

POLÍTICAS PÚBLICAS Y MOVILIZACIÓN CIUDADANA

Dr. Edmundo Hernández Claro ehernand@cucea.udg.mx
Mtra. Georgina Velasco García gvelasco@cucea.udg.mx

Profesores Investigadores
Departamento de Administración
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, CUCEA
Universidad de Guadalajara
México

RESUMEN

En estas notas reviso brevemente el proceso de formulación de políticas públicas por tres gobiernos locales de México (construcción de un paso a desnivel, urbanización de un bosque nativo, y edificación de oficinas de gobierno en una Zona Natural Protegida), los tres casos localizados en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Pretendo contrastar algunos componentes del ciclo de las políticas públicas, con el tipo de participación ciudadana asociada a cada caso y el enfoque de la racionalidad en la toma de decisiones. Concluyo con algunas sugerencias analíticas a tener presentes en futuros trabajos de investigación, y otras sugerencias en materia de gestión local.

PALABRAS CLAVES

Políticas públicas, movilización ciudadana, participación, toma de decisiones

El municipio se ha convertido para los estudiosos del gobierno local, en un laboratorio de experimentación en el que se están poniendo a prueba la eficacia de los nuevos enfoques de la gestión pública. Desde una perspectiva positiva, se han documentado abundantemente las recientes innovaciones y prácticas de buen gobierno, principalmente a través del *Premio de Gobierno y Gestión Local* que promueven el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE y la Fundación Ford, basta señalar que desde el año 2001, en las cinco ediciones del *Premio*, se han registrado más de 2000 experiencias.

Sin embargo a la par de estas buenas noticias en el frente de batalla del municipio, y alentado también por varios centros

académicos¹, se ha documentado en otro proyecto denominado: *Agenda para la Reforma Municipal*, un importante paquete de propuestas de cambios en todos los órdenes de la política y la gestión de los ayuntamientos. La relevancia de este enfoque es de tal magnitud, que para el año 2000, se tenían registradas 2,934 propuestas estructuradas en cuatro grandes secciones². Tan importantes son entonces, los logros y las buenas noticias como las que se da cuenta con el *Premio*, como las

¹ Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", el Centro de Estudios para la Reforma del Estado y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

² I. Estructura financiera del ayuntamiento y coordinación fiscal, II. Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana, III. Organización y gestión de la administración municipal, IV. Competencias y coordinación intergubernamental.

rigideces estructurales y funcionales registradas en la *Agenda para la Reforma*.

Si aspiramos a comprender mejor la dinámica contemporánea de la gestión de los gobiernos locales en México, debemos tener presente esta dualidad en el panorama municipal, las *Innovaciones* y la *agenda para la reforma*. De tal forma, que si privilegiáramos tan sólo al ángulo de las *innovaciones*, correríamos el riesgo de ignorar importantes restricciones que obstaculizan las buenas intenciones de la política y las políticas. Por el contrario, si nos concentramos tan sólo en el tema de la *agenda para la reforma*, estaríamos subestimando los logros y talentos que han mostrado muchos municipios en el manejo de determinados asuntos locales durante ciertos períodos de tiempo.

En este contexto, el análisis de las políticas públicas municipales debe contemplar al menos, tanto a los procesos y actores asociados a los asuntos públicos, como a las rigideces institucionales que surgen de los vacíos institucionales que encontramos en las leyes, planes de desarrollo, reglamentos, roles de las autoridades públicas, y en general, en el diseño burocrático y discrecional de los aparatos de gobierno, que terminan modulando la secuencia y el contenido de las distintas etapas del ciclo de la política pública.

Específicamente en el caso de las rigideces, hay que tener presente dos facetas: la primera referida al rol que juega la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas; y la segunda, se refiere al grado de racionalidad en el proceso de toma de decisiones. Ambos elementos constituyen las dos cualidades relevantes que califican a una acción de gobierno como política pública: su carácter participativo y la racionalidad (Aguilar Villanueva, Luis F, 1992). Visualizar a la participación ciudadana y a la racionalidad en las decisiones como restricciones, en lugar de considerarlas como características de este

enfoque, es una hipótesis sobre la cual apuntaré algunos con el fin de mostrar la necesidad de encontrar esquemas más pertinentes para analizar la realidad de la gestión local de México.

Políticas locales

El municipio que históricamente ha sido considerado como la escuela primaria de la democracia y el campo natural de la participación ciudadana, está poniendo a prueba su capacidad de adaptación a la luz de los nuevos enfoques de la gestión pública. Se podría establecer una analogía del gobierno central y los gobiernos locales con el *Yin y Yang* o las dos caras de la gestión pública, a las que Mintzberg (2000) se refiere como las diferencias de género en la gestión. El *Yin*, o lado femenino, podría corresponder a la cara municipal de la gestión, o sea, al enfoque incluyente y participativo. El *Yang* en cambio, representaría la cara masculina de la gestión, o el enfoque centralizado de gobernar, caracterizado por tener un estilo más agresivo e intervencionista.

Formalmente la participación ciudadana existe en el discurso y en la organización formal de los ayuntamientos, y resulta difícil encontrar actualmente un organigrama municipal que no cuente con una oficina y un reglamento de participación ciudadana, además de otras modalidades abiertas de gobierno, como son: la práctica del cabildo abierto y la consulta ciudadana. Sin embargo también se observan múltiples acciones de gobierno que se manejan con un estilo cerrado en la formulación de decisiones, ignorando las propuestas de sus comunidades.

Lo anterior resulta paradójico, si tenemos presente el elevado nivel de representación que tienen los partidos políticos y las coaliciones de partidos en los ayuntamientos. Para los períodos de gobierno 2000 y 2003, no se registra un solo municipio del Estado de Jalisco, en el

que no estén representados al menos dos partidos políticos, tenemos incluso un caso en el año 2000 y tres casos en el 2003, con representación penta partidista, esto es, regidores provenientes de cinco partidos políticos. En el cuadro No. 1, que aparece en los anexos, se concentra el total de ayuntamientos del estado de Jalisco que se conformaron por regidores postulados por distintos partidos políticos.

Pareciera que con la generalización de la alternancia política y la modernización de las organizaciones municipales, tendríamos las condiciones necesarias para incorporar efectivamente a la participación ciudadana en las tareas de gobierno. Sin embargo las evidencias nos indican que en la medida que en un asunto público se involucra la opinión de los ciudadanos que se pueden ver afectados por una política en cuestión, las medidas de gobierno abandonan sus buenas intenciones de apertura al diálogo y se tornan cerradas, al menos esto ha sido casi una regla en las áreas de desarrollo urbano y medio ambiente, que han afectado por igual a los gobiernos municipales y estatales.

El listado de casos es amplio, y si bien se podrían agrupar en orden alfabético, señalo sólo algunos casos:

1. Proyecto del Gobierno del Estado de Jalisco, para la construcción del *Palacio de Justicia Federal (año 2005)*, en una zona aledaña al Parque “Los Colomos” (Área Natural Protegida). Se contemplaba un terreno de 40 mil metros cuadrados, propiedad del Gobierno del estado, ubicado en la avenida Patria, en Zapopan, estimando que la construcción duraría dos años.

Los argumentos en contra del proyecto, señalaban que con esa medida se afectaría el ecosistema, al dañar a uno de los pocos pulmones de la ZMG, se congestionaría la vialidad, además de que en dicho terreno se ubica la afluente de un río

La iniciativa se desechó debido a la oposición que presentaron los vecinos de las colonias adyacentes y el rechazo del

Pleno del Congreso al considerar inconveniente la edificación en el terreno *Los Colomos*, solicitando al Gobierno del Estado una propuesta alternativa.

2. Proyecto del Gobierno del estado de Jalisco para la construcción de un paso a desnivel de las Avenidas López Mateos y Las Rosas, medida que generó la inconformidad de los colonos, quienes proponían su propio proyecto consistente en dos túneles que pasaran por debajo de los carriles laterales, en lugar del paso a desnivel que se había considerado.

Ante la persistencia de la oposición al proyecto, el Ayuntamiento de Guadalajara, acordó contratar la realización de dos encuestas³, la primera con los automovilistas que cruzan por esas avenidas y otra con los vecinos de la zona. Los resultados mostraron que el 66% de los automovilistas encuestados se manifestaron a favor de la obra, y los vecinos se pronunciaron en un 80.25% a favor de la realización de la obra, siempre y cuando se respete la vida de un árbol (hule) que se encuentra en ese lugar.

Con estos elementos se insistió en continuar con el proyecto original. Sin embargo, debido a la persistencia de la oposición de los colonos, el Presidente Municipal plantea la posibilidad de que los recursos programados para esta obra se apliquen a un área diferente de vialidad en Guadalajara (Comunicados, Ayuntamiento 241/205). Y una semana después, señaló que sí quiere que se haga la obra en los términos que proponen los colonos, aunque finalmente es una decisión del Gobierno del Estado, ya que el ayuntamiento “sólo participó en la parte conceptual” (Comunicados, Ayuntamiento 255/205).

3. Acuerdos del Ayuntamiento de Zapopan (2005), para urbanizar uno de los

³ Se informa que se contrató a la empresa Berumen, aunque los resultados de estas encuestas no están disponibles en su página Web.

últimos bosques nativos *El Nixticuil*⁴ en el municipio, y considerado en los planes:

a). En primer lugar, se acordó desincorporar **cinco hectáreas**, para construir viviendas para las familias que fueron afectadas por el agrietamiento y hundimiento de terrenos⁵ en la *Zona de Nextipac y Potrero de la Soledad*. Con recursos del *Fideicomiso Nacional para la Prevención de Desastres Naturales* (FIDEPREN), el Ayuntamiento de Zapopan, se propuso construir 250 pies de casa en la zona desincorporada del Bosque, para reubicar a los afectados por los hundimientos. Decisión que no les fue consultado a los supuestos beneficiarios, y no tienen interés en cambiar su lugar de residencia;

b). Sumado a lo anterior, el Ayuntamiento, acordó desincorporar otra fracción de **seis hectáreas** propiedad municipal enclavadas en el *Bosque del Nixticuil*, a la *Asociación Civil Villa de los Niños de Guadalajara*, para la construcción de una clínica un templo y un asilo destinado a la atención de ancianos en situación de abandono y adultos mayores con capacidades diferentes de todo Jalisco;

c). La tercera donación fue para el *Corporativo Universidad Autónoma de Guadalajara*, que tenía un ambicioso proyecto de construcción de un Parque Universitario de Investigación Tecnológica que contemplaba entre otras obras: la creación de espacios para oficinas, centro

⁴ El *Bosque del Nixticuil*, es un promontorio natural de poca elevación, que comienza en la carretera a Tesistán y que en otros tiempos se extendía al Valle de Tesistán, hasta los márgenes del Río Blanco, al extremo norte, y al sur, con el Bosque La Primavera, con 30 mil hectáreas. Sin embargo, a la fecha, su dimensión no va más allá de 180 hectáreas, resultado en buena medida, del proceso anárquico de urbanización.

⁵ Los agrietamientos de terrenos iniciaron en 2004, a causa de las fuertes lluvias. Para evaluar la magnitud de los daños se conformó un Comité Técnico Científico, el que reportó una grieta con una longitud de 1,073 metros, cuyo trazo afectaba tierras de cultivo y pastizales y tres viviendas en Prados de Nextipac.

de negocios y salones de reuniones modulares, gimnasio, además de un estacionamiento privado subterráneo entre otras cosas. Cabe destacar que los tres acuerdos fueron avalados por consenso de los regidores de Zapopan.

A las donaciones, siguieron otras acciones de la autoridad para concretar la realización de las obras. Particularmente, la tala de 300 robles adultos, en el sitio elegido para la edificación de los pies de casa. Aunque según las autoridades, la cantidad de árboles derribados fue menor.

Estas medidas detonaron la movilización ciudadana para detener el derribo de más árboles y pedir que el Bosque se convierta en Área Natural Protegida. El asunto se encuentra en suspenso, en espera por un lado, de los resultados de un estudio financiado por el Ayuntamiento⁶, con el objeto de justificar la declaratoria de *Área Natural protegida*, su declaratoria y el Plan de Manejo del "*Bosque El Nixticuil*" (Mural, 25/11/2005). en buena medida debido a los procesos electorales que se avecinan en el mes de julio.

¿Participación o movilización ciudadana?

Los municipios de Guadalajara y Zapopan, forman parte de la misma Zona Metropolitana, y son gobernados por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, respectivamente. Guadalajara cuenta con una *Dirección de Participación y Orientación Ciudadana*, y contó también con una Dirección de Políticas Públicas. Zapopan con la *Dirección de Participación Ciudadana*; las dos unidades administrativas tienen un rango medio, ya que requieren cruzar un eslabón administrativo antes de tratar los asuntos directamente con el presidente municipal.

⁶ El estudio lo desarrolla el Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias CUCBA, de la Universidad de Guadalajara.

Por su parte, el Gobierno del Estado de Jalisco, que por segunda ocasión es encabezado por el PAN, cuenta también con una *Subsecretaría de Participación Social*, adscrita a la *Secretaría General de Gobierno*, y su enfoque de trabajo respecto a los municipios de la entidad federativa, es de orientación, apoyo y tutela.

El modelo de políticas fue concebido como el estilo de gobierno propio de las sociedades democráticas y abiertas (Aguilar, Luis F. 2005), lo cual supone entre otras facetas, la participación activa y responsable de los ciudadanos en la hechura e implementación de las políticas públicas; sin embargo en los breves casos reseñados, observamos un divorcio recurrente entre el poder público y la sociedad civil, lo que equivale a tener diferentes percepciones e intereses en torno a la naturaleza y tratamiento de los problemas públicos. Pareciera que al contrastar las gestión local con esta tecnología administrativa de las sociedades avanzadas

Más que participación, lo que se observa son movilizaciones ciudadanas para contener decisiones de gobierno tomadas con un estilo *top down*, esto es, decisiones verticales, de arriba hacia abajo, medidas que no cuentan con la adecuada interacción con sus comunidades y beneficiarios de los proyectos.

Políticas racionales

Por otro lado, los asuntos públicos que cada vez son más complejos y demandantes de mayor racionalidad técnica, están exigiendo a las autoridades locales, tanto el fortalecimiento de sus capacidades de gestión de los conocimientos técnicos necesarios para sustentar buenas decisiones, como mayores capacidades de argumentación y difusión de sus ideas, de tal suerte que contribuyan a elevar la educación cívica y el compromiso de los ciudadanos con las tareas y proyectos de gobierno.

Los ayuntamientos enfocados tradicionalmente al trabajo ejecutivo, como es la prestación de servicios públicos y administrativos, han dejado de lado estos nuevos saberes que reclaman las sociedades democráticas.

Aunque todos los ayuntamientos cuentan con áreas o encargados de la función de comunicación y relaciones públicas, en general su principal misión es la promoción de la buena imagen del Ayuntamiento y sus autoridades⁷, descuidando aquellas tareas que tienen que ver con la construcción de acuerdos con la sociedad civil.

Formular problemas públicos se ha convertido en un arte mayor, por las dificultades que entraña el encontrar los términos adecuados para una definición que permita su tratamiento gubernamental, con un enfoque sustentable del territorio y de las ciudades. Las fáciles medidas de urbanización de las pocas zonas con vocación forestal en las grandes ciudades, deben dar paso a una visión intergeneracional de la gestión pública.

Para tal fin, los gobiernos locales no necesariamente deben insertar en sus estructuras administrativas, costosos centros de investigación, tienen la alternativa de colaborar estrechamente con las Instituciones de Educación Superior IES y otros centros especializados de análisis de casos especializados, como sería el caso de los observatorios metropolitanos.

De no atajarse adecuadamente en el presente los grandes retos sociales, como la educación, la salud, el medio ambiente, y el abasto de agua potable. Tendremos quizás que preparar a las nuevas generaciones para enfrentar un mundo con

⁷ tengamos en cuenta que los presidentes municipales de las grandes ciudades, suelen ser los candidatos naturales al cargo de Gobernados en los Estados. Así sucede actualmente en el Estado de Jalisco, en donde los expresidentes municipales, son los candidatos por sus respectivos partidos.

altos niveles de vulnerabilidad. Un mundo que reclama dar pasos de mayor alcance que el de los ajustes marginales.

Notas finales

De los ejemplos brevemente reseñados, sugiero las siguientes consideraciones para su posterior discusión y planteamiento de nuevas hipótesis de investigación:

a). La participación, o más bien la movilización ciudadana se activa a partir de ciertas decisiones de gobierno que se formulan sin respetar sus propios ordenamientos jurídicos, o bien los intereses y puntos de vista de sus comunidades. De esta manera, la cadena de relaciones de causalidad de una política pública podría ser la siguiente⁸:

Decisiones de gobierno ► movilización ciudadana ► reformulación de la política ► implementación

Las primeras decisiones de gobierno constituyen el detonante de la movilización ciudadana y la plataforma sobre la cual se reformula la política pública. Son el mecanismo de disparo (Cobb & Elder, 1986), a través del cual los ciudadanos buscan una nueva definición y tratamiento alternativo del asunto público.

Estas experiencias nos indican que en términos académicos, estaríamos más próximos a entender las decisiones de gobierno utilizando el *garbage can model*, ya que las acciones públicas y el ciclo de las políticas observan una lógica azarosa. La agenda de asuntos públicos se formaría no a partir de la problematización social de un asunto público, sino a partir de las decisiones erráticas de las autoridades locales, que convocan a la movilización y la confrontación en lugar de la opinión razonada.

⁸ Una secuencia aceptada del ciclo de la política pública se encuentra en Subirats Joan (1994): *identificación del problema, formulación política, decisión, implementación, evaluación*.

b). En la formación de la racionalidad de las decisiones que afectan a temas complejos, IES, deberán jugar un rol de primer orden en la aportación de ideas para la construcción de los soportes técnicos de las nuevas políticas públicas. Su participación será decisiva para la construir la racionalidad. Si en otro tiempo la participación de las IES en la vida pública, encontraba su justificación en razones de índole político, económico o ideológico, en los asuntos contemporáneos, su mejor aportación dependerá de la calidad técnica y ética de sus opiniones y estudios.

c). Si los ritmos en la gestión de los asuntos públicos continúa como hasta la fecha se ha llevado a cabo, quizás en un futuro no remoto, debemos proscribir de la literatura de las políticas públicas a la *ciencia de salir del paso* de Lindblom. La solución de los asuntos públicos, demandarán medidas radicales o de raíz, en tanto le sigamos apostando a la destrucción del medio ambiente, en lugar de formular decisiones de gobierno desde una lógica del desarrollo sustentable. De otra manera, seguir pensando y actuando en términos del modelo incremental de políticas públicas, estaríamos abonando a un deterioro ampliado de la calidad de vida.

d). Se requiere que las organizaciones municipales y estatales, aprendan a edificar nuevos mecanismos y estructuras de interlocución con los ciudadanos. Si bien ello habrá de requerir un trabajo de cirugía mayor en los aparatos de gobierno y administración de los municipios y entidades federativas, en el corto plazo, bien se puede iniciar por el respeto y aliento a las formas de organización ciudadana, y proscribir de la administración pública, las viejas prácticas de la política basadas en el intercambio de beneficios y servicios públicos, a cambio del apoyo político de los gobernados.

e). En suma, requerimos de estrategias de reforma que impacten la calidad en nuestra

democracia y la calidad de la gestión | pública.

ANEXO

NÚMERO DE REGIDORES DE OPOSICIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS DE JALISCO

Regidores de Oposición AÑO	UN Regidor	DOS Regidores	TRES Regidores	CUATRO Regidores	CINCO Regidores	TOTAL DE AYUNTAMIENTOS
2000	0	42	66	15	1	124
2003	0	36	63	22	3	124

FUENTE: Instituto Electoral del Estado de Jalisco

BIBLIOGRAFÍA

- *Agenda para la Reforma Municipal en México*, CERE, CESEM, CIDE, IIS/UNAM, abril 2000 Disco Compacto.
- Aguilar Villanueva Luis F, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Colección Antología de Política Pública, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 1ª edición, 1992.
- Cobb Roger W. & Elder Charles D., *Participación en Política Americana, la dinámica de la estructuración de la agenda*, Noera Editores, México, 1986.
- Mintzberg Henri, *The Yin and the Yang of Managing*, Organizational Dynamics: Spring 2001, Vol 29 Issue 4.
- Subirats Joan, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.
- Ayuntamiento de Guadalajara, Comunicados, Entrevista 241/205, 22 de agosto de 2005, 255//2005, 15 de septiembre de 2005, consultado en <http://guadalajara.gob.mx>
- Periódico El Informador, 29 de septiembre 2005.
- Periódico Mural, 25 de noviembre de 2005.
- Periódico Público, 13 de Septiembre de 2005.
- Primer Informe de Gobierno, H. Ayuntamiento de Zapopan, 2004 – 2006.