicos como agua potable, alumbrado público, panteones o seguridad pública, pero ninguna en términos de acciones que tengan impacto en el impulso del desarrollo social como pueden ser la salud, la educación o la vivienda,

las cuales están en manos del gobierno federal o estatal.

- El carácter subordinado del gobierno municipal en política social respecto a los gobiernos estatales y federales. En efecto, la política social es definida en sus líneas generales por el ejecutivo federal y la magnitud de la inversión dedicada a este rubro supera con mucho las raquíticas finanzas locales, ejemplo de ello son los programas asistencialistas sociales como Progresá, Oportunidades o los programas del DIF que superan con mucho los pocos recursos que el municipio mexicano promedio tiene para la promoción de acciones sociales.

Estos dos elementos ponen en una situación de desventaja a los espacios de participación y deliberación municipales, no solamente porque los limitan sobre qué cosas decidir, sino también en lo referente a los recursos sobre los cuáles tienen incidencia y que no pueden equipararse a los que destinan otros ámbitos de gobierno.

Además de estas dificultades estructurales del municipio mexicano, existen obstáculos debido a una cultura política de los gobernantes que frena la continuidad de los programas y actividades municipales. Resaltamos algunas:

-La cultura del "corto placismo", propiciada por los períodos de gobierno de tres años en los que los gobernantes se limitan a completar el ciclo de aprender, trabajar y preparar su salida de la administración.

-La cultura del "borrón y cuenta nueva" de los presidentes municipales que cortan los programas de sus antecesores impidiendo la continuidad de los mismos de un trienio a otro.

## **SOBRE EL CARÁCTER DE LA DESCENTRALIZACIÓN, LA NECESIDAD DE DEVOLUCIÓN Y CAMBIO CULTURAL**

El proceso de Cuquío pone en crisis varios supuestos vinculados a la participación ciudadana como el de la democracia territorial de proximidad (Borja 2003), que considera que, en la medida en que los gobiernos locales están más próximos en la gestión a la población, en esa medida los ciudadanos tienen mayor capacidad para integrar sus problemas y necesidades en políticas públicas y para crear espacios de representatividad directa e inmediata con los gobiernos locales que permitan mayores condiciones de equidad en la participación.

La experiencia de Cuquío evidencia cambios importantes no sólo en el gobierno sino en la sociedad. Si bien la evidencia está a favor

de la necesidad de devolverle capacidades y toma de decisión a los ciudadanos y sus figuras asociativas como, en este caso, el CODEMUC. El huevo de la serpiente de esta devolución pareciera radicar en la cultura política vertical y autoritaria mexicana que pareciera correr un velo lleno de ego y ejercicio del poder frente a las mentes de quienes gobiernan en los poderes locales. Igualmente importante es la influencia de esta cultura y de la precariedad en que vive la mayor parte de la población en quienes llegan a ser elegidos como representantes, muchos de los cuales, desde su experiencia de vida, encuentran en ese pequeño escalón una oportunidad para salir de la miseria en que la fatalidad del México Bárbaro los ha tenido. Así, algunos aprovechan el pequeño 'cargo' para tratar de seguir escalando hacia donde sea poniendo sus intereses personales por sobre los del colectivo, debilitando el frágil tejido social y dando muchas veces al traste con experiencias prometedoras como lo fue el caso de Cuquío. Queda por ver, en el mediano plazo, y después de la alternancia con un gobierno de derecha, si la población de Cuquío rescatará algo de esta experiencia en futuros gobiernos locales y en instancias de contrapoder de la sociedad civil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Almeida, José. 2002. "Cuquío Jalisco: por una cultura de rendición de cuentas con responsabilidad". *Antología de Participación Ciudadana*. Dionisio Cordova, ed. México: CESEM.
- Bazdresch, Miguel. 2001. "Consejo democrático en Cuquío, Jalisco". *Innovación en Gobiernos Locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. Enrique Cabrero Mendoza (coord.). México: Cide / Fundación Ford.
- Bolos, Silvia. 2003. *Organizaciones sociales y gobiernos municipales. Construcción de nuevas formas de participación*. México: Universidad Iberoamericana.
- Borja, Jordi. 2003. *Desafíos de la democracia: Ciudadanía y participación*. México: CESEM.
- Diego Quintana, Roberto y Rafael Calderón Arózqueta. 1998. "El maíz y las políticas agrícolas en México: Centéotl vs el libre mercado". *La sociedad frente al mercado*. María Tarrío García y Luciano Concheiro Bórquez (coord.). México: La Jornada / UAM.
- Figueroa, Manuel. 2005. "Planeación estratégica en Cuquío ¿Cómo superar 70 años de desatención?". *Convención ciudadana de Tlalpan. Diálogo entre gobierno y vecinos*. Patricia Zapata (comp.). México: CEM / Delegación Tlalpan.
- González, Ignacio. 2006. "Experiencia de ACCEDDE en el tema de participación ciudadana y desarrollo local". *Participación ciudadana: Una visión regional desde los actores locales*. Ricardo Jiménez, Patricia Zapata y Dionisio Córdova (comp.). México: CESEM / Serjus / Logo Link.
- Hesles, José Carlos. 1998. "Mercurio o el político: sobre la naturaleza de los intermediarios y su contribución al orden público". *Mediaciones y política*. México: Instituto Mora.
- Mojardin, A. 2003. "Los ciudadanos excluidos: la agenda pendiente en los municipios rurales". *Políticas públicas para el desarrollo rural*. R. Diego et al. (ed). México: Juan Pablos / UNAM. 315-342.
- Rodríguez, Carlos. 2005. "Luchas ciudadanas en municipios rurales. Reflexiones en torno a la construcción de la democracia y el desarrollo local". *Los retos actuales del desarrollo rural*. Arturo León López (coord.). México: Uam-Xochimilco / Fundación Ford. 249-264.
- Selee, Andrew y Leticia Santín (coord.). 2006. *Democracia y*

*ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación en gobiernos locales mexicanos.* México: Woodrow Wilson / Agora.

Tabares, Carlos. 2005 "Los obstáculos en las prácticas de desarrollo local: la experiencia de Accedde". *Ideas y propuestas para la Agenda Ciudadana Municipalista. Memoria de los seminarios por la democracia y el desarrollo local.* Ricardo Jiménez, Patricia Zapata y Dionisio Córdova (comp.). México: CESEM.