

I. ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA

La administración es una consecuencia del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración.

Charles-Jean Bonnin (2009)

A modo de fundamento inicial, en este primer capítulo, hacemos un rápido esbozo sobre la administración como producto de las comunidades territorial y funcional, a efecto de dilucidar su carácter público y privado, recalcando en ello el papel de la administración pública como instrumento de la comunidad política o del Estado. A partir de estas bases, se teje el marco teórico general de la administración comunitaria con los elementos derivados del estado del arte.

El análisis permitió identificar el concepto administración comunitaria, sin ningún calificativo, en diversas arenas de la vida en comunidad, cuyas nociones respaldan nuestra idea de tipificar el proceso administrativo que tiene lugar en la comunidad local como administración pública comunitaria. Concluye esta parte, con los fines que, a nuestro juicio, conlleva el estudio científico de este fenómeno administrativo, tanto para la disciplina de la Administración Pública como para la Ciencia Política.

1.1 El carácter universal de la administración

Este primer apartado, comprende el soporte del marco teórico del tema central de esta investigación, discerniendo sobre la administración general como producto de toda comunidad y de la administración pública como resultado específico de la comunidad política.

1.1.1 La administración, un producto de la comunidad

Aunque cada persona racionalmente administra el ingreso de que dispone para su mejor provecho y en función de su propio beneficio al distribuir por

prioridades el gasto, la administración más bien se explica en la naturaleza gregaria de los seres humanos, en su propensión natural a coexistir con otros de su misma especie para trazar y lograr fines comunes, ya sea agrupándose en comunidades territoriales o constituyéndose en comunidades funcionales. Estas formas de asociación responden a dos visiones diferentes que el canadiense Murray Ross las diferencia de manera muy clara:

- a) La primera ‘puede ser toda la gente de una zona geográfica determinada; por ejemplo de un pueblo, ciudad o vecindario, o de un distrito de ciudad. De la misma forma podría referirse a toda la gente de una provincia o Estado [...]’
- b) La segunda ‘incluye también a grupos de gente que comparten en común algún interés o función, tales como el bienestar, la agricultura, la educación, la religión. Estos intereses no incluyen a todos los individuos de la comunidad geográfica, sino solamente a aquellos individuos o grupos que tienen un interés o función particular en común’ (Aguilar, 2001: 25-26).

Tal división concuerda con dos definiciones que, entre otras, hace la Real Academia Española del término comunidad y las cuales centran nuestra atención en la búsqueda del concepto administración comunitaria: “Conjunto de personas de un pueblo, región o nación” y “Conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes”.

Efectivamente, en el primer caso, la comunidad es eminentemente territorial, expresa un espacio geográfico donde reside una población de manera continua y permanente y para su bienestar se guía por la tutela de instituciones, hay vínculos que la identifican como parte de un todo en un *locus* con fronteras y recursos: barrio, ciudad, municipio, departamento, provincia, entidad federativa y nación. En el segundo, la comunidad más bien tiende a ser temporal, se constituye a iniciativa de personas deseosas de atender y/o emprender cuestiones focalizadas a nivel local, nacional o mundial en su derecho a la libertad de asociarse: organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, agrupaciones económico-productivas y sociedades mercantiles o industriales, entre muchas más.

El universo de acepciones del concepto comunidad es amplio y el detalle se puede encontrar en la obra de la española María José Aguilar: “*La participación comunitaria en salud: ¿mito o realidad?*”. Sin embargo, vale la pena citar algunos referentes especiales en el tema. Alexis de Tocqueville, en su admiración por las peculiaridades asociativas y de poder de la comuna en Nueva Inglaterra, aseguraba que “La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir de las manos de Dios” (Tocqueville; 2009: 78).

Max Weber y Maurice Duverger por su parte, consideraron como elementos centrales de esa proclividad asociativa a las subjetividades de los individuos. Weber (2008) entendía a la comunidad como producto de una relación social cuando y en la medida en que la actitud de la acción social se inspira en el sentimiento subjetivo de los participantes en constituir un todo y esa comunidad puede apoyarse sobre toda suerte de fundamentos: afectivos, emotivos y tradicionales. Duverger (1983), citando a Tönnies, la estimó como la que se engendra en las acciones inspiradas por el corazón, las pasiones, el amor o el odio, el valor o el miedo, la bondad o la maldad, y que se distinguen así las comunidades de sangre, tales como la familia, el clan, la comunidad de lugar basada en la vecindad, el espíritu común, la amistad, la unidad de pensamiento y la concordia de sentimientos.

La administración entonces, es parte orgánica de la comunidad, es concepto y realidad que se expresa en el seno de cualquier agrupación de individuos que se congregan con propósitos específicos y que, en pro de su convivencia organizada se hacen representar por una estructura cupular para su gobierno.

Bonnin (2009: 14), en su disertación sobre la *Naturaleza, objeto y carácter de la Administración*, señaló que en la asociación de los hombres “es evidente que la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad”; es decir, es un medio por el cual los seres humanos buscan asegurar los intereses comunes que los mantienen unidos, precisamente para satisfacer sus necesidades comunes, pues no debe olvidarse que hay un sinnúmero de fines que únicamente pueden lograrse gracias al concurso de otros (López Portillo, 1976).

Esta noción indica que la administración es dable tanto en comunidades políticas como en comunidades de carácter particular o privadas y en cualquier caso, por su mismo origen, pudiera dársele la denominación genérica de administración comunitaria por provenir de la comunidad. Sin embargo, sólo en ciertos aspectos, como más adelante veremos, se ha usado el término administración comunitaria de manera regular.

Las ideas descritas, permiten concluir que el concepto comunidad responde a un conjunto de individuos unificados por algo superior a sus propias fuerzas y entrelazados bajo roles de identidad, solidaridad y cooperación. Esto es válido para una congregación de personas y también para una integración de instituciones, donde el territorio juega un papel determinante porque significa apropiación de un espacio geográfico y “otorga al individuo sentido de pertenencia a una determinada agrupación humana y con ello genera una ética o *ethos* como conjunto de valores que conforman la identidad común” (Torres, 2008: 82).

El territorio así, es un continente capaz de arraigar a cualquier comunidad de gentes dispuestas a compartir historia y destino comunes, anhelos y problemas colectivos, creencias y satisfacciones, bajo la conducción de la autoridad que ella misma se dota para dirimir diferendos, encontrar soluciones y garantizar mejores niveles de bienestar.

En ese entramado conceptual, es pertinente diferenciar el término comunidad, aunque sea de manera general, del concepto sociedad. La comunidad es una forma de asociación, una unidad que se sirve de sus integrantes para realizar fines superiores a los individuales, y la sociedad es una multitud, una diversidad de la cual se sirve el individuo para satisfacer sus necesidades particulares (Ochoa, 1979); es decir, la comunidad siempre representará intereses, necesidades y beneficios colectivos, mientras que la sociedad lo hará sumando lo individual y el integrante se servirá de la comunidad.

Bordeau (1980: 181 y 187) afina la voz al señalar que la comunidad es “el ser colectivo [...], es una y así debe permanecer, a pesar de la diversidad de sus miembros” y, en relación con la sociedad, estima que ésta “supone la existencia entre sus miembros de un vínculo fuera del capricho de las decisiones individuales; implica una organización de las relaciones y de los esfuerzos de

naturaleza tal, que sea imposible perjudicar su razón de ser.” Uvalle (1984: 79) por su parte dice que “la sociedad representa la esfera de la propiedad privada y del intercambio mercantil que lleva a cabo el cumplimiento de las tareas particulares”.

1.1.2 Comunidad política y administración pública

Continuando con la argumentación del punto anterior y entrando al terreno de la administración como acción de gobierno, iniciamos con la explicación general a que convoca la palabra compuesta: comunidad política. Para Weber (2008: 661), es “aquella cuya acción consiste en que los partícipes se reservan la dominación de un ‘ámbito’ (no necesariamente constante en absoluto y delimitado con fijeza, pero sí delimitable de algún modo) y de la acción de los hombres situados en él de un modo permanente o sólo provisional, teniendo preparada para el caso la fuerza física, normalmente armada”.

Por otra parte, encontramos en el *Diccionario de política* bajo la dirección de Bobbio (2008: 268), que “La c. política es el grupo social con base territorial que reúne a los individuos ligados por la división del trabajo político. En su articulación más simple y general, la división de las actividades políticas está definida por la distinción entre gobernantes y gobernados: su conjunto constituye la c. política [...]. La expresión c. política define, pues, un aspecto del estado, su base humana y territorial, el área en que el aparato de la fuerza cuyo monopolio detenta el gobierno puede ejercerse libremente”. Pasquino (2004: 19) entiende que “La comunidad política está compuesta por todos aquellos que están sujetos a la determinación de los valores. Para entendernos –dice– por todos los ciudadanos que se encuentren o no en el territorio cubierto por el sistema”.

Así, la comunidad política es el Estado y tres elementos fundamentales la identifican: territorio, población y gobierno; es decir, es la comunidad de individuos asentada en un espacio geográfico y dirigida por una autoridad que, en el ejercicio del poder, se auxilia del aparato de coerción que las mismas instituciones le dotan.

López Portas (2006: 9) señala que “el Estado es un tipo de comunidad política que presenta unos rasgos que lo identifican: su base territorial, la coacción y el poder absoluto e ilimitado –soberanía–. El Estado sería la

máxima concentración de poder en un territorio determinado. Como sabemos –prosigue–, los elementos que definen a esta comunidad política serían: el territorio, la población y el poder ejercido de un modo absoluto y perpetuo por el soberano”.

Esa comunidad política como sistema, comprende otras comunidades políticas inferiores: estados, provincias, departamentos y municipios. A este tipo de integración, algunos autores le llaman comunidad política compuesta y se cristaliza en los sistemas federales. “En la realidad política –dice Celso Cancela– encontramos comunidades políticas compuestas, o sea comunidades integradas por otras menores, que han decidido establecer algún lazo o vínculo estable para la consecución de ciertos objetivos compartidos” (Cancela, 2001: 189 y 190).

En dicho esquema se ubica la Comunidad Europea con sus diferentes particularidades; mientras unos la imaginan una organización internacional, otros la conciben como una comunidad política supraestatal o supranacional y algunos más la ven “inmersa en un proceso de tipo federalizante que ha originado un nuevo poder público” (*Ibíd.*: 22).

Ese aspecto sistémico no es particular de los Estados federales, igualmente se da en los unitarios, donde las relaciones intergubernamentales siguen principios institucionales subordinados a la tutela y control políticos de la autoridad central. Para ciertos especialistas, el Estado unitario es una contraposición al Estado federal porque responde a un régimen centralizado; pero, a decir de Rodríguez-Arana y García Mejía (2003: 138), “Entre el Estado unitario (o centralizado) y el federal no hay cortes de sustancia, sino un *continuum* de grados sucesivos de centralización y descentralización” que repercuten en sus niveles de administración y en el diseño e implementación de políticas.

Por consiguiente, en toda comunidad política territorial, trátase de una comunidad de estados nacionales, del Estado nacional en sí o de estados no centrales o regionales y de municipios, la administración es la concreción funcional del gobierno que la dirige o como bien lo entendiera Wilson (2009: 2), es “la parte más obvia del gobierno; este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo”. Pero también en otras comunidades como las indígenas, de la propiedad social en México: bienes comunales y ejidos, así como en

comunidades locales, es posible encontrar administración por la acción de sus respectivas autoridades.

De este modo, la administración pública, además de ser el natural “conducto para el establecimiento de la dominación autoritaria del Estado y para el ingreso de las demandas provenientes de la sociedad” (Guerrero, 1982: 9), es la “parte activa e indiscutible de la vida en comunidad” (Uvalle, 2003: 26), porque –agrega el mismo autor– la administración pública cumple tareas fundamentales para la vida pública y también para la vida privada, al grado de convertirse en una institución capaz de edificar las condiciones de bienestar en la vida asociada.

1.2 Descubriendo el concepto administración comunitaria

El análisis de la literatura con la noción de administración comunitaria, sin ningún calificativo de pública o privada, mostró diferentes tipos de comunidad en que la utilización del término es concordante con la actividad que realizan determinados cuerpos directivos y, cuyos resultados del estado del arte, se detallan a manera de un recuento general en esta parte.

1.2.1 Administración comunitaria en la Unión Europea

“En la actualidad la Unión Europea no es un estado y, probablemente no llegue a serlo en el sentido clásico del territorio” (Cancela, 2001: 37). Por esa razón, las prácticas administrativas de la UE¹ obedecen a un modelo de

¹ La UE se integra con veintisiete estados nacionales de Europa Occidental, después de un largo proceso de adhesión iniciado en 1957 con los tratados de Roma. Se ha caracterizado por sus tres instituciones directivas principales: el Parlamento Europeo (PE) que representa a los ciudadanos de la Unión y es elegido por ellos mediante voto directo y universal; el Consejo de la Unión Europea (CUE) representante de los estados miembros, y la Comisión Europea (CE) que defiende y administra los intereses comunitarios del conjunto, garantiza la aplicación de los tratados y es portavoz en el concierto internacional. A esa trilogía, a partir del 1 de diciembre de 2009, entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se sumaron el Consejo Europeo (CE) encargado del impulso político de la Unión bajo la tutela de su presidente; el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) responsable de velar por la interpretación y aplicación del Derecho comunitario de la misma manera en todos los países miembros; el Banco Central Europeo (BCE) cuyo objeto principal es garantizar de manera autónoma la estabilidad de los precios para que la economía europea no se vea perjudicada por la inflación; y el Tribunal de Cuentas (TC) vigilante del buen ejercicio de los fondos comunitarios que aportan los contribuyentes.

gobierno especial por carecer de la división de poderes. La CE hace las veces de órgano ejecutor de la comunidad de naciones con una serie de poderes atribuidos tanto de iniciativa como de ejecución, gestión y control, además, de ser la guardiana de los tratados de la Unión y personificar los intereses comunitarios. Su integración y funcionamiento es colegiado, veintisiete comisarios la conforman actualmente, uno por cada país miembro,² lo cual explica el porqué sus actos administrativos se fundamentan en el Derecho Administrativo comunitario europeo.

Alrededor del entramado administrativo que representa la CE, se ha tejido una amplia gama de literatura, destacando en ella la importancia que va adquiriendo la administración comunitaria en el contexto europeo y cuyo interés, por su estudio, también se refleja en programas universitarios y de institutos especializados e, inclusive, son recurrentes los cursos presenciales y por internet sobre la materia.

En España, por ejemplo, existe una constante producción de sus especialistas (juristas y administrativistas) y repetidas ofertas de capacitación vía online.

El italiano Sabino Cassese (1994), considerado uno de los mayores expertos en esta materia y contribuyente importante al mejoramiento y desarrollo de la administración pública europea, traza los elementos básicos de la administración comunitaria de la UE. Apunta que el aparato administrativo comunitario depende de la CE y aunque los demás órganos de la Comunidad tienen el suyo, sólo es para su propio servicio y, en todo caso, elaboran propuestas, recolectan datos y analizan precedentes en relación a las funciones no normativas del órgano al que pertenecen.

Por esas circunstancias señala con atinencia en su obra de Derecho comunitario, la CE asume cuatro asuntos de ejecución interna y de relación con los estados miembros:

² La integración actual de la Comisión Europea durará hasta el 2014, después se reducirá hasta los dos tercios del número de Estados miembros en ese momento y habrá un sistema de rotación equitativo contemplado en el Tratado de Niza de 2001 (Martos, 2004) y cuyo sistema ha sido ratificado por el nuevo Tratado; es decir, por el Tratado de Lisboa con vigencia a partir del 1 de diciembre de 2009.

Las autoridades auxiliares municipales

- En primer lugar participa en el ejercicio de la función normativa realizando propuestas normativas al Consejo (y realizando a tal fin una actividad prenegociadora) o adoptando por sí misma actos normativos.
- En segundo lugar, tiene la tarea de ejecutar las normas aprobadas por el Consejo, según las modalidades que éste eventualmente adopte. Esta tarea, que anteriormente se realizaba de facto, ahora está prevista y regulada en el ‘Acta Única’. Esta es una tarea que debe ser expresamente atribuida por el Consejo, el cual puede reservarse, en casos específicos, la realización directa de la tarea de ejecución. Se puede, aquí, apreciar el lento desarrollo, que todavía no se ha ultimado, de la Administración comunitaria como una función propia de órganos totalmente comunitarios. Hay que advertir, sin embargo, que la palabra ejecución, en el ordenamiento comunitario, tiene un significado algo diferente del ordenamiento interno. En efecto, en principio la Administración comunitaria es *non executant*, ya que actúa a través de las Administraciones nacionales.
- En tercer lugar, la Comisión tiene tareas de administración directa, pero éstas son preponderantemente instrumentales: organización interna, gestión de personal y gestión del presupuesto.
- Finalmente, la Comisión realiza tareas de control y ostenta facultades sancionatorias. El control lo realiza bien directamente, bien de forma compartida, en el sentido de que lo realizarán conjuntamente la comisión y órganos administrativos nacionales (por ejemplo, la primera se vale de los segundos para la obtención de información)” (Cassese, 1994: 326).

Interpretando a Gil Ibáñez (1998) pudiéramos decir que la conceptualización del término administración comunitaria no es fácil de entender dentro de la misma UE; en principio porque no fue diseñada como una administración clásica, a tono de la división de poderes de los estados nacionales, si no como una administración atípica por carecer de la mayor parte del poder ejecutivo directo y porque “[...] a diferencia de las constituciones nacionales (entre ellas la española), son raras las veces en que la idea de administración aparece en el Tratado y, cuando lo hace, es sin ofrecer una clara definición del concepto a que está referido” (Gil, 1998: 31).

Por su parte, Moreno Molina (1999) catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, al hacer hincapié en esa peculiaridad reconoce que tiene elementos de identidad muy concretos:

A lo largo del proceso de integración europea, la Comunidad Europea se ha ido dotando de una verdadera administración pública, que, eso sí, reviste caracteres muy peculiares. La principal originalidad de esta Administración comunitaria consiste en que, por una parte, los Tratados han establecido una administración comunitaria central, la Comisión Europea, y, por otra, el ordenamiento comunitario ha preferido contar con las distintas Administraciones nacionales para hacer efectivos gran parte de sus objetivos.

Así, la Comunidad Europea cuenta con un aparato administrativo reducido y se vale de las Administraciones de los Estados miembros para llevar a cabo las tareas encomendadas por los Tratados comunitarios.

En efecto –apunta– las obligaciones comunitarias pueden ser ejecutadas por parte de las administraciones a través de dos sistemas. Como regla general, el Tratado CE ha optado por la ejecución a través de las Administraciones nacionales, si bien contempla la posibilidad de una gestión directa a través de la Comisión Europea (Moreno, 1999: 347).

En relación con lo anterior, González-Varas (2005) advierte que cierto sector doctrinal ha llegado a hablar de una convivencia entre derecho comunitario y derechos nacionales “querida pero sufrida”, debido a que la administración de los asuntos comunitarios tiende a subordinar a las administraciones estatales de los estados miembros.

Asimismo, que el Derecho administrativo europeo también habría de considerar las relaciones jurídicas que tienen lugar entre las instituciones de la Comunidad por sí o a través de sus delegaciones o representaciones con terceros estados y con organizaciones internacionales; por ejemplo, con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Mundial del Comercio, las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y otras.

En efecto, las relaciones de la UE con instituciones externas implican acciones de administración comunitaria que cada día son más constantes por su impacto regional y local. Una muestra de ese nuevo concepto de relaciones está en las ayudas del Programa URB-AL. Este programa se inserta en la estrategia de cooperación descentralizada de la misma CE y se dirige a regiones y ciudades convenidas entre la UE y América Latina, donde los municipios suelen ser los principales protagonistas de los acuerdos e intercambios.³

En el mismo sentido, en cuanto a la ejecución de los derechos y deberes de la UE, Luis Arroyo Jiménez (2005: 47) argumenta que “no sólo corresponde a la administración comunitaria *stricto sensu* sino también a las Administraciones públicas de los Estados miembros”, entendiéndose entonces por administración comunitaria tanto la administración de Bruselas, residencia del gobierno de la Unión, como las administraciones nacionales convertidas, éstas últimas, en agentes al servicio de la Comunidad para ejecutar normas y políticas comunitarias en su territorio. Este reparto de la competencia de ejecución, entre administración comunitaria en sentido estricto y administración comunitaria en sentido lato, está en el origen del destino de las dos grandes formas de ejecución: directa e indirecta.

Ya anteriormente, Schmidt Assmann (2003) había diferenciado este doble sentido de administración que descansa en los principios de separación y cooperación. El primero –afirmaba– corresponde a la ejecución directa que realizan los órganos propios de la Comunidad y el segundo a las actividades de los órganos administrativos de los estados miembros, cuya funcionalidad no puede cristalizar sin la cooperación, fundamento central del Derecho originario y también del Derecho derivado.

³ De acuerdo con el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, la cooperación descentralizada (pública) es el conjunto de acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales con la Unión Europea, la cual entiende que los actores de la cooperación descentralizada son todos los agentes o instituciones, tanto oficiales como de la sociedad civil, que no forman parte del gobierno central, entre otras, los poderes públicos locales, <http://www.observ-ocd.org/QueEs.asp>. Así mismo, en ese marco, el Programa URB-AL es un mecanismo que trata, en particular, de multiplicar los intercambios de conocimientos, experiencias y técnicas que permitan a los actores locales desarrollar su capacidad para hacerle frente a las exigencias planteadas por el fenómeno de la urbanización acelerada que se ha registrado en el transcurso de las últimas décadas, mediante una asociación directa y durable entre socios, http://www.urbalvictoria.gob.mx/principal/que_es_urbal.htm, consultas del 13 de febrero de 2010.

Para Aguilera y González (2008), el Derecho originario comprende las normas base: tratados fundacionales y de adhesión, Acta Única y Tratado de Maastricht o de la Unión, los cuales son obligatorios y de aplicación a todos los Estados miembros, mientras que el Derecho derivado se integra con los reglamentos, las directivas e instrumentos comunitarios como decisiones, resoluciones, dictámenes y recomendaciones de la Comunidad.

1.2.2 La administración en las comunidades indígenas

Otra arena donde aparece el concepto administración comunitaria es en el seno de las comunidades indígenas. A pesar de casi cinco siglos de aculturación todavía, buena parte de ellas, se rigen por el sistema de usos y costumbres, aunque en determinadas cuestiones con ciertos matices híbridos. Por ejemplo en la elección de sus autoridades tradicionales. Sobre el término que nos ocupa escasas referencias se encontraron en el amplio acervo del mundo indígena; sin embargo, en diversos trabajos antropológicos fue posible identificar la etiqueta de modo implícito y, en algunos otros, de manera explícita.

En la persistente lucha por la reivindicación de sus derechos, los pueblos y comunidades indígenas han logrado importantes avances institucionales a partir del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, al cual se adhirieron los países latinoamericanos. El caso de México es ilustrativo: a la movilización nacional indígena encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional desde 1994, hubo respuesta del Estado con las reformas constitucionales de 2001 y las cuales declaran a la nación mexicana pluricultural y garantizan “el derecho de los pueblos y las comunidades a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para [entre otras cosas]:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;
- II. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, y

III. Elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.⁴

La obra pionera en el estudio de la organización política de los pueblos étnicos de México, del antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán, denominada *Formas de gobierno indígena*, centra su atención en las características del gobierno del *calpulli* y en las particularidades de los gobiernos *tarahumaras*, *tzotziles*, *tzeltales* y *tarascos* de la sierra, y, al hacerlo, enuncia las principales funciones de la autoridad tradicional o de los funcionarios tradicionales, sin explicitar el concepto administración comunitaria.

En el caso del *calpulli*, señala que el gobierno “era ejercido por un consejo en el que recaía la autoridad suprema” y que se integraba con los jefes de las familias, tocándole a éste la designación de los funcionarios encargados de ejecutar sus decisiones; así, el *teachcauh* era el responsable de “la administración comunal [...], del producto de sus tierras, del trabajo de sus hombres, del orden, la justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal” (Aguirre, 1991: 27) del *calpultin* o conjunto de *calpullis*. Otros funcionarios realizaban labores específicas: los *calpizques* recaudaban los tributos; los *tequitlatos* dirigían el trabajo comunal; los *tlayacanques* se encargaban de las cuadrillas, y el *tlacuilo* de escribir o pintar los hechos sobresalientes del *calpulli*.

Aunque la Colonia trastocó esas formas de gobierno al cambiar de nombre algunos cargos de funcionarios del común e imponer otros como mayordomos, escribanos, alguaciles, alcaldes y regidores, todavía podemos observar que esas prácticas ancestrales siguen vivas y su adecuación responde a la lógica de su subordinación. Igualmente modificó “la antigua práctica que estatuyó toda una vida para el ejercicio del mando, los españoles impusieron el término de un año para la renovación del poder. Esta modificación [...] implicó una

⁴ Las reformas al artículo 2º se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001. Fue la respuesta del Estado al movimiento indígena de liberación nacional y de alguna manera a los Acuerdos de San Andrés Larrainzar firmados el 16 de febrero de 1996, los cuales son emblemáticos a nivel internacional y tienen como fondo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes del 27 de junio de 1989 y firmado por el gobierno mexicano el 13 de agosto de 1990.

profunda y dolorosa disrupción psíquica, ya que destruyó las profundas raíces emotivas en que se cimentaba el gobierno indígena (*Ibíd*: 38).

Cristina Velázquez por su parte, nos habla del sistema de elección y selección de cargos, que “se basan en un orden de niveles jerárquicos o comisiones de distinción que abarcan la administración pública, civil y religiosa de la comunidad, de creciente responsabilidad y prestigio” (Velázquez, 2000: 79) y por tanto, esos cargos se pueden dividir en civiles y religiosos, con una estrecha interdependencia ascendente. “Los cargos civiles son los que están en contacto con el exterior. En la época colonial, eran los cargos que designaban las autoridades españolas, los cargos de prestigio y en nuestra época son los cargos que en un principio son designados por la comunidad” (Cordero, 2001: 80).

La misma autora destaca cómo la combinación de esos cargos se hacía de manera jerarquizada y en ocasiones iniciaban, para los jóvenes, desde temprana edad hasta convertirse en ‘hombres que piensan bien’. El requisito era mostrar un desempeño aceptable durante la ocupación de los diferentes cargos menores, entonces el pueblo valoraba sus aptitudes y les otorgaba la máxima autoridad, es decir, la cabeza del pueblo para concluir su vida de responsabilidades con el máximo título: ‘gente grande’ o ‘gente de respeto’.

En retrospectiva a la organización de los mexicas, Hernández Vaca valida la idea de la administración comunitaria en la organización social y política de los aztecas y de algún modo pone bases más firmes en su conceptualización.

Este autor argumenta “que la administración comunitaria azteca es un concepto que expresa el contenido económico, social y político de su organización, y la forma concreta en que los grupos consanguíneos ejercieron el poder en sus asuntos colectivos [...]. La administración comunitaria azteca –aclara– no constituye un tipo de Estado, porque éste surge con el desarrollo de la propiedad privada de los medios de producción, con la división de las clases sociales, el dominio de la familia monogámica y un sistema jurídico como instrumentos de cohesión. La administración comunitaria comprende la distribución de labores, incluida la guerra contra otros pueblos”.

Y recalca que “El concepto *administración comunitaria* hace referencia a una realidad concreta en la cual los méritos, la destreza, el valor y los

conocimientos adquiridos son preponderantes en el desempeño de funciones públicas” (Hernández, 2005: 31 y 32).

Por otra parte, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza en la Sexta Reunión de la Conferencia General de la OIT, es parteaguas en la lucha por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas e impone a los países firmantes⁵ la obligación de respetar “la integridad de los valores, práctica e instituciones de esos pueblos”, lo que con el tiempo favorece el rediseño institucional de los estados nacionales involucrados. En este proceso, las “evidencias de documentos y declaraciones de grupos indígenas y políticos que insisten en la restitución de sus tierras ancestrales y el reconocimiento de su administración comunitaria propia” (Gregor, 2003: 398) son antecedentes irreductibles.

Cabedo Mallol (2004) escribe que la mera declaración formal del pluralismo étnico no basta si no se traduce en concreción de los derechos colectivos para preservar su propia identidad, su cultura frente a la cultura de la sociedad blanca o mestiza dominante e invertir así el proceso de etnocidio en que los pueblos indígenas se habían visto inmersos. Y cita los siete derechos auspiciados por el abogado argentino Arturo Bronstein, entre los cuales para nuestro interés destaca el VII que trata del “derecho a mantener sus propias formas de administración comunitaria [y] de organización conforme a sus tradiciones”, reconociendo el derecho al ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las propias autoridades indígenas.

El rasgo distintivo de las comunidades indígenas es la propiedad comunal, la cual se rige por un sistema de administración de bienes e intereses comunes. En ello, es casi habitual el término administración comunitaria aunque se utilizan otros conceptos relacionados con la misma noción como gestión y organización. Mejía López Meeelyn, hace presente el concepto cuando trata del caso de Guatemala: “Hasta 1998 –dice–, el Instituto Nacional de Transformación Agraria fue la entidad de la que se valieron los

⁵ La Cámara de Senadores lo aprobó el 11 de julio de 1990, según Decreto del 13 de agosto del mismo año. El instrumento de ratificación fue firmado por el Presidente de la República el 13 del propio mes y año y para su debida observancia se promulgó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de septiembre de 1990.

diferentes gobiernos para destruir todo el engranaje de relación, visión, uso y administración comunitaria de la tierra en las comunidades indígenas del país” (Mejía, 2006: 4), al promoverse su privatización. Ante esa política, “la organización y autoridad indígena en el municipio reaccionó para defender el uso, administración y conservación comunitaria tradicional” (Ramos y Sosa, 2008: 101 y 123) y los “alcaldes auxiliares” no dejaron de intervenir como representantes comunitarios.

En México, la administración comunitaria de la propiedad social: bienes comunales y ejidales, se norma por la Ley Agraria con constantes controversias entre los derechosos,⁶ entre éstos y los avecindados⁷ o con sus propios descendientes. Esta compleja situación puede obedecer a varias causas. Una de ellas, al constante crecimiento de la población y su demanda a participar en ese círculo cerrado, en el que únicamente intervienen, para la toma de decisiones y el aprovechamiento de los recursos comunes, quienes son titulares de los derechos agrarios. En este dilema y de modo ilustrativo, bien podemos citar “*La tragedia de los comunes*” de Garrett Hardin (1968), los bienes comunales y ejidales son finitos como finito era el imaginario pastizal abierto para todos.

Cabe señalar que existe “una gran polémica sobre el éxito o fracaso de la administración comunitaria de los recursos colectivos” (Lienhard y Stöckli, 2003: 269), debido, principalmente, a la cauda de conflictos internos que afectan la organización del conjunto. Un ejemplo lo encontramos en la comunidad de Angahuan, municipio de Uruapan del estado de Michoacán: la controversia entre comuneros reconocidos y ciudadanos mayores de dieciocho años. Estos últimos exigen participar en la asamblea comunal con voz y voto, invocando en su reclamo los usos y costumbres en la administración interna, de tal modo que desean abrir el caparazón más allá de los mandatos legales de carácter agrario e intervenir en las decisiones colectivas (Roth, 2004).

Así mismo, en la investigación de los nahuas del sur del estado de Veracruz, los investigadores exaltan el planteamiento de varios estudios sobre la noción de que el éxito o fracaso de la administración comunitaria de los recursos de

⁶ Según el artículo 13 de la Ley Agraria: “los avecindados [...], para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere”.

⁷ *Ídem*.

la comunidad está en relación con la exclusión o no de los poseedores y la regulación de su uso. Afirmaron que la administración comunitaria había sido constructiva en el colectivo porque imponía medidas precautorias y correctivas para conservar y mejorar el entorno ambiental con el cuidado de la naturaleza; sin embargo, las reglas y los castigos a los transgresores ya constituían leyendas para la mayoría de los campesinos, al dejarse de aplicar en la comunidad (Lazos y Paré, 2000).

Para la administración interna de los bienes comunales en México, la fracción II del artículo 99 de la citada ley, prevé la existencia de un órgano de representación y de gestión administrativa de la asamblea de comuneros,⁸ el cual se organiza y funciona en los términos del estatuto comunal y de la costumbre. Ese órgano colegiado se denomina comisariado de bienes comunales y se integra por un presidente, un secretario y un tesorero con sus respectivos suplentes, los cuales se desempeñan en función de protocolos que ha definido o define la asamblea general.

Por ejemplo, el Estatuto Comunal de Santiago Zacatepec, Mixe, del estado de Oaxaca,⁹ exige a los integrantes del comisariado y del consejo de vigilancia trabajar de manera conjunta y les impide llevar a cabo actos jurídicos en forma individual o en conjunto que comprometan o lesionen el patrimonio de la comunidad; pero la autogestión a veces falla por los intereses individuales y de grupo que intervienen e influyen en el cabal cumplimiento de su responsabilidad colectiva, y el consejo de vigilancia, encargado de realizar la contraloría sobre la administración de los bienes comunes, también es rebasado.

⁸ En los bienes comunales de Santa María Chimalapa, municipio del mismo nombre del estado de Oaxaca, conforman la asamblea los comuneros reconocidos que trabajan la tierra. Para ser comunero se necesita vivir en la comunidad, ser mayor de 18 años e hijo de comunero, estar en el censo básico, tener la documentación de la posesión del “trabajadero”, cumplir las comisiones, el tequio y las cooperaciones que la asamblea decida, sólo así adquiere derechos y obligaciones con la comunidad, tiene voz y voto en asambleas comunales, derecho al uso y disfrute de los bienes comunes y heredar a sus sucesores la posesión de sus tierras <http://www.ciesas-golfo.edu.mx/istmo/docs/tesis/TERRITORIO%20DE%20LOS%20ZOQUES%20T.%20PORTADOR/CAPITULO%20IV.PDF>, consulta del 15 de febrero de 2010.

⁹ <http://www.redindigena.net/ser/departamentos/documentos/estatZacatepec.html>, consulta del 15 de febrero de 2010.

Así la administración de los bienes comunales como la de los ejidos es complicada y, sin embargo, persiste como una forma de administración social comunitaria. Al parecer poco han influido las reformas de 1991 al artículo 27 constitucional para privatizarlos y entonces, “La cuestión de cómo administrar mejor los recursos naturales utilizados por muchos individuos no está más resuelta en la academia que en el mundo de la política” (Ostrom, 2009: 25). Y aunque es una lamentable realidad siguen activadas estas formas de organización económica rural en el país.

1.2.3 Otras formas de administración comunitaria

La administración comunitaria es un concepto también utilizado en otro tipo de autogestión de la comunidad, con algo o mucho de reminiscencias del pasado indígena. Está presente en la prestación de algunos servicios públicos básicos aunque su mayor incidencia suele manifestarse en el servicio de agua potable. Así, entre los cuatro principios rectores del programa de la Declaración de Nueva Delhi, aprobada en la Reunión Consultiva Mundial sobre Agua Potable y Saneamiento Ambiental, realizada en septiembre de 1990 en la ciudad de Nueva Delhi, destaca el correspondiente a la “Administración comunitaria de los servicios, con el apoyo de medidas para fortalecer las instituciones locales en su tarea de ejecutar y sostener los programas de abastecimiento de agua potable y saneamiento” (Foy, 1998: 350).

En Honduras, en 1961, se decretó la constitución del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA) de carácter supramunicipal y “se especificó que éste asumiría gradualmente el control de todos los sistemas municipales de agua potable y alcantarillado [...]. Sin embargo, el decreto no llegó hasta el punto de crear un monopolio y, actualmente, las poblaciones hondureñas de 2000 habitantes o más cuentan con 74 sistemas municipales de agua potable (incluyendo a la segunda ciudad más grande del país, San Pedro Sula), en contraposición con los 23 sistemas de SANAA. Todas las poblaciones con menos de 2000 habitantes poseen sistemas municipales de administración comunitaria” (Savedoff y Spiller, 2005: 43)

Carlos Pérez en su obra *Justicia indígena* analiza, entre otros aspectos, la forma como se administra el Sistema Comunitario Autónomo de Agua Potable Proyecto Nero en Ecuador, cualificado como el más importante de ese país.

Para mediados de la década anterior contaba “con más de 5,300 familias, agrupadas en 46 comunidades de 6 parroquias rurales y urbanas de Cuenca” (Pérez, 2006: 357)¹⁰ y con reglas demasiado coercitivas. Según el artículo 36 del Reglamento interno o estatuto, “Todos los valores [ingresos] por concepto de sanciones económicas generadas en los comités locales quedarán para éstos a fin de cubrir los gastos de la administración comunitaria”, sanciones que van desde dos hasta los cien dólares según la falta cometida, sin perjuicio de las sanciones legales para la indemnización de daños y perjuicios o la sanción penal correspondiente.¹¹

En nuestro país también se han reconocido estas prácticas resaltando lo ocurrido recientemente en el estado de Chiapas. Con las reformas al artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal de dicho estado, promulgadas en el Periódico Oficial del 27 de enero de 2010, se atribuyó a los ayuntamientos, según su fracción LXVII, la facultad de:

Fomentar la Integración de los comités ciudadanos que se encargarán de la vigilancia, administración, operación y funcionamiento de los Sistemas de Agua en las localidades que cuenten con ese servicio.

La gestión de este recurso por comités¹² vecinales o comunitarios es frecuente en municipios mexicanos, ya sea para administrar un sistema individual o

¹⁰ Cuenca es uno de los quince cantones de la Provincia del Azuay, localizado en la región Centro Sur de la República de Ecuador. Su capital es la Ciudad de Santa Ana de los Ríos de Cuenca, con una población de 417,632 habitantes, de los cuales 331,028 se ubican en el área urbana y 86,604 en el medio rural, <http://www.cuenca.gov.ec/contenido.php?id=9>, consulta del 15 de febrero de 2010.

¹¹ Artículo 31 del Reglamento Interno. En la página web de las Juntas administradoras de Agua Potable (JAAP), el presidente del Consejo Directivo señala que el Proyecto Nero se inició en 1985 con la primera minga (trabajo comunitario) y ya con 17 años lo administra un Consejo Directivo integrado por un presidente, un vicepresidente, un prosecretario, un procurador síndico, un tesorero y tres vocales principales, todos elegidos democráticamente por voto universal, directo y secreto para un tiempo de tres años en el cargo. En este mismo sentido de administración se estima que en Ecuador existen cerca de 3,500 sistemas rurales de agua, según la Evaluación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en las Américas, CEPIS-ONU 2000, y que son operados por las Juntas Administradoras de Agua Potable, <http://jaaps-ecuador.blogspot.com/2010/02/proyecto-nero-con-mal-manejo-financiero.html>, consulta del 15 de febrero de 2010.

¹² Los comités comúnmente se integran por un presidente, un secretario y un tesorero con tres vocales y duran en promedio tres años. En algunos casos se rigen por un reglamento interno aprobado por la asamblea comunitaria.

un sistema múltiple. Cuando el sistema de agua potable comprende una sola comunidad, la administración la lleva un comité elegido en asamblea general con derechos y obligaciones sobre el conjunto de usuarios, y cuando el sistema surte el servicio a dos o más comunidades se eligen comités comunitarios –uno por cada comunidad– y estos a su vez eligen a un comité general. En ambos casos pueden enfrentar conflictos en la administración por falta de pago oportuno de los usuarios, insuficiencia de la cuota acordada que no alcanza para cubrir gastos de mantenimiento y reparación, poco aforo de los afluentes, mermas en la distribución, y población creciente que demanda el vital líquido, entre algunos más.

En aras de mejorar el suministro, los gobiernos locales o municipales han tratado de municipalizar o privatizar el servicio sin haber tenido éxito en el propósito. Los usuarios argumentan, como derecho adquirido por la costumbre, la administración directa por la comunidad. Un ejemplo está plasmado en el Plan de Desarrollo 2009-2012 del municipio de Metepec, Estado de México. Se propuso como estrategia la municipalización de los pozos administrados por comités vecinales, “a fin de tener regularizado su uso y mantenimiento preventivo y correctivo para disminuir mermas en la cobertura del servicio”.

Otro tema de interés, con su natural discrepancia entre quienes están a favor y en contra, es el relativo a la policía comunitaria, modelo de seguridad auspiciado en varios países del orbe como respuesta a las nuevas relaciones de los estados horizontales o no jerárquicos con la sociedad, principalmente en América Latina.¹³ La policía comunitaria, a diferencia de la policía tradicional, se empalma con los intereses de la comunidad local y simboliza compromiso con los suyos o con el conjunto al cual pertenece y, por consiguiente, al que rinde cuentas.¹⁴

¹³ Hugo, Frühling (2003), en su obra *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina*, refiere que en Brasil el fenómeno inició en la década de los noventa, cuando las policías militares preventivas de diversos estados brasileños dieron paso a programas de policía comunitaria, para mejorar las relaciones con la comunidad, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana; en Perú, se sumaron intentos de carácter más sistemáticos y recientes a partir del 2001; en Argentina, las acciones no prosperaron, y en Chile, los carabineros avanzan en un plan estratégico con áreas territoriales pequeñas, denominadas cuadrantes, en busca de intensificar los contactos con la población demandante.

¹⁴ Al respecto el jurista peruano Javier Gamero Kinisita hace un apretado resumen en su artículo: *Globalización del modelo de policía comunitaria o policía de proximidad ciudadana*, en línea, señalando que este modelo se rige por estrategias, tácticas y resultados consensuados con la comunidad que en los últimos años se ha exportado de Occidente a los países en desarrollo en aras de instituirlo como una nueva estructura de policía en sociedades en transición.

En el caso de México, este esquema de seguridad surge ante la ineficacia de las policías preventivas. En la región de la Costa del Sur del estado de Guerrero, es un asunto que se basa en el trabajo colectivo y por consiguiente el servicio es rotativo y gratuito para cada miembro del cuerpo policiaco. Cada prospecto, cumplidos los requisitos preestablecidos por la misma comunidad, es elegido en asamblea general y pasa a formar parte del grupo dependiendo de su lugar de residencia. La administración del servicio de seguridad comunitaria obedece a los usos y costumbres de la región, así se conforman grupos de ocho policías comunitarios en las cabeceras municipales, de seis en las comunidades de población media y de cuatro en los pueblos más pequeños.¹⁵

En el marco del ordenamiento ecológico comunitario, promovido por el Instituto Nacional de Ecología del gobierno federal, se hace mención a la necesidad de conjugar el conocimiento técnico con lo tradicional, en conjugar el manejo del territorio comunitario con el manejo del territorio regional y con ello darle sentido a la administración comunitaria de los usos del suelo y la tenencia de la tierra con las políticas de uso y manejo del territorio (Negrete, 2003).

También es interesante observar que la FAO (2007: X), dentro de su informe sobre *La situación de los bosques del mundo 2007*, contempla que la superficie de los bosques de propiedad comunal y de administración comunitaria se duplicaron de 1985 a 2000, alcanzando, a nivel mundial, un importante 22 por ciento en los países en desarrollo.

Como parte del desarrollo local en México, las comunidades indígenas han tenido oportunidad de llevar a cabo proyectos productivos con el apoyo estatal, de organizaciones no gubernamentales o de inversionistas internacionales, sobre todo en materia turística. En ese proceso de aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, “como es el caso de las comunidades de Acapulco y Atlapulco,¹⁶ dos comunidades indígenas otomíes que han integrado a sus actividades productivas el turismo en el Parque Nacional Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla, mejor conocido como ‘La Marquesa’, que por su organización comunal, que aún prevalece, han logrado instrumentar un manejo

¹⁵ *La policía comunitaria: un ejemplo de justicia popular*, <http://www.leftturn.org/?q=node/1082>, consulta del 12 de febrero de 2010.

¹⁶ Ambas comunidades pertenecen al municipio de Ocoyoacac, Estado de México.

adecuado de sus recursos y por tanto una administración comunitaria para el desarrollo local” (Palafox, 2005: 161) generando sinergias al ecoturismo.

Igualmente, el término administración comunitaria aparece en el lenguaje de la organización social de base o de grupos comunitarios que auto-administran sus recursos para cumplir sus fines constitutivos, ya sean económicos o sociales, y se encuentra en la administración de microempresas y pymes como sucede en Chile donde, ex profeso, existe un portal destinado a la administración comunitaria de éstas: *Hipyme.com* que, a su vez, es un directorio de apoyo a la actividad empresarial de carácter “autogestionable”.¹⁷

Desde luego este enfoque obedece a organizaciones de individuos con intereses inmediatos y temporales que en su rol deben hacer de la administración una cualidad financiera: llevar cuentas claras y entregar cuentas claras como se establece en el Manual número III de capacitación a organizaciones de base, elaborado entre el Banco Mundial y el gobierno de Argentina,¹⁸ para garantizar la cohesión y el desarrollo del grupo, y así generar confianza, lo que podríamos llamar acciones para el fortalecimiento del capital social comunitario, que para Durston (1999: 103), “se entiende [como] el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto”.

Recientemente en México, el concepto administración comunitaria fue foco de atención en las políticas de vivienda del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). A principios del 2009 esta entidad firmó un convenio de colaboración con la desarrolladora Urbi, mediante el cual se implementó, en el municipio de Tijuana, Baja California, el primer modelo de Desarrollo Urbano Integral Sustentable (DUIS) con el compromiso de que las cuotas de mantenimiento recuperadas de los acreditados en la adquisición de su vivienda, se trasladarían a la mesa directiva de la

¹⁷ <http://chile.hipyme.com/index.php>, consulta del 12 de febrero de 2010.

¹⁸ Cuaderno de trabajo III, Capacitación de Organizaciones de Base, Banco Mundial-Coordinación Nacional de Políticas Sociales, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, Argentina, <http://www.cenoc.gov.ar/documentos/cartillas/Cartillas%20BAJA%20RESOLUCION/Administaracion.pdf>, consulta del 14 de febrero de 2010.

comunidad de residentes para que ellos, a través de sus representantes, lleven la administración de ese desarrollo habitacional, acción que han denominado administración comunitaria.¹⁹

Resumiendo, pudiéramos decir que la administración comunitaria es una noción estrechamente vinculada con la organización, tanto de las comunidades territoriales como de las comunidades funcionales y cuya identidad se manifiesta según el sector público o privado al que cada comunidad pertenezca.

1.3 Bases para el estudio de la administración pública comunitaria

Siguiendo con nuestro propósito de conceptualizar y ubicar adecuadamente la palabra administración pública comunitaria, acopiamos aquellos enunciados del estado del arte que son afines o que convergen en la dirección de nuestra teoría y con ello le damos sentido al concepto comunidad local como arena propia de dicho fenómeno administrativo. Establecidas estas condiciones, se sugieren algunos fines en el estudio científico de este segmento, donde la acción de la autoridad auxiliar concretiza la voluntad del Estado.

1.3.1 Elementos en la conceptualización de la administración pública comunitaria

En el rastreo bibliográfico y de artículos, se pudo comprobar que la palabra administración comunitaria es utilizada en diversos temas de la vida asociada, aunque en ningún caso con algún tratado teórico concreto y, por ende, su presencia en el lenguaje administrativo pudiera ser marginal; es decir, una forma simple de denominar a la función que, a nombre de una determinada comunidad, realiza la autoridad de que se han dotado los integrantes de la misma, para lograr los fines de su congregación y mantener la perdurabilidad de su objeto de unidad común, su objeto social.

Bajo esas premisas, la recurrencia del término en estudios relacionados con la comunidad, macro o micro, permite establecer un principio básico importante para nuestro tema central de análisis: la administración comunitaria tiene una

¹⁹ <http://www2.prnewswire.com/cgi-bin/stories.pl?ACCT=PRN12&STORY=/www/story/06-02-2009/0005036494&EDATE>, consulta del 14 de febrero de 2010.

relación directa con el concepto comunidad. Como idea primaria, este hecho es un aditivo en la tarea de investigar el cómo se expresa o tiene razón de ser la administración de cada comunidad local o conjunto de comunidades locales en el contexto del gobierno municipal.

De antemano, la voz administración comunitaria nos indica un proceso operativo que en la comunidad de base social lo realiza una autoridad de carácter civil con un nombramiento específico.

Si bien es cierto que no todas las acepciones del término arriba señaladas coinciden con el concepto teórico que esta investigación se propuso: el estudio de la administración pública comunitaria, sí contribuyen a su conceptualización teórica y empírica.

Tres aspectos recuperamos del estado del arte:

- a) La noción de administración comunitaria que existe en la Comunidad Europea es una institución pública formal. No obstante que su campo de acción se bifurca en dos cauces: hacia la administración interior de los órganos de gobierno de la UE y hacia la administración exterior o sea hacia los estados miembros, no deja de ser una administración pública comunitaria. A esa peculiaridad se añade el que no es obra de un poder ejecutivo en forma, pues no hay la división clásica de poderes en el gobierno de la Unión y por ello la ejecución de la voluntad gubernativa es dada por un cuerpo colegiado con capacidades institucionales supraestatales, la Comisión Europea.
- b) La administración tradicional investida y guiada por los usos y costumbres, ya reconocidos por el Estado mexicano a partir de las reformas a la Constitución Federal de 2001, puede catalogarse como pública al ser la expresión de las autoridades tradicionales de carácter civil.

Esa característica particular en la combinación jerárquica de los cargos civiles, religiosos y agrarios no interfiere en su identidad, pues sólo es administración pública comunitaria cuando se cristaliza como acción

de la autoridad civil que bien puede coexistir con otras autoridades tradicionales comunitarias en el cumplimiento de la voluntad de la asamblea comunal²⁰ o del consejo de ancianos.

- c) La administración comunitaria de algunos servicios públicos como el agua potable, cuya tradición responde a la organización de las comunidades indígenas y que se ha traspulado a comunidades no indígenas, también es posible cualificarla de pública por responder a los mismos argumentos vertidos en el caso anterior. Tal vez para algunos tratadistas esta fórmula correspondería a un modo de concesión; sin embargo, en estricto sentido no lo es por carecer de la contratación de las partes. Aquí la voluntad comunitaria es pieza clave en la administración del servicio y aunque no siempre es reconocida y apoyada por el gobierno local, su realidad es un hecho dentro de nuestras instituciones vigentes.

Pues bien, las ideas expuestas anteriormente son puntos de apoyo en la construcción de la teoría de la administración pública en la comunidad local. No se trata de un concepto arbitrario ni de una noción sin sustento teórico-empírico, por el contrario, es un término apropiado para analizar la función de las autoridades civiles comunitarias en el marco legal en que se desenvuelven y que forma parte del entramado institucional del gobierno local o municipal.

La categoría administración pública comunitaria entonces adquiere sentido de concreción territorial, en tanto que se ubica por debajo del nivel municipal, precisamente en la comunidad básica del edificio estatal y cuya existencia es producto de la socialización del ser humano, que en aras de su sobrevivencia y perpetuación se une y reproduce y busca beneficios mutuos en la energía de todos, teniendo como ancla de su convivencia vecinal, el territorio.

²⁰ La asamblea comunal, es una “instancia de discusión para atender las necesidades y problemas comunitarios relacionados con otros elementos de la vida comunal: poder político, territorio, trabajo y fiestas comunales” (Rendón, 2003: 52). Esa institución es el máximo ente de poder político y por tanto a él se somete quien es el representante oficial tanto al interior como al exterior de la comunidad. Priva entonces lo que el citado autor y otros antropólogos han denominado el sentido de la comunalidad: la voluntad de ser parte de la colectividad es cumplir una obligación con valores de identidad y pertenencia. En el panorama de las autoridades auxiliares municipales encontraremos rasgos importantes de esta cosmovisión indígena.

1.3.2 La comunidad local, nicho de la administración pública comunitaria

En efecto, para comprender el ámbito de la administración pública a nivel de comunidad local y concretar la disertación sobre el porqué se optó por el concepto administración pública comunitaria en este trabajo de investigación y no por el de administración pública comunal o cualquier otro, pretendemos conceptualizar el término comunidad en el mismo fondo de la entidad municipal.

La noción de comunidad cambia de un concepto amplio, diverso y complejo según se trató con anterioridad, a un término de mayor precisión al focalizarse a asentamientos humanos en territorios concretos dentro del ámbito municipal. Por consiguiente su relación está en el vínculo que a través del tiempo se construye entre la población y el territorio, de tal modo que en apoyo de esta interpretación el concepto comunidad se equipara a localidad²¹ o centro de población, palabras de dominio común en el lenguaje burocrático de nuestro país; la primera, de amplia utilidad en las tareas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la segunda, en la legislación municipal y de asentamientos humanos, respectivamente. Dichos conceptos se utilizarán con un sentido de sinonimia.

La intención, sin embargo, es darle al vocablo comunidad todo el privilegio y no a los demás que, en todo caso, servirán de apoyo lingüístico. No obstante la aclaración, es conveniente hacer un breve distingo entre los tres términos, para llegar al porqué de la palabra compuesta: comunidad local que también, para nuestro interés, puede homologarse a las de comunidad de base social y comunidad concreta.

Hay quienes argumentan que comunidad y localidad “no son equivalentes; hay localidades que por conflictos entre sus habitantes no conforman una

²¹ El INEGI toma la definición de localidad que la División Estadística de Naciones Unidas recomienda para el levantamiento censal: “Para los propósitos del censo, una localidad puede ser definida como un grupo [de personas] con características bien definidas y que se distinga de otras (también se le conoce como lugar habitado o asentamiento), en el cual los habitantes viven en series de vecindarios con cuartos independientes y cuentan con un nombre y estatus localmente reconocido. En esta categoría también se ubican las aldeas pequeñas, los campamentos mineros, haciendas, granjas, mercados, aldeas, pueblos, ciudades y otros grupos de población que cumplen con los criterios especificados arriba”, <http://wwwz.inegi.mx/estetin/ficha.asp?idf=96>, consulta del 15 de mayo de 2010.

Las autoridades auxiliares municipales

comunidad, y también comunidades integradas por varias localidades afines” (Estrada y Labazéel, 2007: 452). En el primer caso, es evidente que la comunidad expresa unidad, cohesión social y no divisiones que separen el todo; en el segundo caso, efectivamente existen comunidades que por su tamaño en territorio y población comprenden otras localidades; por ejemplo, una ciudad puede abarcar barrios, pueblos y colonias o una villa incluir en su territorio colonias, cuarteles, secciones, manzanas y pueblos.

Desde ese punto de vista, los dos conceptos no se contraponen, dan una idea de relación complementaria: localidad, indica lugar o sitio que no se entiende sin la comunidad de individuos que lo habitan y lo hacen propio y por lo mismo singular.

En cuanto a centro de población y comunidad, la diferencia conceptual estriba en que centro de población normalmente determina un asentamiento humano con características inherentes a la planeación urbana;²² es decir, comprende una zona urbanizada con previsiones urbanizables y no urbanizables, con reservas ecológicas y productivas en el polígono de la misma, mientras que comunidad explica la congregación de los habitantes en ese espacio territorial, regido por patrones de cooperación y reciprocidad en el mejoramiento de su bienestar común, tanto para aprovisionarse servicios públicos de mejor manera y a menores costos para el erario público, como para enfrentar problemas y adversidades de modo colectivo.

Ahora bien, la pretensión no es confrontar dichos conceptos ni ahondar en su contenido semántico, si no aprovechar su relación para utilizarlos análogamente aunque, de acuerdo con lo dicho, la preferencia es vocablo comunidad. En este trabajo dicho concepto es vinculante con la frase comunidad local, para entender que se trata de asociaciones humanas ubicadas en lugares precisos y plenamente identificados en territorios de base social o de base concreta; es decir, en territorios específicos donde la población delimitada dirime

²² “Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la Autoridad competente se provean para la fundación de los mismos”, Fracción III del artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

reglas propias para su organización y convivencia, y para el usufructo de la propiedad colectiva.

La comunidad local entonces, por su naturaleza de producir bienes e insumos materiales para la subsistencia de sus habitantes también puede corresponder a la comunidad doméstica de que habla Max Weber: “La comunidad doméstica no es igualmente extensa en todas partes; pero si representa la ‘comunidad económica’ más universalmente extendida y abarca una acción comunitaria muy continuada e intensa” (Weber, 2008: 291).

En efecto, la comunidad local no es igual en todas partes, su diferencia está en relación con el desarrollo social y económico que en su evolución histórica ha alcanzado, pudiendo ser desde ciudad y villa hasta ranchería, pueblo y caserío, entre otras manifestaciones.

Por su posición, la comunidad local es una entidad dinámica, avanza o retrocede de acuerdo a las aptitudes y actitudes de sus componentes: personas, recursos del territorio e instituciones. Precisamente en la combinación de sus cualidades y problemas internos con la organización y desarrollo de sus instituciones, es donde adquiere la calidad de comunidad política, que por principio de cuentas “especifica cuando la comunidad no es meramente ‘económica’ y, por tanto, cuando posee ordenamientos que regulan cosas distintas de la posesión económica de bienes y de la prestación de servicios”, pues la constitución de la comunidad política supone “un ‘ámbito’ o dominio, la posesión de poder físico para afirmarlo y una acción comunitaria que no se agote en el esfuerzo económico para la satisfacción de las comunes necesidades, sino que regule asimismo las relaciones entre los hombres que lo habitan” (*Ibíd*: 661 y 662).

Así, la comunidad local representa un conjunto de personas que conviven y se relacionan en un territorio específico, el cual las identifica y arraiga, donde cooperan y se incentivan mediante acciones de solidaridad, protegen o afectan su medio ambiente, aprovechan o mal aprovechan sus recursos disponibles. También la comunidad local es un lugar de identidad territorial, de domicilio originario o de nacimiento, con usos y prácticas particulares y con signos de cohesión y desarrollo propios.

Las autoridades auxiliares municipales

La comunidad local es un conjunto de valores y la construcción de voluntades adheridas por relaciones de vecindad e intereses comunes, dirigidos por quienes, de modo alterno y periódico, asumen los cargos civiles.

De este modo y siguiendo con Weber, podría decirse que la comunidad local es una forma política de organización de fuerza hacia adentro y hacia afuera, lo que significa que en su interior existe la coacción para conservar el todo. “Pues el poder de la propia organización política significa para ellos [los miembros] un poder propio y un propio sentimiento de prestigio” (*Ibíd*: 669) que se manifiesta hacia afuera, tal vez no como exigencia de expansión sino como signo de identidad, donde el prestigio es una búsqueda continua que, al darle su propio cariz, la distingue de otras organizaciones. En esos afanes, también influye el poder hacia el exterior para negociar y obtener beneficios a su progreso y, de ese modo, adquirir renombre en la clasificación política de las diversas comunidades y cuyos requisitos evocan su desarrollo.

En fin, la comunidad local da la noción de una concreción territorial, con un imaginario de límites y colindancias que demarca la circunscripción en que una congregación de gentes cohabita y se autodetermina, no aisladamente sino en un sistema de redes de interdependencia. No es sólo espacio geográfico de cualquier asentamiento humano sino el ámbito de competencia de la autoridad que en su favor le impone el Estado.

La comunidad local es la arena donde la cercanía de las relaciones vecinales es continua y llevadera, los conflictos de intereses que encierra demandan cordura y entendimiento. Es donde la autoridad está inmersa en los problemas y en sus soluciones, de tal modo que encabeza situaciones reales y procura respuestas concretas. Es “[...] como una red de agentes y relaciones que se establece en un territorio concreto” (Ahedo e Ibarra, 2007: 196).

Lo anterior permite enfatizar, desde el punto de vista lógico, la utilidad del término administración pública comunitaria para centrar la atención en que es la acción de las autoridades auxiliares municipales en la comunidad local y obviar el de administración pública comunal, debido a su relación jurídica y política directa con la administración pública municipal, según se puede observar en los tratados de administración pública de las comunas de países

como Chile y Francia. Cuando se habla de administración comunal o acción del gobierno de la comuna, de inmediato se enlaza con el municipio y no podría ser de otra forma en cuanto la comuna es equivalente a la institución municipal.

1.3.3 Los fines del estudio de la administración pública comunitaria

Después de lo expuesto, cerramos este primer capítulo con el análisis de las siguientes preguntas ¿Por qué estudiar la administración pública comunitaria a que hemos hecho referencia? ¿Qué interés conlleva explorar un segmento más de la acción territorial del Estado? ¿Es un asunto que merezca atención de parte de la Ciencia de la Administración Pública? ¿Puede ser también una cuestión de la Ciencia Política? Las interrogantes prescritas irán teniendo respuesta a lo largo del presente estudio, mientras tanto haremos un ejercicio teórico-conceptual general para sustentar la idea de su estudio.

Dice José Juan Sánchez (2001: 115): “La administración pública, como actividad del hombre, puede ser objeto de investigación sistemática y de estudio, para descubrir los principios que expliquen objetiva y racionalmente los procesos administrativos, para influir de manera directa en ellos”. Y como la administración pública es un proceso inacabado y siempre en condiciones de reformarse para cumplir eficientemente los mandatos del Estado, constantemente está en la mira del conocimiento científico o de los estudiosos de la Ciencia de la Administración Pública que, desde la teoría, aportan a su mejoramiento y desarrollo.

En este contexto, “se espera que la Ciencia de la Administración Pública genere conocimiento útil a fin de hacer más eficaz y eficiente la acción organizada del Estado (Sanabria, 2002; 27) para atender y satisfacer las demandas sociales en condiciones de racionalidad y de valor social, donde los impactos en el bienestar individual y colectivo estén más allá de los simples resultados aritméticos en el cumplimiento de las metas programadas.

Pasar de la común valoración numérica a la valoración en la satisfacción de la población por saberse comprendida, correspondida y atendida en sus demandas, es reconocer que “El estado tiene la misión preeminente de ordenar

una situación social básica en donde la búsqueda de la propia felicidad sea factible al individuo” (Robles, 1992: 218) y así a la comunidad.

La reflexión académica de hechos como el que nos ocupa, no es simple curiosidad personal sino también necesidad en el descubrimiento de otros componentes del ámbito local ampliamente tratado en el campo de las ciencias sociales. “Curiosidad y necesidad son los motivos esenciales subyacentes en la investigación humana. O intentamos comprender el mundo que nos rodea en aras del conocimiento, o intentamos comprenderlo para poder proteger o mejorar la situación que nos depara. En cualquier caso nuestro conocimiento conlleva a menudo, al menos potencialmente, la aceptación de ciertos modos de perfeccionar las cosas que descubrimos. En otras palabras, cuanto más sabemos sobre nuestro entorno social y físico, mejor pertrechados estamos para actuar sobre él. Y esto se aplica tanto a nuestro conocimiento de la política como al de otras materias” (Manheim, 1999: 15).

El interés por analizar este sector de la administración pública es una tarea pendiente que puede responder a una serie de cuestiones sociales, económicas, políticas y culturales en la vida actual del Estado, caracterizado por la búsqueda de su transformación a la democracia y por su inherente condición a descentralizarse tanto hacia sus componentes políticos como hacia la misma sociedad que interviene cada vez más en los asuntos públicos y demanda cambios en las instituciones y en las organizaciones estatales.

Ha cambiado ese criterio burocrático de concebir a la sociedad “como una realidad a ser gobernada por considerarla atrasada, incompetente, dividida, incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno” (Sánchez, 2002: 334). Ahora la sociedad civil actúa y en ocasiones se adelanta a la acción del gobierno, cuestión que obliga a repensar, desde el fondo del engranaje estatal, el quehacer y hacer gubernamentales y aprovechar con eficacia y eficiencia las diversas estructuras institucionales existentes en los diferentes niveles de decisión política.

Corresponde pues a la Ciencia de la Administración Pública abordar el vehículo de la administración pública comunitaria y desentrañar los diferentes aspectos que la conforman para afinar detalles, arreglar defectos, cambiar artefactos

e impulsar su fortalecimiento y, de esa forma, garantizar la ejecución de la voluntad del Estado en cualquier parte de su *imperium*. Esta medida puede contribuir al replanteamiento de la administración pública, partiendo desde el núcleo de la organización política y administrativa del Estado nacional; es decir, desde la misma comunidad local.

Actualmente el campo de estudio de la administración pública en nuestro país comprende las tres parcelas tradicionales de su organización institucional: administración pública federal, administración pública estatal y administración pública municipal. Sin embargo, una veta administrativa importante necesita de exploración de la Administración Pública, encargada de estudiar la esfera de las actividades del Estado en el ámbito de sus diferentes componentes territoriales.

Las evidencias sobre el particular pueden ser referentes básicos en la construcción de la teoría de una administración de base territorial, pues de esa relación es posible esperar “que la Ciencia de la Administración Pública genere conocimiento útil a fin de hacer más eficaz y eficiente la acción organizada del Estado para satisfacer necesidades públicas” (Sanabria, 2002: 27). Es decir, comprender y resolver problemas de interés general con el brazo ejecutor del Estado, requiere “[...] moverse constantemente del mundo de la teoría al de la acción” (Ostrom, 2009: 87) en una relación concomitante o simultánea para llegar a un mismo objetivo.

En la afirmación genérica de que “Los municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades” (Desongles y Martos, 2002: 197), se ha pasado por alto el estudio de las instituciones que el propio Estado ha creado en sus cimientos y las cuales son elementos activos del sistema de instituciones municipales.

Las reglas que prefijan un nivel inferior al municipio aparecen en la legislación de los estados nacionales o subnacionales. Un ejemplo lo encontramos en el artículo 45 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local de España:

1. Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las Leyes.

La administración “Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza” (Sánchez, 2001: 122). En esa interacción entre decisión y ejecución de la decisión, estriba la idea de que también es un área que corresponde estudiar a la Ciencia Política. “La administración pública es una disciplina autónoma, pero íntimamente vinculada a su ciencia progenitora: la política (Guerrero, 1982: 32). No es posible explicar la administración pública comunitaria sin conocer el papel político que juegan quienes la hacen realidad y que, desde luego, ejercen un tipo de poder, tal vez muy acotado por el marco legal pero con las capacidades de coerción suficientes para dirigir, controlar y administrar al conjunto. La Ciencia Política estudia los fenómenos políticos y el que representan las autoridades auxiliares municipales es precisamente un fenómeno político, que debe investigar este campo de las ciencias sociales.