

UNA MIRADA ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

A VIEW OF THE SOCIAL PARTICIPATION

CARLOS TÉLLEZ VALENCIA*

LETICIA MEJÍA GUADARRAMA**

** Doctor en Geografía por la UNAM. Investigador de El Colegio de Michoacán. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Estancia sabática en la Universidad Iberoamericana León 2011-2012. Presidente del Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo. Autor del libro Construcción de ciudad y tecnocracia en León. Alcances nacionales (2014), editado por El Colegio de Michoacán. Línea de investigación: Configuraciones territoriales por procesos urbanos, económicos y de gestión pública.*

*** Doctora en Geografía por la UNAM. Profesora-investigadora de El Colegio de Michoacán. Miembro fundador del Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo. Coeditora del libro Problemas metropolitanos y buen gobierno en México (en prensa), casa editorial El Colegio de Michoacán. Línea de investigación: Configuraciones territoriales por procesos urbanos, económicos y de gestión pública.*

Resumen

Se ha vuelto común hablar de participación social para referirse a todo aquello donde participa la sociedad civil. Por ejemplo, se habla de “fuerza ciudadana” para referirse a lo que en realidad es policía preventiva; de “mesas de seguridad y justicia”, para referirse a un movimiento empresarial que justifica sus iniciativas con base en el problema de la inseguridad pública; o de la llamada “Ley 3 de 3”, también promovida como una iniciativa ciudadana, pero que requiere necesariamente de la intervención del gobierno. Estos tres ejemplos dejan ver un factor en común: que para hablar de participación social, se requiere del gobierno como ingrediente indispensable. De esta manera, en este artículo se hace una revisión de lo que es la participación social hoy en día, con la aspiración de apoyar a los gobiernos locales en su tarea diaria para ser mejores administraciones públicas.

Palabras clave: participación social, gobierno municipal, administración pública, Estado, zona urbana.

Abstract

It has become common to talk about social participation to refer to everything where civil society is involved. For example: discussing

"citizen power" to refer to preventive police; *"roundtables of security and justice"* to refer to a movement of entrepreneurs, which justifies their initiatives based on public insecurity; the so-called *"Law 3 out of 3"*, promoted as a citizens' initiative, which necessarily demands for government intervention. These three examples have one factor in common: the role of the government is essential, when talking about social participation. This article, therefore, reviews the current social participation, with the intention of supporting local governments to improve their governance.

Keywords: social participation, local government, public administration, state, urban area.

1. Introducción

Participación social y gobiernos locales son dos ámbitos que llamaron nuestra atención por el interés de atender los problemas derivados de la expansión urbana y del fenómeno metropolitano en México, especialmente por lo observado en dos ciudades del Bajío, La Piedad y León; la primera con poco más de 100 mil habitantes, mientras que la segunda con más de un millón. Ambas ciudades tan distintas nos dejan ver que el nivel de desarrollo y la calidad de vida no necesariamente se deben al tamaño urbano de cada una, sino a la forma en cómo son administradas y cómo participa su población en los distintos ámbitos públicos.

Luego de los primeros acercamientos al tema¹, notamos que tanto gobiernos locales como sociedad civil, además, son dos ámbitos que se aluden mutuamente, y requieren uno del otro para legitimarse y lograr mejores resultados. Pero también es recurrente que entre ambos existan diferentes aspiraciones u objetivos respecto a lo que debe ser la atención a la expansión urbana, por lo que nos preguntamos ¿de qué depende la administración oportuna del territorio metropolitano?, ¿de la clase gobernante?, ¿de la participación de la sociedad?, ¿del sector empresarial?, ¿de los actores sociales no necesariamente interesados en obtener beneficios económicos o cotos de poder?

Dadas estas preguntas, notamos que la respuesta involucraría algunos actores sociales, por lo que nuestro interés por los problemas urbanos y metropolitanos se reorientó a reflexionar sobre qué se entiende por participación social, en medio de un ambiente donde precisamente empresarios, movimientos magisteriales, grupos religiosos o estudiantes (entre otros) se reivindican la bandera de la participación social.

¹ Entre lo que podemos contar nuestra participación en el Observatorio Ciudadano La Piedad-Pénjamo desde 2013.

De esta manera, el objetivo de este trabajo es hacer una revisión de lo que se entiende por participación social hoy en día, se supone como hipótesis que en el ejercicio de ésta, es indisoluble la asociación entre los gobiernos locales y la sociedad civil, y que los dos ámbitos deben crear un ambiente asertivo. Con esto se espera aportar al lector una mirada complementaria a lo encontrado en la literatura revisada, con la motivación adicional de generar conocimiento que, en realidad, fomente la inclusión de la participación social en la estructura de los gobiernos locales, para hacer de éstos mejores administraciones públicas, lo que en consecuencia impacte favorablemente en los territorios de México.

2. El neoliberalismo como antecedente de la participación social

El concepto de participación social, como actualmente lo concibe el Estado mexicano, posiblemente tiene sus orígenes en los años ochenta. El contexto económico para el país en esos años era de una seria crisis económica que lo puso en una situación de impago de su deuda internacional (así declarada en 1982) y de nulo crecimiento económico, periodo conocido como la “década perdida” (de 1982 a 1988), cuando se presentó un crecimiento del producto interno bruto de -0.4% (Garza, 1999, pp. 269-311).

Así que, en los ochenta y principios de los noventa, el gobierno mexicano encabezó una política económica que implicó, entre otras medidas, la adhesión en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), fomento a la simplificación administrativa para las exportaciones, reducción de impuestos a importaciones necesarias para exportadores, ampliación del rango de actividades en las que podía participar el capital extranjero, privatización de los principales sectores económicos del país (bancario, telefónico, ferrocarrilero, aeroportuario...), o bien suscribir el Tratado de Libre Comercio con Norte América (TLCAN); lo que le ofreció al país amplias posibilidades de atracción de inversiones (Téllez, 2014, pp. 26-42).

Así, la apuesta fue por fomentar el desarrollo de la iniciativa privada y la empresa, para que ésta generara empleos, eficiencia en el manejo de los recursos económicos y naturales, y para que detonara la transferencia del conocimiento, con lo que se estaría fomentando lo que antes era competencia del Estado: crecimiento económico, desarrollo social y preservación del medio ambiente.

La incorporación al neoliberalismo no solo significó la apertura comercial de México, sino también la implementación de algunas iniciativas de administración pública, como las reformas al Artículo 115 Constitucional en 1983, con las que se le otorgó a los municipios la

atribución de hacerse cargo de sus ingresos propios, pero también de hacerse responsables de servicios públicos como alumbrado, seguridad y alcantarillado. Además, se dio una importante incorporación de tecnócratas al frente de los órganos de gobierno federales, esto es, profesionales que comenzaron a gobernar con base en una lógica racional-instrumental aprendida en universidades extranjeras como Chicago, Harvard o Yale; o bien en universidades nacionales como el Tecnológico de Monterrey, la Universidad Iberoamericana o el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

La idea de lo racional-instrumental, se refiere a un conocimiento profesional, cuantitativo y de optimización de los recursos disponibles, transmitido mediante campos del conocimiento formales como la economía, las ciencias políticas o las ingenierías, pero muy importante (como lo señala Babb, 1998, pp. 669-675), alejado del perfil marxista que tradicionalmente se aprendía en escuelas como la Universidad Nacional Autónoma de México.

Pero adicional al conocimiento racional-instrumental de los tecnócratas educados en las primeras universidades señaladas, tiempo después también se sumó el de los empresarios que empezaron a ocupar puestos de elección popular en el nivel estatal y municipal, motivados por conductas razonables (más que racional-instrumentales) que, como lo dice Bourdieu, significa adoptar decisiones según lo dicta el sentido común y la experiencia (Bourdieu, 2001, p. 22). Para los empresarios se trataba de tomar decisiones razonables suponiendo que la administración pública bien podía funcionar como si fuera una empresa.

De esta manera se fue fortaleciendo un aparato tecnócrata y un conocimiento donde se privilegiaron términos como la empresa, el mercado, los consumidores, los contratos o la competitividad; conocimiento que trataba de desvincularse de viejos conceptos referidos al Estado del bienestar, la acumulación del capital, la lucha de clases, el proletariado...²

Luego de observar estos treinta años de apertura comercial y de tecnocracia en los tres niveles de gobierno, es entendible que Aguilar proponga una “nueva gestión pública” en modo gerencial, con el fin de que los estados sociales pudieran responder, anticipar y superar la crisis fiscal en la que se vieron envueltos desde finales de los setenta (Aguilar, 2013, pp. 130-131). Así como que lo haga a partir de una visión empresarial, al proponer una gestión estratégica que incluye un plan de acción, posicionamiento de excelencia, superioridad,

² Debe tomarse en cuenta un hecho significativo también suscitado a finales de los años ochenta y principios de los noventa: terminaron las dictaduras militares y guerras civiles en buena parte de América Latina, y a cambio se fueron instaurando gobiernos por la vía democrática, con lo que en adelante se irían diversificando los paradigmas alternos al marxista con el que habían sido educadas varias generaciones de estudiantes de las universidades públicas del país (de entre las cuales todavía egresan muchos de los tecnócratas de la administración pública). No obstante, el fin del periodo militarizado en América Latina (que también coincidió con el colapso de los países socialistas), no necesariamente ofreció alternativas de desarrollo económico y social, de ahí que prevaleciera una postura crítica al renovado modelo económico y que se hayan fortaleciendo las propuestas donde el actor social fue pieza central, aunque respetando el marco institucional de un Estado capitalista.

liderazgo (respecto de otros gobierno) y calidad, entendida como el hecho de que los productos de un gobierno poseen atributos, propiedades, características y funciones que los hacen capaces de responder, satisfacer y superar las expectativas de los ciudadanos (Aguilar, 2013, pp. 136-137, 142-143). Esta recomendación directiva, gerencial y operativa adquiere mayor importancia y tiene su mayor evidencia en las áreas metropolitanas, puesto que es difícil gobernar o administrar bien las zonas metropolitanas sin visión estratégica y prestación de servicios de alta calidad (Aguilar, 2013, p. 136).

Aguilar agrega que, actualmente, esta nueva gestión pública pone el acento en nuevas formas organizativas y métodos gerenciales que le permitan asegurar las llamadas “tres e” (economía, eficacia y eficiencia), organizarse mediante procesos más que funciones, incluir las posiciones del público ciudadano en el diseño de los objetivos públicos, privilegiar la cooperación con las empresas privadas y organizaciones sociales, así como caracterizarse por su orientación hacia “productos-resultados-impactos de valor” para el “ciudadano cliente/usuario” (Aguilar, 2013, pp. 117-131).

Esta propuesta, incluso, es consistente con la plataforma con la que actualmente se evalúa el desempeño de los gobiernos municipales, un abanico de certificaciones que los acreditan como buenos gobiernos, entre las que podemos encontrar: 1) la Agenda para el Desarrollo Municipal, a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed); 2) las certificaciones ISO 9000-2000, para que un municipio pueda demostrar su buen desempeño en la administración pública; 3) certificación ISO-IWA 4, instrumento con el que verifican y certifican los ciudadanos a los gobiernos locales con estándar internacional; 4) Programa Nacional de Auditoría Ambiental, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa); o bien, 5) la certificación Sistema de Apertura Rápida de Empresas para Giros Turísticos (SARE Turístico), de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer, Secretaría de Economía) y la Secretaría de Turismo.

En cuanto al conocimiento sobre las ciudades, también se fue fomentando una renovada visión acerca de su desarrollo, distinta a la conocida en los años setenta y ochenta con los llamados polos de desarrollo o polos de crecimiento. Hacia principios de los años noventa, se comenzó a presentar un panorama económico internacional basado, de manera importante, en sectores que venían mostrando gran dinamismo productivo, como la industria petroquímica, automotriz e informática, por lo que habría que incorporar a las ciudades y regiones en una lógica de competencia territorial, en donde los más aptos serían aquellos que lograran ser: a) los centros urbanos conectados a la economía mundial por medio de empresas en industrias y servicios líderes, b) las ciudades con funciones de recreación y turismo, c) los nuevos centros, medios o pequeños receptores de grandes inversiones de

capital y mega proyectos (Bourne, 1991, p. 190), d) las grandes ciudades globales y áreas metropolitanas, e) espacios innovadores, como tecnopolos, distritos industriales, etc., f) ejes (corredores) de desarrollo urbano-industrial, o bien g) áreas de gran turismo y de agricultura intensiva de exportación (Méndez, 1997, p. 103).

3. El vínculo entre participación social y Estado luego de los años ochenta

Pero no solo esto, sino que también se generó un paradigma que incorporó al actor social como eje central en los estudios urbanos y territoriales, donde comenzó a considerársele pieza clave en los ambientes de capital social, en los sistemas productivos locales, en la gobernabilidad y de la gobernanza, al generar los vínculos de solidaridad y confianza en una red de colaboraciones personales o institucionales, al representar el conocimiento tácito (el “saber hacer”), así como al incorporarse en las acciones del gobierno en la modalidad de participación social como una forma complementaria de la democracia representativa.

En los años ochenta fue que se acuñó el término de *gobernanza*, refiriéndolo a un movimiento que sustituía a la autoridad gubernamental conocida hasta entonces, por otra donde se privilegiaba la negociación, la interacción, el consenso, la rendición de cuentas, la coordinación y la formación de redes entre los actores del ámbito público y privado, en la gestión y en la toma de decisiones (García, 2013). La gobernanza destaca involucrar de forma permanente a aquellos actores con representatividad en la sociedad civil, esto es, empresas, organizaciones sociales, consultorías o comités especializados.

De manera complementaria, la gobernabilidad es un término que se refiere a aquellas prácticas que combinan la legitimidad (representatividad) y la eficacia; la primera, como el conjunto de normas y procedimientos aceptados socialmente, y asociada a la representatividad de un gobierno democrático, incluyente y que permite la participación; y la segunda, para completar este cuadro de buen gobierno, se refiere a la capacidad de responder correctamente a las demandas sociales (Orellana, 2005).

Como se ve, los cambios estructurales iniciados en los años ochenta, demandaron renovar el conocimiento en cuanto a la administración pública y a la forma en que ésta interactúa con los territorios y sus habitantes, particularmente porque se requería contar con legitimidad social para todas las medidas adoptadas. Así que el actor social se tornó esencial en el desarrollo de su entorno (llámesele entorno democrático, urbano, territorial...) y se fue canalizando en la figura de *participación social*, de tal manera que una de las definiciones que podemos encontrar sobre ésta, es que se trata de personas que participan en la toma de decisiones

para resolver problemas, aportan sus puntos de vista, conocimientos, creatividad, recursos y, en general, comparten responsabilidades con el gobierno, lo que en consecuencia genera mayor legitimidad e integración social (Heras, 2002, pp. 10-16).

Un aspecto interesante de la participación social es que su elaboración conceptual suele estar directamente vinculada con la experiencia real; de ahí que sean los propios organismos de participación social los que estén aportando un marco de referencia para describirla y replicarla. Así, tenemos que el Observatorio Ciudadano de León (organismo con sede en esa ciudad de Guanajuato) define la participación ciudadana como la intervención de la sociedad en actividades del orden público para hacer valer sus intereses, para lo cual se requieren mecanismos y procedimientos de articulación entre el Estado y los actores sociales (Observatorio Ciudadano de León, 2011, p. 3); sin la intención de sustituir la representación política existente, sino ampliando la acción participativa en el ejercicio del poder en un marco institucionalizado (Caldera, 2012, p. 162).

Como se observa, se requiere del reconocimiento mutuo entre el Estado y la sociedad. No puede hablarse de participación social si falta uno de estos dos actores. Aún más, no obstante que actualmente la participación social se promueve como una figura autónoma al aparato de Estado, al ser interpuesta para promover, instrumentar y dar seguimiento a procesos democráticos y transparentes respecto al ejercicio del gobierno, en realidad depende del reconocimiento de éste, ya sea de manera formal o informal. De ahí que la participación social es un término reivindicado desde la sociedad civil, pero quizá con más vigor desde el propio ámbito político y/o de la función pública. O bien, aunque la participación social de hoy en día es resultado de un largo proceso de reivindicaciones sociales, es común que las instituciones de Estado se adjudiquen su promoción en pro de la vida democrática.

La participación social se ha circunscrito en un término que alude a una sociedad que acepta que su principal interlocutor es el Estado, pues es éste el que ha establecido el marco normativo con el que los ciudadanos pueden participar, acotando las competencias en las que pueden hacerlo, los plazos, los recursos o el perfil de los miembros. Esto es importante de tener en cuenta, puesto que si el Estado no reconoce a una sociedad organizada como interlocutora o si abiertamente obstaculiza las actividades que realiza, entonces no hay participación social. Para hablar de participación social, es necesario que la sociedad esté tomando parte de las acciones que lleva a cabo el Estado, y éste se ha reservado el derecho de admisión.

Desde luego, la sociedad se puede organizar y realizar cualesquiera acciones aun sin esperar el reconocimiento explícito del Estado, y éste puede aceptarlo y permitirlo sin que haya

convenios de por medio, dado que los problemas a enfrentar suelen superar su capacidad de operación; no obstante, el marco normativo que se ha establecido, le otorga al gobierno la facultad de no reconocer a los organismos sociales e incluso le permite impedir la acción social. Si el gobierno toma esta última opción, entonces la sociedad está imposibilitada para participar. En ese caso, quizá se puede hablar de protesta o resistencia social para defender el derecho a participar en el amplio espectro del proceso de gobierno; quizá se pueda aludir a la colaboración y solidaridad entre los miembros de la comunidad, pero no de participación social; ésta requiere del reconocimiento formal o informal de los órganos de Estado.³

4. El gobierno de calidad, condición para la participación social

Desde los años setenta del siglo pasado se iniciaron los estudios sobre las zonas metropolitanas en México. El trabajo pionero de Unikel, Ruiz y Garza (1976, p. 116) mostró que desde 1940 comenzó la expansión de las partes centrales de las ciudades hacia su periferia, dando lugar a áreas urbanas y zonas metropolitanas. Para esto, advirtieron que existían dos o más unidades político-administrativas, una ciudad central en alguna de las unidades y fuertes relaciones funcionales socio-económicas (Unikel, Ruiz y Garza, 1976, p. 118). Una definición muy parecida se encuentra en el documento de Sedesol, Conapo e INEGI (2004, p. 17):

... zona metropolitana como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica...

...en esta definición se incluye (...) a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas. Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

En su investigación, Unikel, Ruiz y Garza (1976, pp. 130-132) determinaron la presencia de doce zonas metropolitanas en 1970 (algunas de ellas ya presentes desde los años cuarenta), con diferentes grados de metropolitanismo. En las décadas posteriores, el proceso de

³ En realidad se requiere de una reflexión de más cuidado para establecer la diferencia conceptual que guarda la participación social en relación con los movimientos sociales, el activismo, la colaboración comunitaria o alguna otra manifestación de organización social.

urbanización, acompañado por las transformaciones territoriales de un nuevo modelo económico neoliberal, daría lugar a un aumento de zonas metropolitanas decretadas hasta llegar a 59, con una concentración de 56.8% de la población nacional (Sedesol, Conapo e INEGI, 2012, p. 14), es decir, más de la mitad de los mexicanos. Es esto a lo que se ha llamado fenómeno metropolitano, una expansión (difusión urbana) de las ciudades más allá del municipio que las alberga, con todos los problemas sociales, ambientales y de política que implican (Iracheta, 2010, p. 154)⁴.

En el Bajío tiene lugar un proceso metropolitano que abarca una amplia región del centro del país, en donde podemos ubicar al menos ocho zonas metropolitanas: 1) la zona metropolitana de León, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y Silao; 2) Moroleón, Uriangato y Yuriria; 3) La Laja-Bajío (Celaya, Cortazar, Villagrán, Comonfort, Tarimoro, Jaral del Progreso, Apaseo el Alto y Apaseo el Grande); 4) Irapuato y Salamanca; 5) La Piedad y Pénjamo; 6) Zamora y Jacona; 7) Morelia y Tarímbaro; y 8) Querétaro, Corregidora, El Marqués y Huimilpan Juntas. Estas ocho zonas metropolitanas concentran 6,078,393 habitantes, es decir, 52.1% por ciento de la población total de las tres entidades federativas vinculadas (Michoacán, Guanajuato y Querétaro) que suman más de once millones de habitantes.

Derivado de todo este fenómeno es que inicialmente nos hicimos la pregunta: ¿De qué depende una atención oportuna al fenómeno metropolitano?, ¿de la clase gobernante o de la sociedad en acción? Podríamos decir que depende de la vocación económicamente productiva de la ciudad y de la inercia que llevan sus sociedades, las cuales para bien o para mal, basan sus acciones de manera preponderante en la reproducción del capital económico. Pensemos en cualquier ciudad y comparémosla consigo misma veinte años atrás; seguramente ahora tiene mayor infraestructura y equipamiento, mayor diversificación económica, abierta a la expansión de los centros comerciales y las tiendas de conveniencia; habrá cambiado sustancialmente el uso del suelo. De tal modo que los gobiernos locales pueden hablar de crecimiento y progreso con cierta veracidad.

El gobierno de La Piedad lanzó en 2015 la campaña "*La Piedad, el mejor municipio de Michoacán*", mientras que el partido gobernante en ese periodo, el Partido Acción Nacional (PAN), utilizó para la campaña electoral de ese mismo año el eslogan "*En La Piedad vamos bien, ¿a poco no?*". En La Piedad, como en el común de las ciudades, hay crecimiento urbano, ¿pero hay incremento del bienestar social? Contrario a lo que se pueda imaginar con tales frases publicitarias, La Piedad suma 48% de su población en condiciones de pobreza.

⁴ Esto no es exclusivo de las ciudades mexicanas. En prácticamente todos los países se puede apreciar este fenómeno, y desde el ámbito académico han surgido diversas voces que buscan analizar y proponer caminos de actuación para su administración, algunos ejemplos son los trabajos de Orellana (2005), Ward (2011), Troitiño (2013) y Arellano (2014).

Mientras que León es una ciudad cuya dinámica económica la llevó a posicionarse en cuanto a servicios financieros, servicios médicos especializados, turismo para negocios y servicios educativos de nivel superior especializados, entre otros (esto además de su industria zapatera). Gracias a esto también se consolidó su jerarquía urbana, a tal grado que actualmente su zona metropolitana integra los municipios de San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y Silao. Pero dicha conurbación también incluye una población que alcanza 37.8% en condiciones de pobreza en León, así como 50.9%, 55.2% y 57% en cada una de los otros municipios respectivamente, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁵.

Uno de los autores que desde los años noventa ha seguido los cambios en las formas de gobierno local ha sido Peter Ward, quien recientemente planteó la pregunta ¿cómo construir un gobierno metropolitano con su propia conciencia y participación ciudadana?, que apoye a la eficiencia de los gobiernos, que garantice la transparencia y rendición de cuentas, o que descifre los mecanismos del empoderamiento (Ward, 2011, pp. 213-218). Luego de treinta años de cambios en el modelo económico de México, de experiencias con gobiernos tecnócratas y de renovado conocimiento académico, es destacable la pertinencia de dicha pregunta, lo que nos regresa a nuestra pregunta inicial aunque con una precisión: ¿De qué depende una buena atención al fenómeno metropolitano que permita una buena calidad de vida? A lo que podemos responder que no solo se trata de grandes zonas metropolitanas, crecimiento y competitividad económica, sino de territorios (sea cual sea su tamaño), de gobiernos locales, y de acción social.

Si estamos interesados en una atención del fenómeno metropolitano que fomente una buena calidad de vida para sus habitantes, entonces hay que reorientar el sentido de la respuesta de tal manera que, además del crecimiento económico y urbano, se tome en cuenta la estructura socio-institucional del lugar, pues resulta la base del desarrollo que se puede alcanzar. Esto porque las instituciones resultan “conjuntos de hábitos comunes, prácticas establecidas, reglas o leyes que regulan las relaciones entre individuos o grupos (que) facilitan la acción colectiva...” (Salom y Albertos, 2003, pp. 18-19), mientras que las relaciones socio-institucionales requieren de la integración de agentes locales como la administración pública, las empresas, los organismos ciudadanos, y las instituciones de investigación y docencia (Salom y Albertos, 2003, p. 38; Albertos, *et al.*, 2004, p.44).

Como resultado de este conjunto de hábitos, prácticas, reglas y relaciones entre los agentes locales, la estructura socio-institucional también queda compuesta de los sectores

⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010), web.coneval.gob.mx/Medicion

productivos de base económica (ya sea tradicionales o de innovación), los procesos de aprendizaje y transferencia del conocimiento, así como de la infraestructura y equipamiento del territorio. De tal manera que (como también lo dice Rosales) los actores sociales y los gobiernos locales se convierten en ejes fundamentales de la gestión del desarrollo económico (Rosales, 2006, p. 139) y, eventualmente, de la mejora en la calidad de vida.

De una u otra forma, el gobierno siempre estará presente en la estructura socio-institucional de la ciudad, pero para que figure como un actor que influye en la buena calidad de vida, requiere ser un gobierno de calidad, el cual puede definirse según el grado de conciencia que adquiere de ser una institución de Estado y con base en las habilidades que muestra para administrar el territorio sujeto a una estructura socio-institucional previamente existente; así como según los canales que instrumenta para permitir la participación social en las tareas de gobierno, de lo que eventualmente pueden derivarse algunas iniciativas que mejoren la administración pública, por lo que pueden ser presentadas ante autoridades estatales y federales para su formalización en leyes, reglamentos o planes de ordenamiento encaminados a resolver problemas cotidianos. Un gobierno de calidad cuenta con una visión de largo plazo y con claridad de lo que implican las iniciativas de abajo hacia arriba, desde lo local.

Un gobierno de calidad debe procurar un marco normativo que garantice la participación social y que ésta sea efectiva; de lo contrario, podemos estar en un caso donde el gobierno y sus instituciones solo simulan que gobiernan con participación social. Asimismo, se corre el riesgo que de una participación social colaborativa y sensible a las limitaciones del gobierno se pase a un activismo social no solo apático a las instituciones de Estado, sino abiertamente confrontada con ellas.

Tómese en cuenta que si tiene lugar la participación social, es por las necesidades que genera la urbe (¿o el gobierno?, ¿o la estructura socio-institucional?) para acceder a una buena calidad de vida; de ahí que emerja la organización social en torno a una demanda específica, ya sea en seguridad pública, educación, medio ambiente o defensa del voto, entre otras. Pero también hay que señalar que no basta con demandar la atención de una carencia para considerar este solo hecho como participación social. La participación social es el proceso donde la población estructura acciones con base en metas, objetivos o beneficios colectivos. Para esto puede estar apoyada de una conciencia racional-instrumental, o bien de una conciencia razonable y de sentido común. Es decir, no solo exige que la autoridad resuelva un problema, sino que estructura, ya sea formal o informalmente, un plan de acción para resolverlo, logra el consenso con algún sector de la comunidad y con el gobierno y, muy importante, genera iniciativas que llegan a ser aplicadas, ya sea al ser agregadas en algún documento de planeación o reglamentación gubernamental, o bien directamente

ejecutadas en beneficio de la ciudad y su sociedad. A eso nos referimos con la participación social efectiva.

5. Participación social, asunto de comunicación y acción asertivas

En el país podemos encontrar múltiples casos en los que no existe voluntad política para ejercer un buen gobierno o para tratar de incorporar la participación social; otros casos en los que se ejerce, aunque de manera parcial; así como otros más donde los gobiernos municipales y los actores locales, efectivamente, están trabajando de manera coordinada para encontrar alternativas de desarrollo o para la resolución de diversos problemas locales, con base en sus propios recursos y conocimientos.

La ciudad de León es un caso emblemático dado que experimentó los cambios más significativos de México: los impactos por el cambio de modelo económico de los años ochenta, la alternancia política también desde esos años, la transición de un aparato burócrata a uno tecnócrata,⁶ la instrumentación institucional de la participación social, así como una reconversión económica por iniciativa del sector empresarial y de gobiernos locales entre los años noventa y última década. Mientras que la institucionalización de la participación social es tal, que hoy en día prácticamente todas las dependencias del gobierno municipal cuentan con un consejo consultivo ciudadanizado (es decir, tienen mayoría ciudadana), con su propio reglamento cada una, y los comités vecinales (figura complementaria a los consejos consultivos) tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; incluso ha sentado las bases para las leyes estatales en materia de participación social.

Mientras que en La Piedad, el gobierno local ha dado muestras de intentar gobernar con el apoyo de organismos ciudadanizados, aunque de manera reciente, instaurando órganos como el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de La Piedad (COPLADEMUN), el Centro de Innovación y Competitividad de La Piedad AC (CINCOM), la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano de La Piedad, el Consejo de la Crónica, o la Junta de Gobierno del Instituto de la Mujer. Asimismo, se ha vuelto recurrente consultar a instancias no gubernamentales en el momento de elaborar algunos instrumentos de planeación (como el Plan de Desarrollo Municipal, el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de La Piedad, la

6 Cabe insistir en la distinción entre un aparato burócrata (o gobierno burócrata) y otro tecnócrata, dado que en México prevalece el problema de la ineficiencia administrativa en muchos de sus municipios. Por gobierno burócrata entendemos aquel con deficiencias para cumplir sus tareas diarias, como problemas para tener actualizado su padrón catastral o sus programas de ordenamiento territorial; deficiencias en la actualización de su tecnología y sus sistemas de información; rezago en la recaudación tributaria; designación de cargos públicos sin tomar en cuenta la idoneidad profesional de los directores y personal de confianza, entre varias otras deficiencias. En cambio, actualmente, un gobierno tecnócrata tiende a tener personal especializado en el ramo en el que se desenvuelve, lleva a cabo sus tareas tratando de tener actualizado su equipamiento e infraestructura, intenta reactivar y ampliar la cobertura de recaudación tributaria, trata de gestionar y dar seguimiento al ordenamiento de su territorio, y procura recibir una certificación por estas tareas (Téllez, 2014, p. 147).

recolección y manejo de basura, o la crónica del municipio), como a la Universidad del Valle de Atemajac, al Observatorio Ciudadano Metropolitano, al Colegio de Arquitectos o al Colegio de Ingenieros, entre los más asistidos. Aunque dado el acercamiento tan reciente, aún hace falta se consolide la participación social en las acciones de gobierno de este municipio.

Con base en las experiencias que nos han dejado los casos de León y La Piedad, estamos convencidos de que el desarrollo de las ciudades no se debe al tamaño de población ni a la vocación económica, sino a la forma de gobernarlas y a las acciones colectivas. Lo que, necesariamente, requiere de una colaboración asertiva entre gobierno y sociedad (mediante lo que denominamos participación social), pero donde el gobierno sigue siendo responsable de generar un ambiente que incorpore: i) un lenguaje asertivo, ii) la experiencia práctica de los actores sociales en los problemas locales, iii) un marco institucionalizado que brinde a la participación social garantías de acción y permanencia, iv) una conciencia racional-instrumental, v) una conciencia razonable o del sentido común, así como vi) la capacidad de identificar las inercias nocivas de la estructura socio-institucional que menguan el desarrollo de los municipios.

La comunicación asertiva empieza desde un lenguaje sencillo. Hay que dejar de lado el uso de conceptos que solo decoran el discurso público, pero que carecen de sustancia social y eficacia en la función pública. Bourdieu (2001, p. 27) dice que hay conceptos que resultan neologismos utilizados por periodistas e intelectuales que contribuyen a la globalización del lenguaje. En este sentido podemos listar conceptos o términos como *innovación, ambiente de innovación, competitividad, gobernanza, gobernabilidad*, entre varios más, sobre los cuales debemos preguntarnos si realmente nos están ayudando a una mejor comunicación y a un mejor gobierno, o bien si solo son parte de un léxico que solo se ha tornado estándar.

La participación social debe ser un asunto de práctica, es decir, que la sociedad esté participando directamente en algún asunto de interés público con base en un programa de trabajo o plan de acción, con tareas y resultados evaluados, así sea con un documento informal o de escaso protocolo. Pero no solo esto, si no que trabaja en un marco institucional de reconocimiento mutuo con la autoridad local, para lo cual el buen gobierno diseña y mejora el marco normativo o reglamentario que facilita la acción social. Si el propio gobierno municipal entorpece la acción social, entonces ni hay participación social ni hay buen gobierno.

Estos principios de comunicación asertiva, participación social y marco institucional se ven especialmente beneficiados cuando se tiene como base una conciencia racional-instrumental, lo mismo que una conciencia razonable o del sentido común, dos ámbitos distintos, pero complementarios. Las acciones racional-instrumentales están basadas en conocimiento

formal, proveniente de las distintas ciencias administrativas, económicas o naturales; por lo que tiene como objetivo nato hacer un uso adecuado de los recursos humanos, económicos o naturales. Mientras que la conciencia razonable y de sentido común no necesariamente se transmite mediante manuales, publicaciones especializadas o seminarios académicos, sino que corresponde al “saber hacer” las cosas, con base en la experiencia de haber estado en contacto con las tareas ejercidas, con la disposición de aceptar ideas mejores y la sensibilidad de actuar por el bien común.

Si los gobiernos municipales estimulan este ambiente para la participación social, estarán fortaleciendo las competencias de sí mismos y de la sociedad para identificar y corregir las inercias nocivas de la estructura socio-institucional que entorpecen en desarrollo local. El activismo social por sí solo, o la administración pública por sí sola, no son suficientes para impactar en la estructura socio-institucional prevaleciente; hacen falta ambos ámbitos municipales.

6. Conclusiones

Si bien el interés por el tema de la participación social partió de la necesidad de atender los problemas que trae consigo el fenómeno urbano y metropolitano, podemos concluir que no solo es asunto del ámbito urbano, ni mucho menos de grandes metrópolis, sino de territorios, sus recursos y de gobiernos locales, sea cual sea su extensión o tamaño. Así, a la pregunta ¿de qué depende la atención oportuna de los fenómenos territoriales, incluidos los urbanos?, podemos responder que en buena medida depende de la sociedad en acción y buenos gobiernos.

En primer lugar, hay que identificar la estructura socio-institucional prevaleciente en el lugar observado, identificar a los principales actores sociales, discernir las relaciones que guardan entre ellos, su jerarquía. Esta estructura explica en buena medida las condiciones establecidas para la atención de los fenómenos territoriales ya sea de manera asertiva o negativa.

Si la sociedad tiene necesidad de incorporarse en la participación social, es porque dicha estructura socio-institucional no está resolviendo alguna necesidad o porque directamente es la causante de la insatisfacción colectiva. Así que es preponderante que la participación social se enfoque en romper las inercias nocivas de esa estructura. De otra manera, los esfuerzos colectivos se pueden ver limitados a plantar árboles sin lograr reforestar, a limpiar la orilla de un río sin recuperarlo como patrimonio natural, o bien, a divulgar quejas en redes sociales sin generar una cultura cívica.

Ahora bien, para que se dé la participación social se requiere estructurar acciones con base en objetivos y/o beneficios colectivos, logrando el consenso con las instituciones de Estado, lo cual no necesariamente significa cederle el control de los organismos sociales, sino procurar una participación asertiva, esto es, generar acciones por los canales que así lo permitan, ir forjando consensos con los actores abiertos a la comunicación y colaboración; de lo contrario, no hay manera de ejercer la participación social.

Para esto, la participación social puede estar apoyada de una experiencia racional-instrumental (transferida por conocimientos formales como la economía, las ciencias políticas, el urbanismo...), o bien auxiliada por una conciencia razonable y de sentido común, generada por la experiencia de saber hacer las cosas. En tanto, la comunicación y colaboración con otros actores locales, incluido el gobierno, pueden darse por la vía formal o informal, es decir, mediante convenios, reglamentos, programas o nombramientos oficiales, o bien sin que exista ninguna de estas evidencias documentales, pero finalmente reconocida y llevada a cabo.

Bibliografía

- Albertos, J. M., Caravaca, I., Méndez, R. y Sánchez, J. L. (2004). "Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales". En Alonso, J. L., Aparicio, L.J. y Sánchez, J. L. (eds.), *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*. España: Ediciones Universidad Salamanca, pp. 17-50.
- Aguilar, L. (2013). "Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos". En Urquidez, O., Cabrales, L., García, E. y García, N. (coords.), *Metrópolis en Movimiento*. México: El Colegio de Jalisco, pp. 125-146.
- Aguilar, L. (2013b). *Gobierno y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano A. (2014). "La definición jurídica del fenómeno metropolitano en el ámbito subnacional mexicano". En *Opinión jurídica*, vol. 13, núm. 26. Colombia, pp. 91-108.
- Babb, S. (1998). "Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México". México: *Estudios Sociológicos*, vol. 16, núm. 48, pp. 661-688.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Argentina: Ediciones Manantial.

- Bourne L. (1991) "Recycling Urban Systems and Metropolitan Areas: A Geographical Agenda for the 1990s and Beyond". En *Economic Geography*, vol. 67, núm. 3, U.S.A.: Clark University, pp. 185 – 209.
- Caldera, A. (2012). *De la administración pública, a las políticas públicas. Ensayos desde la ciencia política*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guanajuato.
- García, N. (2013). "La coordinación de las metrópolis. Estudios introductorios". En Urquidez O., Cabrales L., García E. y García N. (coords.). *Metropolis en Movimiento*, México: El Colegio de Jalisco, pp. 109-124.
- Garza, G. (1999). "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México". En *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, num. 2. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, pp. 269-311.
- Heras, F. (2002). *Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad*. España, Valladolid: Editorial GEA.
- Iracheta A. (2010). "El fenómeno metropolitano en México". En *Economía y Sociedad*, vol. XIV, núm. 25. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 153-179.
- Méndez, R. (1997), *Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global*. España: Ariel, Geografía.
- Observatorio Ciudadano del Municipio de León (2011). Resultados de la segunda verificación al gobierno municipal de León de los Aldama, Guanajuato, Administración 2009-2012. León, México.
- Orellana, A. (2005). "El control social del espacio metropolitano desde lo local". En De Mattos C., et al., (eds.). *Gobernanza, competitividad y redes: La gestión de las ciudades del siglo XXI*. Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 263-295.
- Rosales, Rocío (2006). "Geografía económica". En Hiernaux, D. y Alicia Lindón (eds.) *Tratado de geografía humana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 129-146.
- Salom, J. y Albertos, J. (2003). "Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión". En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm 36, pp. 7-38.
- Sedesol, Conapo e INEGI (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Sedesol, Conapo e INEGI (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Télliz, C. (2014). *Construcción de ciudad y tecnocracia. Alcances nacionales de León*. México: El Colegio de Michoacán.

Troitiño, M. A. (2013). "Ordenación y gestión del territorio: un necesario y urgente cambio de rumbo en las políticas territoriales y urbanas". En Urquidez O., Cabrales L., García E. y García N. (coords.), *Metropolis en Movimiento*. El Colegio de Jalisco, pp. 17-41.

Unikel, L., Ruiz, C. y Garza, G. (1976). *El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

Ward, Peter (2011). "Repensando el espacio geopolítico metropolitano en México: ¿cómo lograr un verdadero gobierno y una gobernabilidad para todos?". En Capron, G. et al., (eds.). *La geografía contemporánea y Elisée Reclus*, México: Publicaciones de la Casa Chata, El Colegio de Michoacán, CIESAS, Instituto Mora, CEMCA, Centro Geo, pp. 211-244.