INAP

SERIE PRAXIS

151

Mesa Redonda Institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia un modelo de gestión pública posburocrática?

13 de noviembre de 2013

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

INAP *SERIE PRAXIS*

151

Mesa Redonda Institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia un modelo de gestión pública posburocrática?

13 de noviembre de 2013

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Praxis 151

Mesa Redonda. Institucionalización de la acción colectiva.
¿Hacia un modelo de gestión pública posburocrática?
13 de noviembre de 2013.

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 35
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Diego Valadés
Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta
Vicepresidenta para los IAPs de los estados, 2013-2014

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
Mauricio Merino Huerta
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
José R. Castelazo 9

1. PRÓLOGO
Fernando Castañeda Sabido 11

2. PANORAMA GENERAL 15
2.1 ¿Qué se entiende por gobierno y/o autoridad comunitaria? 15
2.2 ¿Desde un enfoque de derechos, qué beneficios obtiene la comunidad? 27
2.3 ¿Qué importancia tiene para el desarrollo municipal y el fortalecimiento del federalismo? 36
2.4 ¿Qué instrumentos pueden diseñarse para la participación efectiva de las organizaciones comunitarias como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas? 44

3. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR 59

4. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS
José R. Castelazo 65

Participantes 69

PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Administración Pública ha sido el marco de una breve pero profunda reflexión entre académicos, dirigentes comunitarios, legisladores y servidores públicos para abordar la complejidad del tema en estudio: se trata de uno de los conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo que imprime el acento en la necesidad de que la ciudadanía participe como un actor político clave y se produzca un mayor control social sobre los procesos de reforma. Para lograr un intercambio que enriqueciera el tema se organizó, conjuntamente con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la Mesa Redonda ***Institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia un modelo de gestión pública posburocrática?***

Baste señalar que durante el reciente XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre *la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Montevideo, Uruguay, del 29 de octubre al 1°. de noviembre de 2013, se puso énfasis en la necesidad de impulsar la *"participación de la sociedad"* en las tareas de gobierno. Sin embargo, desde el 2004, en el CLAD[1] se promueve el compromiso de *redefinir las jerarquías entre economía y política* para dar prioridad a la democracia frente al mercado: vigencia del Estado de Derecho, efectividad de los derechos políticos, civiles y sociales y *participación efectiva de la ciudadanía* en las decisiones sobre los asuntos públicos.

Entre los resultados del encuentro que hoy reseñamos, se transmitieron conocimientos y experiencias de colectivos y de comunidades sobre las variaciones en la gestión pública y en la organización de la acción colectiva que se dan no sólo de carácter cultural, social, económico, político, ecológico, sino las de "escala" local y comunitario.

Quedó muy claro para la investigación-docencia, que necesitamos recuperar a la comunidad en todos los ámbitos urbanos y rurales, para la búsqueda de una nueva relación política entre las colectividades y la administración pública en una sociedad democrática.

[1] IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004.

Dejamos constancia de la valiosa colaboración del Seminario sobre *Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable*, a través del Dr. Cornelio Rojas Orozco, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y distinguido asociado del INAP, en la preparación de este documento.

Esta publicación busca ser una fuente de consulta para el estudio de los distintos campos de las ciencias sociales, el pensamiento crítico y la institucionalización de la acción colectiva como nueva vertiente de la administración pública.

José R. Castelazo
Presidente

1. PRÓLOGO

Vivimos en un momento de cambios. Para algunos es el fin de una época, para otros es el agotamiento de un paradigma. Durante poco más de treinta años, ha dominado la idea de que el motor de la sociedad y de todas las relaciones humanas es la acción instrumental fundado en el interés egoísta de cada individuo. Con este principio la relación entre el Estado y la sociedad ha sido transformada y con ella la relación entre individuo y comunidad, política y economía, sociedad y comunidad.

Debemos reconocer que tanto en la economía como en la política el interés personal o de grupo es una premisa fundamental. Pero aún en esos ámbitos, tanto el interés como la racionalidad que le da sentido y viabilidad al mismo, no parten sólo del sujeto sino del ambiente en que se realizan dichas acciones.

El paradigma que hoy ha entrado en crisis, partió siempre de premisas equívocas, le faltaba la comunidad en la que todo sujeto adquiere identidad y las instituciones que le dan sentido y racionalidad a los intereses y proyectos humanos.

A nombre de este modelo se deslegitimó la política y se invisibilizó la comunidad. Dejando fuera del interés del Estado demandas e identidades sociales.

Asistimos hoy, señala el Dr. Pablo González Casanova, "a un nuevo movimiento de luchas por la democracia en América Latina. Esas luchas ocurren en medio de una crisis de proporciones mundiales. La experiencia y la novedad de la historia que vivimos, la forma en que vivimos la crisis en cada uno de nuestros países, los efectos inmediatos y los que pueden ocurrir en el futuro son temas que exigen una reflexión que vaya más allá de lo declarativo".[2]

El problema es que las democracias han sido excluyentes y que la falta de inclusión explica el fracaso de los proyectos humanistas.

[2] González Casanova, Pablo (2009). *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI.* Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Ciudad de Buenos Aires-Argentina. *www.clacso.org;clacso@clacso.edu.ar,* p. 211.

Hoy estamos todos tan acostumbrados a pensar en términos de una democracia excluyente como algo lógico y natural, que cuando usamos el término aceptamos, implícitamente, que muchas demandas sociales deben quedar fuera.

Las tradicionales estrategias para el desempeño del sector público se han formulado, a partir de una óptica utilitarista de la administración, en la cual se piensa y racionaliza las instituciones del Estado como si fuera una empresa de servicios y a los ciudadanos como *clientes.* En esa nueva forma de diferenciación funcional y operativa del gobierno, se ha ido generando un desgaste y trastocamiento de la dimensión moral de sus instituciones.

Una de las causas de fondo se encuentra en la falta de voluntad de parte de los gobiernos por impulsar políticas que promuevan las democracias participativas a nivel regional o local. Debemos preguntarnos si la organización comunitaria debería ser parte sustancial, y no sólo complementaria, de la administración pública municipal.

En diversos trabajos orientados a la construcción de gobiernos democráticos, se ha señalado que los canales tradicionales de participación ciudadana en la democracia son limitados ante la complejidad económico-social actual; se ha mostrado la presencia de problemas tales como incapacidad gubernamental para procesar nuevas demandas o conflictos, relación distante entre representados y representantes, y crisis de confianza hacia las instituciones, entre otros.[3]

No sólo se cuestiona el *déficit de gobernabilidad* por los desequilibrios entre el nivel de demandas y la capacidad de respuesta gubernamental, sino se empieza a reconocer la *crisis de gobernabilidad democrática,* lo que implica un problema mucho más grave. Está en entredicho la sustentabilidad, la seguridad pública y la confianza ciudadana en sus instituciones. "Se trata de un hastío de la ciudadanía con respecto a los partidos, el Estado y las instituciones en general; el ciudadano pierde la poca confianza que tenía en la dimensión de la política, en el Gobierno y sus instituciones como sus actores principales".[4]

[3] Norris, Pippa (1999). *Critical Citizens Global support for Democratic Government*. Edit. University Press. Oxford.

[4] *Ibíd*, pág. 184.

Hay consenso sobre la necesidad de transformar las tareas a cargo del Gobierno y de cambiar las instituciones, pero no hay consenso en cuanto a la dirección de dicho cambio, hay quienes consideran que es primero la solución de problemas técnicos y macroeconómicos, y quienes anteponen la solución de los conflictos y demandas sociales mediante procesos participativos y el diálogo continuo entre gobierno y sociedad.

Diversos autores fundamentan una conceptualización de la democracia a partir de la participación ciudadana como aspecto esencial; de igual forma, ubican el papel de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil dentro del proceso político-institucional, a fin de suministrar a las democracias vigentes, mecanismos que permitan reforzar la legitimidad en la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos. Ha llegado a considerarse, desde la visión del asociativismo voluntario, un prerrequisito necesario para un gobierno efectivo y generador de escuelas de democracia.

Para enfrentar esta realidad, se vuelve imperativo para las universidades, instituciones de educación superior y demás agentes sociales, poner énfasis en una nueva ética democratizadora de las instituciones y en los principios y valores educativos que deben orientarla. Ello explica el interés de vinculación con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), para reformular nuestras visiones sobre estos tópicos mediante un diálogo incluyente, plural e interdisciplinario a partir de los siguientes cuestionamientos:

¿Qué se entiende por gobierno y/o autoridad comunitaria? ¿Desde un enfoque de derechos, qué beneficios obtiene la comunidad? ¿Qué importancia tiene para el desarrollo municipal y el fortalecimiento del federalismo? ¿Qué instrumentos pueden diseñarse para la participación efectiva de las organizaciones comunitarias como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas?

La comunidad, –que subyace en el modelo posburocrático del Gobierno comunitario– es en principio, la fuente primaria de identidad de los sujetos, de generación de valores y por lo de tanto formación y consolidación de la acción colectiva.

Los actores participantes en una democracia comparten un compromiso común con sus valores básicos, para la formación gradual del gobierno comunitario como una construcción social. El gobierno del pueblo es, en su sentido original, la significación de este concepto.

La comunidad se vuelve un factor clave de integración de las políticas gubernamentales con los ciudadanos y la sociedad en general, políticas con frecuencia fraccionadas, competitivas entre sí y carentes de suficiente coordinación. La comunidad es una dimensión clave del fortalecimiento de los municipios, estados y federación para impulsar el desarrollo y la estabilidad social, hoy perturbada por la delincuencia, la corrupción y la impunidad.

Quiero reconocer la excepcional contribución del Dr. José Castelazo, Presidente del INAP, al análisis y difusión del debate sobre un nuevo modelo de institucionalidad de la acción colectiva y el apoyo que dio al evento que da origen a este texto.

El Dr. Castelazo ha hecho énfasis en la necesidad de visualizar al Gobierno comunitario no como un objeto o un sujeto con vida propia, sino más bien como una condensación de fuerzas, a través de las cuales el poder no debe circular en los laberintos burocráticos, sino en una efectiva presencia permanente de la acción colectiva organizada con fines específicos.

El desarrollo de instituciones que reconozcan y favorezcan la acción colectiva no sólo es un asunto de gobierno y administración, sino de algo más profundo: de una nueva relación entre Estado y sociedad.

El reconocimiento de la acción colectiva en el marco de Gobiernos comunitarios supone un proceso de construcción de la ciudadanía; busca garantizar la incorporación plena de las personas al proceso de desarrollo; a nivel micro, promueve la democratización de la sociedad; a nivel macro, promueve la democratización del Estado.

Fernando Castañeda Sabido
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM
Director

2. PANORAMA GENERAL

Sin duda, el tema tiene manifiestas expresiones de dimensión internacional. El encuentro fue altamente participativo. Aplicando un enfoque crítico y propositivo los comentaristas, relacionados al tema desde la investigación, docencia, el servicio público, tareas legislativas, otros, como actores claves y protagonistas de los nuevos movimientos sociales a nivel comunitario, se enriquecieron con el intercambio de conocimientos y experiencias, sus opiniones trataron de profundizar en la noción de *gobierno de todo el pueblo,* en el reconocimiento de las capacidades autogestivas de las comunidades y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales disponibles en sus territorios, lo que supone profundas reformas en la relación Estado y sociedad, orientadas a un ejercicio más democrático del poder público.

Para indagar más a fondo sobre la evolución y tendencia de los movimientos comunitarios a favor de una democracia participativa y en la construcción de gobiernos democráticos, sobre cuál es su naturaleza, a quién benefician y a partir de qué criterios podrían evaluarse estos procesos de acción colectiva, los participantes acordaron agrupar parte del debate nacional sobre el tema, a efecto de esclarecer algunas recomendaciones preliminares, con base en las siguientes interrogantes:

2.1 ¿Qué se entiende por gobierno y/o autoridad comunitaria?

Es prudente señalar que el término está vinculado a la *noción de acción colectiva* con múltiples interpretaciones de acuerdo a los autores que la emplean en sus trabajos de investigación, pero tienen como denominador común a quienes comparten intereses sociales con los demás actores de la vida comunitaria, "que interactúan entre sí, toman decisiones, para desarrollar la economía y la sociedad, teniendo como punto de partida el conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo".[5]

[5] *Cfr.* Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Ediciones Pirámide, S.A., Madrid.

“Definir gobierno, autoridad comunitaria, —mencionó **Gilberto López y Rivas**— lo tenemos que hacer desde un amplio rango de situaciones que existen en estos casos, lo que podrían ser los gobiernos tradicionales indígenas regidos por usos y costumbres hasta gobiernos autónomos, de facto, como el caso zapatista, por ejemplo, donde se están dando procesos de cambio, son espacios de resistencia que no tienen prácticamente contacto con el Estado Mexicano, y que tienen toda una serie de tareas de salud, de educación, toda una economía distributiva.

Hay un amplio rango de gobiernos y autoridades comunitarias, pongo el caso más conocido en los últimos tiempos, en términos de procesos que se están dando en los gobiernos comunitarios, hasta en el propio Chiapas, gobiernos y autoridades comunitarias que tienen una forma corporativa; el caso chamula, por ejemplo, en su relación permanente con el PRI.

Es decir, tendríamos que definir en función del momento histórico que se está viviendo y también en función de lo que representan estos gobiernos para las propias comunidades indígenas.

Creo que el artículo 2 constitucional nos da pie para echar a andar mecanismos que tienen que ver con los gobiernos comunitarios y que es una amplia gama de situaciones que se presentan en la República basado precisamente en asambleas comunitarias, instituciones comunitarias, sistema de cargos, etcétera”.

Ricardo Ramírez Domínguez, de Oaxaca: dijo que “para hablar de gobiernos comunitarios teníamos que partir por definir qué es una comunidad o una colectividad. Algo que sí debemos tener en cuenta [es considerar a] una comunidad como un grupo o conjunto de personas, o una colectividad que se unen en torno a un bien común.

Pero también en México tenemos comunidades agrarias que son reconocidas por el artículo 27 constitucional después de la reforma agraria. Se reconocen los derechos de los territorios de las comunidades indígenas que es el otro concepto que vale la pena poner en la mesa y es a partir de estas comunidades indígenas donde se construye mucho de los gobiernos comunitarios que actualmente existen.

Señaló que Oaxaca es una de estas regiones importantes donde están establecidas muchas comunidades indígenas; de donde yo vengo —dijo—, es una comunidad indígena, Capulálpam de Méndez, donde su esquema de gobierno comunitario se basa en el sistema de usos y costumbres; que además, está sustentado en un marco jurídico, para el caso de Oaxaca, en la Ley Indígena que en su artículo 29 establece que el Estado reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de la relación familiar, de la vida civil, pero también de los territorios, usos y costumbres que tienen estas comunidades."

En ese sentido, "entendemos por gobierno comunitario en el caso de Oaxaca, a un sistema basado precisamente en usos y costumbres, pero también en reglas consuetudinarias de estas comunidades indígenas, enmarcado por las instituciones y estructuras comunitarias que existen al interior de estas comunidades, como son sus asambleas generales de ciudadanos para el caso de los municipios, o sus asambleas generales de comuneros para el caso de las comunidades indígenas o comunidades agrarias, Concejos de "caracterizados" ancianos, etcétera, que sirven mucho para poder crear esta gobernanza comunitaria.

¿Y cuál es el objetivo de un sistema de gobierno comunitario? Conducir la vida comunitaria, impartir justicia y tomar decisiones respecto a la gobernabilidad en la comunidad para las acciones en el ámbito social, cultural, económico, civil y muy especialmente en las comunidades indígenas, comunidades agrarias, el manejo de sus territorios, creo que eso es fundamental, es la base sobre la cual este gobierno comunitario tiene éxito. Hay un territorio común sobre el cual se crea esta gobernanza comunitaria.

Para el caso de Oaxaca hay gobiernos comunitarios municipales y hay gobiernos comunitarios de comunidades y ejidos. Y como comunidad, existen reglas, existen instituciones y estructuras para la gobernanza".

Algunos dirigentes comunitarios lo asumen como un proceso de transformación social y no tan sólo como soporte para la consulta acerca de las actividades económicas y administrativas por realizar (gobernanza).

"Los Gobiernos comunitarios han sido antes que nada una acción política; una acción de fuerza de y para la legítima autodefensa comunitaria; una construcción de paz mediante el control territorial comunitario y regional, liberándolos de la brutalidad criminal; un foro de diálogo y discusión con organizaciones sociales e instituciones del Estado y, finalmente una construcción programática para la incorporación, de la figura de la comunidad, en el desarrollo nacional con justicia y dignidad": Bruno Plácido Valerio, dirigente de las policías comunitarias del Estado de Guerrero.

Es ampliamente conocido que en diversos foros internacionales se ha puesto énfasis en la necesidad de impulsar la *"participación de la sociedad"* en la tareas de gobierno y *redefinir las jerarquías entre economía y política* para dar prioridad a la democracia frente al mercado: vigencia del Estado de Derecho, efectividad de los derechos políticos, civiles y sociales y *participación efectiva de la ciudadanía* en las decisiones sobre las cuestiones de la sociedad como un actor político clave y para un mayor control social sobre los procesos de reforma.[6]

La propuesta de descentralización y participación popular que se viene ejecutando en los últimos años en diversos países, ha rescatado y visibilizado formas de ciudadanía que permanecían clandestinas. Los procesos deliberativos existentes, están construyendo ciudadanos dentro del concepto de ciudadanía, como concepto que engloba la libertad y la igualdad.[7]

José Trinidad Ramírez, Dirigente del Concejo Mayor de Gobierno de Cherán, **Michoacán,** comentó: "Nosotros entendemos muy fácil la parte de la comunidad porque para nosotros es mucho más grande, es practicar los valores. Nosotros crecimos ayudándonos, colaborando entre todos, entre la familia, entre los ve-

[6] XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (27 y 28 de junio de 2013, Panamá, Panamá), convocada por el CLAD.

[7] *Cfr*: Mendoza Botelho, Martín (Coord.). (2006). *Descentralización, construcción ciudadana y capital social: un análisis social, político y económico rumbo al proceso autonómico*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Católica Boliviana (IISEC/UCB) y el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

cinos, un “trojecito” que se cambiaba era con la participación de todos los vecinos, de los parientes, etcétera. Tenemos muy clara la parte de comunidad, es el ayudarse, el colaborar mutuamente y la práctica de los valores.

En cuanto al gobierno actual, nosotros decidimos recurrir a la historia y dentro de la historia encontramos que se organizaban por Concejos. El día de hoy nuestra comunidad decidió organizarse como antes, y que funcionaba, a través de los Concejos. Formamos un Concejo y todo funciona a través de Concejos.

Tenemos el Concejo mayor con los consejos operativos (son seis), y todos funcionan. Cada Concejo tiene sus comisiones, todo es circular. Y consultamos cada acción que se vaya a realizar, las obras que se realizan se tienen que consultar, todo es a través de consultas.

Para venir aquí tuvimos que consultar. Nosotros consideramos que todo eso es la parte de gobierno comunal, la consulta constante en todas las acciones y todo lo que se va a realizar”.

René González Justo, de Guerrero: “Primero empezamos por lo que es gobierno. Yo tuve la oportunidad de ser comisario municipal de mi pueblo y realmente no gobernaba, si tomaba una decisión, un grupito de gente se iba a la presidencia municipal y se hacía lo que el presidente decía en el pueblo.

Un día le dije: —Oye, ven a mandar para acá, déjame la presidencia. No hay en realidad un poder local que permita a la localidad más pequeña gobernarse—. Es más ni siquiera está representada en los cabildos y como no está representada, el centralismo del gobierno municipal no da la atención que requiere la comunidad y hay un desgobierno, hay esa ruptura entre gobierno y habitantes, es un gran divorcio. Se ve lo municipal como algo aparte, a lo que se puede destruir, a lo que se puede atacar, siendo que el patrimonio del municipio es propiedad nuestra, pero no nos han enseñado así.

Nos han educado en una forma para que tengamos que obedecer al gobierno a pie juntillas, a lo que diga. Sin embargo, un gobierno comunitario ya toma decisiones, ya es autónomo y protege su medio

ambiente, protege sus recursos naturales, protege, toma decisiones como en estos momentos que estamos viviendo fuertes ataques por la concesión del territorio nacional a las mineras.

Qué no nos permiten opinar si está bien o está mal. ¿Qué nos dejan las mineras?: muerte, desolación, vicios. No podemos seguir de esta manera, si asumiéramos el control de nuestro territorio desde los gobiernos comunitarios otro gallo nos cantara, tomaríamos la decisión de qué hacer con nuestro territorio.

Recuerdo una carta que cuando el Presidente de Estados Unidos quiso comprar el territorio a una comunidad indígena, el jefe Xitl le dijo: Oye, yo no te puedo vender la tierra, no te puedo vender el canto de los pájaros, no te puedo vender el ruido de los arroyos cuando corre el agua. ¿Por qué? porque es parte de la naturaleza, es parte de nuestro patrimonio, es parte de nuestra nación. Creo que ahí debe de estar enfocada la parte de los gobiernos comunitarios".

Aldegundo González Álvarez, de Capulálpam, Puebla. "Primero compartirles la reflexión que hacíamos en el colectivo: *Gobierno y comunitario*; gobierno ya es un obstáculo, no son compatibles ¿por qué? Porque el gobierno es vertical y la comunidad es horizontal, sea desde cualquier punto donde estemos.

Por ejemplo, dentro de esas verticalidades, a nosotros, en los años 1600, en nuestra región se les ocurrió llamarnos *República de Indias* y la palabra indio nos impacta muchísimo, somos mazatecos, etcétera; en otras regiones, rarámuris, etcétera, y en cada una tenemos diferentes denominaciones.

A lo mejor para ustedes, lo que le llamarían *gobierno*, para nosotros es una forma comunitaria en que las decisiones sobre los temas de interés de la comunidad sean tomados por las personas que viven en la comunidad. Eso sería para nosotros, utilizando el mismo dispositivo del discurso

También sería interesante revisar qué no es el gobierno comunitario, porque hoy estamos en las comunidades, sobre todo dentro de este marco que tiene el municipio, en el texto del artículo 115

constitucional, al decir: el municipio es autónomo y decide. Decide: abrirle las puertas a las transnacionales y para muchas cosas, decide.

Partiendo de que las personas que vivimos en las comunidades decidamos qué es lo que queremos, por ejemplo, ahí tenemos el caso en Cuetzalan: el 70 por ciento de la administración o la gestión del agua es manejada por la misma comunidad y es un acierto.

Ahora, por ejemplo el gobernador Moreno Valle, estamos leyendo que quiere privatizar el agua. Hay otros casos".

"Vinculando toda esta conceptualización de lo comunitario, –mencionó **Erwin Stephan-Otto**–, somos un país muy diverso y por lo tanto, no únicamente en lo regional, sino localmente se ven muchas expresiones del concepto comunitario.

Lo que estamos tratando de buscar es cómo es que se pudiera incorporar cualquier otro tipo de expresión de gobierno local. Por ejemplo, leyendo un poco sobre la parte de atención más amplia de federalismo, sí se habla de autonomía de los estados, si ya está en ese nivel por qué no bajarla al municipio y a la parte de la zona o región de las agencias municipales, porque en realidad depende de los municipios y los entendemos como unidad. En realidad podemos tener municipios donde se expresen cuántos grupos en formación, no únicamente de carácter individual, me refiero más a los indios que a los indígenas.

La incorporación de los mestizos, por ejemplo, toda esa suerte de fórmulas novedosas que han incorporado, debemos buscar cómo pudieran ser aceptadas dentro de este "complejo"; se está buscando que haya minorías que se expresen y que además sean reconocidas y haya también el ejercicio de los que supuestamente estamos ubicados dentro de ese marco constitucional.

Esto supone identificar también otro aspecto que desde hace muchos años tenemos como una suerte de asignatura pendiente, desde hace 20 años, es la cuestión de que muchas de las formas de organización, en los ámbitos en donde existen todavía expresiones no aceptadas por la modernidad, se dan a partir de la religión o a partir de la

secularización de la religión, pero sí son intelectuales, culturales. Ahí hay mucho material también para expresar este aspecto de lo comunitario".

"En esa dirección –continúa **Francisco Javier Alejo–** resulta complicado pronunciarse respecto a esta idea de la *gobernación*, me enferma ese término que usan ahora: *gobernanza*. Dicen: *la gobernación de las comunidades*, si aún no partimos de un concepto de comunidad.

Hay algunas aproximaciones constitucionales, pero son un poco ambiguas; no es un concepto que haya sido tomado por sí mismo para establecer una definición; se le menciona y aborda, simplemente de pasada. Esto nos da referencia a una serie de elementos que deben establecerse en el marco de la conceptualización como es el territorio lógicamente.

La idea de comunidad todos la tenemos más o menos bien asociada al espacio territorial. Por supuesto algo tiene que ver con la cultura, entre lo cual yo englobaría las creencias y prácticas religiosas, lógicamente. Propondría algo más que pueda ayudar a definir el concepto comunidad que es toda esta gigantesca aportación de Emmanuel Todd, el gran sabio francés respecto a las tradiciones familiares. Tal vez sea la amalgama fundamental que podría estar detrás del espíritu comunitario, pero se tiene que intentar definir algo. Lógicamente como se acaba de mencionar hace un momento, no se refiere solamente al medio rural, el caso de esta cosa que se llama el Distrito Federal es un laboratorio descomunal en esa materia.

Hace poco se ha empezado a sacar a la luz, ya que está en juego un proceso constituyente para el Distrito Federal, para el espacio de la República llamado Distrito Federal, a recordar que por ahí Jorge Legorreta y otros realizaron una indagación tal vez sistemática y encontraron que en este espacio hay algo así como 560 comunidades "que tienen vocación municipal".

Tendría que empezar por bordarse sobre esa materia, creo que la idea de gobierno y *gobernación* está suficientemente trabajada como para que no sea un problema. Pero si adoptamos el concepto de que

la comunidad es, debe ser, la célula básica de la República y no el municipio como dice el 115 constitucional, es un obstáculo dicho precepto, porque entonces ya todo lo que queda debajo del concepto de municipio no existe para los fines de gobernación".

"No creo, –afirma **Leticia Merino Pérez–** que gobierno, gobernanza o gobernabilidad sea un tema resuelto, creo que es un tema que está en constante reflexión y redefinición. Pero tratando de ser genérico, creo que vale la pena referirse a toma de decisiones, a solicitud de rendición de cuentas, a negociación de conflictos o resolución de conflictos y a sanción; y acción colectiva, creo que es una parte muy importante de gobierno desde la óptica que leo se comparte.

En cierta medida aquí tiene que ver con cooperación, con cosas que la gente hace juntas, con cosas que crean confianza, con cosas que crean legitimidad en la medida en que se hacen en común.

El tema está y están muy bien planteadas las preguntas, para reflexionar sobre comunidad. Coincido con Erwin Stephan-Otto, creo que hay una diversidad de formas de comunidad y de comunalidad. Yo trabajo en el medio rural, muchos años en Oaxaca, he tenido la oportunidad de aprender muchísimo en el pueblo de Ricardo Ramírez y en otros pueblos de la Sierra de Juárez de donde proviene mi familia.

Creo que hay una diversidad de formas de comunidad, no podemos imponer una definición de comunidad en términos federales si no es de manera "paraguas", si no es de manera muy general, porque creo que si bien la Constitución debiera definir este nivel local de gobierno, o sea, ¿qué es lo local también?, no solamente es lo territorial, se habla de comunidades transnacionales entre migrantes, aunque esta es otra discusión, pero creo que el tema de definición de metas, de rendición de cuentas, de sanción, de monitoreo, de construcción de legitimidad, de definición de problemas locales por quienes participan en los problemas, generan recursos y demás, es parte del espíritu o de la interpretación que yo doy a la primera pregunta.

Respecto a cuestiones más precisas, hablar del cuarto nivel de gobierno que se puede llamar así o de otra forma, creo que tiene que ver con lo local.

Un problema que tiene distintas expresiones en el país, muy diversas, es la relación comunidad-municipio. Quizás valdría la pena construir una tipología, pero no lo podemos tomar por dado".

Por su parte, **Raúl Olmedo** advirtió "que hay acuerdo acerca de la diversidad de formas de organización comunitaria, eventualmente gobiernos comunitarios, pero así ocurre con el municipio, hay una diversidad impresionante de municipios, desde los casi totalmente urbanos como pudiera ser Tijuana, hasta los puramente rurales, sin embargo, se agrupan en el nombre de municipio.

No vería contraposición entre que se acuñe un término que pueda ser incluido en la constitución, aunque por dentro de ese término hay una enorme diversidad de formas, eso en primer lugar.

En segundo lugar, el propósito de esta reunión es hacer una especie de trabajo para que la idea de gobierno comunitario sea incluido en la Constitución, creo que lo macro ya fracasó y ahora viene lo micro como solución, o sea, la activación de las fuerzas de la gente, del talento y de la inteligencia de la gente y de su fuerza física a través de organizarse. Creo que ese es el propósito. El desempleo no es más que la expresión de un modelo de economía que concibe al hombre como desecho cuando ya lo sustituye la máquina. Tenemos un desempleo enorme, en general todo el mundo subdesarrollado y hasta el desarrollado ahora lo está padeciendo.

No hay forma de que el modelo ya no tire a la basura, a esos millones de talentos y de fuerzas físicas, tendrán que venir nuevas formas políticas y creo que el gobierno comunitario sería una de las vías para activar, para revivir esas fuerzas naturales, esas inteligencias de la gente ya desprovistos de esas camisas de fuerza que son la jornada laboral, el salario, etcétera.

Creo que vamos a entrar a ese momento, ya no da más el modelo. En 1970 la economía mundial crecía al 5 por ciento anual, en promedio,

hoy está creciendo cuando mucho al 1 por ciento y próximamente, no falta mucho, la economía mundial va a crecer debajo de cero por ciento. Es una economía basada en el crecimiento, pero que nada más produce decrecimiento.

La Revolución Francesa establece la comuna como ruptura con el modo feudal y establece al siervo como ciudadano, y todo asentamiento humano tiene derecho a organizarse, tener su gobierno como comuna y el reconocimiento frente al Estado. Nosotros no, porque fuimos el resultado de una conquista y lo que menos interesaba a los conquistadores y colonizadores era que la gente se pudiera organizar".

José Castelazo, desde siempre ha sostenido que *"la administración pública es asunto de política y de políticos",* precisamente por eso, destacamos la importancia del carácter "político" de los gobiernos comunitarios; la gestión pública que desarrollan, es antagónica a una visión economicista y gerencial. A través de decisiones adoptadas directamente por la ciudadanía con base en sus lineamientos normativos, estatutarios, jurídicos, establecidos para la asignación de responsabilidades colectivizadas, confronta las relaciones de poder para hacer viable una gobernabilidad democrática como condición de sustentabilidad.

Para el mismo Raúl Olmedo, la organización comunitaria permite que la propia comunidad, mediante su talento y sus fuerzas, realice obra pública material y de servicios con muy pocos recursos presupuestales. Ello abre al municipio la posibilidad de una democracia directa y participativa donde los pocos recursos presupuestales podrían tener efectos multiplicadores que compensen la situación de estancamiento y de crisis económica.[8]

Ignacio Pichardo Pagaza sostiene que "la *participación directa"*, en principio, es aceptada por todos como tesis sociológica, de la ciencia política, o como proceso modernizador de la administración pública"; por lo tanto, se podría deducir que se trata de un elemento constitutivo en la institucionalización de la acción colectiva y punto de partida para interpretar un modelo posburocrático del Gobierno

[8] *Cfr*. Olmedo Carranza, Raúl. En Revista *cit*.

comunitario. En la realidad, afirma: "esto exige un alto grado de flexibilidad, de imaginación político-administrativa y de disposición tanto de los ciudadanos como de la llamada clase política".[9]

Held y Pollit, así como diversos autores,[10] fundamentan una conceptualización de la democracia que incorpora la *"participación ciudadana"* como aspecto esencial; de igual forma, ubican el papel de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil dentro del proceso político-institucional, a fin de suministrar a las democracias vigentes, mecanismos que permitan reforzar la legitimidad en la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos.

Estas perspectivas argumentan que una mayor y más equitativa participación, permitiría fomentar en la ciudadanía un sentido de responsabilidad pública, incrementar actitudes de cooperación y generar una tendencia a la moderación, producto de las presiones contrarias provenientes de la interacción grupal. Ha llegado a considerarse, desde la visión del asociativismo voluntario, como prerrequisito necesario para un gobierno efectivo y generador de escuelas de democracia[11].

En tal sentido, el término Gobierno comunitario se refiere a que los principales actores participantes en un proceso democrático comparten un compromiso común con sus valores básicos, y que no recurrirán a la fuerza o a mecanismos de desestabilización económica o social, para la formación gradual del gobierno comunitario como una construcción social. "El gobierno del pueblo" es, en su sentido original, la significación de este concepto.

---

[9] *Cfr.* Pichardo Pagaza, Ignacio (2004). *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. El Colegio Mexiquense, A.C.; UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 320.

[10] Held, David, y Christopher Pollit (1986). *New Forms of Democracy*. Sage. London. La teoría de la democracia asociativa de Cohen y Rogers (1995) Cohen, Joshua y Joel Rogers. 1995. Secondary Associations and Democratic Governance en E.O. Wright (comp.). *Associations and Democracy*. Verso. Londres-New York, o de la democracia deliberativa de Habermas (1996) Habermas, Jürgen. 1996. –Tres Modelos de Democracia: sobre el concepto de una política deliberativa. En Revista *Agora.* Argentina,

[11] Putnam, Robert (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. USA: Princeton University Press.

A manera de reflexión, valdría la pena cuestionarnos con Fernando Castañeda Sabido: "¿Tenemos las Instituciones idóneas para enfrentar los retos? ¿Las organizaciones y la forma de tomar decisiones colectivas alcanzan para los nuevos desafíos? ¿Nuestros principios morales y nuestros valores sociales van al ritmo de nuestros tiempos? …Necesitamos, entre otras cosas, nuevas formas de interacción entre las ciencias naturales y las ciencias sociales para generar nuevos esquemas de interpretación de la realidad que estamos viviendo".[12]

2.2 ¿Desde un enfoque de derechos, qué beneficios obtiene la comunidad?

Según las organizaciones comunitarias la tarea es: *"Crear un espacio de solidaridad y de incidencia en las políticas gubernamentales de seguridad pública. También, buscamos mostrar a la opinión pública, a los distintos gobiernos y a sus mandos encargados de la seguridad pública, que el movimiento de autodefensa va más allá de sólo enfrentar la delincuencia organizada; buscamos ante todo asegurar una vida digna para nuestros pueblos y familias en las esferas económica, social, cultural y ambiental". "Buscamos que la seguridad pública, a la que constitucionalmente tenemos derecho todos los mexicanos, también se extienda a la seguridad alimentaria, al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la salud, y al libre tránsito por el país".* **Bruno Plácido Valerio, del estado de Guerrero**. Es muy importante –afirmó– "revisar la crisis que estamos viviendo en el país porque se centralizó el poder. El proyecto comunitario no perjudica a nadie, sino va en la lucha por la restitución del derecho que se le ha negado a los ciudadanos: la decisión colectiva.

Porque las comunidades tienen una estructura religiosa, la estructura jurídica y la estructura territorial, pero no se contradice, aun con la diferencia, pero va en lo común. Creo que en esa parte aquí no manda el representante, sino hay una institución, que es la asamblea general de la comunidad, es la que manda y el representante obedece; por el contrario, en el país solamente a nosotros nos ocupan para votar, pero no decidimos.

[12] Fernando Castañeda Sabido, Director de la FCPyS, UNAM. *Seminario Sociedad y Tecnología*. Antigua Facultad de Medicina. Febrero, 2009.

Lo que se llama la democracia participativa es lo que restituye este derecho comunitario, se restituye un derecho que por años se le ha negado a las comunidades, pero este no es un modelo nuevo.

Quien vino a romper el modelo es un esquema de gobierno que tenemos, que es el individualismo. Por eso creo que es muy importante entender que el gobierno comunitario, la palabra comunidad, y los beneficios de la comunidad es la tranquilidad, porque es tomada en cuenta la opinión de todos para la decisión, en todo su contexto tanto religioso, como jurídico.

Creo que esta parte es un asunto de beneficio del derecho colectivo; para el gobierno que tenemos actualmente es el derecho individual. Con este derecho también viene el tema de lo que hablan muchos políticos, ya no queremos la democracia representativa, queremos la democracia participativa. Aquí es la democracia participativa.

Este comentario se ratificó, señalando que con mucha frecuencia mezclamos la democracia electoral en donde el ciudadano sólo vota, pero no decide, y en la democracia participativa, el que decide es el propio integrante de la comunidad. Ese es el aspecto medular.

Algo importante también es que la comunidad mantiene su derecho para respetar y conservar los buenos usos y costumbres que tienen y eso va enfocado, siempre y cuando tengas un buen sistema de gobierno.

Conservación de la cultura es otro derecho, creo que se mantiene mucho en un gobierno comunitario. El mantenimiento del sentido de pertenencia a la comunidad, también creo que es algo que vale la pena reconocer en un esquema comunitario.

Desde luego, el derecho de una distribución de beneficios equitativos de las actividades productivas, por ejemplo, muchas de las comunidades con sistemas de gobierno comunitario que aprovecha sus recursos naturales han ido avanzando en desarrollar nuevos esquemas para educación, salud, provisión de servicios, etcétera y que muchas veces están haciendo la inversión que el Estado no logra hacer y con eso elevar la calidad de vida de estas comunidades.

Esto es parte de los derechos que le da a una comunidad, a una colectividad, un gobierno comunitario.

Cuando se habla del proyecto comunitario, no se refiere a lo perfecto, el hombre perfecto vino y lo crucificaron y no creo que le queden ganas de regresar; es un dicho bíblico. Creo que el proyecto comunitario es muy importante conocerlo a profundidad, el proyecto comunitario se adapta a cualquier medio, no es algo único.

Por ejemplo, en el tema cultural en la comunidad de "Las Salinas" las mujeres se reúnen el 25 de abril y toman, es un sistema que regula a las mujeres o de convivencia en las mujeres. En la parte tlapaneca cuando alguien saca a una mujer o busca su pareja, es la quema de leña y la de nosotros los mixtecos, yo lo soy, vamos al pedimento, pero lo más importante aquí es que el proyecto comunitario es innovador porque también se adecuan a los tiempos que vivimos actualmente.

Lo más importante aquí es que se toma en cuenta a los ciudadanos y se convierten en sujeto de decisión permanente de los cambios.

¿Quiénes regulan? Cuando hablo de usos y costumbres, algunos abogados se ríen porque creen que es regresar al siglo XVI. El sistema de usos y costumbres es un sistema regulatorio o un sistema normativo que regula a cada ciudadano, esa decisión se le da a aquel que no cumple con la mayordomía del tema religioso.

¿Quiénes son los que regulan los usos y costumbres? Los principales de la comunidad, lo que le llaman Concejos de los ancianos que son los que ya pasaron todos los servicios, son los que regulan y la transmiten a quien la ejecuta. ¿Quién ejecuta las órdenes de una asamblea?: la autoridad municipal. Los principales no ejecutan, son consejeros, son como los diputados que regulan cada sistema sobre usos y costumbres.

¿Quién está por debajo de toda esta estructura?: la asamblea general de la comunidad está por encima de toda esta estructura y toda la estructura está al servicio de la asamblea general de la comunidad, pero la asamblea se adapta a cualquier terreno.

En Ayutla tú llegas a las 10:00 de la mañana y ahí la mayoría de la gente toman chilate, pero no significa que el sistema comunitario esté roto, simplemente es un tema de convivencia. El proyecto comunitario es un proyecto que se adapta a cualquier situación o a cualquier cultura que se encuentra, se adecúa nada más".

Ricardo Ramírez, de Oaxaca: "los beneficios se obtienen mediante un gobierno comunitario, porque tenemos esta autonomía para la toma de decisiones, para diferentes enfoques o temas.

Por ejemplo, para la conservación de las buenas costumbres, ritos y ceremonias que son fundamentales en un gobierno comunitario; para la planeación, uso y acceso a los territorios o al uso de estos territorios, a los recursos que tienen esos territorios.

También autonomía para la toma de decisiones o para la construcción de procesos de desarrollo local, que creo que es fundamental usando esos mismos territorios pero desde este esquema del gobierno comunitario".

José Trinidad Ramírez, de Cherán, Michoacán: "La importancia en relación a los derechos, yo considero que verdaderamente todos los gobiernos comunitarios van a darle toda la importancia a los derechos. Primero, nosotros por ejemplo, para realizar el plan de desarrollo de la comunidad tuvimos que consultar a los cuatro barrios.

Nuestro municipio está dividido en cuatro barrios y las 189 fogatas son como los representantes de los ciudadanos de esa calle. En nuestro plan de desarrollo todos están incluidos, no se hizo desde la mesa, desde el escritorio, se hizo en consulta.

Ahí aprovechamos también para preguntar qué queremos en relación a la educación. Se hizo también un proyecto de educación integral para la comunidad producto de la participación de todos los comuneros donde se privilegia la cultura, la lengua sobre todo, nuestras costumbres, nuestras tradiciones.

Algo bien importante, también se hizo el reglamento interno de la comunidad. En el reglamento interno no imponemos nosotros, sino

que participan todos los ciudadanos para decir qué es lo que quieren, cómo quieren a Cherán en relación a su forma de ser y de organizarse.

Consideramos que en un gobierno comunitario los derechos se privilegian, no solamente son de palabra, sino verdaderamente se toman en cuenta. Es importantísimo, porque ahí participaron niños, jóvenes, señoras, señores y, sobre todo, los de mayor edad que se les consultó y ellos son los que dieron la palabra definitiva".

René González, de Guerrero. "Los beneficios que trae para la comunidad, el tema de derechos. Hay un derecho humano que ha sido violentado constantemente no solo en nuestro país, en buena parte del mundo: la impartición de justicia.

Cuando no se imparte la justicia adecuadamente surge de inmediato el resentimiento, la desconfianza ante las autoridades legalmente constituidas. Cuando vemos que la justicia no siempre va del lado de la razón y la obtiene quien más dinero tiene, quien mejor paga, esto significa una grave afrenta para la comunidad.

Es por eso que en nuestra región surge el sistema de justicia comunitario. Ahí no se pretende castigar al que violente la ley, más bien es un tema de reeducación, reeducarlo y reincorporarlo a la vida social de la comunidad.

Cuando se manda a los delincuentes comunes a las cárceles que son verdaderas universidades del crimen, salen peor, desadaptados sociales; con este sistema se revierte esa posibilidad. Aquí el problema es cómo se sanciona, cómo se califican las violaciones a la Ley. Qué pasa cuando hay una violación a una dama, qué pasa cuando hay un crimen, qué pasa cuando te metes a robar, primero se investiga, se analiza, no se toma la decisión de que porque robó es ratero y ya, hay que ver los antecedentes.

¿Qué le obligó a robar? A lo mejor su familia se está muriendo de hambre, a lo mejor su hijo estaba muriéndose de una enfermedad y no había dinero, es una situación de impartición de justicia más humana y que creo, porque ya lo escribió alguien por ahí, que es uno de los métodos más modernos de impartición de justicia y creemos

que es el camino que debemos de seguir porque los beneficios para la comunidad son enormes".

Gilberto López y Rivas: "A pesar de lo que ocurre con el 115 que Francisco Javier lo situó muy bien y es una camisa de fuerza, vale destacar lo que está ocurriendo en el caso Capulálpam de Méndez, por ejemplo, donde la comunidad controla ya el agua, controla sus bosques, y está luchando en contra de la posibilidad del regreso de la mina.

Así mismo, el caso de Cherán donde junto con la CRAC, policía comunitaria y la zona zapatista, son los únicos lugares adonde realmente se está haciendo una lucha en donde el pueblo responde al crimen organizado, es decir, donde todas las autoridades son parte del esfuerzo por controlar al crimen organizado, que no es más que otra transnacional.

Pero por ejemplo la Ley Minera en el artículo 6 le da preferencia a cualquier otro uso de la tierra, existe una permanente campaña durante todos estos gobiernos neoliberales, contra cualquier forma de gobierno comunitario.

Es más, creo que todas las leyes que actualmente están haciéndose, particularmente leyes secundarias, rompen con cualquier espíritu de gobierno comunitario. Tenemos, por un lado, la invasión de las transnacionales mineras que ocupan un tercio del territorio y, por otro lado, la transnacional capitalista también que es el crimen organizado que ocupa otro tanto.

Hay una verdadera avanzada beligerante contra cualquier forma de gobierno comunitario. Por eso es que discutir esto sin ver el contexto en el que se está dando una situación prácticamente de guerra contra lo comunitario, contra las formas de la autodefensa, contra las formas de los pueblos, en todos los casos que aquí estamos, sierra norte de Puebla, hidroeléctricas, megaproyectos, carreteras, eólicos, la *Coca-Cola* que quiera controlar y privatizar el agua y de hecho, ya la controla en muchas partes.

Es decir, hay una verdadera avanzada de guerra contra los pueblos comunitarios. Las preguntas están hechas de una manera abstracta,

pero si nos vamos a la realidad concreta, por ejemplo, qué enfoque de derechos y de beneficios, para mí el enfoque principal y el beneficio de la organización comunitaria es la posibilidad de la resistencia, es decir, son los únicos sectores en este país que están resistiendo de manera más o menos efectiva, no siempre igual, no siempre efectivamente.

Pero son los únicos que realmente están dando una lucha organizada y sistemática a esta guerra contra las comunidades que este país tiene, particularmente contra las comunidades campesino-indígenas".

Francisco Javier Alejo: "A mí me parece muy importante lo que está ocurriendo, ahora precisamente, porque nuestros amigos y compañeros representantes de las comunidades se están expresando. Creo que eso es lo que realmente importa respecto de estas preguntas que sin este elemento resultan verdaderamente abstractas y yo diría hasta irrelevantes.

Anoche que estaba revisando las preguntas respecto a este tema de derechos, beneficios y demás, decía: lo que diga la comunidad. Eso es obvio, lo que tiene que haber es justamente un marco jurídico que proteja sus instituciones, las instituciones que nacen de la comunidad misma, su autogobierno.

Si nos ubicamos en el plano de las diputaciones, en el campo de lo jurídico y demás, habría que mencionar que con base a ciertas condicionantes, si fuesen planteadas desde nuestra Cámara de Diputados o de la Facultad de Derecho, aún así van a resultar pequeñas frente a lo que las organizaciones comunitarias están haciendo, es decir, ¿qué organización? la que la comunidad decida tener de acuerdo con sus tradiciones, de acuerdo con los principios y valores de su vida colectiva, de su destino y de cómo deseen preservarlos.

Cuando se dice que tienen que ser democráticas, sin duda, ellos son más democráticos que nosotros. A título de qué vamos a fijar cortapisas de ese tipo".

Erwin Stephan-Otto: "Por otro lado, además de todo esto que se está dirimiendo en los grupos, después de los Concejos que se

mencionaban, se deriva toda una serie de acciones que también, imagino, deben llevar combinada la parte del resultado de cada una de esas ellas, para que después la misma distribución de las tierras o el ejercicio sobre los recursos naturales puedan ser medidos por alguien y, por lo tanto, ser después distribuidos.

Por lo tanto, frente a los derechos que vas adquiriendo, también vas construyendo una serie de obligaciones que va imponiendo la comunidad como tal. En relación a la comunidad, cuando hablamos de comuneros o de ejidatarios o de productores, por lo general, nos olvidamos que la comunidad está compuesta por personas que a lo mejor no están dedicadas a esas actividades, sino a otro tipo de actividades, en la manufactura, dentro del hogar o por quienes no tienen todavía su tierra o suficientes capacidades porque son niños.

Creo que habría que considerar a todos ellos en esta parte de los derechos con algo que a lo mejor ahora ya tenemos mucho más claro con la legislación del Derecho Positivo Mexicano, sobre todo derechos humanos incluyendo la parte de las formas de sanciones, porque si no hablamos de eso, en realidad muchas veces nos quedamos con esos propósitos que generan mucha tensión, pero la vida cotidiana presiona para ejercer cambios que no siempre satisfacen a todos.

Reconozco que a lo mejor cuando maneje la parte del gobierno, lo va a manejar la autoridad, porque los Concejos sí tenían eso, tenían la autoridad para tomar decisiones, o a manejar los grupos sociales, pero los grupos sociales también hay que definirlos dentro de lo que decía Javier Alejo, en el sentido de la territorialidad, la parte de la identidad, la parte de la historia, la lengua.

Algo que tendremos que reconocer, e insisto, no son únicos los grupos comunitarios, por ejemplo, cuando se habla de los tzetzales, tzotziles, todo mundo dice: han de estar cada uno en su lugar, en sus colonias, en sus casas, sus edificios y no.

No, es un territorio que comparten muchos y ahí es donde vamos a empezar a tener también que diseñar, creo que es lo que están tratando de realizar, que en las acciones se busque esa igualdad

y no necesariamente sólo en la parte de origen y en la parte de su conformación".

Leticia Merino: "Creo que en distintas participaciones ha habido un cierto consenso en el sentido de que el derecho más importante que gana la comunidad general es el derecho a decidir. Y el derecho local a la decisión da visibilidad a los problemas reales, no inventados, a los temas sentidos localmente, a los bienes comunes locales.

En cierta ocasión escuche decir a un maestro de Ricardo, Don Benjamín Luna, que los recursos naturales no se protegen a control remoto, que se requiere de una presencia local para atender, no solamente, a lo mejor se requiere también la acción, la participación y la visión de actores que no están en la escala de lo local, por ejemplo con el tema de cambio climático, pero sin una presencia social local informada, capacitada, participativa es muy difícil que se visibilice, que las decisiones sean adecuadas, sean legítimas, que se dé seguimiento, que se dé sanción al bien común.

Habiendo trabajado mucho tiempo en Sierra de Juárez, lo que diría es que siempre los derechos están acompañados de responsabilidades, o sea, no hay derechos sin responsabilidades y esto es clarísimo en los estatutos comunales que son discutidos muchas veces por meses y, además, revisados periódicamente donde participa todo mundo y donde uno adquiere obligaciones al ser miembro de la comunidad. Capulálpam de Méndez es una comunidad que acepta gente de fuera después de un proceso de cinco, seis años, es muy única en ese sentido, como comunidad agraria indígena.

Después de cinco, seis años de probar responsabilidad como ciudadano se le acepta a participar como comunero, es como Capulálpam ha decidido trabajar, pero la cuestión es que todo derecho está muy fuertemente aparejado a responsabilidad y el sentido de confianza construida a través de la responsabilidad.

He preguntado a gente en Capulálpam a cuántas gentes les dejan las llaves de su casa, a dos o a tres, pero qué nivel de confianza tienes en que la gente que asiste a la asamblea cumple con los acuerdos que se compromete, y el nivel de confianza es de 95 por ciento.

Casi no hay necesidad de sanciones, se llega a sancionar porque el nivel de civilidad es muy alto, no digo que sea así en todos los casos ni que no se hayan equivocado, no hay exclusión social perfecta, pero creo que al "decidir", se construye ciudadanía local y es algo que gana la comunidad, es algo que gana la sociedad. También en el tema ambiental, ciudadanía ambiental.

La deslegitimación del Estado de bienestar y el desmantelamiento de sus instituciones minimiza el reconocimiento de la comunidad como sujeto de derecho en el que se tome en cuenta la visión de las comunidades y sus capacidades autogestivas.

Desde esta perspectiva, el reto para la sociedad y la administración pública municipal es liberarse de la dependencia anquilosada de las estructuras federales y estatales considerando a la organización comunitaria como la parte sustancial, y no sólo complementaria, de los gobiernos municipales. Existen en todos los municipios casos exitosos en este sentido, pero no existen la legislación ni la cultura política adecuadas para que lo esencial de la administración pública municipal sea la organización comunitaria y la participación social. Coincidimos con Olmedo en que la historia mundial y nacional muestra que en las grandes destrucciones, sea por guerras o por desastres naturales, la reconstrucción implica la organización y participación de la comunidad vecinal. Pero salvo en estas ocasiones excepcionales, el gobierno y la administración actuales permanecen burocratizados.

2.3 ¿Qué importancia tiene para el desarrollo municipal y el fortalecimiento del federalismo?

Las organizaciones comunitarias tienen muy claro que: *"la integración de nuestros pueblos hacia un desarrollo que sea integral y sustentable pasa por el fortalecimiento de la Comunidad para que sus pobladores evalúen, planeen y gestionen las acciones que efectivamente mejoren su calidad de vida; y para que en este marco se eficiente la aplicación de los recursos públicos"*. **Bruno Plácido, del estado de Guerrero.**

"Creo –nos dice– que en el contexto comunitario hay que luchar para que se nos reconozca, háblese en cualquier zona del país adonde hay

comunidades y pueblos, esto es una batalla, pero también otra batalla que traemos como indígenas, es hacer válido el principio de que "el primero en tiempo es primero en Derecho. Es otro elemento que nos da el convenio 169 de la OIT y el artículo 2º constitucional, de crear instituciones propias en el tema del territorio.

En estos términos hay que discutir el concepto de comunidad, en el contexto del tema de gobernabilidad. En lo relacionado a la importancia que tiene para el desarrollo municipal, si desde una célula pequeña se planea y participan todos, al llegar al municipio contribuye y facilita el desarrollo porque ya no hay obstáculo, el problema ahora es que el municipio centraliza todo y decide: "te voy a pavimentar calles". Yo no quiero calles. "Pero eso es lo que te puedo dar".

Rompen no solo con su determinación y someten a la población a lo que ellos quieren dar. En relación al fortalecimiento del federalismo, va a chocar porque aquí quien manda es el pueblo en el proyecto comunitario. En el federalismo quien manda es el que vamos a representar, o sea, "al gato lo ponemos para que sea gato y resulta que es león y somete a una población".

Creo que ahí se contrapone porque en el fortalecimiento del federalismo, bajo las reglas actuales, es centralizar el poder a unos cuantos y el proyecto comunitario es fortalecer el colectivismo".

Aldegundo González, de la Sierra Noreste de Puebla: "Algo que nosotros revisamos igual en el colectivo, es que en esta idea del federalismo la célula básica es el municipio. Ya comentaba hace unos momentos que con el 115 constitucional, lo que se decide a nivel del municipio, depende de unas cuantas personas. Esto lo aunamos a lo que ya se comentaba en el sentido de que las decisiones muchas veces las establecen instituciones mucho más grandes y que incluso a veces ni siquiera están en el colectivo México.

En ese sentido también ya se ha mencionado que en las comunidades somos agrupaciones de diversos orígenes, pero que tenemos puntos en común. Ya di algunos ejemplos como el caso de las fogatas. En ese sentido nosotros reflexionábamos que si se tratara de fortalecer el

llamado federalismo, nosotros estamos apuntando a que se tiene que fortalecer el tema de las comunidades en esta idea de la diversidad.

Pero no solamente a las comunidades, sino que proyectos a nivel regional y en ese sentido van otros temas como el tema de la seguridad, la soberanía alimentaria para que luego no quieran hacer cruzadas; y otros temas como la espiritualidad.

Si fortalecemos el tema de la comunidad, la comunidad como sujeto de derecho colectivo en la toma de decisiones, creemos que nosotros ahí podemos ir caminando a fortalecer los proyectos de vida buena que cada comunidad vaya planteando".

José Trinidad Ramírez, de Cherán, Michoacán. "Cherán tiene una peculiaridad que es comunidad y municipio, es algo particular ahí. Si aplicamos el principio de comunidad va a salir ganando y van a salir ganando todos los comuneros.

Nosotros tenemos bancos de arena, decidimos emprender una "bloquera", así le llamamos adonde se fabrica block y adoquín. Este año ya empezamos a adoquinar las primeras calles con nuestro mismo material. Eso genera empleos, se aprovecha el material, estamos nosotros aprovechando nuestro mismo material, no necesitamos traerlo.

También decidimos crear nuestra propia empresa. El producto que dejaron los malandros, nosotros estamos sacándole ahí el producto a toda la madera muerta y reactivamos el aserradero y tenemos la astilladora. De ahí se van a generar otros empleos, la agrupación de carpinteros, artesanos, todos ellos se agruparon, nosotros le estamos dando todas las garantías y facilidades para poder apoyarlos.

Esta semana se empieza ya un taller comunal y tenemos el vivero. Todo es comunal, nada es fuera de la comunidad. Todo eso está generando empleos, aunque pocos ahorita, pero ya lo están generando y van en beneficio de la propia comunidad.

Consideramos que si esto se hiciera en todas las comunidades, por tanto, estaríamos nosotros fortaleciendo el federalismo por consecuencia, pero empezar de abajo, no de "arriba hacia abajo".

Gilberto López y Rivas: "Creo que es muy importante llegar a la conclusión de que tiene que reconocerse algún día los ámbitos de autoridad y gobierno que actúan en la realidad, que son no solamente el comunitario, sino también el regional que ha sido prohibido por el 115 constitucional de manera clara y que nunca se permitió en el diálogo de San Andrés que esto se reconociera, o sea, no se reconoció, ni los gobiernos comunitarios como tales, ni tampoco se reconocieron los gobiernos regionales.

Por ejemplo, en Jalisco, en zonas huicholas podría haber gobiernos regionales porque son de una sola etnia que requiere tener incluso esos gobiernos. Yo creo que la importancia de una reunión como esta es llegar a una conclusión, de que debe reconocerse a los gobiernos regionales, pero también deben reconocerse los derechos que estos gobiernos tienen, tal como muy bien se ha señalado con el ejemplo el 2º. constitucional, que se reconozcan las autonomías, en lugar de que si viene una compañía canadiense y por una bicoca la Secretaría de Economía logra una concesión por 50 años sobre tu tierra.

En ese sentido, la cuestión del 2º. constitucional deja de tener efecto, incluso el 27 constitucional, por ejemplo, no tiene sentido y la Ley Minera es una ley completamente inconstitucional porque rompe con la esencia misma de las formas de propiedad y crea incluso códigos jurídicos inexistentes, por ejemplo, qué es un "superficiario", que es de lo que habla la Ley Minera.

A lo que voy es a lo siguiente, el federalismo sería fortalecido si todos estos niveles actuaran de la manera como debieran de actuar en la realidad. Si se hiciera realidad las autonomías de los pueblos indígenas, de las comunidades y la posibilidad también de las alianzas de gobierno en regiones, es decir, que existieran estos cinco niveles de gobierno y que fueran reconocidas con las correspondientes competencias y derechos de cada una de estas instancias".

Francisco Javier Alejo: "Básicamente en el mismo tenor que Gilberto, creo que hemos abundado bastante sobre la forma como estas manifestaciones de gobierno comunitario han ido desarrollándose en el país, pueden atender precisamente a los deseos, a las *ideaciones* y a las preocupaciones de los miembros de las comunidades en su referencia territorial.

Viene ahora la cuestión de hasta qué punto estos colectivos territoriales de mínima expresión tienen que insertarse en el conjunto nacional. Está el problema del artículo 115 constitucional y luego está el problema de las constituciones estatales.

No creo que exista una sola que reconozca, a lo mejor la de Guerrero, pero todas las demás son decimonónicas, en realidad las constituciones estatales con la excepción de la veracruzana que es del año 2000, 2001 y creo que Tlaxcala y Oaxaca.

¿Hasta qué punto las constituciones estatales reconocen la existencia del nivel de gobierno, de administración comunitaria? ¿Y cuál es la relación de esto con lo que establece el 115 con sus excesos en beneficio de la "estética" constitucionalista?, según lo dijo su promotor, un presidente de la República.

Y luego están los derechos del colectivo llamado México también, que esto es muy importante que esté presente en el fenómeno de los gobiernos comunitarios, el colectivo México también tiene derechos y tiene necesidades de desarrollo para todos los mexicanos en donde se necesita revisar, por ejemplo, las leyes relativas o los recursos naturales de cómo se explotan y cómo se dispone, y cuál es el papel que debe jugar la comunidad cuando se habla ya de una explotación específica en un sitio determinado.

La Ley Minera que está vigente en la actualidad es producto de un cuasi golpe de Estado de los años 90, abrogaron en lo oscurito la ley que promulgó el Congreso de la Unión en 1975, la nueva Ley Minera que justamente establecía el papel que jugaban las comunidades, entre otras muchas, consideraciones relativas al cuidado del patrimonio nacional, fue abrogada por completo y fue resucitada la Ley Minera de 1956 que era una ley semiporfiriana.

Y está el cuadro nacional de los derechos humanos básicos que luego no necesariamente son compatibles con algunos usos y costumbres que es un tema que se ha discutido bastante, pero que no se puede dejar así nada más".

Leticia Merino: "Quiero repetir que la relación comunidad local o municipio es muy variada en el país, aunque esta relación tiende

a ser mayor si nos vamos a otras escalas como gobiernos estatales o gobierno federal; aunque la relación tiende a ser inequitativa, autoritaria, vertical, abusiva, hay casos como Capulálpam donde el municipio coincide con la comunidad agraria.

Hay una serie de virtudes y de posibilidades que tienen que ver con la escala. Hay casos donde un municipio está constituido por un número manejable de comunidades y hay acuerdos regionales, hay acuerdos entre ellos, hay casos, pueblos mancomunados donde nueve comunidades constituyen tres municipios.

Creo que hay que hablar en términos menos generales, aunque creo que la tendencia es esa que es un trabajo por hacer empírico, cuál es la relación comunidad-municipio en distintas regiones, en distintos estados y a qué relaciones de poder da lugar.

Sabemos que más allá del municipio, este es un país muy centralizado, en el tema forestal México es el país con mayor propiedad forestal en el mundo después de Papúa, Nueva Guinea; sin embargo, para cortar un árbol plagado se tienen que esperar seis meses a que llegue el permiso de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), del gobierno federal y que la plaga se te extienda, caso Capulálpam.

Lo mismo la Ley de minas, la Ley de aguas que creo que tiene que ver no sólo con la Ley Minera, sino con el propio artículo 27 constitucional. La propiedad del subsuelo no es ni para bien ni para mal, propiedad de la nación, el tema es que la nación se entiende como sinónimo de gobierno federal y más en corto, como sinónimo de Secretaría de Hacienda.

Quien decide sobre minas es el Secretario de Hacienda ya que él que representa a la nación, no hay otro tipo de procesos. Yo creo que hace falta investigación empírica participativa. Por otro lado, el que haya ganancias en este proceso del municipio y de federalismo tendría que ver con reconocer la autonomía y con un equilibrio entre la autonomía y lo que Ostrom llamaba “anidación”, o sea, la articulación de gobiernos en distintas escalas que es un proceso en

permanente construcción, no podemos decir la autonomía está dada o la articulación está dada y que tiene que estar basada en reconocer la diversidad regional.

Quisiera, por último decir, volviendo a lo de la acción colectiva y retomando algo que decía Raúl Olmedo que creo que promover la acción colectiva a nivel comunitario es usar los talentos, es hacer posible usar los talentos de la gente y no como definió el tema de desempleo, de definir o de usar el talento humano, la agencia humana como redundante".

José Luis Leal Sanabria: "Creo que si se logra el fortalecimiento del federalismo, se lograría en todo caso fortalecer la autonomía estatal. En los congresos de derecho estadual que se efectúan cada dos años, el comentario general es cómo han derivado o perdido los estados en beneficio de la federación, acciones que son propias de los estados.

La buena noticia en tratándose de las comunidades indígenas es la tesis que ahora en agosto dio a conocer el Semanario Judicial de la Federación con relación al amparo que interpusieron integrantes de la tribu yaqui en Vícam en el estado de Sonora.

Dice concretamente: "Comunidades y pueblos indígenas: Todas las autoridades en el ámbito de sus atribuciones están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses". Y luego dice: "La consulta debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada, y d) de buena fe".

Todas las autoridades, habla de los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y federal. Yo creo que lo único que debe quedar muy claro es lo que aquí se está discutiendo, el concepto de comunidad por lo que ve a las comunidades indígenas para lograr un objetivo muy concreto porque citadinamente tienen otro concepto.

Yo creo que esta tesis, aunque es la primera, es un buen avance para la lucha que las comunidades indígenas hacen con relación al respeto

de su territorio para destinarlo al uso que mejor convenga. Creo que es importante".

Como se puede observar, los movimientos comunitarios de autodefensa extendidos en diversas entidades del país, aportan lo máximo de sus esfuerzos hacia un nuevo impulso federalista y descentralizador, en búsqueda del reconocimiento constitucional de la figura de los Gobiernos comunitarios. Esta acción busca reconocer a la Comunidad como factor de integración de las políticas públicas, desordenadas, fraccionadas y competitivas entre sí; y en consecuencia pretende también fortalecer a los municipios, estados y federación en sus facultades constitucionales para impulsar el desarrollo y la estabilidad social, hoy perturbada por la delincuencia, la corrupción y la impunidad.

De tal manera, la *institucionalización de la acción colectiva* desde lo local, asegura mecanismos de democracia participativa y mayor comunicación entre ciudadanía y gobernantes para adoptar o refrendar decisiones públicas orientadas a la producción del bienestar social; representa un nuevo paradigma *posburocrático* para incrementar representatividad y legitimidad en la práctica cotidiana de la administración pública desde el ámbito comunitario, lo que deberá acercarnos a una adecuada interpretación de lo que hoy se entienda por *Buen Gobierno*.

Experiencias legislativas de Participación Ciudadana, muestran nuevos arreglos institucionales en torno a la relación entre Estado y sociedad, en sentido amplio. Aun así, la concepción desarrollista, del llamado *desarrollo* y nuestro sistema de planeación de "arriba hacia abajo", es insatisfactoria bajo la noción idealizada de la *gobernanza* que reduce la participación ciudadana a la consulta pública, en detrimento de la *participación directa* en la toma de decisiones, como elemento consustancial a la gobernabilidad democrática.

Raúl Olmedo advierte, "si los modos de gobernar y administrar el país no cambian, la situación económica, social y política continuará deteriorándose en los órdenes federal, estatal y municipal".

2.4 ¿Qué instrumentos pueden diseñarse para la participación efectiva de las organizaciones comunitarias como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas?

El reclamo de las organizaciones comunitarias para su integración al desarrollo nacional, *"no se reduce unilateralmente a un listado de obras prioritarias y a políticas de asistencia social; sino a un tratamiento integral de los problemas y necesidades locales que respete las capacidades autogestivas de sus pobladores"*.

Se plantean "el alineamiento de las políticas y recursos públicos a una estrategia hacia el Desarrollo Sustentable".

Están convencidos de que "los vecinos deben determinar sus necesidades, conflictos, historias, logros, dificultades, capacidades, potencialidades, expectativas, a partir de los cuales deben decidir sus reglas de convivencia comunitaria, incluyendo la demarcación del territorio y las relaciones con otros contextos, que se tome en cuenta la visión de las comunidades, sus capacidades autogestivas y el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, también establecer sus proyectos y planes de desarrollo integral con enfoque de derechos, incluyendo la seguridad pública, seguridad alimentaria, seguridad social, seguridad ambiental, seguridad energética, etcétera (Seguridad Humana) sin olvidar la planeación presupuestal a través de un programa de desarrollo integral en el corto, mediano y largo plazos".

Asimismo, "definir y resolver ineludiblemente, las demandas más profundas como son: la incorporación de los derechos indígenas y afromexicanos que quedaron pendientes en las últimas reformas constitucionales y, el reconocimiento de la comunidad como sujeto de derecho para el establecimiento de los gobiernos comunitarios, la organización vecinal y la remunicipalización".

Gilberto López y Rivas: "Indudablemente hay que introducirse en todos los elementos que aquí han sido mencionados de la democracia directa. Por ejemplo, ¿cuándo hemos sido consultados, no sólo los pueblos indígenas, sino todos los mexicanos sobre el Tratado de

Libre Comercio, sobre la Iniciativa Mérida, sobre las reformas estructurales?

La cuestión del derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada. Tiene que ser vinculante porque si no pasa lo de los yaquis, ganan nuevos amparos, pero no hay autoridad que los cumpla.

En este sentido se encuentran las figuras del referente, el plebiscito, la revocación del mandato, que entran dentro de las autonomías de hecho, por ejemplo la zapatista. Creo que lo que se ganó en San Andrés fue precisamente la adaptabilidad de las autonomías porque había una disputa en el propio movimiento indígena sobre el régimen de autonomía con el modelo nicaragüense desde el estado, muy preciso, era una propuesta que adquiría un carácter estatista.

En San Andrés se ganó precisamente que las autoridades se adaptaran como una sábana a los lugares culturales, no es lo mismo la autonomía monoétnica como la yaqui, a autonomías por ejemplo en el caso de Guerrero, pluriétnicas; o en el caso zapatista, también pluriétnicas, etcétera.

En este caso, los instrumentos están ahí, la cuestión, el problema básico es la existencia del tipo de gobierno federal que tenemos, es decir, gobiernos vendepatrias, están vendiendo todo, todos los recursos con sus reformas; ya van ahora con el recurso petrolero, etcétera.

Evidentemente que en estas condiciones no hay propuesta que valga, el país está viviendo uno de sus peores desastres nacionales, estamos en una situación de emergencia nacional. En estas condiciones, un debate así me parece como de ciencia ficción".

Ricardo Ramírez, de Oaxaca: "Estoy de acuerdo en que además de aplicar estos instrumentos que ya existen y que seguramente serían muy eficaces si los aplicáramos como tal, yo enumeraría más que instrumentos, también acciones que valdría la pena tener como resultado de este taller; creo que es necesario realizar un diagnóstico para ubicación de experiencias exitosas sobre gobiernos

comunitarios y fortalecimiento de la capacidad de gestión de estas colectividades.

Si queremos avanzar en el tema yo creo que es importante hacerlo. Pero también valdría la pena, además del diagnóstico, sistematizar estas experiencias para identificar los elementos claves y las lecciones claves de este aprendizaje para luego revisar cómo las aplicamos y complementamos con los instrumentos que ya existen.

Es importante la creación de espacios de participación social de estas experiencias para el análisis de temas y toma de decisiones o acuerdos sobre gobiernos comunitarios.

Algo que creo que ya se repitió también es ¿valdría la pena revisar la pertinencia de creación de figuras legales municipales o comunales en el ámbito de un territorio regional que permita descentralización de actividades en los ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno?

Transferencia de recursos económicos, por ejemplo, son posibles si creamos organismos públicos descentralizados, hay juntas intermunicipales en Jalisco que están funcionando en el tema ambiental y creo que valdría la pena ver qué tanto pueden funcionar para este otro tipo de casos.

Algo importante, no se va a poder hacer nada si no se adecúa el marco jurídico para reconocimiento pleno de los niveles de gobierno, sobre todo de gobiernos comunitarios, de núcleos agrarios y comunidades que hasta ahora solamente son ubicados o definidos como representantes, no son gobiernos.

Abrir espacios en los diferentes órganos donde se discuten y analizan este tipo de temas. Creo que es importante, cómo ganamos o cómo se gana una silla dentro de los Concejos, dentro de los Comités, entre los espacios en donde se discute política pública".

Leticia Merino: "Viene a mi mente una cita muy frecuente de Elinor Ostrom que yo lo traduciría como "de panaceas está pavimentado el camino del infierno", o sea, no hay un ideal, no hay un modelo que

aplique a todo, pero sí hay, como decía Ricardo, lecciones aprendidas, procesos importantes, experiencias que decantar, intercambio de experiencias, etcétera.

En resumen, yo diría que es muy importante promover el reconocimiento legal de las instituciones locales, de las reglas locales tal y como se defina lo local en cada caso. Reconociendo el hecho a crear conocimiento y manejo, gobierno adaptativo. A lo mejor las decisiones que se tomen en lo local no van a ser perfectas, pero sólo a través del aprendizaje del ensayo y error es posible avanzar en este sentido.

Ampliar espacios de participación; la figura de asambleas existe en el contexto urbano por lo menos en la universidad donde yo trabajo. La figura de cargos que "ya te tocó el chahuixtle de la dirección o de la secretaría académica" de la cual yo me he podido evadir. También es el ejercicio de una responsabilidad civil frente al colectivo.

Creo que es muy importante promoverla, va junto a la rendición de cuentas. El tema de los Teques, los comités sectoriales, o sea, yo creo que es el trabajo voluntario, promover el trabajo voluntario, la acción colectiva que se da a nivel de lo local, yo estoy dispuesto a hacerlo por mi Instituto, más o menos por la Facultad, pero no sé si estoy dispuesta a hacerlo por el Consejo universitario o por la humanidad o por la nación.

Yo creo que el movilizar participación, figuras y espacios de participación de representación responsable y de trabajo voluntario en favor de lo local, de lo colectivo, es muy importante y existe en nuestra práctica.

Capulálpam y Sierra Juárez es un ejemplo de definición de reglas propias, de planes de manejo propios de territorio, de bandos de policía y buen gobierno. Hay aquí una riqueza de experiencia en regulación que se lleva horas y horas y años de asamblea. Creo que el promover la discusión de cómo queremos regularnos en términos locales de convivencia es importante.

Y no sólo es lo indígena, —como aquí no me quisieron nacionalizar en Capulálpam, como zapoteca de la sierra norte—, ahora soy

comunera de Lomas de Padierna y estoy en contra de la apropiación del espacio público de mi colonia, o sea, de tanta colonia bardeada de los proyectos de *"mall"*, de calles bardeadas, del incremento de la construcción sin vialidad.

Y lo que hemos logrado un grupo de gentes es que no se abran cajeros automáticos en la colonia por el temor de incrementar el secuestro. Lo que quiero decir con este ejemplo chusco es que la acción colectiva y la organización son capital social, aunque no nos guste el nombre para la construcción de civilidad y de paz social.

Sin embargo, no existen panaceas y la otra cosa, muchas cosas no se pueden lograr a nivel de lo local y necesitamos sumar en lo regional o figuras de esta naturaleza".

Erwin Stephan-Otto: "Coincido que lo fundamental es la modificación de la legislación y el marco jurídico, si no partimos de eso podemos seguir trabajando como estamos trabajando y, además avanzando como se está avanzando.

Por otro lado, creo que también hay que fortalecer la parte de lo local, una cosa son experimentos y todos los proyectos que se han hecho y que además han sido exitosos y la otra cosa es la temporalidad.

En general se avanza rápido al principio y después de repente se olvida un poco, por ejemplo, pensaría si se está recuperando toda esta parte de los imaginarios colectivos, la identidad, los usos y costumbres, rituales, mayordomías, por qué no se recuperan los mercados regionales, el círculo de mercados.

Porque acaba de haber un conflicto muy fuerte en Morelia tanto a los intermediarios que están constantemente engañando a los productores originales con la connivencia de las autoridades. Tendría que recuperarse también esa parte, porque el intercambio en Mesoamérica, diríamos los antropólogos, ha sido muy exitoso hasta que llegaron los españoles, qué pena decirlo pero así fue.

Lo otro también porque no se puede quedar aislada tampoco la parte comunitaria, no es únicamente ver cómo se va a vincular con lo

nacional, tiene que establecerse toda una serie de vasos comunicantes que eviten una vez más el que se aproveche esta movilización, de tal suerte en tanto a los grupos que se están organizando de esa manera para después imponerles o contenerlos, o establecer los márgenes del apoyo o de la parte económica que corresponde y, finalmente, que se vayan aislando para que se agoten y se consuman.

Tendría una suerte de temor en cuanto a la endogamia, porque la parte del cerco que se está estableciendo alrededor puede seguir imponiendo condiciones que cada vez sean más cerradas y exclusivas. Eso tampoco debe ser lo correcto.

Por último, creo que la parte del encuentro entre lo local y lo federal hay que empezar a diseñarlo, no con los diputados, con la senadora sí. Estos proyectos son tan particulares que a lo mejor algunos los podemos identificar porque estamos muy cercanos a ciertos rasgos similares.

Pero cuando se está tratando de la reforma fiscal, la reforma quién sabe qué, la parte del mundo mágico y se pretenda debatir paralelamente que aquí lo que estamos haciendo son nuestros propios adoquines, etcétera, lógicamente no habrá interés para ello. Sí creo que debe de haber toda la suerte de establecimiento de contactos en la región, no en el ámbito de los que tienen ese supuesto poder y ahí llevarlos para que entiendan cuáles son las circunstancias.

Porque es cierto, el conocer los problemas es ir a verlos, las pláticas y las películas, todo lo podemos modificar, para eso están también las nuevas formas de gobierno vía los *Twitters* y vía todo, ahí no se compromete nadie, al final dice: yo no lo escribí.

Creo que sí habría que generar toda esa parte también desde abajo. ¿Qué proponen ustedes para vincularse con esa parte de los gobiernos municipales, regionales, estatales y luego el federal?, porque si no van a empezar otra vez las partes verticales a decir: los invito a una reunión pasado mañana y llega todo el Estado Mayor Presidencial más 25 mil invitados y ustedes, por supuesto, a la hora que empiezan a hablar son tres minutos y los otros tienen más minutos."

Aldegundo González, Sierra Noreste de Puebla: "Aparte de los instrumentos que se han mencionado, habrá que luchar como sociedad mexicana porque hay frentes en donde estamos solos algunos grupos, por ejemplo el tema del maíz.

Recientemente demandamos al Estado Mexicano por los desatinos que hace, pero a lo mejor dicen: no nos metemos porque nosotros comemos pan y ya nos libramos. Pero a lo mejor esas partes nos desarticulamos. Por ejemplo algunos instrumentos que podían funcionar dentro de esta fantasía o ciencia ficción que queremos que funcione, porque si no nosotros seguramente algunos grupos buscaremos nuevas alternativas.

Pero pensemos en el colectivo mexicano, básicamente "la consulta", está en el Convenio169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero si no se hace vinculante también a ustedes les va a afectar, al final le entramos todos.

¿Qué se puede hacer también? Presupuesto participativo, planeación del presupuesto como ya se mencionaba. Algo que hemos visto nosotros que los gobiernos municipales temen mucho es el tema del cabildo abierto.

En el caso de Cuetzalan estamos amenazados en cuanto al tema del territorio, pero tuvimos un capítulo en el 2008-2009, nos juntamos varias organizaciones de repente con diferentes posturas, pero viendo ese hilo común que tenemos, al final construimos un ordenamiento territorial integral. Los invitaría a que consulten este trabajo porque está muy interesante.

Es un ordenamiento construido en las comunidades con mucha consulta, con las particularidades a nuestra región. Nosotros no somos ejidos, no somos comunidad, somos pequeña propiedad y existe la propia historia.

Después de tener este instrumento obligamos al ayuntamiento, o sea, a el representante del ayuntamiento a que abriera el cabildo y junto con esto pudimos sacar a *Walmart,* ya que también ese tipo de desarrollo que nos venden no lo queremos.

Sacamos a *Walmart* mediante el cabildo abierto; luego en la comunidad donde soy originario resulta también que un día llegó *Televisa* como Pedro por su casa queriendo hacernos una estrella más de sus canales. Eso no es lo que queremos, la dignidad no se vende, la cultura no es folclor.

Al final ¿cómo lo pudimos hacer? Mediante todos esos instrumentos que ya hemos comentado, para poder funcionar hay que echar a andar este barco."

Francisco Javier Alejo: "Se ha comentado varias veces que la esencia del asunto es consolidar el estatus jurídico del gobierno comunitario, de la comunidad misma, vinculada a los espacios territoriales y a partir de ahí es fundamental construir. Yo creo que es necesario y la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM es muy experta en estas materias y está listo el Instituto de Investigaciones Jurídicas también, por supuesto, no tengo ninguna duda con la mejor disposición al respecto, de hacer un trabajo específico, de ir persiguiendo la legislación lo que se le opone.

Resolver lo que se opone a la idea de esa figura de gobierno como unidad básica de la República que tiene que ser la comunidad empezando por el artículo 115 constitucional, todas las demás disposiciones constitucionales que de alguna manera rosan respecto a la materia y toda la legislación que corresponda para abrirle el paso a dicha figura, porque también si se logra establecer una disposición específica en la construcción de la República en relación con el gobierno comunitario y es lo único que se hace, va a resultar que nace muerto.

Se necesitaría este trabajo minucioso de búsqueda para abrirle el camino y tal vez sería bueno ya de una sola vez proponer una definición de Federación y de Federalismo para dejar una sola frente a las 15 definiciones mexicanas de federalismo y de federación.

Porque luego cuando se mete aquí en las preguntas que cómo se relaciona esto con el federalismo, de qué definición de federación estamos hablando, ¿de la de Santa Anna que es la que más se practica o de otras?"

Ignacio Pichardo Pagaza: "No creí que iba a ser como lo es, que en lugar de aportar, he venido a aprender muchísimo. Estoy trabajando en el tema de recursos naturales, medio ambiente, con núcleos agrarios que están en el Nevado de Toluca, en el parque nacional Nevado de Toluca y otros de los pocos parques nacionales creados por Cárdenas en el Estado de México, que sobreviven, porque la mayor parte desaparecieron.

Lo que he podido captar en esta reunión y que me llevo como una lección para trabajar sobre ello, es en primer lugar que en materia de comunidad y comunidades, hay una gran diversidad a nivel estatal o si quieren regional.

La segunda, es que el territorio es un concepto y una idea fundamental y está en la base de las actividades de las comunidades. Se dijo una cosa que me parece sumamente importante, hay que tener un plan de ordenamiento territorial para las comunidades y ejidos; algo relevante para quienes trabajan y viven en la zona del Nevado de Toluca.

También se dijo que fueron horas de discusión para poder llegar a estos planes comunitarios de ordenamiento territorial. En materia de diversidad hay diversidad en la organización, en los municipios, en la organización interna de los propios municipios y aun en los propios núcleos agrarios hay una gran diversidad.

A menos de 20 kilómetros de distancia, en la cara sur del Nevado de Toluca hay una comunidad en el sentido agrario, no en el sentido que le estamos dando aquí étnica, en la que es asombroso cómo se han organizado, tienen sus propios aserraderos, trabajan y aprovechan el bosque espléndidamente y lo aprovechan mejor las partes que no están dentro de la cuota del parque que los que están dentro, porque ahí les tienen restricciones impresionantes.

Los comuneros tienen infraestructura, casa propia, etcétera y a 20 kilómetros está otro ejido que se llama San Miguel Oxtotilpan en que cada año hacen una fiesta en la que contratan a los *Tigres del Norte* que cobran más de 2 millones de pesos.

¿Por qué? Porque tienen una mina dentro del parque, es la única que estaba hasta hace poco trabajando. Es el tema de la diversidad que me queda muy claro. Aquí se habló de que la comunidad, y esto no podemos olvidarlo, lo digo por mí, es una actividad horizontal frente a la verticalidad del municipio.

Alguien manifestó que hay que aprovechar el talento de la gente que conoce su territorio, que conoce los problemas de su territorio y que no la dejamos opinar y llegan los técnicos, hay unos buenos, pero hay otros malísimos, y cambian o pretenden cambiar la sabiduría tradicional de la gente de las comunidades y los núcleos agrarios.

Creo que ustedes tienen toda la razón, romper el centralismo que se da en los tres órdenes de gobierno es de lo más difícil porque ya es una tradición. A mí me asombra por ejemplo que en el estado de México habiendo grupos étnicos importantes como los mazahuas y los otomíes, la idea de comunidades como aquí se ha expresado se ha ido diluyendo y se ha ido perdiendo. Probablemente con un estudio mucho más profundo, antropológico, te encuentras que abajo sigue funcionando como con los tlahuicas ciertos usos y costumbres, pero en la superficie ya no hay comunidades étnicas, aunque sí hay grupos étnicos importantes.

Aquí se habló del aprovechamiento de los recursos naturales, porque luego tenemos los llamados ecologistas de nuevo cuño que vienen y te dicen: No me toques el bosque. Ese es un concepto verdaderamente suicida porque la gente tiene que aprovechar el bosque y sabe cuidarlo. ¿Cuándo? Cuando las condiciones legales y las circunstancias se lo permiten, porque si no se acaba el bosque.

Había un parque nacional maravilloso en mi estado que se llamaba Bosencheve, yo los invito a que lo descubramos, ya no existe. ¿Por qué? Porque los ejidatarios tenían que vivir. Alguien dijo: Que tal si tienes un hijo enfermo, o tu esposa necesita una operación, o tienes que llevarla a Toluca y no tienes dinero, claro que tiras los árboles, nosotros lo haríamos si tuviéramos una urgencia de ese tipo.

Esto se liga con una cuestión de las buenas prácticas comunitarias, alguien dijo: Hay que hacer los inventarios de las buenas prácticas

comunitarias, pero fue complementada esa idea con otra, no basta el inventario, hay que intercambiar las experiencias que es lo que resulta difícil porque en Michoacán cuando menos conozco Cherán y está Nuevo San Juan Parangaricutiro, son 12 mil hectáreas de bosques que son una envidia y en Oaxaca hay muchas otras. Junto a esos tienes ejidatarios y comuneros que están desempleados, que no cuidan el bosque porque no se los permiten las circunstancias.

Me gustó mucho la idea de los cabildos abiertos un poco para forzar y romper ese centralismo que existe en los municipios. En el Nevado de Toluca hay 10 municipios y se actúa, salvo en algunos, con esa actitud centralista.

Una cuestión que me llevo como una interrogatoria, es la importancia de cambiar el marco jurídico para darle una vez el reconocimiento al concepto de la comunidad, de ir cambiando el concepto del federalismo. Qué va a ocurrir si impulsamos desde el centro del país un cambio jurídico de esa naturaleza y no está sustentado con una masa crítica de comunidades que presionen al centro ¿qué va a pasar?, lo que siempre pasa, la legislación no es suficiente, las leyes no se cumplen.

A lo mejor lo que hay que hacer es invertir el procedimiento, es decir, seguir fortaleciendo a la masa crítica –o combinarlo–, de comunidades, para que por su propio peso después vaya a haber este cambio legal.

Una preocupación que yo no pensé que se iba a plantear aquí, lo he estado leyendo en algunos textos y ni siquiera referidos a Latinoamérica, sino al caso africano, es que se ha fortalecido notablemente lo que le llaman la *autoctonía,* la pertenencia, y se han fortalecido los viejos esquemas tribales, pero a cambio de otro factor que no es tan positivo, de la exclusión. Se cierran las comunidades y se vuelven endógenas".

René González Justo: "Tiene razón Don Ignacio Pichardo cuando dice que no solamente se hace necesaria la legislación. En Guerrero tenemos una Ley de Participación Ciudadana, pero sirve de poco, porque el actual gobierno lo tiene en el último cajón de su escritorio. Está publicada en el periódico oficial, pero no se le da la promoción

necesaria, no se hace llegar a las comunidades, en consecuencia, es una ley muerta.

La hemos ido rescatando y la hemos ido socializando, pero al final de cuentas si desde el gobierno no se impulsa su aplicación, no tiene sentido. La comunidad debe de tener ciertas facultades, desde la planeación de sus obras, la ejecución de las mismas, la transparencia en el manejo de los recursos, pero no se puede hacer nada.

En primer lugar, porque la localidad "es un bebé", fiscalmente hablando, no tiene una cédula de identificación fiscal que le permita ser beneficiario o donatario. Los recursos se centralizan en el municipio, tenemos que ver de qué manera se hace, cómo se obtiene la posibilidad de que cada comisaría ejidal, cada delegación municipal, cada comisariado de bienes comunales tenga su cédula de identificación fiscal, como un primer paso para poder ser receptor de apoyo; de lo contrario, vamos a seguir en ese atraso ancestral en el que permanecen las localidades del medio rural".

Raúl Olmedo: "Este año se cumplen 30 años de la reforma al artículo 115 constitucional, que se denominó "la reforma municipal". La reforma municipal abrió expectativas, ciertos caminos. Hace 28 años, dos años después de esta reforma, se crearon en dos estados los gobiernos comunitarios legalmente establecidos, uno en Tlaxcala y otro en Tabasco.

En Tlaxcala la incorporación de las comunidades está garantizada porque los presidentes de comunidades son al mismo tiempo regidores del ayuntamiento, con todos los derechos y obligaciones de los regidores llamados constitucionales, que son los de mayoría relativa y los de representación proporcional.

En Tlaxcala se agrega un nuevo tipo de regidor que es el regidor de pueblo. Algo semejante ocurrió en Tabasco en la gubernatura de González Pedrero, ahí no cuajó porque no se plasmó en la Constitución como sí lo plasmó Tulio Hernández en la Constitución de Tlaxcala, el cuarto nivel de gobierno, los gobiernos comunitarios.

Dentro de ese espíritu de reforma municipal la mayoría de las leyes orgánicas municipales señalaban que el ayuntamiento nombraría

delegados en los principales pueblos interiores del municipio. Eso ha variado radicalmente y ahora en prácticamente en todos los estados, los delegados municipales son electos por las comunidades.

En el estado de Guerrero estuvo a punto de instaurarse el cuarto nivel de gobierno con el gobernador René Juárez, incluso en el plan estatal de desarrollo aparece que los comisarios deben ser al mismo tiempo regidores de pueblo, retomando el nombre de lo de Tlaxcala.

De manera que hay una historia de lo que podrían llamar "la gestación de este cuarto nivel de gobierno". En el caso de Tabasco, el gobernador González Pedrero tuvo que salir dos años antes de que terminara su gestión, y en parte por eso no se consolidó el cuarto nivel de gobierno. Incluso en la primera versión del folleto que sale como posible futuro plan de gobierno se señalaba la creación del cuarto nivel de gobierno, en la segunda el entonces Presidente Salinas lo tachó y ya no pudo González Pedrero seguir adelante.

En Tabasco el Presidente del PRI era Andrés Manuel López Obrador que fue el que instrumentó, el operador, del cuarto nivel de gobierno, el operador político. Cuando López Obrador hace su campaña para Jefe de Gobierno su planteamiento político principal era crear el cuarto nivel de gobierno del Distrito Federal convirtiendo a los mil 382 comités vecinales en gobiernos vecinales con funciones municipales. Para empezar la policía preventiva bajo el mando de los gobiernos vecinales. Entiendo que ahora ya hay algunos planteamientos que han llegado al Congreso, no sé si a la Cámara de Senadores o a la Cámara de Diputados, o a las comisiones de fortalecimiento municipal. Al parecer está trabajándose allá en el Congreso como parte de la agenda legislativa PAN-PRD.

Hay una forma legalmente establecida de gobierno vecinal que es la Ley de Condominios. Se trató de impulsar mucho aquí en el INAP esa figura como *gobernanza condominal*.

Hay toda una historia, a partir del 83, de la reforma municipal y ahora creo que corresponde hacer la otra reforma municipal, hubo la reforma de 1999, la reforma del 115 constitucional donde hay un apartado que dice que los municipios pueden darse en su interior la

forma de gobierno que decidan y pueden decidir formar gobiernos comunitarios, pero no lo han hecho todavía, no han hecho vigente a esa ley.

Después de trabajar casi 30 años sobre los gobiernos comunitarios es la primera vez que siento que ante el vacío, ante la imposibilidad del gobierno federal y de los gobiernos estatales de mover la economía, de generar empleo, generar alimentos, de todo lo que necesitamos, como por arte de magia, por todos lados hay una especie de aprobación, de anuencia a que el paso siguiente sean los gobiernos comunitarios, son los únicos que pueden movilizar a la gente y terminar con el problema de desempleo, que no es un problema de empleo, no es un problema de asalariados, es un problema de organización de la gente.

Creo que se está constituyendo esa masa crítica que nos hace falta y yo creo que hay dos instituciones que pueden trabajar en ese sentido, si lo analizan y aceptan. El INAFED, el Instituto Nacional de Federalismo y Desarrollo Municipal que tiene sus centros estatales en los 31 estados y que sería un movilizador en toda la República de estas ideas y está el INAP que tiene 23 IAPs vigentes, igual pueden ser movilizadores en estos 23 estados.

Sobre la forma jurídica creo que hay muchísimo avance, creo que de manera rápida se podría hacer ya un planteamiento provisional y que fuera siendo alimentado por reuniones que organizaran los institutos de administración pública de los estados, si le entra el INAFED, excelente. Esta reunión podría ser el detonador de algo más amplio".

Senadora Mely Romero Celis: "Les quiero compartir que el día de hoy en el Senado precisamente coordinado por la Comisión de Desarrollo Municipal tuvimos un foro en el que se nos hicieron muchas aportaciones, estuvieron representantes de los municipios de todas las corrientes políticas, académicos, representantes del gobierno federal, senadores por supuesto.

Nos hicieron aportaciones que tienen que ver con cómo cambiar el modelo del municipio desde el 115 constitucional porque está agotado, los argumentos que seguramente todos hemos escuchado siempre que se analiza este tema.

Hay un planteamiento reiterado desde lo local que tiene que ver con la reelección o con la ampliación del mandato. Que ahora escuchando todos los argumentos, me reafirma algunos de los conceptos, otros me los replantean. Simplemente este tema de la reelección si lo consideramos como una manera en que la ciudadanía también estaría expresando su voluntad y estaría tomando una decisión colectiva de si quiere continuar con un gobierno o no. La revocación del mandato, todo esto.

Es decir, lo que nosotros habíamos recabado en la mañana con un punto de vista fortalecido ahora, en donde lo medular es que la ciudadanía sea quien decida, creo que se pueden hacer aportaciones legislativas muy importantes.

Soy de una comunidad muy pequeña en el estado de Colima, estoy consciente que en la medida que fortalezcamos la participación de la ciudadanía vamos a legitimar en todos los sentidos todo el tema de gobierno.

Pero ustedes, sin lugar a dudas, tienen más experiencia y, sobre todo, sustentos muy importantes. Seguramente podremos hacer alianzas con otros legislativos, seguramente habrá temas que no caminen por muchas cosas que ustedes ya saben, pero que al menos sí podamos ir sembrando esa semilla de lo que puede ser un buen cambio para los municipios y las comunidades como las que ustedes representan.”

3. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR

En nuestros días, no sólo se cuestiona el *déficit de gobernabilidad* por los desequilibrios entre el nivel de demandas y la capacidad de respuesta gubernamental, sino se principia a reconocer la *crisis de gobernabilidad democrática.*

Si partimos del reconocimiento de que la sociedad democrática "*moderna*" se funda en una sociedad gobernada económicamente "de arriba hacia abajo", por la economía de mercado; que el mercado implica libertad de elección, pero además configura a los individuos como electores; que la sociedad de mercado libre, la democracia electoral y el desempeño gubernamental se realimentan, puesto que dependen y están alineadas a los mismos principios[13], y que por lo tanto, de acuerdo con Pablo González Casanova, "en nuestro subconsciente colectivo tenemos un concepto oligárquico de la democracia: un concepto elitista"[14], entonces el desafío es contribuir a la construcción de autoridades o gobiernos comunitarios como nuevo modelo de institucionalidad democrática, no sólo como un asunto de gobierno y administración, sino de algo más profundo: la redefinición del sistema político-institucional frente a la crisis del Estado del bienestar.

Reforma constitucional. En esta hora, cuando los movimientos comunitarios de autodefensa se han extendido en diversas regiones del país, se requiere un nuevo impulso federalista y descentralizador, mediante el reconocimiento constitucional de la figura de Gobiernos comunitarios.

Esta reforma pendiente que para algunos sectores conservadores atentaría contra la estructura de nuestro sistema federal consagrado en el artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* pretende por lo contrario, asegurar la legitimación ciudadana de los Gobiernos comunitarios, reconocer y potenciar la

[13] Giménez Pérez, Felipe. *Antístenes y la democracia*. http://www.nodulo.org/ec/2008/n073p12.htm

[14] González Casanova, Pablo (2009). *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI.* Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Ciudad de Buenos Aires-Argentina. *www.clacso.org;clacso@clacso.edu.ar,* pág. 211.

diversidad social, cultural, económica, ambiental, regional y local existentes en nuestro país como principal riqueza de su desarrollo, busca reconocer a la Comunidad como factor de integración de las políticas públicas, hoy desordenadas, fraccionadas y competitivas entre sí; y, además, perturbada por la delincuencia, la corrupción y la impunidad, así como impulsar el fortalecimiento municipal en los términos del artículo 115 constitucional y de sus leyes reglamentarias.

Investigación y docencia. Desde una perspectiva más elaborada, se trata de profundizar en torno a la noción de: Racionalidad de los actores colectivos; teoría del poder; gobernabilidad democrática; planeación democrática; democracia participativa y desarrollo local sustentable.

Planeación democrática. No se ha logrado diseñar mecanismos de planificación "de abajo hacia arriba" para incluir la demanda ciudadana en la determinación de una visión de país a mediano y largo plazos; es decir, una democracia eficaz que sujete las decisiones y el desempeño gubernamental, contenidas en los planes de desarrollo, a la demanda social, que estructuren la acción colectiva para la transición al desarrollo sustentable.

El artículo 26 de la Constitución establece en su segundo párrafo: *"La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo."* Sin embargo, no tiene efectos vinculatorios por la ausencia de competencia del Congreso de la Unión en la materia.

En este contexto, el Municipio debe cumplir con su misión como promotor del desarrollo local y comunitario, para lo cual hay consenso sobre la necesidad de cambios en los procesos y estructuras de la administración pública municipal, que les permita instalar en sus territorios, estructuras de gobiernos comunitarios, de organización vecinal, a las que la alcaldía pudiese transferir competencias y recursos.

Perspectivas específicas de las organizaciones comunitarias.

En la nueva etapa de organización en que ya están y considerando la importancia de las especificidades propias de las grupos comunitarios

en cada región del país, en lo general, están orientadas hacia: a) Privilegiar la política por sobre las acciones de fuerza; b) Consolidar la participación de las comunidades en el espacio territorial local y regional; c) Construir un sistema de seguridad y justicia ciudadana defensiva de la comunidad; d) Configurar un Programa de Desarrollo Regional Integral, incluyente, y e) Fortalecimiento de la Comisión de Armonía como el espacio privilegiado para el diálogo.

Privilegiar la política por sobre las acciones de fuerza. Se plantea terminar la fase de reacción como movimiento ciudadano de autodefensa y se inicia un proceso de recomposición del tejido comunitario de manera integral y territorial, como la interacción de la convivencia ciudadana en el espacio físico local, recuperando los espacios públicos y comunitarios; atendiendo y recuperando a la población más vulnerable y con más posibilidad de perpetrar actos violentos y delictivos, mediante una estrategia de atención a los jóvenes, que pasa necesariamente por la oferta educativa, el empleo, la atención de la drogadicción como un asunto de salud pública y la oferta de espacios públicos para la diversión y el esparcimiento; promoviendo la cultura de la legalidad y alternativas de justicia comunitaria como los juicios orales.

Consolidar la participación de las comunidades en el espacio territorial regional. Reactivando dinámicas de participación ciudadanas, empezando por la asamblea de la comunidad, como regla de oro de lo comunitario, y ampliando el contenido de la plataforma programática comunitaria.

Reafirmarse interiormente como una opción de paz, haciendo valer el derecho a la consulta previa, libre e informada como uno de los puntos clave en la defensa de las garantías básicas de los pueblos; y para la defensa del territorio a efecto de evitar el saqueo de los recursos naturales.

Impulsar el desarrollo regional integrado a las cadenas productivas regionales, identificando oportunidades y limitaciones, desplegando la innovación y el emprendedurismo.

Construir una institución de seguridad ciudadana (Sistema de Seguridad y justicia Ciudadana) defensiva de la comunidad. El

movimiento tiene un gran compromiso moral con la comunidad y el proceso comunitario.

La democracia que se aspira, porque se practica de uno u otro grado, es la democracia participativa, la democracia como gobierno del pueblo para el pueblo. Este principio hoy más que nunca es algo vívido, pero visto como proceso, sigue siendo un concepto en construcción. La seguridad pública, y en ese sentido la red de policías comunitarios, es el punto programático más urgente, que se incorpora a la agenda. Debemos entender al Sistema de Seguridad y Justicia Ciudadana, como una institución comunitaria que genera el movimiento. Tendrá que ser una institución defensiva, defensiva del proceso comunitario en construcción.

Configurar un Programa de Desarrollo Regional Integral, incluyente. El desarrollo es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo integrado a ella. Para que sea integral debe considerar mejorar la calidad de vida de los habitantes, el incremento de los niveles de renta (ingresos), la mejora en las condiciones de vida y de trabajo y la conservación del medio ambiente.

El desarrollo rural pretende reestructurar el sistema económico rural mediante estrategias de desarrollo basado en las capacidades del territorio. La capacidad que tienen las personas en un territorio de movilizarse asumiendo el protagonismo de asegurar su futuro, procurando la máxima integración de los actores locales, organizándose en Unidades de Producción Familiar, grupos de familias de brazos o mutualismo capaz de asumir acciones de desarrollo de forma corresponsables con las administraciones públicas e iniciativas innovadoras.

Fortalecer estrategias de justicia y dignidad. Como un espacio de diálogo permanente y de construcción de acuerdos para la paz y el desarrollo con justicia y dignidad, con los tres órdenes de gobierno, empezando con lo más urgente: el programa social de los pueblos integrado a la planeación presupuestal y un programa de desarrollo integral de mediano y largo plazos. Esta agenda, debe

considerar también, el tratamiento de las demandas más profundas: la incorporación de los derechos indígenas que están pendientes en la Constitución, el reconocimiento de la comunidad como sujeto de derecho y el necesario cambio en el andamiaje institucional para una nueva relación Estado-sociedad, Estado-comunidad, Estado-ciudadanía.

Sin duda, los Gobiernos comunitarios superan los aspectos específicos de la acción de gobierno y se proyectan ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno orientado al desarrollo sustentable que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes, sin afectar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.[15]

Es la oportunidad de respaldar el propósito del rector José Narro: *…"Estamos en el momento adecuado para reformular el modelo de desarrollo que requerimos, para tomar las medidas necesarias y enfrentar nuestros grandes problemas de una vez por todas. Ha llegado la hora de replantear el rumbo del país, de establecer nuevas prioridades, de pensar en la nación que deseamos para el futuro. No debemos quedarnos en la puesta en marcha de acciones diseñadas sólo para superar la crisis del momento. Debemos y podemos construir un futuro mejor." … "Es absolutamente urgente realizar cambios, reformas de gran calado, para que la nación logre en el corto plazo, un desarrollo con mayor igualdad y prosperidad."*[16]

[15] *Cfr.* Prats, Joan. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, España, 2001. Informe Nuestro Futuro. *Op. cit.*

[16] Dr. José Narro Robles. Rector de la UNAM. *"Presente y futuro de México: la necesidad del cambio".*1er. Foro Nacional de Presidentes de las Legislaturas de los Estados. Querétaro, febrero 2011.

4. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS

José R. Castelazo

En primer lugar, agradecerles su presencia. Fue muy importante para el INAP tenerlos a todos ustedes aquí, particularmente a los dirigentes comunitarios, si me permiten destacarlo, porque es muy importante su opinión.

En realidad, con este vínculo que se establece entre la academia y la realidad, creo que va a tener resultados relevantes. No quiere decir que los académicos no tengamos experiencias prácticas, las tenemos, y tampoco quiere decir que los líderes comunitarios no tengan acercamiento en la forma de practicarla en sus comunidades.

Es un tema muy antiguo, anoté algo sobre el concepto de comunidad y de grupo. Las definiciones de comunidad y gobierno son muy complejas. Sin duda, el concepto desde lo jurídico, sociológico, antropológico, histórico, romántico inclusive, y el concepto de gobierno adaptativo es muy interesante.

Los derechos, anoté 23 nada más de lo aquí se dijo, es indiscutible que el derecho a decidir, es fundamental; la autonomía, es el ejercicio de la libertad o el ejercicio responsable de la libertad con los límites que impone la convivencia armónica y el bienestar general.

La autonomía más allá del concepto jurídico que es complicado cumplirlo, es una decisión personal, pero también colectiva. La relación entre el individuo y la colectividad es muy delicada, sumamente delicada, porque toca las libertades.

El INAP es una institución que tiene como propósito fortalecer los vínculos con los gobiernos de la República para que cumplan los fines del Estado, independientemente de partidos o de corrientes ideológicas.

Pero es una institución profesionalizante, incluso la autonomía del INAP es para estos fines. En este aspecto, ha sido difícil encontrar el camino más expedito porque es una comunidad, sin embargo,

tenemos la comunidad INAP con sus estatutos, sus reglas de operación y en general todos las respetamos, por eso hemos crecido y por eso tenemos un mayor o un menor grado de influencia del gobierno, dependiendo de quién ocupe el poder.

Algo que nos preocupa es el tema del Poder. Toda comunidad pequeña representa finalmente para su funcionamiento el ejercicio del poder. ¿Quién tiene el poder y cómo se ejerce el poder? Desde la célula de la familia se vislumbra ese problema del poder.

El asunto del poder no se abordó en esta mesa y es muy importante, aunque se habló de los Concejos, la autoridad es la autoridad, la influencia es la influencia y la fuerza es la fuerza. El poder es la combinación entre autoridad, influencia y fuerza. Toda comunidad sea indígena, agraria o urbana, vive esa circunstancia, tiene que enfrentar el manejo, el conflicto y la lucha por el poder, o conducirse en virtud de la lucha por el poder. Eso es muy interesante.

Nosotros queremos proponer lo siguiente: Primero, algo enunciado por don Ricardo Ramírez, dirigente comunitario de Oaxaca, y puntualmente señalado por Leticia Merino, que es muy importante, realizar un estudio empírico, una investigación empírica sobre los gobiernos comunitarios.

Podemos seguir teniendo este tipo de reuniones, inclusive con los líderes comunitarios y aprender de ellos como dijo el Maestro Ignacio Pichardo y la Senadora Mely Romero. Incluso podemos hacernos amigos después de tres o cuatro reuniones, pero no empezar a decidir o a influir sobre el Poder.

Al proponer esta investigación empírica, el INAP estaría destinando, si ustedes lo plantean de una manera interesante y accesible, un financiamiento para tal propósito. Esto es de lo más relevante para el INAP, una investigación empírica sobre los posibles gobiernos comunitarios o como le quieran llamar. Lo que supone la formulación de cuestionarios, las encuestas, las indagaciones con la ayuda del Instituto de Investigaciones Sociales, de las Facultades de Economía, de Ciencias Políticas y el apoyo de todos ustedes.

Por favor ayúdenos a hacer ese planteamiento de investigación empírica, desde luego con la participación de todos los líderes comunitarios, quizá no sólo los que están aquí, sino otros más, porque tienen que reflejar alguna realidad nacional; no podemos desatender la realidad nacional para plantear algo serio. Una propuesta muy seria que no saldrá de la noche a la mañana, tiene que irse trabajando poco a poco.

En segundo lugar, proponemos a este grupo, reunirnos en otra ocasión, bajo esta u otra temática relacionada, aquí mismo o en la Facultad, en donde ustedes digan, en el Senado, si nos invita el Senado, o en Oaxaca, encantados, para organizar una comunidad científica que realmente esté preocupada por estos temas.

Sin esa investigación empírica creo que poco podríamos avanzar. Eso sí es muy importante plantearlo, no solamente se trata de una encuesta, sino que se trata de algo mucho más complicado de llevar a cabo.

Nuevamente les doy las gracias por su presencia.

PARTICIPANTES

- José R. Castelazo, Presidente del INAP.
  Fernando Castañeda Sabido, Director de la FCPyS de la UNAM
- Ricardo Ramírez Domínguez, Miembro de la comunidad indígena de Capulálpam de Méndez, Oaxaca.
- Bruno Plácido Valerio, Dirigente de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Edo. de Guerrero.
- José Trinidad Ramírez Tapia, Miembro del Concejo Mayor de Gobierno de Cherán, Mich.
- Aldegundo González Álvarez, Dirigente Comunitario de la Organización Tosepan, Puebla.
- Ignacio Pichardo Pagaza, Miembro del Consejo de Honor del INAP.
- Leticia Merino Pérez, Profesora-investigadora del IIS-UNAM.
- Gilberto López y Rivas, Profesor-investigador INAH y UNAM.
- Francisco Javier Alejo, Profesor-investigador, Facultad de Economía, UNAM.
- Raúl Olmedo Carranza, Profesor-investigador. FCPyS-UNAM.
- Erwin Stephan-Otto, Profesor-investigador. FCPyS-UNAM.
- Cuauhtémoc Paz Cuevas (En representación de José Antonio González Kuri).
- José Luis Leal Sanabria, Presidente del Colegio-Jalisco.
- René González Justo, Expresidente Municipal de Marquelia, Gro. y ex-Dip. Local.
- Mely Romero Celis, Senadora y Secretaria de la Comisión de Desarrollo Municipal.
- Cornelio Rojas Orozco, Profesor de la FCPyS-UNAM.
- Salvador Ortiz Montero, Director CEVAP, INAP.
- Julián Domínguez López Portillo, Director CEDECAP, INAP.

Praxis 151

Mesa Redonda
Institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia un modelo de gestión pública posburocrática?

13 de noviembre de 2013

Se terminó de imprimir en enero de 2014
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

INAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.