

LA TAREA DE GOBERNAR: GOBIERNOS LOCALES Y DEMANDAS CIUDADANAS

Alicia Ziccardi
(Coordinadora)

Textos de:

Socorro Arzaluz Solano
Mario Bassols Ricárdez
José Alfredo Delgado Peña
Miguel Ángel Díaz Quinteros
Alejandra Massolo
Sergio Méndez Cárdenas
Héctor Padilla Delgado
Guadalupe Valencia García
Alicia Ziccardi

EL ANGEL FORT

UNAM



2034

INVESTIGACIONES SOCIALES



Instituto de
Investigaciones
Sociales
UNAM

LA TAREA DE GOBERNAR: GOBIERNOS LOCALES Y DEMANDAS CIUDADANAS

Alicia Ziccardi
(Coordinadora)

Textos de:

Socorro Arzaluz Solano - Mario Bassols Ricárdez
José Alfredo Delgado Peña
Miguel Ángel Díaz Quinteros - Alejandra Massolo
Sergio Méndez Cárdenas - Héctor Padilla Delgado
Guadalupe Valencia García - Alicia Ziccardi



INVESTIGACIONES
SOCIALES



Primera edición, agosto de 1995

© 1995, por
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES, UNAM

© 1995, por características tipográficas
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA,
LIBRERO-EDITOR



ISBN: 968-842-545-1

Derechos reservados conforme a la ley

IMPRESO EN MÉXICO • PRINTED IN MEXICO

Portada: Diseño electrónico, Karina Calles

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM
Torre II de Humanidades
7o. piso, Ciudad Universitaria
04510 México, D.F.

GRUPO EDITORIAL
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, S.A.
Amargura 4, San Ángel
01000 México, D.F.

Presentación

EN LA última década, las ciudades y los municipios, por caminos distintos y paralelos, pasaron a ocupar la atención de políticos, funcionarios e investigadores. La profunda reestructuración económica y las demandas de democratización del sistema político mexicano enmarcan los procesos directamente vinculados a la realidad local. La reforma municipal de 1983, la existencia de una secretaría de Estado dedicada a planear las formas de ocupación y uso del territorio nacional, la descentralización de funciones y competencias del gobierno federal a los estados y municipios, las crecientes e insatisfechas demandas de la ciudadanía por bienes y servicios urbanos, exigen ser analizadas desde la perspectiva de la sociedad y el espacio local.

En este sentido, este libro es producto de una investigación colectiva en la cual se estudian las relaciones que entabla el gobierno local con la ciudadanía en ocho ciudades mexicanas: Ciudad Juárez, Durango, León, Mazatlán, Pátzcuaro, Saltillo, Toluca, Torreón y una delegación del Distrito Federal, la Miguel Hidalgo. Se trata de gobiernos locales al frente de los cuales estuvieron representantes de diferentes partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT) y que temporalmente se ubican en la última década (véanse anexos).

La principal aportación de este conjunto de trabajos es estudiar de manera global y sistemática, tal vez por primera vez, las ciudades en tanto municipios y los municipios en tanto ciudades.

La noción de gobernabilidad y governance, en tanto capacidad política y administrativa de gobernar, ha sido un buen punto de partida para seleccionar los casos de estudio. Sin embargo, la riqueza analítica de estos trabajos rebasa esas delimitaciones conceptuales iniciales, señalando un amplio horizonte de problemáticas que están presentes en la tarea de gobernar estos espacios urbanos. Así, son explorados desde el universo local temas tales como: la gestión ambiental; la participación femenina en el gobierno local y en las organizaciones vecinales; la transparencia en el manejo de la cuenta pública; el rol de los espacios urbanos receptores de la modernidad; la convivencia entre autoridades de diferente nivel de gobierno en las capitales estatales; las características de la alternancia y el pluralismo político en el control del ejecutivo local y en la composición de los cabildos; la presencia del gobierno federal en particular del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en los procesos distribución de bienes y servicios urbanos.

En los nueve casos estudiados el lector hallará respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Cómo se constituye un gobierno local y qué funciones asume? ¿Qué marco legal y normativo rige en su actuación? ¿Cuáles son los recursos que posee y qué relaciones entabla con los demás niveles de gobierno? ¿Cuáles son las principales demandas de la ciudadanía y cómo se procesa la atención de las mismas en el aparato institucional local? También nos preguntamos ¿Qué es un buen gobierno local? y ¿Cómo se puede mejorar la gestión local? Estas dos últimas preguntas nos llevaron a

construir algunos indicadores sin que lográramos trascender los alcances propios de una investigación exploratoria.

En los inicios de esta investigación partimos de tres premisas fundamentales:

- 1. La heterogeneidad municipal que presentan los 2,392 municipios del país en 1994, en tanto territorios y sociedades urbanas o rurales; con economías primarias, industriales y de servicios; ciudades medias, grandes o pequeñas; gobiernos con capacidad técnica y administrativa y con haciendas locales ricas o en la más absoluta pobreza; sociedades con una ciudadanía participativa o espacios dominados por el cacique local;*
- 2. la debilidad municipal que se expresa en la situación de subordinación que tiene el municipio en el interior de las relaciones intergubernamentales, la baja proporción de recursos que recibe de las participaciones federales y las limitaciones que debe enfrentar para incrementar los ingresos propios, y*
- 3. la preeminencia del ejecutivo local frente al cabildo, lo cual reproduce en este nivel de gobierno uno de los componentes fundamentales del sistema político mexicano.*

Los principales resultados obtenidos en esta investigación son recogidos en el primer capítulo de este libro, donde el lector hallará algunas pistas útiles para la lectura de estos trabajos.

Debemos hacer un especial reconocimiento a cuatro colegas politólogos: Alberto Aziz, Samuel León, Juan Molinar y Arturo Sánchez, quienes nos ofrecieron, en diferentes etapas de esta investigación, valiosas críticas y comentarios que en mucho contribuyeron a enriquecer nuestra perspectiva de análisis inicial.

El seminario permanente, que bajo el mismo título de este libro se reunió en el IISUNAM, fue un espacio de debate colectivo, donde expusimos, confrontamos y transformamos nuestras ideas, gracias a la participación de otros investigadores, funcionarios públicos, políticos y miembros de organizaciones no gubernamentales. De igual forma nos beneficiamos con las críticas y sugerencias recibidas de quienes fungieron como comentaristas (Priscilla Connolly, Francisco Covarrubias, Antonio Azuela, Roberto Eibenshutz, Emilio Duhau, Carlos Bustamante, Judith Villavicencio, Bernardo Navarro y Pedro Pirez) en el seminario Buen Gobierno y Gobernabilidad en Ciudades Mexicanas realizado en el IISUNAM en octubre de 1994, en el que presentamos las versiones preliminares de los trabajos que hoy se publican en este libro. También fue fundamental la posibilidad de participar en diferentes actividades académicas organizadas por otros colegas que se dedican al estudio de la cuestión municipal, por lo que agradecemos especialmente a Enrique Cabrero, Tona-tiuh Guillén, Mauricio Merino, Octavio Acosta y Miguel de la Torre.

Nuestro reconocimiento a distintas instituciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales, así como a instituciones académicas que nos apoyaron ofreciéndonos valiosa información, en especial, debemos expresar nuestra gratitud al Centro Nacional de Desarrollo Municipal y a quienes fueron sus vocales ejecutivos en la época: Sergio Elías Gutiérrez, Guillermo Ibarra Ramírez y Alberto Walker López, así como al Centro de Estadística y Documentación Electoral de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa coordinado por Leonardo Valdés.

Finalmente, cabe señalar que esta investigación tuvo como sede el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y contó con el apo-

yo financiero de la Fundación Ford. En especial, queremos expresar nuestra gratitud a Kimberley Krasevac por el interés y entusiasmo con que apoyó su realización. Nuestros reconocimientos debemos hacerlos extensivos a Verónica Pacheco por el trabajo de apoyo secretarial, a Martha Medina que fue nuestra asistente de investigación, así como también al Departamento de Publicaciones y al personal del centro de cómputo, de la biblioteca y del Departamento Administrativo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM por la disponibilidad y eficiencia con la que atendieron nuestras permanentes demandas de información y apoyo en las actividades académicas que se realizaron como parte de esta investigación.

Alicia Ziccardi
Coordinadora del Proyecto

[Ciudad Universitaria, diciembre de 1994.]

