

● El desarrollo municipal
en el contexto de la
globalización en México

DESDE LA TEORÍA DE LA ESTRUCTURACIÓN

EXPLORACIÓN DE ALTERNATIVAS METODOLÓGICAS

JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO

RESUMEN

En este ensayo se presenta una aproximación metodológica para el análisis del desarrollo municipal en el contexto de la globalización desde la perspectiva de la Teoría de la Estructuración de Giddens. Se pretende examinar esta alternativa teórica para estudiar el ámbito municipal desde una perspectiva distinta de la Administración Pública, Economía o Ciencia Política, que son los enfoques tradicionales para abordar este objeto de estudio.

Más que pretender la rigurosidad y dominio en el manejo de los conceptos teóricos de la Estructuración, y con plena conciencia de las dificultades conceptuales y metodológicas que este esfuerzo entraña, lo que se busca es explorar la factibilidad de aplicación de sus postulados elementales a un caso de estudio concreto: el desarrollo municipal en el contexto de la globalización en México.

ABSTRACT: A methodological closeness to the analysis of municipal development in the context of globalization is explained in the following essay, from the perspective of Giddens's Theory of Organization; it pretends to examine the theoretical alternative to study the municipal scope from a perspective different from Public Administration, Economy or Political Science, which are the traditional approaches to study this object of study.

More than pretending severity and domain in the use of the concepts of the Theory of Organization, and being conscious about the conceptual and methodological difficulties that this effort implies, what is looked for is to examine the feasibility of the treatment of its basic principles to a concrete case of study: the municipal development in the context of globalization in Mexico. In order to carry this out, this essay consists of four sections: Introduction; Giddens's Theory of Organization; The municipal development in the context of globalization in Mexico; Attempting to link both elements and conclusions.

Para tal efecto, el contenido del ensayo se ha dividido en las siguientes secciones: Introducción; 1. La Teoría de la Estructuración de Anthony Giddens; 2. El desarrollo municipal en el contexto

de la globalización en México; 3. Intentando vincular ambos elementos, y 4. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

El municipio en México, es más que la conjunción de población y gobierno en un territorio jurisdiccionalmente delimitado; ésta es una de las definiciones tradicionales que de él se han hecho. Puede entenderse, además, como el resultado de una serie de relaciones sociales entre agentes individuales y colectivos con intereses propios, cuya defensa y promoción se llevan a cabo mediante acciones racionales, de carácter estratégico, en un momento y espacio determinados.

Comúnmente se dice que el municipio está sujeto a una serie de limitantes de carácter normativo, financiero y político que impiden su desarrollo. Entre ellas se encuentra la poca capacidad de acción que legalmente se confiere al

orden de gobierno que le corresponde, lo cual está estrechamente relacionado con la perenne insuficiencia de recursos para atender sus necesidades básicas. Políticamente se plantea que está constreñido a las decisiones que se toman en los ámbitos federal y estatal, así como por los cacicazgos locales que prevalecen en ellos.

Como se señala en otros apartados del ensayo, la mayor parte de los estudios que se han realizado en torno al ámbito municipal en nuestro país soslayan la incidencia de factores de naturaleza global, restringiéndose al análisis de su faceta institucional; fundamentalmente, el marco jurídico y la estructura administrativa de los mismos.

Para comprender el proceso de transformación del ámbito municipal, es necesario abordar más que las restricciones que implican los elementos jurídicos y financieros, la acción aislada de quienes detentan el poder político local; es decir, implica superar la concepción determinista del rezago municipal o el carácter arbitrario de los individuos o grupos predominantes en el municipio.

Para tal efecto, el punto de partida es la Teoría de la Estructuración de Giddens, así como las propuestas retomadas de diversos estudios empíricos relacionados con el municipio.

1. LA TEORÍA DE LA ESTRUCTURACIÓN DE ANTHONY GIDDENS

La Teoría de la Estructuración de Giddens constituye la aportación de este autor sobre la concepción de la realidad social y la forma en que debe ser abordada. Se distingue de sus predecesores en la medida en que propone una articulación entre el determinismo de las estructuras y el voluntarismo de los sujetos; es decir, plantea una articulación entre la capacidad transformadora de los individuos y las restricciones que representan las estructuras.¹

En este sentido, Giddens plantea una "dualidad de la estructura" señalando que ésta consiste en el hecho de que, por un lado, las estructuras restringen las acciones de los individuos; pero por otra parte, hacen posible que éstos realicen diferentes acciones para superarlas, aprovecharlas, o bien, adecuarse a ellas.

El concepto de *estructura* se entiende en Giddens como la articulación de reglas y recursos que dan lugar a la producción de prácticas sociales, que son a su vez las acciones realizadas de manera reiterativa por los individuos en un marco socialmente predeterminado. Las estructuras pueden ser de carácter económico, valorativo o emotivo.

Por otra parte, al referirse a la capacidad transformadora de los individuos utiliza el

término *agency*, que en lo sucesivo se aludirá como *agencia*. Autores como Alfredo Andrade Carreño² consideran que la vinculación de ambos elementos, estructura y agencia, son fundamentales para analizar la forma en que los seres humanos producen, reproducen y transforman a la sociedad.

En las reseñas que se hacen de la obra de Giddens se plantea que critica tanto al funcionalismo y estructuralismo por reducir a los individuos a meros soportes de las estructuras, con capacidad de acción sumamente limitada, como a las teorías comprensivas, que privilegian al sujeto, olvidando las limitantes y condicionantes que le son impuestas por las estructuras.

Su planteamiento central consiste en establecer una correlación equilibrada de ambas posiciones, de modo que se reconozca la importancia de los motivos e intenciones de

¹ Éste es el planteamiento inicial de Lidia Girola en su artículo denominado "Giddens y las sociologías interpretativas", en Lidia Girola (coordinadora), Una introducción al pensamiento de Anthony Giddens, UAM Azcapotzalco, México, 1999.

² El libro coordinado por Girola contiene el artículo denominado "Los planteamientos analíticos fundamentales de la teoría de la estructuración".

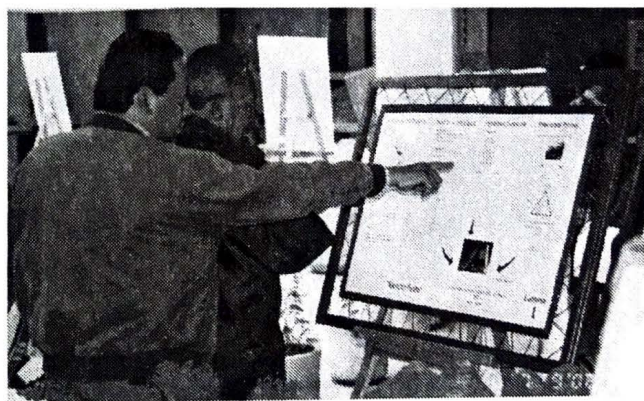
los individuos, así como el condicionamiento que sobre ellos ejercen las estructuras.

Giddens señala que las estructuras permanecen en tanto las acciones de los individuos se repiten recurrentemente en el tiempo y en el espacio, dando lugar a una práctica social en el sentido referido anteriormente. Lo anterior es concebido por este autor como la naturaleza recursiva de la vida social; y parte del hecho de considerar que la interacción entre individuos y las prácticas sociales son resultado de las acciones de sujetos racionales, que se desenvuelven utilizando recursos o estrategias definidos en función de la búsqueda de su propio beneficio.

Entre estos recursos puede señalarse el conocimiento acumulado, que les permite saber cómo actuar en una ocasión determinada, conforme al

conocimiento que tienen de su entorno, del lenguaje y de los otros individuos.

Giddens reconoce en los individuos la capacidad de transformar su realidad, superando la mera intención de hacerlo. En este sentido, es importante señalar que las relaciones que se establecen entre ellos se encuentran mediatizadas por el lenguaje o por su misma corporalidad.³ De este modo, la comprensión del tiempo-espacio corporal, resulta fundamental para entender la manera en que, por un lado, las acciones cotidianas de los individuos son limitadas o condicionadas por las propiedades estructurales; y, paralelamente, cómo es precisamente en la repetición de estas prácticas que las estructuras se reproducen.⁴



Por otra parte, Giddens plantea que los individuos tienen diferentes niveles de conciencia, como lo señala Andrade Carreño, los cuales inciden en las causas y formas mediante las cuales se realiza la acción. De este modo se puede hacer re-

³ Esta idea es de Ronaldo Fabiano Dos Santos Gaspar, en su artículo "La teoría social de Anthony Giddens. Una lectura de la Constitución de la sociedad", del cual no se posee mayor información.
⁴ Éste es un extracto que Ronaldo Fabiano hace de la obra de Giddens titulada La constitución de la sociedad, que señala lo siguiente: "...todos los sistemas sociales, por formidables o extensos que sean, se expresan y están expresados en las rutinas de la vida social cotidiana, mediando las propiedades físicas y sensoriales del cuerpo..."

ferencia a una conciencia motivacional, que corresponde a los deseos y emociones de los individuos; la conciencia discursiva, que se refiere a la habilidad para describir y discutir las razones de los actos de los individuos; la conciencia práctica que corresponde a las habilidades y conocimientos que permiten actuar a los individuos en circunstancias determinadas y, finalmente, un nivel de conciencia más que permite a cada sujeto monitorear los actos de su propia actividad y la de sus congéneres.

Entre estos tipos de conciencia no existe una división clara, y son utilizadas alternativamente para mantener la continuidad en las relaciones entre los individuos.



De este modo, la relación recursiva entre agencia y estructura se representa mediante las prácticas sociales, las cuales son una forma de reproducir la estructura y, por lo tanto, una forma de cambiarla.

Para superar la dicotomía agencia-estructura, se encuentra en la obra de Giddens la concepción de sistema social, el cual se concibe como "Patrón visible de las relaciones en sociedad", mientras que la estructura se redefine como el conjunto de reglas que enmarcan los procesos de reproducción de la sociedad. Puede señalarse entonces que los sistemas sociales están constituidos por las prácticas sociales, mientras que las estructuras se refieren a las reglas y recursos que también son reproducidos.

Como puede observarse en la Teoría de la Estructuración se debate por un lado el determinismo de

las teorías funcionalistas y estructuralistas al reconocer en el individuo a un agente activo, con conocimiento de su posición y capacidad de acción; mientras que, por otra parte, también se reconoce que la voluntad de los sujetos, además de su intencionalidad, están constreñidas al ámbito de acción que predefinen las instituciones, sin que esto sea una condición insalvable.

2. EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO

Las principales concepciones sobre el desarrollo municipal que prevalecen en nuestros días, corresponden a la cuantificación de los satisfactores colectivos que proporciona un gobierno, o bien al número de habitantes atendidos, independientemente de la calidad, eficacia y eficiencia de la atención que reciben. Esto implica una reducción evidente del concepto de *desarro-*

llo; lo equipara a una mera cifra o relación entre cifras, quedando al margen la cuestión cualitativa que pudiera derivarse de un intento de definición más serio.

Para efectos del presente ensayo, se podría plantear una definición tentativa de desarrollo municipal, que nos permita hacer el análisis comparativo señalado al inicio del mismo.

En este sentido, el desarrollo municipal implica el mejoramiento intencional y definido de las condiciones de vida de la población asentada en una demarcación territorial, generado por la acción conjunta y coordinada de la sociedad civil con su gobierno local, en condiciones de democracia y apertura para la toma de decisiones y ejecución de acciones.

Esta definición incluye cada uno de los elementos señalados en la definición tradicional: población, territorio y gobierno, pero desde una perspectiva en la cual cada uno asume un papel dinámico y decisivo en la configuración del ente denominado *municipio*. Se añade también el reconocimiento de la interacción social como parte fundamental para la producción y reproducción del municipio, es decir, el concepto de *desarrollo municipal* lleva implícito el desarrollo de la esfera pública, como espacio en el que tiene lugar la interacción de sociedad y gobierno.

Algunas investigaciones empíricas⁵ sobre el desarrollo municipal en nuestro país nos señalan algunas de las principales características de este ámbito. En términos generales, se considera que el municipio encuentra fuertes obstáculos para su desarrollo en tres vertientes, como ya se había señalado: normativa, financiera y política. Aunque las tres ya se habían reseñado con anterioridad, uno de los elementos que podría añadirse si se toma en cuenta el análisis de la situación descrita es la participación social. En los actos y toma de decisiones de los gobiernos municipales mantiene un carácter cíclico, ya que se intensifica en periodos electorales y se atenúa en etapas intermedias; y tiene también un evidente carácter utilitarista, pues el número de organizaciones sociales decrece cuando los asuntos o las causas que reivindican han sido resueltos.

De ese modo, independientemente del partido político en el poder, las condiciones de vida de la población en la mayoría de los municipios de nuestro país no han mejorado, los empleos han decrecido y el desempeño de las autoridades locales, además de no considerar la participación ciudadana como una práctica cotidiana, no ha tenido cambios positivos registrables.

La concentración de recursos y servicios en determinadas zonas del territorio nacional genera evidentemente una serie de

desequilibrios; lo cual da lugar a movimientos migratorios que dan como resultado el sobrepoblamiento de las zonas metropolitanas y el éxodo constante de población proveniente de las zonas rurales de nuestro país.



Por otro lado, el deterioro del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales son también manifestaciones claras del proceso de globalización en los municipios mexicanos. Así como una serie de situaciones cuya vinculación no resulta tan evidente, pero cuyos efectos se ven reflejados en cues-

⁵ Rodolfo García del Castillo, Diagnóstico de los municipios en México, CIDE, México, 1996 y José Alejandro Vargas Castro, La instrumentación social de las políticas de desarrollo municipal: el caso de Valle de Bravo, México, IAPEM, Toluca, México, 1998.

tiones como la asignación del presupuesto público a determinados programas del gobierno federal en lugar de otros, políticas descentralizadoras sin sustento en la fortaleza o demandas reales de los gobiernos locales.

3. INTENTANDO VINCULAR AMBOS ELEMENTOS

Tomando como referencia los conceptos de la Teoría de la Estructuración esbozados en la primera sección de este ensayo, en el que ahora nos ocupa plantea los lineamientos generales que pudieran servir de base para intentar la aplicación de esta teoría en la realización del estudio que se pretende realizar.

Para sistematizar la propuesta, el primer paso consiste en identificar la aplicación de los principales conceptos teóricos al caso de estudio.

Es importante señalar que, precisamente para

los efectos exploratorios de este ensayo, se establece una relación lineal entre los conceptos seleccionados y su probable manifestación en el objeto de estudio. Sin embargo, la aplicación de los mismos en un ejercicio de mayor amplitud y trascendencia requeriría de una serie de aproximaciones sucesivas que permita, paulatinamente, verificar la validez de su utilidad para explicar las relaciones causales que puedan detectarse en el estudio de la realidad.

VINCULACIÓN DE LA TEORÍA CON EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO

CONCEPTO/DEFINICIÓN UBICACIÓN EN EL ENSAYO

SISTEMA SOCIAL

Patrones visibles de relaciones en la sociedad. Se refiere al gran sistema en que se inserta el municipio como entidad que aglutina población, territorio, gobierno y relaciones sociales. Los patrones de conducta visibles son la relación de subordinación del gobierno municipal hacia los gobiernos estatal y federal, así como su carácter centralizador y autoritario en términos de manejo de recursos y atribuciones en su propio ámbito de acción.

En este caso, la relación con las manifestaciones de la globalización pueden con-

siderarse implícitas en la relación con los ámbitos de gobierno federal y estatal, en función de las condicionantes que éstos enfrentan y que se ven reflejadas en su relación con los gobiernos municipales a través de políticas específicas de apoyo a la producción de determinadas mercancías, de descentralización de funciones y de otorgamiento o retiro de subsidios que orientan el desempeño de los productores locales.

PRÁCTICA SOCIAL

Comportamiento reiterativo de los individuos en un espacio y tiempos determinados. Una práctica social identificable en este ámbito es el rito trianual de la renovación del gobierno municipal, que implica reproducir esquemas de comportamiento con una temporalidad definida y en un espacio delimitado.

Otro tipo de prácticas emergentes lo constituye la gradual incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones y ejecución de acciones.

ESTRUCTURA

Conjunto de reglas que restringen la acción de los individuos y recursos que utilizan para conseguir sus fines o desenvolverse en un ambiente determinado.

Las reglas que son identificables en el caso de estudio son de carácter formal, como

son las leyes, normas y procedimientos administrativos, mencionando también las reglas del mercado; así como las normas de carácter informal, dentro de las cuales se pueden señalar las normas no escritas de la política local, donde los grupos o personajes dominantes mantienen una estrecha relación con el poder público, lo cual es aprovechado en su beneficio.

En relación con la globalización, más que referirse a reglas habría que hacer referencia a tendencias, que en todo caso cumplen con el papel de las reglas, pues restringen, condicionan y determinan en variadas ocasiones la política interior y la exterior de los países que se ven inmersos en ella. Se considera entonces que las tendencias del proceso de globalización pueden asemejarse a la estructura, con la connotación que plantea Giddens.

AGENCIA

Capacidad de los sujetos para transformar su realidad consciente e intencionalmente. En este caso se puede hacer una analogía con la capacidad de acción de quienes integran el aparato gubernamental y que lo usan para conseguir sus fines particulares (materiales o políticos) incidiendo de este modo en la transformación de su realidad; pero también puede referirse a la presión que se deriva de la actuación colectiva de los ciudadanos organizados, que conscientes de su potencial también inciden en la transformación de su realidad.

Dualidad de la estructura: Carácter bivalente de las estructuras: constriñen la acción del ser humano por un lado, y generan expectativas y posibilidades de acción por otro.

Las normas y reglas ya señaladas sugieren el encaillamiento del ámbito

municipal a una condición perenne de atraso, sin embargo, pueden dar lugar a la búsqueda de alternativas por parte de los individuos u organizaciones para que, desde el gobierno municipal o desde la sociedad civil, se impulse su desarrollo.

Con todas las limitaciones que presupone un ejercicio de esta naturaleza, un esquema general de interpretación del proceso de desarrollo municipal (desde la perspectiva de la Teoría de la Estructuración) implica reconocer que en el ámbito nacional, y prácticamente por definición, al municipio se le considera como una instancia administrativa con limitada capacidad de acción, dependiente financiera y políticamente de los órdenes federal y estatal de gobierno, supeditado de forma permanente a las determinaciones emanadas de los mismos y con una presión interna derivada de la lucha intestina de los grupos políticos locales por el poder público.

Sin embargo, en la conformación de esta situación intervienen, con mayor o menor grado de intensidad, individuos o agrupaciones que, conociendo las limitantes existentes, formulan estrategias que les permiten, en lo particular, satisfacer sus necesidades, alcanzar sus objetivos y, ocasionalmente, superar las condicionantes señaladas para transformar gradualmente la realidad del ámbito municipal en el que se insertan.

De este modo se observa que, gradualmente, la participación ciudadana va teniendo un mayor grado de incidencia en la toma de decisiones; utilizando instrumentos como la presión hacia el gobierno municipal para obtener la satisfacción de sus necesidades, o bien, expresando mediante el voto, en épocas electorales, su aprobación o desaprobación del desempeño de las autoridades emanadas de algún partido político; lo cual es tomado como punto de referencia por estos últimos para implementar estrategias que, por un lado, les permiten cumplir (o intentar cumplir) con las expectativas de la ciudadanía, y por otro lado, transmitir un mensaje sobre la conveniencia de la permanencia en el poder del instituto político en turno.

Por otra parte, los individuos que forman parte del gobierno municipal encuentran en las normas establecidas y en su cumplimiento un instrumento útil para la consecución de sus fines personales y de grupo, así como una oportunidad para transformar la realidad municipal, como estrategia privilegiada para mantenerse en el poder.

En procesos como los señalados intervienen los diferentes tipos de conciencia reconocidos por la Teoría de la Estructuración. La posibilidad de su identificación plantea una línea de investigación sumamente rica e interesante, así como

el reto de verificar sus implicaciones en las relaciones establecidas entre los diferentes actores involucrados en el caso analizado.

4. CONCLUSIONES

En el ejercicio realizado, puede observarse que la Teoría de la Estructuración proporciona elementos para evitar la dualidad estructura-agencia, permitiendo abordar algunos aspectos complementarios del proceso de producción, reproducción y transformación del ámbito municipal. Sin embargo, es de reconocerse que, como es evidente, se requiere avanzar metodológicamente para lograr una aplicación rigurosa de sus conceptos y categorías en el desarrollo de un caso empírico.

Entre los aspectos a considerar en este sentido, pueden señalarse los siguientes:

a) Precisar el contexto en que tienen lugar las prác-

ticas sociales estudiadas, con la finalidad de inferir la naturaleza de las relaciones de poder existentes.

b) Precisar el tipo de prácticas sociales que es posible analizar desde esta perspectiva, que realmente sean representativas o explicativas de los procesos de transformación del ámbito municipal en el contexto de la globalización.

c) Definir con mayor detalle los conceptos y ca-

tegorías de análisis, con la finalidad de establecer criterios que permitan la identificación precisa de los actores, situaciones y motivos en un caso de estudio determinado.

Como comentario final, es necesario señalar que la Teoría de la Estructuración aplicada al análisis del desarrollo municipal en el contexto de la globalización en México, resulta ser un enfoque de gran riqueza, cuya utilidad y pertinencia permiten superar las limitaciones implícitas en los enfoques estructural y funcionalista, o bien, en las teorías interpretativas, abriendo un campo nuevo, con alto potencial para explorar las múltiples facetas del municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Carreño, Alfredo, "Los planteamientos analíticos fundamentales de la teoría de la estructuración", en *Una introducción al pensamiento de Anthony Giddens*, UAM Azapatzalco, México, 1999.
- Dos Santos Gaspar, Ronaldo Fabiano, "La teoría social de Anthony Giddens. Una lectura de la constitución de la sociedad", sin editorial ni fecha.
- García del Castillo, Rodolfo, *Diagnóstico de los municipios en México*, CIDE, México, 1996.
- Giddens, Anthony. El positivismo y sus críticos, en Bottomore y Nisbet (compiladores)
- Girola, Lidia (coordinadora), "Giddens y las sociologías interpretativas", en *Una introducción al pensamiento de Anthony Giddens*, UAM Azapatzalco, México, 1999.
- Vargas Castro, José Alejandro, *La instrumentación social de las políticas de desarrollo municipal: el caso de Valle de Bravo*, México, IAPEM, Toluca, México, 1998.