



**EL COLEGIO
DE SONORA**

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

**Participación ciudadana y políticas públicas culturales.
Aproximación de lo municipal a partir del primer año de trabajo de las
administraciones Hermosillo 2015-2018 y 2018-2021.**

Tesis presentada por
Oscar Joel Mayoral Peña

Para obtener el grado de
Maestro en Ciencias Sociales

en la línea de Investigación Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Director de tesis: Dr. Víctor S. Peña

Hermosillo, Sonora. México.

Enero, 2020.

A Kena, Lisi y René

Agradecimientos

Gracias a El Colegio de Sonora y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la oportunidad que me brindaron para realizar esta maestría; a mi director de tesis, Dr. Víctor S. Peña, por el apoyo, las enseñanzas y el ejemplo a seguir; a mis lectores y asesores Mtra. Marisol Bárbara Calzada Torres, Dra. Rosana Méndez Barrón y Dr. Daniel Schugurensky, por su valiosa retroalimentación y por acompañarme durante el proceso; a todas las personas que contribuyeron de manera directa o indirecta para la conclusión de este trabajo de investigación, en especial a quienes compartieron conmigo un poco de su vida en las entrevistas y la revisión documental; al Instituto Municipal de Cultura y Arte de Hermosillo y el personal que facilitó mi estancia; a mis compañeros de generación por su entusiasmo y apoyo solidario en todo momento; a toda mi familia por su ayuda moral y económica, especialmente: Mamá, Pupy, Kena, Lisi y René.

Contenido

Resumen	VI
Introducción: El desencuentro entre artistas y gobierno, un problema de participación ciudadana	1
I. Los actores y su espacio: una aproximación al campo de la cultura.....	2
II. Preguntas, hipótesis y objetivo de esta investigación	6
Preguntas	7
Hipótesis	7
Objetivo general	8
III. Por qué hablar de participación ciudadana y políticas culturales.....	8
IV. Cómo, dónde y qué buscar: decisiones metodológicas	11
Capítulo 1. Estado del arte: Las voces en torno a la participación ciudadana	17
I. Aproximación a la participación desde Rousseau	17
II. La democracia participativa y sus dimensiones	21
III. La participación ciudadana: tipos y dimensiones	24
IV. Perspectivas de análisis de la PC	29
V. Enfoques conceptuales y teóricos de la PC	31
VI. La PC como entramado de relaciones entre actores	33
VII. La PC en el municipio	35
VIII. PC y políticas culturales	37
Capítulo 2. Escenario conceptual: cultura, democracia y participación.....	40
I. Del cultivo del espíritu al desarrollo cultural planificado	41
II. Democracia participativa, participación ciudadana y políticas culturales	44
III. Mecanismos formales, mecanismos informales, perro guardián.....	52
Capítulo 3. Escenario histórico: una relación extendida en el tiempo.....	55
I. El poder y la cultura.....	56
II. El devenir de la PC en México	60
III. Reflexiones sobre el contexto del caso.....	66
Capítulo 4. Aproximación empírica: Ecosistema hermosillense de la participación ciudadana cultural.....	68

I. Boceto de la ciudad.....	68
II. El gobierno de Hermosillo.....	70
III. Reflexiones sobre la gestión del desarrollo cultural en Hermosillo	73
IV. El gremio cultural	77
V. Las rutas formales del desarrollo cultural planificado.....	79
A. Tipo de participación en la formulación de las políticas culturales.	80
B. Forma de acceso ciudadano a la interfaz.	81
C. Tipo de interfaz según la función del actor cultural.	82
D. Tipo de transparencia en el manejo de información.....	84
Descripción de las interfaces socio-estatales formales de cultura en Hermosillo	85
Análisis cualitativo de las instituciones formales en relación con lo observado.....	96
Conclusiones preliminares a partir de las interfaces socio-estatales formales	102
VI. Las rutas informales de la cultura.....	105
Ecosistema cultural: modelo de las relaciones entre el gremio y el gobierno	106
Los perros guardianes de la cultura	108
Conclusiones preliminares a partir de las interfaces socio-estatales informales	119
Conclusiones: Una ruta para el encuentro entre gobierno y artistas	121
Poder y cultura tras bambalinas: la cascada de la decisión	124
Recomendaciones	126
Bibliografía.....	128

Resumen

Existe una añeja relación entre el poder y el arte, tan antigua como la humanidad misma. Aunque el poder muda de manos -de las élites religiosas a las monarquías, de los estados absolutistas y las democracias a las élites financieras- el arte lo acompaña en todo momento como aliado, pero también como adversario. Por su parte, el mundo del arte evoluciona de la simple imitación de la naturaleza a la construcción de significados profundos que imprimen sentido a la vida de las comunidades y de las personas, lo que se entiende como cultura.

En el espacio de esta relación, se desarrollan las obras más importantes de la cultura y el conocimiento, se legitima el poder, se reproducen las estructuras sociales, las creencias y las ideologías, se tienden puentes con el resto de la sociedad y se crea un marco de significado para la existencia de los individuos que lo habitan. Sin embargo, es una relación que entraña un permanente conflicto. Theodor Adorno, filósofo y músico, lo observó críticamente al señalar que el interés del estado por la cultura es solo utilitario. Por su parte, Zygmunt Bauman lo dice de manera menos elegante al afirmar que “la preocupación de las artes por bocetar alternativas imaginarias al estado prevaeciente de las cosas, las coloca en el papel de rivales de la administración”; por eso existen muchas razones, continúa Bauman, para que “los administradores y la gente de las artes se detesten.” (Bauman 2011, p. 91).

En el contexto mexicano, desde la década de los 70, puede hablarse de un divorcio entre ambos mundos, ya que los gobernantes han dejado de escuchar las voces de intelectuales como Justo Sierra, José Vasconcelos y Octavio Paz. Las decisiones de gobierno están lejos de reflejar las necesidades de la población. El tránsito hacia la gobernanza democrática y la incorporación de mecanismos de participación ciudadana no han rendido frutos suficientes.

El sector cultural del municipio de Hermosillo, Sonora, ofrece un caso para estudiar este conflicto, a partir de un cambio institucional con propósito democratizador impulsado desde la presidencia en octubre de 2018, el cual supone un cambio en la relación entre el gobierno y el gremio cultural. El cambio viene precedido por múltiples reacciones de actores individuales que expresan sus inconformidades en foros, medios impresos, electrónicos, redes sociales e interacciones personales; son los mismos actores que entran en escena cuando el gobierno requiere de especialistas para implementar acciones en materia de cultura.

De tal manera que el planteamiento del problema observa dos niveles: a) el individual, donde se manifiesta la mínima expresión de la relación, por medio de rituales y prácticas que regulan la interacción cotidiana del actor cultural y el gubernamental; y, b) el sistémico, donde gremio cultural y gobierno son actores colectivos que se relacionan mediante leyes, reglamentos y convenios. El estudio se realiza desde la perspectiva de las políticas públicas, ya que se analizan acciones/decisiones que tienen impacto público o que se realizan con recursos del erario. El tema es participación ciudadana por tratarse de

interacciones entre gobierno y sociedad. La unidad de análisis es la interfaz socio-estatal, es decir, el espacio de interacción y sus reglas. El enfoque teórico es el nuevo institucionalismo, a partir del cual, Douglas North afirma que las reglas informales, que guían la convivencia humana, son más persistentes que las reglas escritas.

Para acercarse a la comprensión del fenómeno se busca explicar cómo, el gobierno municipal de Hermosillo, gestiona la participación ciudadana formal e informal para la decisión pública en materia de cultura. Se retoma el modelo de democracia participativa de J. J. Rousseau como fundamento de la participación ciudadana. Se propone un modelo de análisis que relaciona la participación ciudadana con la gestión gubernamental a partir de cuatro dimensiones de las interfaces socio-estatales, las cuales responden a las preguntas específicas de esta investigación para conocer cuáles son las consecuencias de la participación, quién y bajo qué criterios incluye a los ciudadanos, cuáles son las reglas que deben seguir los participantes, con qué elementos se negocia y se decide, y cómo cambia la participación si cambia el partido en el poder.

El análisis comprende los niveles individual y sistémico a partir de un modelo de Boushey, Jones y Workman (2006), en un corte temporal determinado por un cambio institucional formal que sirve para contrastar dos administraciones municipales encabezadas por partidos opositores. La metodología considera la revisión documental para observar la dimensión formal de las relaciones entre gobierno y gremio cultural, la cual está sustentada en la letra de acuerdos internacionales, constituciones políticas, leyes y reglamentos. Por otra parte, la dimensión informal se aborda mediante la triangulación de entrevistas en

profundidad a informantes clave, ya que plantea tres metáforas que invitan a profundizar en los significados de las relaciones entre los actores. Las metáforas que dan rumbo y contenido a la investigación son las siguientes:

a). El ecosistema de la participación. A partir de los planteamientos centrales de la 18ª Conferencia Internacional del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, se piensa esta como un ecosistema en el que las instituciones de gobierno y, en este caso, el gremio cultural, conviven de manera transversal mediante una serie de mecanismos y reglas yuxtapuestas que se adaptan y articulan respondiendo a factores como la confianza, el poder y las causas compartidas. Los actores se desenvuelven en diversas dimensiones no solo como productores y consumidores dentro del terreno de juego.

b). El perro guardián. En su clásico artículo *The science of “muddling through”*, Charles Lindblom (1959), dice que en políticas públicas casi cada interés tiene su defensor, representado por un perro guardián. En este caso, la expresión mínima de la relación entre poder y cultura son dos perros guardianes de sus intereses personales y de los de su equipo, que buscan adaptarse y sobrevivir dentro del ecosistema. Un impulso vital, que algunos llaman *por amor al arte*, propicia su permanente encuentro que los convierte en los protagonistas del juego.

c). La ruta de la decisión. A partir de lo observado, se plantea una secuencia de valores que guían las decisiones en el campo del desarrollo cultural planificado por el gobierno. Los que determinan la decisión pública son evidentes e inmediatos. Hay

otros valores superiores que no son considerados. Las interacciones y dinámicas que producen tales valores determinan las reglas del juego, unas explícitas y otras tácitas.

La hipótesis que se comprueba a lo largo del trabajo enuncia que en la formulación de las políticas culturales, el gobierno municipal de Hermosillo favorece la participación informal sobre la formal con independencia del partido en el poder. En otras palabras, se plantea un caso de la tesis de North en que las instituciones informales permanecen a pesar de los cambios institucionales. El objetivo de la investigación es explicar y modelar estos rituales, instituciones informales o reglas no escritas que sustentan la red de relaciones que aportan dinamismo al desarrollo cultural. Una intención subyacente es dar luces para una convivencia más efectiva en el contexto posmoderno en el que la hiperlegislación y la hiperinstitucionalización dan muestras de su ineficacia, y no sólo se habla del sector cultural: estos amigos y enemigos íntimos, incluyen a toda la ciudadanía y a todo el gobierno.

*No me acomodo, doblo los codos,
no hay lugar para un gigante
que al levantarse crece más.
Pero si falta para una causa el ir detrás,
de repente me meten todos a su corral.*

El gigante,
Gerardo Peña

Introducción: El desencuentro entre artistas y gobierno, un problema de participación ciudadana

Desde finales del siglo XX, la democracia parece haber ganado la carrera de los sistemas de gobierno cuando gran parte de los países a nivel global dan forma a alguna de sus múltiples expresiones. Sin embargo, a dos décadas de iniciado el siglo XXI, no atraviesa su mejor momento debido a la reproducción de fallas institucionales como la corrupción y el abuso de poder; fallas financieras como la ineficiencia y el endeudamiento; sesgos autoritarios como el hiperpresidencialismo y el populismo; y la percepción generalizada de su incapacidad para enfrentar los vertiginosos cambios globales y conducir eficazmente “la acción colectiva de sus sociedades” (Aguilar 2019).¹ Por otra parte, la distinción artificial entre gobernantes y gobernados ha provocado un distanciamiento que resulta en “contradicciones políticas que hacen más patentes los efectos nocivos de la concentración del poder” (Montesinos 2004, 93). Lo anterior, sumado a las crecientes expresiones de insatisfacción y decepción que se hacen visibles gracias a los cada vez más diversos y accesibles medios de comunicación digital, no resta legitimidad a los gobiernos elegidos democráticamente, pero deja en claro que el tradicional modelo de decisión y gestión estatal, fundamentalmente jerárquico (Peña

¹ Aguilar, L. (2019). *La efectividad del gobierno*. [Borrador de trabajo]. XXXI Congreso Iberoamericano de Municipios Guadalajara, Jal. 21 de noviembre 2019. Universidad de Guadalajara.

2014, 10), no está alcanzando la efectividad requerida, como principio fundamental del gobernar democrático.

En este contexto, el enfoque de la gobernanza pone el acento en la necesidad de un proceso de gobierno que logre construir un conocimiento colectivo causal basado en una racionalidad multidimensional con diversidad de actores, de enfoques, de recursos y de capacidades de adaptación. En otras palabras, apunta a la resignificación de la relación entre el gobierno y la ciudadanía, más allá del discurso optimista sobre las bondades de la participación ciudadana. La presente investigación hace un análisis de este proceso en construcción desde el campo de la cultura.

I. Los actores y su espacio: una aproximación al campo de la cultura

El gobierno municipal de Hermosillo tiene entre sus atribuciones formular políticas públicas en beneficio del desarrollo cultural de la comunidad, en este texto, llamadas políticas culturales. El organismo encargado directamente de dicha tarea es el Instituto Municipal de Cultura y Arte²; sus acciones incluyen el fomento, la difusión y la protección de las

² En su exposición de motivos: “El Instituto Municipal de Cultura y Arte de Hermosillo tiene la encomienda de promover, desarrollar, transmitir y fortalecer la cultura, no solo como un conjunto de valores estéticos e históricos, sino como uno de los principales vínculos de la sociedad.

El Reglamento Interior del Instituto Municipal de Cultura y Arte de Hermosillo responde a las necesidades de las políticas y actividades culturales establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo, el programa operativo de la dependencia; y complementa los distintos lineamientos designados por su Junta de Gobierno y la normatividad vigente.” (Reglamento Interior del Instituto Municipal de Cultura y Arte (IMCA) del Municipio de Hermosillo. Tomo CXCIX, No. 31, Sección I del Boletín Oficial del Estado de Gobierno de Sonora. Lunes 17 de abril de 2017, p. 3).

manifestaciones culturales, las expresiones artísticas y el patrimonio cultural del municipio. Bianchini, citado por Rausell y Martínez (2005), dimensiona la amplitud y complejidad de la cultura como sujeto de gestión municipal al enumerar los recursos que el concepto encierra:

a) el patrimonio histórico, artístico, arqueológico y antropológico; b) la imagen externa del territorio que se expresa a través de las canciones, los mitos, la gastronomía las guías turísticas, los reportajes de las revistas, la radio o la televisión y las representaciones culturales; c) el repertorio de productos y capacidades productivas locales en el ámbito de la artesanía, la industria y los servicios; d) el ambiente físico que comprende el patrimonio arquitectónico, el paisaje y la topografía del territorio; e) la calidad de los espacios públicos (Rausell y Martínez 2005, 3-4).

Un sector de la población, al que se denominará gremio cultural,³ se involucra de manera orgánica y voluntaria en las diversas fases del proceso de políticas culturales,

³ El gremio cultural se entiende como la parte de la sociedad civil que se relaciona de manera consciente e intencional con el trabajo cultural, ya sea como productor o como receptor. En términos de Cornejo (1985, 5) son creadores, trabajadores, difusores y estudiosos de la cultura. Para este trabajo, se contempla como parte del gremio a artistas creadores, investigadores, docentes, estudiantes, artistas ejecutantes, intelectuales, críticos, y todos los especialistas relacionados con el campo como gestores, profesionistas, técnicos, empresarios, representantes artísticos o mángeres, periodistas, consumidores de servicios y productos culturales también llamadas audiencias, así como

mientras mantiene una postura crítica y un activismo constante, materializando con estas acciones el concepto de participación ciudadana (PC).

Las diversas vías formales, que buscan dar cauce estructurado y al mismo tiempo ejercer control sobre esta participación mediante sofisticadas instituciones (Mathews 2014, 28), compiten con otro conjunto no menos diverso de mecanismos informales, que imprimen dinamismo a la participación mientras se abren paso como seres vivos dentro de un ecosistema, cuya garantía de supervivencia es su impacto en la decisión pública. Estos últimos están sustentados en prácticas y valores heredados⁴ de generación en generación, que han dado forma a una relación de permanente colaboración y conflicto entre los miembros del gremio (actores culturales) y los funcionarios públicos (actores gubernamentales).⁵ Actores y causas, reglas escritas y no escritas, valores e intereses, formas de equilibrio y conflicto, intenciones explícitas y tácitas para la construcción de significados sociales, organizaciones y grupos que aportan sentido de pertenencia, escenarios de encuentro, influencias ambientales, contexto económico, político y social, en conjunto forman el

los pueblos originarios depositarios de la identidad, los valores y las prácticas culturales fundamentales de cada comunidad.

⁴ “[...] limitaciones formales, por ejemplo, normas que idean los humanos, como [...] limitaciones informales, tales como acuerdos y códigos de conducta.” (p. 14). “[Las limitaciones informales] provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura.” (p. 55) Douglas C. North. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Estado Unidos: Cambridge University Press.

⁵ En términos de Víctor S. Peña, los actores gubernamentales son “ciudadanos, a fin de cuentas, cuyo diferencial se encuentra en que reciben una remuneración para tomar decisiones” (2016, 83). Gerardo Cornejo se refiere a estos como burócratas y “políticos de la cultura” (1985, 5).

ecosistema de la participación ciudadana para las políticas culturales del municipio Hermosillo.

La construcción conceptual de estos espacios de PC se centra en los procesos de decisión –ámbito que Herbert Simon (1985) propuso como enfoque para conciliar la racionalidad exhaustiva con la elección real–; particularmente, en los que implican interlocución, deliberación, negociación y equilibrio –ámbito que Luis F. Aguilar (2016, 102) señala como zona inexplorada dentro de las teorías de la democracia sobre las que se fundamenta la nueva gobernanza–. Su análisis permitirá describir y explicar la manera en que el gobierno municipal gestiona la PC en las políticas culturales en ambos escenarios: (a) el de las instituciones formales sustentadas en leyes y reglamentos de planeación, fomento cultural y participación ciudadana, en el Plan Municipal de Desarrollo, en el Programa Operativo Anual, y en los mecanismos creados para tal fin; y, (b) el de las instituciones informales que proliferan inadvertidas en las prácticas cotidianas, las perspectivas personales, la cultura, las relaciones, la cooperación y el conflicto entre ambos actores, y se manifiestan mediante decisiones y acciones públicas.

El presente caso se acota al primer año de trabajo de dos administraciones encabezadas por partidos opositores y de alternancia en el gobierno municipal de Hermosillo: Partido Revolucionario Institucional (PRI, 2015-2018) y Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA, 2018-2021). A partir de este corte, se configura el ecosistema de la participación en dos contextos políticos entre los que se presumen cambios en el ejercicio del poder y, por consiguiente, en las instituciones que prefiguran las interacciones y transacciones para la toma de decisiones públicas. Finalmente, este trabajo se sitúa como un caso particular de la tesis de Douglas C. North (1990, 36-37) acerca de la persistencia y la

preeminencia de las reglas informales sobre las formales con independencia del cambio institucional,⁶ tal como se plantea en la hipótesis.

II. Preguntas, hipótesis y objetivo de esta investigación

Se comienza por indagar la forma en que se relaciona el gremio cultural con el gobierno municipal para la toma de decisiones con impacto público. Para facilitar el análisis se determinan dos niveles: (a) sistémico, el cual considera a ambos agentes como organizaciones que se relacionan bajo reglas escritas y pretendidamente universalistas,⁷ que conforman en lo general la esfera de las instituciones formales; (b) individual, asociado a la interacción personal cotidiana y por consiguiente a la esfera de las instituciones informales (North 1990, 54), ya que atiende la expresión mínima, aunque más profunda, de la relación. Asimismo, se seleccionan dos contextos políticos que permitan analizar sus diferencias y similitudes en relación con el objeto de estudio. A partir de lo anterior, se propone la pregunta general y sus específicas.

⁶ “lo más notable [...] es la persistencia de tantos aspectos de una sociedad a pesar de un cambio total de las normas.” North (1990) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*.

⁷ Guillermo O’Donnell llama reglas universalistas a los derechos con carácter incluyente y formal asignados por los regímenes democráticos a todos los ciudadanos por igual, reconociendo de esta forma que “cada adulto porta consigo la autoridad potencial de participar en las decisiones de gobierno.” (O’Donnell 2000, 537).

Preguntas

¿Cómo el gobierno municipal de Hermosillo ha gestionado la participación ciudadana formal e informal para la decisión pública en materia de cultura?

Con la finalidad de trazar una ruta hacia la respuesta y delinear una estrategia metodológica para esta investigación, se desagregan las siguientes preguntas específicas:

- a. ¿Qué consecuencias tiene cada uno de ambos niveles de PC en la formulación de las políticas culturales?
- b. ¿Quién introduce la PC en los planes y programas de cultura municipal, mediante qué métodos y bajo qué criterios?
- c. ¿Cuáles son y cómo operan las reglas formales y los mecanismos informales de PC en la definición de las políticas culturales?
- d. ¿Qué elementos se colocan en la mesa de deliberación, negociación y decisión?
- e. ¿Cambia la PC si cambia el partido en el poder?

Del planteamiento del problema, se adelanta una respuesta general a manera de hipótesis de investigación que servirá de guía a lo largo del trabajo.

Hipótesis

De acuerdo con North, incluso el cambio institucional más completo “no puede entenderse cabalmente sin explorar la sobrevivencia y persistencia de muchas limitaciones informales”

(1990, 36) que conectan el pasado con el presente, conservando la esencia de toda sociedad. Basado en lo anterior, el presente estudio busca comprobar que *en la gestión de la PC para la formulación de las políticas culturales, con independencia del partido en el poder, el gobierno municipal de Hermosillo favorece los mecanismos informales, sustentados en relaciones individuales equilibradas por intereses compartidos entre agente cultural y agente gubernamental, sobre los formales, establecidos y regulados por la ley.*

Objetivo general

De la pregunta general se desprende el objetivo de explicar cómo el gobierno municipal de Hermosillo gestiona la participación ciudadana formal e informal para la decisión pública en materia de cultura. Por otro lado, subyace la motivación de modelar un mecanismo de PC que capitalice la racionalidad colectiva a partir de lo que Habermas (2006) llama la *esfera pública salvaje*, y Dzur (2012) postula como *desorganización racional*, de fácil acceso a toda la población y adecuado a las condiciones de máxima transparencia que exigen los tiempos actuales.

III. Por qué hablar de participación ciudadana y políticas culturales

Como se ha mencionado, el poder y la cultura siempre han sido mundos en permanente enfrentamiento y mutua necesidad, sin embargo, los recientes regímenes tecnocráticos neoliberales, han provocado un distanciamiento entre la figura del intelectual y el tomador de decisiones gubernamentales (Vázquez 2014; Villegas 2013) propiciando una administración “hostil a la participación democrática y despreocupada en los problemas sociales” (Babb 1998). El presente trabajo nace de la inquietud por conocer, describir y

explicar los procesos de decisión/acción pública en materia de cultura que pueden representar la oportunidad de un mayor acercamiento entre ambos mundos en el contexto del municipio de Hermosillo. A continuación, cinco ideas que lo justifican.

- i. **Pertinencia teórica del presente estudio de caso.** En 2018 el municipio de Hermosillo experimentó un cambio institucional al abrir por vez primera una convocatoria ciudadana para nombrar al titular de Cultura y Arte en el contexto de una transición política. Por una parte, esto representa una oportunidad para analizar el caso bajo la tesis del nuevo institucionalismo acerca de la persistencia de las restricciones informales sobre los cambios formales. Por otra, es un acercamiento al ámbito de los procesos de decisión, tema relevante para la nueva gobernanza, pues según el reto planteado por Luis F. Aguilar,

no tenemos conocimiento suficiente acerca del modo como ocurre la interlocución y negociación que practican los actores gubernamentales y sociales durante el proceso deliberativo en el que construyen el contenido de la decisión directiva y lo validan, el modo como perfilan y fraguan sus acuerdos. (2016, 101)

- ii. **Relevancia de la cultura como pilar para el desarrollo sostenible del planeta** (Hawkes 2001, 25). La cultura es un elemento fundamental junto con las otras “tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental” (Alonso Moreno 2016). Así lo postulan la Organización de las Naciones Unidas

para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030/Meta 11.4. Desde este supuesto se estudiará la PC en materia de cultura en Hermosillo.

- iii. Esfuerzos internacionales hacia la apertura gubernamental “bajo los principios de la transparencia [...], la participación y la colaboración”** (Ramírez- Alujas 2011). En 2016 sumaban más de sesenta los países que ponían en su agenda el tema del gobierno abierto (Peña 2017, 9) como una forma de mejorar su capacidad, eficacia directiva, y legitimidad en tiempos políticos inciertos. En este contexto, el presente trabajo busca conocer los mecanismos de PC en el ámbito cultural de Hermosillo, la forma en que se activan, operan y dan resultados, con la intención de recomendar estrategias de mejora.
- iv. Pertinencia de la participación de los miembros del sector cultural en el diseño e implementación de políticas públicas.** En la historia del México moderno puede identificarse una productiva relación entre el gobierno y el gremio cultural personificado en figuras como Justo Sierra, José Vasconcelos y Jaime Torres Bodet, que ha dado como fruto importantes instituciones que hasta la fecha marcan el rumbo del país. El estado de Sonora y, en especial, el municipio de Hermosillo también es testigo de esos beneficios, como se observa durante el mandato de Samuel Ocaña de 1979 a 1985, quien de la mano de intelectuales como Gerardo Cornejo Murrieta y Rómulo Félix Gastélum establece las principales instituciones culturales del estado. Este tema permitirá conocer mecanismos efectivos de PC para aprovechar el bagaje intelectual del sector.

- v. **Flexibilidad del trabajo cultural para brindar oportunidades de desarrollo a las personas.** La gestión cultural y sus beneficios sociales muestran mayor capacidad de gestión, inclusión y resiliencia que otros espacios de desarrollo como el sistema educativo, los programas sociales y el mercado laboral gracias a “la transversalidad y sostenibilidad de la cultura como parte [...] del mejoramiento de la vida humana, hecho olvidado en los modelos de desarrollo aplicados hasta [el] momento.” (Licona Calpe 2004).

IV. Cómo, dónde y qué buscar: decisiones metodológicas

El tema de esta investigación es *Participación ciudadana y políticas públicas culturales. Aproximación de lo municipal a partir del primer año de trabajo de las administraciones Hermosillo 2015-2018 y 2018-2021*. El objetivo es conocer cómo gestiona el gobierno municipal “la implicación de la sociedad civil en el diseño y desarrollo de políticas públicas” en materia de cultura (Pascual i Ruiz y Dragojević, 2007, p. 23), en otras palabras, explicar las interacciones entre funcionarios y ciudadanos dentro de los procesos del desarrollo cultural planificado. Por lo tanto, la unidad de análisis es la interfaz socio-estatal, entendida como el espacio de interacción entre el actor cultural y el actor gubernamental. Se ubica dentro del campo de las políticas públicas y su alcance es descriptivo, explicativo y propositivo.

Por tratarse de una investigación relacionada con la gerencia social, se sigue la recomendación de Barzelay y Cortázar (2004, 11) al considerar, además de la versión gubernamental plasmada en documentos oficiales, la visión de los actores y el contexto en el que se desenvuelven. La dicotomía para el análisis en los niveles sistémico (a partir de

instituciones formales) e individual (a partir de instituciones informales) se inspira en el modelo de procesamiento de información organizacional de Boushey, Jones y Workman (2006), que analiza cada etapa del proceso de políticas desde ambas perspectivas, considerando los principios de racionalidad limitada, intencionalidad, adaptación, incertidumbre y mutuo ajuste.

Se utiliza la metodología del estudio de caso por tratarse de un fenómeno contemporáneo cuyas fronteras requieren de una construcción conceptual meticulosa, y cuya base empírica está conformada por acontecimientos fuera del control del investigador (Yin 2009, p. 18). De acuerdo con Arellano (2006, p. 72), se busca la validez científica mediante tres estrategias: (a) validez de la construcción conceptual, con la correcta identificación de medidas operativas; (b) validez interna, procurando que los conceptos, las categorías y sus relaciones tengan sentido y significado para los distintos actores; y, (c) validez externa, asegurando la posibilidad de generar argumentaciones aplicables a diferentes escenarios. Se sitúa en el ámbito municipal por ser el primer espacio de interacción entre ciudadanos y funcionarios públicos, en el cual pueden observarse otras formas fundamentales de participación además del sufragio: el control ciudadano, la consulta, la acción comunitaria y la sustitución del Estado (Paz Cuevas 1999, 131-137).

Sumado a la concepción del diseño metodológico, se ha mantenido un compromiso con el escenario de experiencia para enriquecer los insumos y la óptica, de acuerdo con la visión metodológica de Sánchez Serrano (2001, p. 105). Enseguida, se presentan los elementos que conforman la metodología de la presente investigación: revisión documental, entrevista en profundidad, y modelo de análisis cualitativo de la gestión de interfaces socio-estatales culturales.

Revisión documental

La revisión documental aporta datos al nivel sistémico del análisis, ya que permite recoger información generada en los espacios de interacción socio-estatal reglada, como los fondos para la cultura y las artes, que son mecanismos similares al presupuesto participativo; las convocatorias para festivales artísticos, concursos y espacios de gestión colaborativa; los ejercicios consultivos del Comité de Planeación Municipal, los Consejos y los observatorios ciudadanos de cultura; y, las diversas manifestaciones del activismo social. Los resultados de dicha participación se regulan y recogen en documentos oficiales tales como leyes, reglamentos, actas, informes, memorias, manifiestos, cartas, oficios, planes, programas y presupuestos, de los cuales se recogerá contenido manifiesto y latente, de acuerdo con los objetivos de la investigación (Ruiz Olbuénaga 2012, 195), para su procesamiento mediante una matriz que forma parte del modelo de análisis cualitativo que se presenta más adelante.

Entrevista en profundidad a informantes clave

La entrevista se utiliza para el nivel de análisis individual. La PC informal, de acuerdo con el planteamiento del problema, se realiza a través de encuentros no regulados entre actores individuales (actor cultural/actor gubernamental), quienes encarnan la mínima expresión de la interacción entre el gobierno y la ciudadanía. Los testimonios, narrativas, perspectivas y percepciones de los informantes clave ayudarán a configurar la red de relaciones, jerarquías, intereses y valores en juego, que no están a la vista, pero que equilibran las interacción e impactan en el desarrollo cultural. De acuerdo con la hipótesis, el gobierno municipal favorece las reglas informales en el ámbito poco transparente de la toma de decisiones, por lo que es imprescindible el análisis y la interpretación de los discursos recogidos. En estos,

se buscan datos acerca de los tipos de interacción informal, los medios de equilibrio, las motivaciones y los significados que a todo ello atribuyen los actores. Se atiende el concepto de triangulación de fuentes (Barzelay y Cortázar 2004, 13) como criterio de calidad de la investigación mediante la diversidad de perspectivas, así como al de ética de la escucha en el investigador (Aranguren, 2008) como medida para dimensionar las narrativas de los actores más allá de los prejuicios de verdad, sobre todo al abordar las instituciones informales.

Modelo de análisis cualitativo de la gestión de interfaces socio-estatales culturales

Para el tratamiento de ambos tipos de información, se propone un modelo de análisis de la gestión de interfaces socio-estatales, mediante el cual se observan los alcances de la participación ciudadana del sector cultural como medida operativa de la calidad en la gestión gubernamental. El modelo, inspirado en el *Cubo de la Democracia* de Archon Fung (2006), considera como variables la instancia o actor que propicia el encuentro y cuatro dimensiones de la gestión gubernamental desde la perspectiva del ciudadano participante:⁸ (A) *tipo de participación* (dimensión poder/posición), externa, dinámica e interna; (B) *forma de acceso a la interfaz* (dimensión inclusión/diversidad) (Fung 2006, 67; Hevia 2018, 452),

⁸ Lo que aquí se llama *forma de acceso* es abordado por Fung (2006) como *selección de participantes* y retomado por Hevia (2018) como *reclutamiento*. En este caso, se le denomina *acceso* porque se toma en consideración la perspectiva del actor cultural en tanto ciudadano participante. De igual manera, los autores describen otra dimensión como forma de *comunicación y decisión*, lo que en este estudio corresponde a *tipo de interfaz*, en referencia a la función que cumple el actor según las reglas de cada espacio de interacción. La dimensión *alcance de la autoridad y el poder* de Fung, se aborda aquí como *tipo de participación*, para visibilizar la posición del actor cultural frente a la decisión/acción de gobierno. Se incluye la dimensión *tipo de transparencia* como medida de empoderamiento ciudadano y construcción de ciudadanía. Se profundizará sobre estas dimensiones en el Capítulo 4.IV.

designación, invitación directa, convocatoria pública, y acceso abierto; (C) *tipo de interfaz* según la función del ciudadano (dimensión reglas/espacio) (Fung 2006, 68; Hevia 2018, 452), de servicio, competitiva, expositiva, consultiva y deliberativa; y, (D) *tipo de transparencia* (dimensión apertura/control) (CIDE 2016), no transparencia, transparencia reactiva y transparencia proactiva.

Asimismo, se construyeron tres herramientas conceptuales: (1) matriz de análisis de las interfaces socio-estatales formales de cultura, alimentada mediante revisión documental (tabla 1); (2) mapa conceptual del ecosistema de la PC en el desarrollo cultural planificado, construido a partir de entrevistas en profundidad (figura 1); y, (3) polígono de la calidad en la gestión de interfaces socio-estatales culturales (figura 2), el cual permite una interpretación visual que relaciona proporcionalmente la calidad de la PC con el tamaño del polígono resultante de conectar gráficamente las variables de cada interfaz analizada, marcadas en los ejes concéntricos (A, B, C y D) correspondientes a cada dimensión. Para ajustarse a otras inquietudes investigativas, puede asignarse diferente orden a los ejes, agregarse otras dimensiones, y arribar a diversas interpretaciones cualitativas de acuerdo con la posición del polígono con respecto al origen, como el ejemplo (ilustración 3):

Tabla 1. Matriz de análisis: interfaces socio-estatales formales de cultura en Hermosillo

NOMBRE DE LA INSTANCIA O ACTOR QUE PROPICIA EL ENCUENTRO						
INTERFACES SOCIO-ESTATALES CULTURALES (INSTITUCIONES FORMALES CON PC EN HERMOSILLO)	TIPO DE PC	FORMA DE ACCESO	TIPO DE INTERFAZ	TIPO DE TRANSPARENCIA	¿SE ENCONTRÓ?	
					PRI2015	MOR2018
NOMBRE DEL MECANISMO O INTERFAZ	-EXTERNA -DINÁMICA -INTERNA	-DESIGNACIÓN -INVITACIÓN -CONVOCATORIA -ACCESO ABIERTO	-DE SERVICIO -COMPETITIVA -EXPOSITIVA -CONSULTIVA -DELIBERATIVA	-NO TRANSPARENCIA -T. REACTIVA -T. PROACTIVA	SI/NO	SI/NO

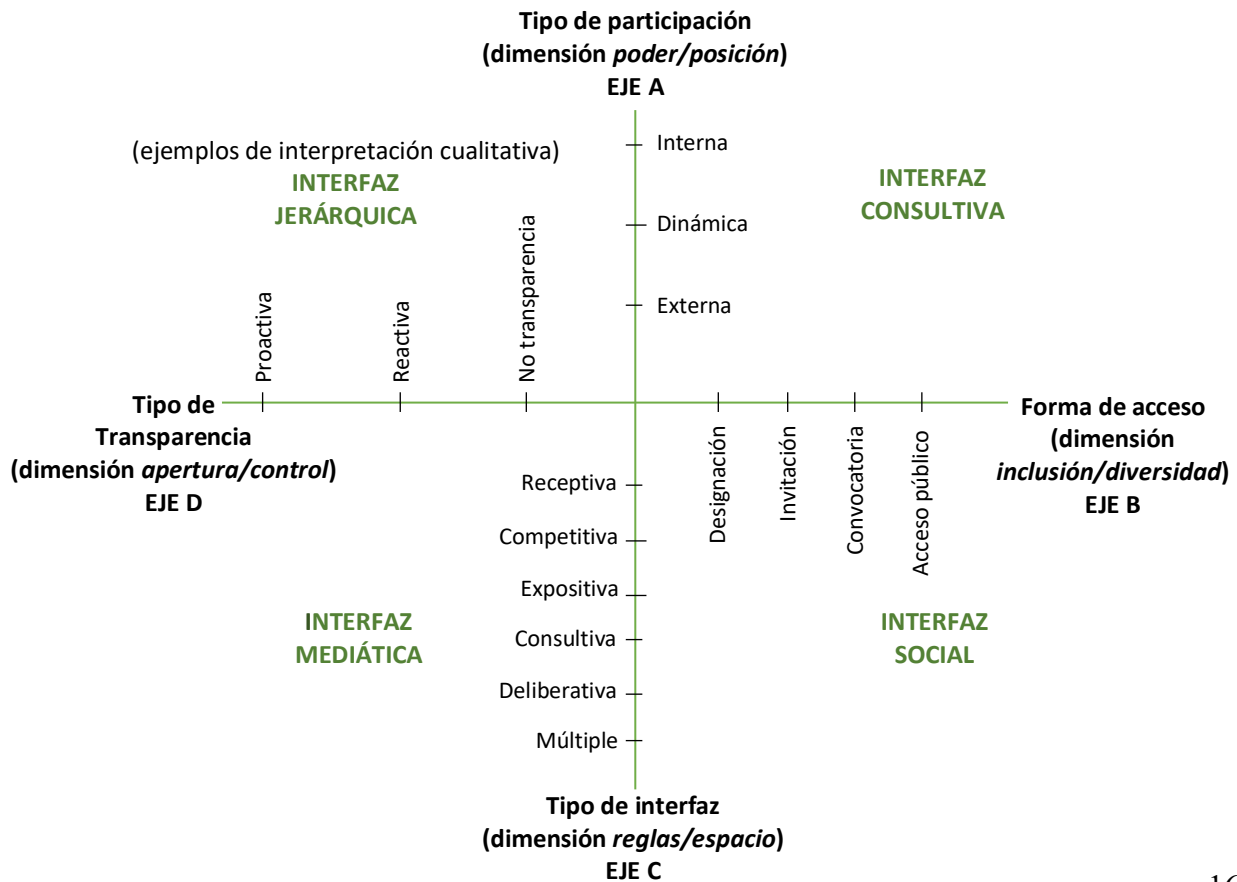
Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Mapa conceptual del ecosistema de la PC en el desarrollo cultural planificado



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Polígono de la calidad en la gestión de interfaces socio-estatales culturales



Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 1. Estado del arte: Las voces en torno a la participación ciudadana

I. Aproximación a la participación desde Rousseau

La revisión bibliográfica para esta investigación inicia con el modelo de democracia propuesto en 1762 por Jean-Jacques Rousseau en su célebre obra *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, la cual se toma como base del marco teórico. Para el ginebrino, la soberanía del pueblo y la voluntad general son nociones fundacionales de su pensamiento. Reflexiona profundamente sobre las complejidades de la naturaleza humana y plantea que la voluntad particular busca el privilegio mientras que la voluntad general, la igualdad; por otra parte, analiza las virtudes y lacras de las distintas formas de gobierno, incluida la democracia, de la que afirma que jamás ha existido ni existirá en todo el rigor de la acepción, ya que es “contrario al orden natural que gobierne la mayoría y que la minoría sea gobernada” (Rousseau 2018, 82). Sin embargo, afirma que, si hubiera un pueblo de dioses, sin duda alguna se gobernaría democráticamente por tratarse de una forma de gobierno perfecta, y explica:

Desde el instante en que se reúne el pueblo legítimamente en cuerpo soberano, cesa toda jurisdicción del gobierno, se suspende el poder ejecutivo y la persona del último ciudadano es tan sagrada e inviolable como la del primer magistrado, porque ante el representado desaparece el representante” (Rousseau 1982, 50).

Este supuesto fundamenta y justifica la presente investigación: la ciudadanía tiene el poder de actuar y tomar decisiones a partir de su soberanía sustentada, en este caso, en el Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹

Julio Fernández Bulté, realiza un profundo análisis de los orígenes del modelo rousseauneano en su *Separata de Derecho Público Romano*. El jurista cubano afirma con Rousseau que las instituciones del pueblo romano, construidas sobre la base de la democracia directa o participativa, son “un modelo para todos los pueblos libres.” (Fernández Bulté 1999, 20). Tras una pertinente aclaración acerca de las interpretaciones históricas y de los sesgos que imprimen las ideologías hegemónicas, recurre a fuentes como Cicerón y Polibio para ilustrar el proceso social y jurídico mediante el cual se establece, a partir de 509 a. n. e., la democracia original de la República Romana, que da luz a los conceptos que sustentan el modelo: (a) *populus* o pueblo, “en tanto reunión de muchos asociados en virtud de un consenso sobre el derecho y con intereses comunes” (Fernández 1999, 9);¹⁰ (b) *potestas* o soberanía, entendida como la voluntad política arraigada en el pueblo en tanto colectivo

⁹ “Artículo 39 . La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

¹⁰ Fernández Bulté (1999, 12) aclara que el *populus* de la primera República Romana estaba conformado por los patricios quienes finalmente, como síntesis de la lucha y la contradicción, se funden con su principal adversario en los hechos económicos, políticos, culturales, sociales y jurídicos: la plebe, los no privilegiados

cohesionado;¹¹ y, (c) *autorictas* o autoridad, que especifica el poder de ejecución de los ciudadanos. Explica entonces que después de la expulsión de Lucio Tarquinio *el Soberbio*, se crea un Senado con el fin de abolir la monarquía y otorgar la soberanía al pueblo en su conjunto, como un poder indivisible, indelegable e intransferible.

Las reglas de convivencia, instituidas como usos y costumbres propias de los *patricios*,¹² quedan escritas, por exigencia de los plebeyos,¹³ en la Ley de las XII Tablas. Posteriormente, logran tener voz y voto en los asuntos públicos, con lo que el *populus*, que en un principio incluía solo a los descendientes de las treinta familias originarias, se ve obligado a integrar a la plebe. Con el fin de ejercer la soberanía de modo directo, se instrumenta un mecanismo de poder, un órgano colectivo fundado en “una serie de valores y conceptos que permitieron una verdadera, genuina y auténtica participación, un verdadero poder del *populus*” (Fernández 1999, 17): los comicios. A la par del crecimiento y la complicación de la sociedad romana, se crean cargos con capacidad de atender, debatir y decidir sobre los asuntos públicos, así como de ejecutar el mandato del *populus* en su conjunto. Es así como surgen los cónsules y magistrados, “que gozan exclusivamente de *autorictas*, es decir, de un poder delegado, de una autoridad transferida, pero nunca de la

¹¹ “expresión de su vida fundida en la colectividad social, política, económica y religiosa.” (Fernández 1999, 26).

¹²En la antigua Roma, dicho de una persona: Que descendía de los primeros senadores y formaba parte de la clase social privilegiada. (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua).

¹³ Perteneciente a la plebe. En la antigua Roma, clase social que carecía de los privilegios de los patricios. (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua)

potestas [...] exclusiva del *populus*” (Fernández Bulté 1999, 26). Como parte esencial del modelo, se enfatiza que frente a las disposiciones de cónsules y magistrados

los afectados tuvieron siempre un derecho enorme, la *provocatio ad populum*, es decir el derecho de apelar al pueblo directamente constituido en comicio, con lo cual quedaba totalmente claro que cualquier poder [...] se subordinaba, absolutamente a la *potestas* del *populus*” (Fernández Bulté 1999, 28).

Al iniciar la década de los sesenta, Elmer E. Schattschneider (1960) toca el tema de la soberanía y la participación al plantear una hipótesis sobre la democracia en los Estados Unidos: el pueblo es *semisoberano* merced a una relación directa entre su nivel socioeconómico y su nivel de participación política. De acuerdo con su hipótesis, los ciudadanos con mayores ingresos económicos ejercen su influencia y participan al momento de posicionar temas en la agenda pública, por lo tanto, están interesados en participar también como votantes; mientras que los más pobres tienen escasa posibilidad de influir en la agenda, por lo tanto, tienden a mantenerse al margen de las elecciones. Esta pieza clásica analiza la dinámica de la PC a partir de la exploración de relaciones entre los diversos actores, lo cual abona de manera clara a la perspectiva del ecosistema de la participación cultural municipal que se plantea en el presente trabajo.

En un contexto actual, pero complementario al modelo rousseauneano, se observa a la ciudadanía como el equivalente del pueblo o *populus*, formada por individuos que pertenecen a una comunidad territorial (Arzaluz en Ziccardi 2004, 168); que en su

existencia privada pueden tener distinciones étnicas, políticas, sociales, religiosas y económicas; pero, en la esfera pública se consideran iguales con base en sus derechos. Un ejemplo claro es el votante. A partir de la última mitad del siglo XIX y durante todo el siglo XX, se instaura el sufragio libre, universal y secreto en los estados nacionales administrados por regímenes democráticos, de tal manera que cada ciudadano, independientemente de su situación particular, tiene el mismo peso al momento de ejercer su derecho a votar por sus representantes. Roberto Mellado Hernández, bajo esta misma óptica, ofrece una descripción formal de la ciudadanía en el marco del Estado: grupo de individuos libres, racionales e iguales ante la ley que conforman el sujeto de la legitimación del poder y la cosa pública

ya que la fuente primaria y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de los ciudadanos. De esa forma, la ciudadanía es una calidad jurídico-política que corresponde a ciertos individuos de un país que el Estado les reconoce bajo determinadas condiciones y del reconocimiento de ella se deriva a favor de los ciudadanos un conjunto de derechos públicos que son denominados “derechos políticos” (Mellado 2001, 19).

II. La democracia participativa y sus dimensiones

Estudios posteriores distinguen diversas dimensiones de la democracia participativa como la *rendición de cuentas*, que se ha convertido en un concepto central para posicionar el papel del ciudadano frente al servidor público, con un protagonismo creciente del primero en el marco de las democracias actuales. Jonathan Fox (2007, 243), a partir del análisis de las

instituciones de supervisión, distingue dos enfoques: el primero observado desde las agencias públicas centralizadas que cumplen la función de comando y control para entregar resultados a la ciudadanía; el segundo, desde la ciudadanía que tiene la obligación de activar una alerta en caso de que se presenten situaciones o decisiones que contravengan la búsqueda del bien común. Para Fox, la imagen de alerta o alarma es compatible con la política de rendición de cuentas ya que proyecta la voz de los ciudadanos preocupados por defenderse a sí mismos o a sus comunidades. Una imagen similar, que se retomará más adelante, es la del *watch-dog* o perro guardián planteada por Charles E. Lindblom (1959); se refiere al actor individual o colectivo, que defiende un tema de su interés en el contexto cotidiano de la atención y la racionalidad limitadas dentro de la toma de decisiones públicas.

En el mismo sentido se observa la dimensión del *control social*. Si bien, ha estado presente a lo largo de la historia de las sociedades como mecanismo de orden para la convivencia y la supervivencia sustentado en la cultura, desde la ciencia política, el control social se observa como un mecanismo para forzar la observancia de los deberes administrativos, sustentado en las instancias de contraloría social. Según Nuria Cunill citada por Felipe Hevia, son dos las condiciones mínimas necesarias para hablar de control social:

autonomía de los sujetos que ejercen el control y recursos de poder que les permitan ejercer ese control. Según la misma autora, los recursos pueden ser directos (como poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc.) o indirectos (activación de las instancias horizontales de control) (Hevia 2009, 9).

Sin embargo, estas dos dimensiones, al igual que la *corresponsabilidad*, no implican necesariamente un papel significativo de los ciudadanos en los espacios de decisión pública. Hevia (2009, 7) identifica la corresponsabilidad como concepto sustituto de la participación, a partir del análisis de un programa asistencialista en México. En dicho caso, el cumplir con las condicionalidades en la entrega de los apoyos se comprende como una forma de participación, aunque en esencia sea una forma de control del Estado sobre el ciudadano y puede, en algunos casos, considerarse como simulación.

La *gobernanza democrática*, dimensión delineada en el modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión, explora “nuevas fórmulas de organización social fieles a postulados esenciales de la democracia participativa.” (Fung y Wright 2003, 10-11). El enfoque de la gobernanza está dado por la intención de superar los límites de los antagonismos políticos tradicionales para acceder a procesos de cooperación y ganancia colectiva. Zavala y Porras (2012), en un estudio sobre la gobernanza en los municipios de México, proponen una tipología a partir de dos indicadores: el grado de responsabilidad del gobierno local en la hechura de las políticas públicas (alto/bajo) y la capacidad de participación ciudadana (alta/baja). Lo anterior da como resultado cuatro tipos de gobernanza local: a) gobernanza jerárquica (forma de gobierno clásica y dominante en la que el gobierno tiene el control y los mecanismos de PC sirven para legitimar las decisiones verticales), b) gobernanza descentralizada (responsabilidad y participación bajas, dan como resultado control desde la federación), c) gobernanza cooperativa (responsabilidad baja y participación alta, se traduce en cogestión en temas específicos del interés de actores ciudadanos individuales o colectivos), y d) gobernanza social (responsabilidad y participación altas, que fortalece notablemente las capacidades institucionales de los sistemas locales).

Para Luis F. Aguilar (2016, 59-60), la gobernanza o nueva gobernanza, en tanto proceso o acción de gobernar, adquiere importancia ante la insuficiencia de las democracias actuales para la atención de los problemas públicos. El concepto en sí significa que el gobierno no decide ni define ya por sí mismo la agenda pública ni los problemas públicos, así como tampoco es capaz de aportar soluciones si no es mediante la incorporación de todos los sectores sociales y privados, dentro de espacios no jerárquicos. En concordancia con lo anterior, se distinguen las *redes no jerárquicas*, dimensión constituida por

interfaces socio-estatales para asegurar la participación social a través de canales formales, [...] donde entran en juego las capacidades y conocimientos de los actores de la sociedad civil. [...] Se promueve entonces una descentralización participativa en la toma de decisiones [...] en contextos democráticos. (Caire en Zarembeg 2012, 185).

III. La participación ciudadana: tipos y dimensiones

Se revisará a continuación la literatura sobre PC. Mellado (2001) inicia su estudio sobre la participación en la Ciudad de México con una definición general citando a Giovanni Sartori, quien señala que participar es “un tomar parte activo, que verdaderamente sea mío y buscado libremente por mí” (Mellado 2001, 19-20). Enseguida, ofrece un recuento ni riguroso ni exhaustivo de distintos tipos de participación, compilado de algunas otras fuentes: a) La *participación social* representa la interacción de un grupo de personas que se identifican con una situación común, así como su asociación para el logro de objetivos determinados; b) la

participación comunitaria “se refiere a las experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales” (p. 20); c) la *participación ciudadana* expresa la relación entre los individuos y el Estado, que incluye la aportación y debate de ideas, la elección de los gobernantes y la incidencia en las decisiones de éstos; d) la *participación política* designa el tránsito decidido por la vida pública en actividades como el sufragio, la militancia partidista, el activismo, el patrocinio de causas y el proselitismo, entre otras; e) la *participación autónoma* define la acción ciudadana que se da mediante una asociación no gubernamental, por lo tanto, no controlada desde el gobierno; f) la *participación clientelística* relaciona a la autoridad con los individuos a través de un intercambio de favores; g) la *participación incluyente* promueve el involucramiento de toda la ciudadanía con independencia de sus diferencias particulares; h) la *participación institucionalizada* es la que está reglamentada para que la ciudadanía juegue un papel dentro de los procesos decisorios del gobierno. (Mellado 2001, 20-22). Nuria Cunill Grau (1991, 44-53), una de las fuentes, diez años atrás hacía la distinción entre cuatro tipos de participación: social (asociaciones), comunitaria (beneficencia), política (sistema político) y ciudadana (involucramiento directo en la vida pública).

Por su parte, Pedro Prieto-Martín y Álvaro Ramírez-Alujas aportan elementos metodológicos para el estudio de la PC mediante un profundo análisis conceptual del gobierno abierto en el siglo XXI a partir la participación por medio de las TIC, como eje fundamental relacionado con transparencia y rendición de cuentas. Los autores identifican diferentes esquemas de participación y proponen “un modelo [cualitativo] que explora descriptivamente las formas en que se materializan estas nuevas formas de participación ciudadana” en el día a día de las personas (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas 2014, 70). El

modelo incluye una tipología de actuaciones participativas compuestas por dos dimensiones: a) el actor (individuo, red o grupo), y b) su ámbito de influencia (individual, colectivo reducido o colectivo amplio). La combinación de las diferentes expresiones de cada dimensión da como resultado nueve tipos de actuación cívica o PC.

Desarrollan también cinco dimensiones de la participación colaborativa con la finalidad de “proporcionar un marco conceptual consistente sobre el que fundamentar el análisis, diseño y comparación de iniciativas y estrategias de participación.” (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas 2014, 75): a) Dimensión QUÉ: intensidad de la colaboración. El fundamento de esta dimensión es la relación de poder, por lo cual concuerda con la *Escalera de la Participación de Arnstein*, con elementos nuevos. De tal manera que se compone de coacción ilegal, legítima coerción, manipulación, información, consulta, asesoría, colaboración, delegación de poder y control delegado. b) Dimensión CUÁNDO: momentos y fases de participación. De acuerdo con el ciclo de elaboración de las políticas públicas, esta dimensión puede abarcar las fases de establecimiento de agenda, formulación, toma de decisión, implementación y evaluación. c) Dimensión DÓNDE: nivel de institucionalización. Caracteriza el marco institucional y procesal de las iniciativas o mecanismos participativos. El nivel mínimo de institucionalización comprende los procesos excepcionales o esporádicos y a partir de éste pueden determinarse niveles episódicos, periódicos continuos, hasta la institucionalización funcional (mediante la formulación de leyes) y la institucionalización orgánica (organismos, instituciones, asociaciones, entidades e individuos vinculados con el tema o el territorio a intervenir). d) Dimensión CÓMO: transparencia e intensidad deliberativa. Se refiere, por un lado, al máximo acceso a la información compartida por todos los actores y, por otro, a la calidad e intensidad de la interacción comunicativa y su capacidad

racional e inclusiva. e) Dimensión QUIÉNES: actores afectados e implicados. Agrupa a los diferentes actores en categorías con características dispares y útiles para el análisis: político, corporativo, ONG, ciudadanía, otros.

En un artículo que aborda los retos multifacéticos de la gobernanza contemporánea, Archon Fung (2006) identifica tres grandes dimensiones a lo largo de las cuales varían las formas de participación directa. La primera, define el alcance de la participación al considerar los tipos de participantes y la forma en que son seleccionados, lo cual incluye desde expertos a laicos reclutados mediante mecanismos que van desde la designación directa por parte de la autoridad estatal hasta la convocatoria pública amplia. La segunda, explora las formas de comunicación entre los participantes dentro de los espacios de discusión y decisión. Estas varían desde la escucha pasiva, pasando por la deliberación, hasta las asesorías especializadas. La tercera, responde al alcance de la autoridad y el poder, el cual varía desde el participante que no tiene posibilidades formales de influir en la acción/decisión pública, hasta el que tiene certeza de que su participación se transformará en política pública. El autor pone en relación las tres dimensiones dentro de un modelo analítico con diferentes opciones de diseño institucional, al que llama *Cubo de la Democracia* (Fung 2006, 70), mediante el cual pueden ser identificados y contrastados mecanismos de PC y arreglos institucionales diversos para el abordaje de problemas de la gobernanza contemporánea como la legitimidad, la justicia y la efectividad. El Cubo de la Democracia sirve de base al modelo analítico planteado en la metodología de la presente investigación.

Felipe Hevia (2018), en la introducción a su análisis de los patrones de relación entre ciudadanos y funcionarios en México, postula la PC como clave del entramado democrático al identificar tres dimensiones que le dan sentido:

su dimensión política (participación como ejercicio de soberanía); su dimensión legal (participación como derecho); y su dimensión administrativa (participación como forma de mejorar la gestión gubernamental), aportando al sistema democrático dos elementos fundamentales: legitimidad en la toma de decisiones, y efectividad en la operación de sus políticas públicas. (Hevia 2018, 443)

Realiza un recuento histórico de la participación como derecho humano para concluir diciendo que “el problema de la participación en México no parece estar en la cantidad de oferta institucionalizada de participación, que no es poca, sino más bien en la calidad de la misma y en el tipo de relación que establecen los actores gubernamentales y sociales entre sí” (Hevia 2018, 444). Presenta una tipología de patrones de relación “que se fueron nutriendo de décadas de relaciones corporativas” (ídem), y las denomina relaciones particulares (tipo hegemónico que implica subordinación explícita bajo intercambios personalizados, no estandarizados); contenciosas (acciones colectivas con objeto de (exigir y lograr respuesta gubernamental) ; y, de participación regulada (institucional, menos frecuente en México, basado en una lógica del derecho del ejercicio de la soberanía). Añade un cuarto tipo, desarrollado a través de las nuevas tecnologías, que podría llamarse relación electrónica. Continúa explicando los problemas de la implementación de la PC institucional

a partir de cuatro factores: actores sociales y patrones asociativos, relaciones sociedad civil-sociedad política, capacidad estatal y voluntad política, y diseño institucional.

Al abordar el diseño institucional, recupera las dimensiones de la PC planteadas por Fung como “las formas de reclutar a los participantes; el tipo de comunicación que se genera al interior de los espacios participativos; el tipo de autoridad que poseen; y, el tipo de bien que se intercambia (públicos, sociales, materiales, identitarios)” (Hevia 2018, 452). En su conclusión argumenta que la consecuencia de los “diseños institucionales y el tipo de relación que existe entre los actores gubernamentales y sociales en México [es] la enorme cantidad de instancias de participación decorativa, sin capacidades efectivas, que son usadas más que nada para legitimar decisiones y acciones gubernamentales” (p. 454).

IV. Perspectivas de análisis de la PC

Con el fin de comprender la complejidad del papel que juega el gobernado frente al gobernante en su permanente lucha y búsqueda de equilibrio dentro del ecosistema de la participación cultural local, es pertinente revisar algunas perspectivas de análisis de la PC. El primero es el *empoderamiento*, definido por la Real Academia Española como el hecho de volver “poderoso o fuerte a un individuo o grupo social desfavorecido”. Yanina Welp señala que, desde finales de la década de los ochenta, han proliferado las instituciones de participación ciudadana (IPC) en los países latinoamericanos con la “intención explícita de asignar un rol a la ciudadanía en la definición de las cuestiones públicas, aumentar la eficiencia de la gestión, controlar la corrupción y transformar la política ‘desde abajo’, relegitimando las democracias contemporáneas” (Welp 2014). El objetivo subyacente será,

desde esta lectura, el empoderamiento ciudadano, el cual servirá como criterio para la evaluación de las IPC en dos niveles: a) el de los grupos socialmente desfavorecidos, tal como se entiende en la definición, y b) el de la sociedad en general, considerada como ente desfavorecido en su capacidad de influencia dentro del contexto de las democracias representativas. En su análisis, propone una tipología centrada en criterios como tipo de participación promovida, periodicidad de los encuentros, criterios de participación, formas de activación, grado de formalización, y competencias u objetivos de la IPC. (Schneider y Welp, 2011).

Alicia Ziccardi, aporta al tema desde una perspectiva *normativa*. Distingue entre la *participación institucionalizada*, es decir, la que es regulada por un marco legal, y la *autónoma*, la “que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.” (Ziccardi 1998). Una perspectiva similar es adoptada por David Mathews (2016) para estudiar el trabajo comunitario en los Estados Unidos, a partir de los grupos participantes. El autor llama *Squares* a los colectivos institucionales (en el sentido de su rigidez estructural y actitudinal) y, *Blobs* a los autónomos (en el sentido contrario). Desde la perspectiva de la *racionalidad ciudadana* en el contexto de la llamada crisis participativa de las últimas dos década, Joan Font realiza un análisis exhaustivo de los mecanismos de PC a nivel local en Europa y Estados Unidos en el que descubre diversos problemas como las limitaciones de tiempo y energía entre los ciudadanos de la actualidad absortos en largas jornadas de trabajo, entre otras responsabilidades; las desigualdades económicas, políticas, educativas, culturales y sociales, que repercuten en la cantidad y tipo de información disponible, así como en la capacidad y forma de procesarla; y, las limitaciones racionales que le permiten afirmar que a mejor preparación ciudadana, mayor complejidad de los procesos

de toma de decisión colectiva; por lo que se pregunta: Los ciudadanos “¿Están preparados para participar en tomas de decisiones tan complejas, donde hay que tener en cuenta la relación entre factores demográficos, económicos, ecológicos, urbanísticos, etcétera?” (Font 2004, 27). Por otro lado, Manuel Canto Chac estudia la PC desde la perspectiva del *Derecho*, mediante la cual analiza el equilibrio entre la oferta (gubernamental) y la demanda (ciudadana) de espacios y mecanismos de participación (Canto Chac 2008).

V. Enfoques conceptuales y teóricos de la PC

Hasta aquí, la PC se ha visto como un medio para expresar preferencias, obtener información, elegir representantes y decidir sobre asuntos públicos, entre otros muchos propósitos. Sin embargo, otra parte de la literatura la observa como un fin, un objetivo universalmente aceptado dentro de la agenda pública. En tal sentido, Rodolfo Canto Sánchez (2017) contrasta diversos enfoques y conceptos que, pudiendo ser contradictorios, aportan a la comprensión de los alcances de la PC como un fin dentro del complejo universo de los asuntos públicos. Un primer contraste, abordado por diversos autores en el sentido de los alcances conceptuales, distingue entre el enfoque *gerencial*, en el que la PC es un medio para mejorar el proceso de las políticas públicas, contribuyendo a su mayor eficacia, eficiencia y legitimidad, gracias a la opinión, experiencias y conocimientos que pueden aportar los ciudadanos aunque el control permanezca en los funcionarios), y el enfoque *democrático*, donde la PC es un fin en sí mismo cuyo objetivo es, además de mejorar el proceso de políticas, redistribuir “el poder público hacia las ciudadanías con mecanismos de democracia participativa y directa” (Canto Sánchez 2017, 56), así como profundizar la democracia y el empoderamiento ciudadano). Un segundo acercamiento, apunta hacia los actores y distingue

entre el enfoque *pluralista*, en el que la PC es vista como el medio para que una diversidad de sujetos sociales, individuales y colectivos de la sociedad civil organizada, intervenga en los asuntos públicos en función de sus intereses, valores, objetivos particulares, poder y recursos disponibles, y el *democrático*, que como se explicó, resulta un enfoque más amplio e incluyente en el que la PC es un fin sustentado en el empoderamiento del ciudadano, pudiendo tener carácter vinculante.

Como complemento a la metodología, se integra a esta revisión un texto de Bryan D. Jones, Graeme Boushey y Samuel Workman (2006, 49), en el que proponen un modelo de procesamiento de la información organizacional para la formulación de políticas públicas. El modelo considera los niveles sistémico e individual en la toma de decisiones, que sirven de marco para el análisis de los mecanismos formales e informales, respectivamente, núcleo de este trabajo. El texto se basa en la teoría de la racionalidad limitada de Herbert Simon para poner en relación el proceso de políticas con las complejidades de la racionalidad y la conducta humanas; de tal manera que explora los principios de intencionalidad, adaptación, incertidumbre e intercambio de la racionalidad limitada. Por otra parte, los autores analizan el procesamiento de información para la toma de decisiones bajo los efectos contextuales y de encuadre, así como bajo otras teorías como la de juegos experimental y agente-principal, estableciendo una fuerte crítica contra esta última. Proponen finalmente, un retorno a la racionalidad limitada para satisfacer la demanda de modelos realistas, pero teóricamente manejables, de elección individual y organizacional.

Las siguientes consideraciones teóricas recuperadas de la literatura tienen el propósito de orientar el sentido de algunos conceptos protagónicos de esta investigación. En

un esfuerzo por definir de manera robusta el concepto de PC, Carlos R. Cordourier Real, a partir de la Teoría Democrática de Dahl, afirma que “la poliarquía es propiamente una función de la participación, no sólo electoral, sino de aquella que a través de instrumentos distintos al voto comunica preferencias y busca influir en el debate público.” (Cordourier Real 2015, 579). Este enfoque coloca a la PC -en su carácter de subconjunto de las relaciones humanas- en una esfera conceptual que abarca a la democracia -en su carácter de institución gubernamental-, y no viceversa. Lo anterior concuerda con la concepción neoinstitucionalista, que describe a las instituciones formales como un universo limitado, nacido y separado del universo mayor que conforman las instituciones informales (North 1990, 54). Por su parte, a través de un enfoque teórico que llama neoweberiano, Luis F. Aguilar resalta la tendencia en las decisiones de políticas públicas hacia la construcción de “un gobierno activo y no sólo mercados, [que observe] legalidad estricta y transparencia en la gestión, profesionalización (despolitización) del servicio público, apertura de espacios de deliberación y participación ciudadana en la gestión pública.” (Aguilar 2007, 14). Este amplio entramado de participación democrática pertenece al enfoque de la Nueva Gobernanza, cuyo principal rasgo consiste en basar su interés central en el proceso de gobernar, en los actores que participan -funcionarios y ciudadanos- y en la atención colectiva de “los asuntos inquietantes de una sociedad” (Aguilar 2016, 59).

VI. La PC como entramado de relaciones entre actores

Por otro lado, para la comprensión de las complejas relaciones entre los actores gubernamentales y culturales, se han revisado enfoques que apuntan hacia el ecosistema de la participación ciudadana. En este sentido, David Mathews, en su obra *The Ecology of*

Democracy, plantea que los ciudadanos, a través de sus relaciones con funcionarios públicos y con otros ciudadanos dejan de ser solamente votantes y contribuyentes para convertirse en generadores de poder y productores para el bien común. Dichas relaciones y experiencias junto con sus formas inherentes de conocer, decidir y actuar, se encuentran en el ambiente político, en el ecosistema, y les proveen de las habilidades necesarias para transitar con éxito por la vida (Mathews 2014, 19-20). El autor utiliza esta metáfora para enfatizar la diversidad de las relaciones humanas y su importancia, identificando dos áreas principales de actuación: la primera, representada por la tierra firme y las estructuras urbanas, simboliza el ámbito gubernamental-institucional con reglas rígidas que propician el control; la segunda, representada por los humedales y pantanos, simboliza la red de relaciones humanas entre los ciudadanos con reglas flexibles y capacidades de adaptación que propician el dinamismo. Este ambiente no gubernamental es hostil ya que presenta múltiples obstáculos y retrocesos, aun así, es un factor de empoderamiento ciudadano ya que otorga mayor control de los asuntos a los ciudadanos (Mathews 2016, 20). El enfoque del ecosistema se alimenta a su vez del concepto de *Panarquía* mediante el cual Lance Gunderson y C. S. Holling (2002) explican las transformaciones de sistemas naturales y humanos en el contexto de la era global.

Koen P. R. Bartels abona también al campo de las relaciones entre funcionarios y ciudadanos como principio de la PC desde la perspectiva de la comunicación. A partir de tres casos concluye, por una parte, que el intercambio entre ambos agentes no es sólo de información y argumentos, sino de “valores, creencias, emociones, estructuras, reglas, intereses y relaciones que se llevan a cabo en un proceso relacional continuo de respuesta circular” (Bartels 2015, 70). Por otro lado, subraya que existen patrones rígidos de

comunicación a pesar de que cada encuentro se desarrolla en distintos contextos. Recomienda entonces, para cultivar relaciones productivas y efectivas, identificar, conocer y seguir la *ley de la situación*.

Felipe Hevia (2018), trata el tema de los patrones de relación entre funcionarios y ciudadanos a nivel individual. Así, identifica una amplia gama de populares arreglos clientelares, que abarca la atención ciudadana, las audiencias particulares, la recepción de solicitudes, la gestión de apoyos, la resolución de demandas, las redes de intermediarios y, en general, la “relación de favor-agradecimiento como base del contrato entre gobernantes y gobernados” (Hevia 2018, 445); en estos, las autoridades invierten una gran cantidad de tiempo para controlar a sus bases electorales. Dentro de este mismo ámbito, se retoma un texto de Georg G. Iggers (2012) que también habla de la configuración de patrones en las relaciones de poder, a partir de las ideas de Giovanni Levi. Para el microhistoriador italiano, estas relaciones no se comprenden solamente desde lo económico o desde las instituciones políticas, sino a partir de “la preservación o transmisión de bienes intangibles o simbólicos, como el poder y el prestigio” (Iggers, 2012, 183). Esta idea aporta un elemento metodológico a esta investigación, al considerar que las relaciones entre el ente cultural y el gubernamental, así como entre los sujetos que los integran, son relaciones de poder, que ponen en juego bienes o capitales intangibles con un peso y un valor que aporta significados a la interacción.

VII. La PC en el municipio

Sin duda, el escenario más pertinente para estudiar la PC en su máxima expresión es el municipio. Ya desde el siglo XIX, Alexis de Tocqueville decía que “encargando a los

ciudadanos de la administración de los pequeños negocios, más bien que entregándolos al gobierno de los grandes, se les interesa en el bien público y se les hace ver la necesidad que necesariamente tienen unos de otros” (Ander-Egg 2003, 18). Lo anterior dimensiona el papel que juegan, dentro de la vida pública, las relaciones cultivadas entre los ciudadanos que conviven a nivel local, a pesar de que, en México, durante casi un siglo no se conoció la autonomía municipal, estuviese o no contemplada en la Constitución (Velázquez García 2013, 12). Sin embargo, en las últimas dos décadas se ha producido una revalorización y resignificación de los escenarios locales, en especial, del municipio como espacio emergente frente a la globalización, gracias a una evolución del papel de sus actores, quienes “pasaron de actuar como gestores de políticas decididas en otros niveles de gobierno a participar en la definición de las mismas” (Schneider y Welp 2011, 22). Orisel Hernández afirma que el municipio “constituye un espacio ideal, por su proximidad a los ciudadanos, para potenciar la participación de estos en el gobierno local y de esa forma permitir [...] que legitimen los cambios que producen, fortaleciendo el compromiso consciente y el esfuerzo de todos, a fin de hacerlos estables y duraderos” (Hernández 2014a, 50). En este sentido, el escenario local adquiere gran relevancia en tanto que

asume la responsabilidad de procesar las demandas más inmediatas de la sociedad como los servicios públicos básicos. Por tal motivo, el municipio es el espacio público en donde con más claridad se percibe la participación ciudadana en la solución de los problemas públicos (Zavala y Porras en Zaremborg 2012, 137).

Desde el punto de vista jurídico, Hernández afirma que el derecho a la PC en el nivel municipal está fundamentado en el principio de autonomía institucional que implica “la atribución al municipio de la facultad de dictar su propia carta orgánica” mediante la cual se regulan “diferentes aspectos del régimen municipal incluidas las formas de participación ciudadana. De tal manera que se dota al municipio de la capacidad legalmente garantizada de satisfacer las necesidades e intereses de la sociedad local” (Hernández 2014b, 97). Además de este fundamento legal, el municipio “se estructura en torno a [otros tres] principios fundamentales: heterogeneidad, democracia [y] relación-articulación” (Hernández 2014b, 92). Por otra parte, Paz Cuevas afirma que el ámbito municipal constituye el espacio propio para la “democratización de la vida nacional”, pues dentro de éste se “ha pugnado por el respeto a la pluralidad cívica y política de los mexicanos”, además, tiene la capacidad única de brindar muy diversas formas de PC además del sufragio (Paz Cuevas 1999, 131-137). Algunas de las que se han observado en el territorio mexicano son el presupuesto participativo, el plebiscito, el referéndum, la consulta, la iniciativa, el control ciudadano, la acción comunitaria y la sustitución del Estado. Todas ellas, instituciones formales que regulan la interacción de la ciudadanía con el gobierno.

VIII. PC y políticas culturales

Finalmente, se revisa un texto del escritor Gerardo Cornejo acerca del campo de la cultura en México. En relación con la presente investigación, se recuperan sus reflexiones sobre los actores, sus preocupaciones y sus formas de relacionarse, la actuación del gobierno y la necesidad de políticas culturales participativas. Cornejo observa tres tipos de actores que participan en el desarrollo cultural planificado: a) el creador, el trabajador y el difusor de la

cultura, cuyo fin es la producción y distribución de los bienes y servicios culturales; b) el estudioso, el investigador y el científico social que busca, interpretar y explicar el hecho cultural mediante inmersiones cognoscitivas en la realidad social; y, c) el político y el burócrata de la cultura, que tienen como meta delinear las estrategias, tomar las decisiones y llevar a cabo las acciones necesarias, en materia de cultura, para realizar la visión de sus superiores (Cornejo 1985, 5-6). Los actores a y b, identificados por Cornejo, corresponden a la categoría de actor cultural propuesto en la presente investigación; mientras que c corresponde al actor gubernamental.

Por otra parte, recupera tres tipos de políticas culturales observadas en el medio nacional, las cuales se replican en lo local y pueden distinguirse como: a) las políticas de apropiación de la cultura por parte del Estado (políticas jerárquicas); b) las políticas de apropiación de la cultura a través de la posesión de los medios de comunicación (políticas del espectáculo);¹⁴ y, c) las políticas del mercado de las llamadas bellas artes¹⁵ y alta cultura¹⁶

¹⁴ Para profundizar en este concepto véase de Mario Vargas Llosa (2012), *La civilización del espectáculo*; Madrid, Alfaguara.

¹⁵ Las artes son un producto social que satisface una necesidad humana de expresión y comunicación simbólica a través de diversos medios y técnicas. El término *bellas artes* se popularizó durante el s. XVIII gracias al texto *Les Beaux-Arts réduits à un même principe* de Charles Batteux (1746). Este concepto hace alusión a las principales expresiones artísticas que, según el pensamiento clásico occidental, pueden alcanzar, en su búsqueda de la belleza, un alto grado de rigor estético mediante el perfeccionamiento y dominio de su propia técnica. Entre estas, se encuentran la danza, la música, la escultura, la pintura, la poesía y la elocuencia. Posteriormente se incluye el cine como séptimo arte, gracias al ensayo *Manifiesto de las Siete Artes* de Ricciotto Canudo (1914).

¹⁶ El concepto *alta cultura* se extiende a partir del s. XIX gracias a la obra *Culture and Anarchy* de Matthew Arnold (1859) y, aunque tiene diferentes acepciones, puede entenderse como una categoría

(políticas elitistas). Según Cornejo, estos tipos de políticas tan arraigadas en México propician un ambiente inhibitorio para la creación cultural caracterizado por: (a) la dependencia económica y servidumbre del actor cultural al Estado y a las élites sociales y económicas apropiadas de la cultura; (b) la censura o la represión; (c) la desvinculación y el distanciamiento de la realidad social; (d) la “visión amena del retraso” o “industrialización de las conciencias” o “enajenación dirigida” (Cornejo 1985, 17-18). Finalmente, el autor señala la urgencia de una nueva política cultural participativa basada en la integración de los actores culturales como en un contrapeso contra los apropiadores y el gobierno (p. 19).

de los productos de la cultura y las artes que gozan de la más alta estima para el pensamiento hegemónico occidental; tiene relación directa con el concepto de perfección clásica grecorromana y, a la inversa, con la cultura de las masas, popular, *kitsch*, bárbaro, primitivo y rústico, es decir, contrasta con lo que puede entenderse como baja cultura.

Capítulo 2. Escenario conceptual: cultura, democracia y participación

En los siguientes párrafos se intentará poner en actuación, en un mismo escenario, a un grupo de conceptos desagregados por las ciencias sociales para la mejor comprensión del espectáculo humano en su totalidad. Sin negar lo necesario de dichas fronteras, es preciso señalar que el colosal concepto *cultura*, que rigurosamente debiera englobar todo constructo y construcción humanas, ha quedado reducido a sinónimo de arte, entretenimiento y ocio en el imaginario popular y, desafortunadamente también, en el entendimiento político. Visiones más amplias como la de la Agenda 21 de la Cultura¹⁷ afirman que las comunidades locales representan el marco privilegiado de la elaboración cultural, donde la diversidad creativa y la diversidad vital hacen posible el desarrollo humano integral. Por otro lado, si se concede que parte importante de la cultura son las formas de organización para lograr trascender en el tiempo y el espacio, si se considera que la cultura es la evidencia empírica de los afanes de nuestra especie por gestionar su realidad y resolver sus problemas de manera colectiva, entonces puede establecerse una conexión, aparentemente lejana, con las nociones de soberanía, democracia, participación ciudadana y políticas públicas. Tal conexión no es tan lejana, si se toma en cuenta que los principales problemas que enfrenta actualmente la humanidad, así como sus soluciones, son consecuencia de la cultura como conjunto de creencias heredadas por generaciones, que reproducen al infinito conductas y visiones limitadas y autodestructivas.

¹⁷ Documento con recomendaciones sobre políticas culturales aprobado en 2004 por la Red de Ciudades y Gobiernos Unidos Locales. Véase www.agenda21culture.net

I. Del cultivo del espíritu al desarrollo cultural planificado

La gama de significados que tiene la *cultura* y la implicación del concepto en aspectos relacionados con el comportamiento humano, sus preferencias, relaciones, creaciones y producciones, la transmisión social de conocimientos, de costumbres, de creencias, de conductas y de toda herencia humana no biológica, hace pertinente distinguir entre ésta y otros conceptos clave, como el desarrollo cultural y el *desarrollo cultural planificado*. Este último es el objetivo formal de los actores culturales y gubernamentales para los propósitos de este estudio, sin embargo, no está plenamente diferenciado en la literatura.

Cultivo del espíritu

Existe gran cantidad de literatura que profundiza sobre el tema de la *cultura*, así como infinidad de definiciones: desde la reduccionista y didáctica frase *lo que no es natura, es cultura*, pasando por la concepción grecorromana del cultivo del alma, acuñada por Cicerón, hasta la precisa construcción sociológica del argentino Néstor García Canclini, que la define como:

Conjunto de procesos donde se elabora la significación de las estructuras sociales, se la reproduce y transforma mediante operaciones simbólicas, es posible verla como parte de la socialización de las clases y los grupos en la formación de las concepciones políticas y en el estilo que la sociedad adopta en diferentes líneas de desarrollo (García Canclini, 1990).

En otras palabras, la cultura se refiere a un conjunto de bienes tangibles e intangibles de un grupo humano, que se transmite de una generación a otra con el fin de dotarla de identidad y significado, así como de orientarla en las prácticas individuales y colectivas para gestionar su existencia y los desafíos del ambiente partiendo del instinto hacia las formas más sofisticadas del conocimiento. Puede decirse que la cultura se abre paso de manera espontánea y de formas inesperadas e inexplicables, como lo hacen los organismos vivos en los ambientes que ofrecen las condiciones mínimas indispensables para la vida. Es una expresión dinámica, incontrolable y exclusiva de la vida humana, que, al ser hereditaria e identitaria, es colectiva y colaborativa. Sin embargo, a pesar de ser una pertenencia o un bien, en su esencia no puede ser objeto de intercambio, ni de dominación ni de explotación ni de enajenación del ser humano; escapa a toda lógica económica, política o civilizatoria porque es un fin en sí mismo, no deja de ser un cultivo del espíritu y no deja posibilidades de someterse a teorías y pronósticos. Lo que sí es posible, como entre los seres vivos, es colonizarla o matarla. De aquí se desprende una primera distinción.

Desarrollo cultural

Los pueblos de occidente han clasificado las culturas para justificar su creencia de superioridad frente a “los otros”. A lo largo de la historia han atribuido calificaciones ordinales a las culturas del mundo con el fin de demostrar su propia superioridad y justificar la violencia sobre los otros pueblos. Un enfoque matizado pero arraigado principalmente en los pueblos occidentales es el que puede llamarse desarrollista, y traza un *continuum* desde la cultura del pueblo dominado -considerado el estadio más bajo en la escala del desarrollo-, hasta la cultura propia -considerado el estadio de desarrollo pleno al que pueden aspirar “los

otros”-. Esta postura concuerda con el pensamiento positivista y aspira a la *aculturación* del pueblo inferior y su posterior asimilación (Ávila en Degregori, 2000, 416) por lo que ha propiciado procesos de dominación y colonización violenta.

Una versión más sofisticada de este enfoque se sustenta en las teorías evolucionistas aportadas en el siglo XIX por Charles Darwin desde la biología y Auguste Comte desde la filosofía, a partir de las cuales se establecen en general tres estadios de la evolución a partir de la cultura: salvajismo, barbarie y civilización. El llamado darwinismo social ha sido el marco teórico de sangrientos episodios de dominación en la era moderna sin que hasta el momento se haya podido demostrar que existe un desarrollo cultural unilineal. Hay una vasta literatura acerca de estas teorías que recogen inclusive evidencia empírica acerca de la diferencia del volumen de cráneo entre europeos y otros pueblos. Sin embargo, para los fines del presente trabajo es suficiente con hacer la distinción entre cultura, desarrollo cultural y el concepto que se propone a continuación, en una segunda distinción.

Desarrollo cultural planificado

Hay otra cultura ni tan sangrienta ni tan florida, más bien desarraigada de la naturaleza humana. Es una cultura administrada por el estado a través de los funcionarios del sector con el acompañamiento del gremio cultural; se apega a y se sustenta en leyes y reglamentos; goza de la asignación de recursos públicos; se alinea con los diferentes niveles de gobierno y acepta la rectoría de acuerdos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); es un tipo de cultura que no se encuentra claramente especificado o diferenciado, incluso, por aquellos funcionarios encargados de su gestión.

Por tal motivo, se propone el concepto de *desarrollo cultural planificado*, para hacer referencia a un cierto tipo de trabajo cultural¹⁸ que es financiado, realizado, planificado, acompañado, impulsado y evaluado por el gobierno y la ciudadanía mediante políticas públicas, aquí llamadas políticas culturales. Este, ha estado presente durante siglos y la evolución de sus objetivos, contenidos y métodos ha respondido a la ideología y las necesidades del poder en turno. El desarrollo cultural planificado, a diferencia de la cultura en general, es susceptible de control y objeto de transacciones y negociaciones. Sus resultados, a diferencia de las expresiones necesarias del ser humano, están sujetos a metodologías, diseños, recursos financieros, objetivos, metas e indicadores determinados desde el gobierno.

II. Democracia participativa, participación ciudadana y políticas culturales

La siguiente red de conceptos se sitúa, para efecto de este trabajo, dentro del campo de las políticas públicas, de tal manera que puede reconocerse una estrecha interrelación e implicación mutua no lineal, de forma semejante a la metáfora del ecosistema, en torno a la formulación de políticas culturales. La democracia, tal como sucede con la cultura, tiene diversidad de significados y enfoques, por lo que se hace énfasis en el modelo rousseauneano,

¹⁸ “El trabajo cultural es parte importante de las configuraciones prácticas a partir de la cual los hombres heredan y forjan comportamientos, generan significados y posibles conflictos, desde el momento en que son actividades que modulan la experiencia del tiempo y el espacio social, incluso más allá del proceso de trabajo mismo y del tiempo que este ocupe en sus vidas.” Oliva Vega, A. (2008). Trabajo cultural desplegado en las últimas décadas del siglo XX e inicios del siglo XXI y su influencia en el desarrollo cultural tunero. Obtenido de <https://www.monografias.com/trabajos57/trabajo-cultural-tunas/trabajo-cultural-tunas.shtml>

ya que representa el escenario que garantiza el poder de los actores ejercitado mediante su involucramiento libre y decidido motivado por la defensa de sus demandas en la búsqueda de convertirlas en políticas culturales que fomenten su existencia dentro del sector.

Democracia participativa

El escenario sobre el que se construye el presente trabajo se sustenta en el supuesto de la soberanía del pueblo defendido por J. J. Rousseau (1982) el cual aporta un modelo político inspirado en la democracia directa practicada por el antiguo pueblo romano en la época de la República. Contrario al modelo de representación de su contemporáneo Montesquieu, en el que el pueblo delega su soberanía y su poder a los representantes, la democracia original permite la participación directa de todos los ciudadanos en la toma de decisiones públicas (Fernández Bulté, 1999, p. 20).

En el contexto actual, el rol constitucionalmente soberano de la ciudadanía se desenvuelve dentro de algún modelo de democracia participativa que cuenta con las dimensiones básicas de rendición de cuentas (Fox, 2007), control social (Hevia, 2006), gobernanza (Fung y Wrigh, 2003). En México, Georgina Caire (en Zaremborg, 2012, p. 185) conceptualiza este modelo participativo con base en redes “no jerárquicas” que implican “la creación de interfaces socio-estatales para asegurar la participación social a través de canales formales, donde las diferentes demandas puedan ser expresadas y discutidas, y donde entren en juego las capacidades y conocimientos de los actores de la sociedad civil.” Dentro de la misma línea de pensamiento cabe convocar a Albert Dzur (2012) para quien la democracia participativa debe integrar decididamente la inteligencia ciudadana con la gestión gubernamental en la construcción de lo que llama la *desorganización racional* de las

instituciones gubernamentales. Así lo expresa en sus cuatro tesis sobre democracia participativa:

a) Tesis del ciudadano de Pinter: la soberanía popular es una demanda moral, más allá de las especificaciones legales, debe centrarse en los individuos reales y convertirse en una forma de pensamiento y de vida democrática. Un asunto crucial es la dignidad humana alcanzada a través de la consciencia e involucramiento plenos.

b) Tesis inversa del aprendizaje: la participación permite a las instituciones aprender virtudes de los ciudadanos, a diferencia del pensamiento tradicional que apuesta por instituciones y funcionarios que rigen la vida de los ciudadanos por considerar que éstos son ignorantes, poco rigurosos y tendientes a la anarquía.

c) Tesis de la democracia contra el silencio: la idea de que a la gente no le gusta o no quiere participar es falsa, ya que un gran número de asuntos de gobierno causan inconformidad entre la ciudadanía, sin embargo, la gente calla porque no tiene la cultura de la participación;

d) Tesis de la democracia interior: las instituciones estatales no extinguen la democracia real, siempre y cuando se basen en una desorganización racional, entendiéndose como una racionalidad colectiva construida entre profesionales y legos, funcionarios y ciudadanos.

En el corazón de la democracia participativa de Dzur está el ciudadano real, depositario de la soberanía como bien colectivo y portador de conocimientos y necesidades particulares, con las cuales construir una inteligencia y una voluntad colectivas. Como señala el autor, existe evidencia empírica de los bajos niveles de participación, en tal situación es imposible completar el ciclo de la democracia. El siguiente apartado retoma esta reflexión para conocer el papel, los medios y la motivación de este actor real.

Participación ciudadana

La PC parece ser una moda en el discurso de los gobiernos actuales. Se ha mantenido durante mucho tiempo y de manera creciente además de que ha propiciado grandes esfuerzos por establecer mecanismos efectivos para su realización y comprensión. En 1969, Sherry R. Arstein “propuso la metáfora de los ocho peldaños de la escalera de la participación ciudadana para describir diferentes intensidades en esta práctica, a saber: la manipulación, la terapia (dos niveles de no participación), la inconformidad, la consulta, el apaciguamiento, la colaboración, la delegación del poder y el control ciudadano.” (Peña, 2017, 121). Su clasificación está basada en las diferentes posiciones que adopta el equilibrio del poder entre el gobierno y la ciudadanía como resultado de la PC. Dicho equilibrio de poder, al ser un objeto de negociación y lucha, puede presentarse como la motivación de los actores para participar, y dependiendo de las relaciones entre ambos se utilizará un mecanismo determinado. Tal como se planteó en la introducción, estos mecanismos pueden ser formales o informales.

Para saber cómo funciona la PC desde las instituciones formales es necesario conocer su definición y sus mecanismos. El Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Hermosillo explica: “Para efectos del presente reglamento la participación ciudadana es el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones en el Municipio de Hermosillo, por lo que se promoverá su adopción en las relaciones que se tenga con la Federación, el Estado de Sonora, los municipios y demás dependencias gubernamentales que de dichas instancias se deriven.” En cuanto a los

mecanismos formales, se observa que, a partir de la década de 1980, las leyes mexicanas incluyen los llamados mecanismos de democracia directa como el referéndum, plebiscito, iniciativa social y consulta. Sin embargo, la experiencia ha demostrado la poca eficacia de los mismos ya que en esencia las relaciones entre gobierno y ciudadanía no han cambiado. Al respecto, existe un estudio donde participan cerca de cuarenta investigadores latinoamericanos que identifican estas experiencias como “espacios de interfaz o puntos de contacto entre el Estado y la sociedad civil” (Oxhorn en Zarembeg, 2012). Una de las conclusiones de dicho estudio es que existe bajo nivel de participación y alto control político, solo que mediante la utilización de novedosas fórmulas adaptadas al nuevo discurso y sus prácticas; además se afirma que “la gran mayoría de los mecanismos de interacción gobierno-sociedad, en los municipios mexicanos, siguen patrones jerárquicos” (Zavala y Porras en Zarembeg, 2012).

Desde la perspectiva del ecosistema cultural local que plantea este estudio, la PC se considera como la capacidad de realización y el medio de expresión de la democracia participativa. Quien pone en marcha dicha capacidad es el actor cultural en relación con el actor gubernamental mediante la dinámica de su actuación conjunta en búsqueda de algún fin que impacta lo público. La resultante de dicha interacción es la política cultural como expresión de la democracia participativa. Para Cunill (1991), la PC representa “una alternativa para la construcción de consenso y [...] un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia”(p. 17).

Se habla, por un lado, de un proceso legítimo en la toma de decisiones, que puede implicar el diálogo, la negociación y el acuerdo entre las partes para llegar al consenso; mientras, por otro lado, expresa tensión y búsqueda de equilibrio en un espacio

gubernamental donde no están escritas las reglas. Lo discrecional en el gobierno, es lo que “afecta a las funciones de su competencia que no están regladas.”¹⁹ Se habla entonces de personas que se relacionan y se influyen mutuamente en el escenario de los asuntos públicos mediante reglas establecidas, escritas o no escritas, y esfuerzos adaptativos. Se trata, como en la metáfora de los ocho peldaños de la PC, de equilibrios de poder. Y como en todo sistema en equilibrio, cada uno de los elementos en juego puede ser positivo o negativo según la perspectiva del observador y según las reglas del juego. En este tenor, Víctor S. Peña ilustra claramente argumentos a favor y en contra de la PC que servirán al análisis de caso. A favor: proporciona información sobre el ambiente, revela preferencias de los usuarios, genera aprendizaje y capital social, fortalece a las instituciones, fortalece la identidad local. En contra: propicia formación de élites, exclusión de los menos organizados, captura instituciones redistributivas, limita la racionalización de la gestión dada la dispersión de las demandas, favorece las preferencias de los participantes, la informalización de los canales de PC y la consiguiente desconfianza (pp. 84-85)

Políticas culturales

Teixeira Coelho define política cultural como la ciencia de la organización de las estructuras culturales, aunque generalmente es entendida como el conjunto de iniciativas tomadas por agentes como el Estado, instituciones civiles, entidades privadas o grupos comunitarios, “para promover la producción, la distribución y el uso de la cultura [en tanto desarrollo de sus representaciones simbólicas], la preservación y la divulgación del patrimonio histórico y el ordenamiento del aparato burocrático responsable de ellas” (Coelho 2009, 241). Para este

¹⁹ Diccionario de la Real Academia Española.

estudio basado en el fundamento teórico de la democracia participativa, se especificará una distinción entre política cultural y políticas culturales. Luis F. Aguilar atribuye a la formulación de políticas la característica de la construcción colectiva como condición necesaria para la nueva gobernanza. La cadena de acciones que llevan a tal construcción incluye “la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación [de ese] conjunto de acciones estructuradas, estables [y] sistemáticas.” (Aguilar Villanueva en Corzo 2003, 87). Cuando dichas acciones están orientadas al desarrollo cultural planificado, se habla de políticas culturales, concepto instrumental y útil al objetivo de este trabajo académico.

Las políticas culturales son el subconjunto de las políticas públicas que inciden directamente en el desarrollo cultural planificado, es decir, el “conjunto de acciones y prácticas de intervención o no intervención que utiliza el Estado para satisfacer las necesidades culturales de la población [...]; responsabilidad y esfera de la acción pública.” (Rausell y Martínez 2005, 12-13). En términos simples, pueden entenderse como las acciones/decisiones públicas en materia de cultura, cuyo propósito general es la solución colectiva de problemas públicos; su objetivo específico, el desarrollo cultural sostenible; su metodología, como menciona Aguilar (2003), pasa por el diagnóstico, la planeación, el diseño, la implementación y la evaluación; el mecanismo para su formulación, los espacios de PC o interfaces socio-estatales (Aguilar 1992, 28-30). Cabe mencionar un objetivo particular que cobra relevancia en el contexto de la globalización: el fortalecimiento de la identidad local. María Elena Figueroa Díaz (2006) y Néstor García Canclini (2000), este último considerado un referente obligado en los estudios latinoamericanos sobre cultura,

advierten sobre la necesidad de concebir a las políticas culturales como herramientas de construcción de identidad para y desde lo local.

Por último, conviene diferenciar más ampliamente las políticas culturales -en tanto acciones/decisiones de gobierno y ciudadanía- de la política cultural del Estado -en tanto marco normativo-. Grandes pensadores como Bourdieu, Adorno y Cornejo, han estudiado de manera crítica el papel del Estado frente a la cultura, en favor de la desregulación, las identidades locales y el impulso a la creación. Anna Zeidler-Janiszewska, citada por Bauman (2012), dice que “la política cultural del Estado debe ocuparse de las instituciones de participación (que incluye los medios “públicos”), y su interés primordial debe consistir en nivelar las oportunidades de participación [...] El foco de la política cultural es la calidad de la participación, así como la igualdad de oportunidades para participar.” Jon Hawkes (2001), en alusión a la *Agenda 21 de la cultura* va más allá y dice: “más que la creación de una política cultural diferenciada, el modo más efectivo es el desarrollo de un marco cultural que pueda ser aplicado a todas las políticas. Idealmente, cada actividad, programa, política o plan de una entidad [...] debería ser evaluado teniendo en cuenta los impactos que pueden producirse en cada uno de los cuatro pilares que lo sostienen” (desarrollo social, económico, cultural y ecológico). En ese mismo sentido, Eduardo Nivón afirma que “la política cultural debe ser tomada como un cuerpo de principios operacionales, prácticas y procedimientos administrativos y presupuestarios que proveen de una base a la acción cultural del Estado. (Nivón Bolán et al. 2006)

III. Mecanismos formales, mecanismos informales, perro guardián

Según Douglas C. North, las instituciones representan las reglas del juego ideadas por los seres humanos para dar forma a todas sus interacciones. Éstas pueden ser formales o informales. Dotan de estructura a la vida diaria, por lo tanto, reducen la incertidumbre pues “constituyen una guía para la interacción humana.” (North 1993, 13). Sin embargo, North hace la siguiente precisión. Las organizaciones y, por consiguiente, la cultura organizacional, imponen sus propias limitaciones para estructurar las interacciones entre los individuos. Mientras que las instituciones indican cómo deben interactuar y relacionarse las personas, las organizaciones imponen un objetivo que impacta a la interacción, de modo que la forma de relacionarse adquiere una carga de intencionalidad, además de una combinación premeditada de aptitudes, estrategias y coordinación. En esta sección se explora además la figura del *perro guardián* como una categoría de las organizaciones u organismos, en su papel de agente de cambio.

Mecanismos formales

Dentro del conjunto de instituciones formales, se encuentran los mecanismos de PC sustentados legalmente y por escrito en instrumentos como la Constitución, las leyes, los reglamentos, los convenios y los contratos. Estos regulan la actuación del ciudadano frente al gobierno y definen ampliamente el proceso de principio a fin, determinando a las personas o grupos que participan, tiempo, lugar, objetivo y costo de los encuentros; el tipo de comunicación e interacción, alcances de la gestión e incluso dictando la posibilidad misma del encuentro. Al igual que todas las instituciones formales, los encuentros reglados entre ciudadanos y funcionarios emulan y tratan de controlar aquellas interacciones que de hecho

se llevan a cabo. En el campo cultural se encuentran gran cantidad de espacios de interacción reglada, no considerados rigurosamente mecanismos de PC, por lo que se denominan en este trabajo interfaces socio-estatales formales. El fundamento más inmediato de la interacción formal para el alcance de este estudio es el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Hermosillo.

Mecanismos informales

Los mecanismos informales de PC se definen aquí como las reglas no escritas o instituciones informales que estructuran la interacción entre gobierno y ciudadanía en el ámbito del desarrollo cultural planificado. Desde la perspectiva del ecosistema de la participación, estos mecanismos se realizan a través de relaciones interpersonales entre actor cultural y actor gubernamental, las cuales constituyen un universo más amplio que, y de origen anterior a los mecanismos formales. Debe destacarse, aunque parezca obvio, que el ámbito de los mecanismos informales puede ser también más flexible en cuanto alcances y objetivos. El fundamento empírico para observar estas relaciones se encuentra en la antigua relación entre las personas que ejercen el poder, sea este de cualquier índole, y las que gestionan los bienes simbólicos.

Perro Guardián

Con el fin de argumentar acerca de la voluntad que impulsa la PC, se retoma el concepto del *perro guardián* en el sentido propuesto por Charles A. Lindblom (1959). El autor plantea que para la formulación de políticas en condiciones de racionalidad limitada (así como de atención y de recursos limitados), los administradores dejan de atender algunos problemas públicos, los cuales son defendidos por grupos o individuos que adoptan la función de *watch-dog* de dichas causas. Entonces, se plantea el perro guardián como una categoría de actor

involucrado con un tema de su particular interés, que articula sus aptitudes, conocimientos y recursos en una estrategia que le permite activar los mecanismos formales e informales de PC, motivado por la consecución de un objetivo o la realización de una causa. Como se verá en el análisis del caso, esta categoría se extiende tanto al actor cultural como al gubernamental ya que ambos interactúan en busca del ajuste mutuo y el equilibrio de poderes aportando la dinámica propia del ecosistema.

Capítulo 3. Escenario histórico: una relación extendida en el tiempo

Existe una añeja relación entre el poder y arte, tan antigua como la humanidad misma. Aunque el poder muda de manos -de las élites religiosas a las monarquías, de los estados absolutistas y las democracias a las élites financieras- el arte lo acompaña en todo momento como aliado, pero también como adversario. Por su parte, el mundo del arte evoluciona de la simple imitación de la naturaleza a la construcción de significados profundos que imprimen un sentido a la vida de las personas y por supuesto, de los pueblos: estamos hablando de la cultura. Esta compleja relación construye un espacio fundamental donde se legitima el poder, se reproducen las estructuras sociales y se ponen en diálogo el estado y la ciudadanía. A lo largo de la historia se ha buscado que el Estado reconozca y soporte el quehacer de los artistas, los pensadores y los hombres de ciencia, además de garantizar “los derechos de acceso a la cultura de los ciudadanos pues es la cultura, y por ende la educación, la que convierte al ser humano en una persona libre.” (López Hurtado y Valentín Ruiz, 2013). A su vez el Estado, o en general, el poder ha buscado aprovechar al máximo las ventajas de tener control sobre los ricos y variados frutos de la cultura mediante la subordinación de sus artífices.

En las entrañas de esta indisoluble relación en la que el poder busca lo necesario y la cultura lo contingente existe un indisoluble conflicto observado por Theodor Adorno (1988), al señalar que el interés del estado por la cultura es solo utilitario y fija una

postura crítica cuando afirma que el sintetizar “el espíritu de una época bajo una sola palabra [cultura], delata de antemano la mirada administrativa que reúne, clasifica, sopesa y organiza” de manera vertical, es decir, unilateral y jerárquica, las expresiones más sublimes y diversas de toda una generación. Por su parte, Zygmunt Bauman, en su obra *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*, lo dice desde otra perspectiva cuando afirma que “la preocupación de las artes por bocetar alternativas imaginarias al estado prevaleciente de las cosas las coloca en el papel de rivales de la administración.” Por eso existen muchas razones, continúa Bauman, para que “los administradores y la gente de las artes se detesten.” (Bauman 2011, p. 91).

I. El poder y la cultura

Aunque la civilización helénica no tenía un término propio para cultura, es indudable que sus instituciones esclavistas facilitaban los “medios para la liberación del hombre de las fuerzas de la naturaleza, para así poderse dedicar a actividades más elevadas” (De la Barquera, 2011, p. 66). Por su parte, Roma, en tiempos de Cicerón, fue cuna de la locución universal “panem et circenses”, con la que el poeta Juvenal (1974, p. 81) haría referencia a la práctica romana de intercambiar alimento y entretenimiento por votos. Tal era el modo en que el cultivo del espíritu, del cuerpo y la razón servía al imperio, como sirvió también para que el propio Marco Tulio Cicerón acuñase la primera definición de *cultura* para referirse al cultivo del alma que era propio de una “manera elevada de vida” (Zaid, 2006). Esta añeja relación entre el poder y la cultura se mantendrá *in sæcula sæculorum*. Durante la Edad Media la Iglesia católica y sus instituciones administraron celosamente la herencia cultural de la humanidad. Fue tal su control a manera de un claro monopolio sobre la producción cultural que se le

reconoce como un período oscuro de la historia. En el Renacimiento las nuevas monarquías y la Iglesia expandieron la propia cultura, expresada a través de la lengua, la religión, el arte, la ciencia y la tecnología. De esta manera el poder se reparte entre más manos y el hombre renacido saca su rostro de la sombra del anonimato para dialogar de frente con el poder.

En el siglo XVII, el *Rey Sol*, protector de las artes y modelo de la monarquía absoluta, creó el Teatro Real, la Comedia Francesa y numerosas academias de música y pintura, ahora con la idea de educar a su pueblo, suavizar sus modales, refinar sus gustos artísticos y animar necesidades espirituales de las que el propio pueblo no tenía consciencia (Bauman 2011). Luis XIV se convirtió de esta manera en el símbolo de lo que siglos después se llamará *Alta Cultura*. A la caída de las monarquías, el estado nación continuaría, más que protegiendo, sirviéndose de las artes y los sistemas educativos con fines proselitistas, de adoctrinamiento ideológico y de protección del *statu quo*. Después de la Revolución Francesa, la relación de la cultura y el estado se convierte en un llamado a la creación del *hombre nuevo*, de tal manera que el papel de la cultura es forzado a la propaganda ideológica. Entrado el siglo XX, en estados tan poderosos como el de la Unión Soviética y el de la Alemania nazi, se establece de nuevo un control nacional dentro del cual se niega o se destruye todo producto cultural no alineado con el régimen. Con el establecimiento de las democracias modernas es que se habla propiamente de la institución cultural al crearse el primer Ministerio de Asuntos Culturales de la V República francesa con Francois Mitterrand, lo que aporta elementos vinculantes entre la cultura y el Estado con un cariz de educación y control que sentó de manera definitiva las bases de un desarrollo cultural y artístico planificado. (Bauman, 2011, p. 85).

En México, Maximiliano I y Porfirio Díaz fueron protectores de la cultura y las artes (Lobjois, 2018) pero no fue sino hasta 1921, con José Vasconcelos, que se institucionaliza la cultura oficial como una forma de consolidar la ideología y el sistema político dominante a través de la Secretaría de Educación Pública. Durante las décadas de 1930 y 40 se amplía el panorama y el presupuesto para cultura con el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes. En la década de 1970 puede hablarse de un divorcio, ya que los gobernantes dejan de escuchar las voces de intelectuales como Justo Sierra, José Vasconcelos y Octavio Paz. Gloria Villegas lo expone claramente al hablar de la relación entre los intelectuales y el Estado:

Solemos decir con nostalgia que en México tuvimos un secretario de Educación Pública [...] como Justo Sierra. Un funcionario que sabía de historia, que tenía un gran conocimiento de la realidad de su tiempo y que conocía los grandes debates de su época. Y esos conocimientos marcaron su participación en la generación de instituciones educativas. [...] Ahora parece existir una separación de espacios entre la vida intelectual y las funciones [...] del Estado. (2013, 9-10).

Sin embargo, utilizando los productos de las diferentes disciplinas artísticas y el poder de los medios de comunicación se llega a otro tipo de relación a través de lo que se ha conocido como la *cultura televisa*, un fenómeno que nace de la decisión del gobierno mexicano de otorgar el usufructo de señales de TV propiedad original de la nación, a la iniciativa privada, a cambio de que el gran monopolio televisivo surgido de tal transacción,

condujese las conciencias de la población mediante contenidos propagandísticos y utilitarios, una especie de cultura normativa de los intereses artísticos y estético de la población. Acerca de esto, Guillermo Bonfil,²⁰ quien acuña el concepto, “planteaba que hasta ese momento [el estado apostaba por un proyecto cultural] cuyo universo se limitaba a producir y a promover bienes de consumo, así como a la legitimación del grupo en el poder” (Pérez Montfort 2015, 257). Una vez más el estado controla voluntades a través de la cultura.

En 1988 el presidente Carlos Salinas crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y su novedoso sistema de estímulos económicos. En apariencia, aquello representaría una iniciativa democratizadora para dar voz a los actores culturales de la sociedad civil, sin embargo, los rasgos autoritarios del gobierno no desaparecen totalmente y, más que democratización, se llega a lo que Camou (2000, 227) llama liberalización²¹ de la política cultural. En 2015 el presidente Peña Nieto transforma el CONACULTA en la Secretaría de Cultura dando un nuevo respiro al sector, en un sentido institucional, pero con serios problemas presupuestales. Se ha cuestionado la legitimidad de dichos organismos pues su creación coincide con fuertes crisis políticas y sociales, por lo que algunos autores los explican más como válvulas de escape del descontento social y como formas de controlar el activismo de la clase intelectual. Al respecto, Ejea Mendoza (2009, 17) apunta:

²⁰ Algunos de estos argumentos fueron presentados el 13 de noviembre de 1981 en Tijuana, durante una reunión de intelectuales y promotores culturales con el entonces candidato a la presidencia de la República Mexicana por parte del PRI, Miguel de la Madrid. Pérez Montfort (2015, 254).

²¹ El autor, en concordancia con O'Donnell y Schmitter se refiere a un cambio en el sistema político. En este texto se refiere específicamente al cambio en la política cultural del gobierno federal mexicano.

Se sostiene que la génesis y el funcionamiento actual de los organismos Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca) no responden a una modernización o democratización, tal como lo plantea el gobierno federal, sino a una política de *liberalización* entendida como una estrategia de supervivencia del régimen autoritario para descomprimir políticamente una situación crítica, generando así una continuidad y una nueva posibilidad de legitimación del régimen.

II. El devenir de la PC en México

En este vasto escenario de la relación entre el poder y la cultura, el involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos empieza a ganar protagonismo, visibilidad y relevancia. Sin embargo, esto ha sido un proceso iniciado en la segunda mitad del siglo XX que continúa construyéndose mientras se escriben estas líneas. En la década de 1940 se perciben en México los rasgos de un presidencialismo exacerbado en el que el Poder Ejecutivo dominaba a los otros dos poderes y a los demás niveles de gobierno sin frenos ni contrapesos (Casar 1996, 81-82). El efecto sobre la sociedad civil fue el establecimiento del corporativismo que en la práctica se convirtió en el instrumento de legitimación del régimen a través de mayorías organizadas cuyo activismo e involucramiento en los asuntos públicos y las causas sociales se vio convertido en una sumisa interlocución de la población con el gobierno. Cabe mencionar que este período político coincide con un auge económico dentro

de un estado de bienestar que lleva a una gran parte de la población a acceder a mejores niveles de vida y, por consiguiente, a mejores niveles de educación. Con el tiempo, la educación provoca cambios en la conciencia y en la cultura política de los mexicanos que “socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia.” (Huntington 1996). Esta dura política condujo a la crisis del régimen a partir de los movimientos sociales durante las décadas del sesenta y setenta lo que obligó al gobierno a implementar ajustes para incluir a los nuevos actores sociales en busca de la gobernabilidad. En 1977 se realizan algunas reformas constitucionales que permiten la participación de nuevos partidos políticos en la contienda por el poder, comenzando así una lenta apertura del régimen.

En el México de los ochentas, el presidente Miguel de la Madrid implanta el Sistema Nacional de Planeación Democrática que por primer vez fomenta la creación de Consejos de Planeación en todos los estados y municipios (Hevia, en Zaremborg 2012, 160), por lo que en 1984, como una reacción local, se promulga la Ley de Planeación del Estado de Sonora que en su Artículo 1º tiene por objeto establecer “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de los planes, programas y proyectos” (Ley de Planeación 1984, 2). Para el año 2003, el gobierno de Sonora publica en su *Boletín Oficial* las reformas constitucionales que establecen los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta pública como instituciones de participación ciudadana (Olivos Campos 2010, 7). Dicha ley marca el principio que obliga a una consulta sexenal a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora (COPLADES) con la finalidad

de integrar la pluralidad de los sectores político, social y privado en el Plan Estatal de desarrollo. Más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 propone “una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas” (Hevia, Vergara-Lope y Ávila Landa 2011, 71). Todo esto se da como consecuencia de las iniciativas de apertura gubernamental promovidas por los organismos económicos globales que por un lado buscaban adelgazar el estado y por otro, establecer corresponsabilidades entre los sectores políticos, sociales y económicos.

A nivel internacional, la participación ciudadana se observa como elemento fundamental para lograr la eficacia de los gobiernos democráticos junto a la transparencia y la rendición de cuentas. Es a partir de 2009, cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, populariza estos conceptos en un intento por contrarrestar la opacidad de la burocracia y abrir los asuntos públicos a la ciudadanía. Actualmente se han sumado decenas de países a la promulgación de leyes y adopción de procesos administrativos que permiten el acceso a la información, la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, la colaboración y la deliberación (Ramírez-Alujas, 2011).

Durante 2011 se aprueba la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora, que tiene entre sus objetivos “fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de las instituciones básicas de participación ciudadana en el Estado” (Artículo 1). En otras palabras, se otorga sustento legal a la PC. El espíritu de su letra se desarrolla en torno a diecisiete principios que dan como resultado el diseño de ocho instrumentos. Los principios rectores son: la democracia, el bien común, la legalidad, inclusión, certeza, independencia, objetividad, imparcialidad, solidaridad, tolerancia, pervivencia, libertad, equidad, transparencia, corresponsabilidad,

sustentabilidad y el respeto a la dignidad de la persona. De estos se desprenden ocho instrumentos de PC: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta popular, consulta vecinal, presupuesto participativo, agencias de desarrollo local y comités de PC. En el texto queda abierta la posibilidad de convocar otros instrumentos al admitir como tales “los demás que establezcan otras disposiciones aplicables o las autoridades estatales y municipales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, los cuales, en todo caso, deberán sujetarse a los principios rectores” (artículo 4, fracción IX, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora) antes señalados.

A nivel municipal, un ejercicio análogo da como resultado el Reglamento Interior del Comité de Planeación Municipal de Hermosillo (COPLAM), el cual realiza consultas obligatorias cada tres años con el fin de coadyuvar, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), buscando su congruencia con los planes nacional y estatal de desarrollo, además de contribuir en la formulación de los programas operativos anuales (POA), derivados del plan.²² Parte de sus funciones es promover mecanismos de PC entre los que se contemplan las consultas ciudadanas sobre servicios y obra pública y el presupuesto participativo, ambos enfocados a grupos organizados de la sociedad civil. Cabe destacar que en el caso de Hermosillo, el COPLAM convoca a una comisión permanente que se activa durante tres meses para la elaboración del PMD en el que participan el presidente municipal, los funcionarios de mayor jerarquía de la administración municipal designados por el presidente, los funcionarios de mayor jerarquía del gobierno del estado y del gobierno

²² Tomado del Reglamento interior del comité de planeación municipal de Hermosillo.

federal que actúen y residan en el municipio, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil que estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

Asimismo, Hermosillo cuenta con un Reglamento de Participación Ciudadana que tiene como objeto “establecer las bases de la participación ciudadana y sus procesos, como elemento para definir una nueva relación entre las autoridades y los ciudadanos.” En dicho documento, la PC se entiende como “el derecho de los habitantes del Municipio para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las entidades gubernamentales, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno.”²³ Al igual que la Ley Estatal, cuenta con diecisiete principios básicos para el desarrollo de la PC en el municipio de Hermosillo: democracia, derechos humanos, corresponsabilidad, equidad de género, pluralidad y la no discriminación, responsabilidad social, respeto, tolerancia, laicismo, autonomía municipal, transparencia y rendición de cuentas, justicia social, eficacia y eficiencia en la gestión pública, estado de derecho, mediación para la solución y conciliación de controversias, capacitación, y sustentabilidad. De estos se desprenden cinco instrumentos de PC: consulta vecinal, presupuesto participativo, Ayuntamiento abierto, Agencias de Desarrollo Local y Comités de PC, descritos en la tabla 2.

Este breve resumen permite visualizar de manera rápida la expresión legal de décadas de evolución, tensión y distensión del entramado social y político que, para las más diversas voces, ha resultado insuficiente cada vez que se preguntan si se ha logrado avanzar

²³ Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Hermosillo.

Tabla 2. Instrumentos de PC en el Municipio de Hermosillo

Tipo de PC	Instrumento	Definición normativa (simplificada)
Participación ciudadana directa	Consulta vecinal	Instrumento mediante el cual los ciudadanos de un municipio podrán emitir su opinión respecto a propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen constituyéndose un elemento de juicio para el ejercicio de las funciones de gobierno.
	Presupuesto participativo	Instrumento de gestión y de PC directa, mediante el cual la población del Municipio en general, elige las obras públicas y programas a ejecutarse en un ejercicio fiscal, de entre un listado de propuestas, a efecto de determinar cuál es la priorización de la ciudadanía en relación a dichas obras.
Democracia interactiva y rendición de cuentas	Ayuntamiento abierto	Instrumento consistente en sesiones abiertas a través de las cuales los ciudadanos podrán dar a conocer planteamientos acerca de las condiciones en que se encuentran sus lugares de residencia, solicitar rendición de cuentas, pedir información o proponer acciones de beneficio común para los habitantes del mismo.
Corresponsabilidad ciudadana	Agencias de desarrollo social	Entidades dependientes del Ayuntamiento, con carácter mixto entre gobierno y ciudadanía, dedicadas a las tareas de intermediación, promoción y apoyo al desarrollo económico del municipio, dotadas de atribuciones e instrumentos para la prestación de servicios de desarrollo local en su territorio de actuación y cuyo objetivo es promover el desarrollo económico municipal, potenciando los recursos locales, fomentando la inserción laboral y las iniciativas empresariales.
	Comités de participación ciudadana	Órganos de representación vecinal que tienen como función principal vincular a los habitantes del entorno en que hayan sido designados, con las autoridades públicas del gobierno municipal, para el logro de beneficios comunitarios en temas relativos a la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de obras y servicios públicos, seguridad pública, protección civil, transporte público, medio ambiente y aquellos que los comités consideren trascendentes para su comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

hacia el escurridizo horizonte de la democracia. En términos simples, en la tabla 3, podría leerse en la primera columna cuáles son los mecanismos legales con los que cuenta la ciudadanía para incidir en los asuntos públicos; en la segunda, podría inferirse si las acciones ciudadanas tendrán alguna repercusión real; y en la tercera, cuál es el primer paso para entrar en acción, con la conciencia de que los complejos problemas públicos del nuevo milenio necesitan planteamientos creativos, soluciones arriesgadas y acciones colectivas,

coordinadas y plurales. Sin embargo, conviene hacer algunas reflexiones acerca de los orígenes de la arraigada ineficacia de dichas expresiones legales. A continuación, se describen los requisitos para su activación.

Tabla 3. Mecanismos de inicio de instrumentos de PC en Hermosillo

Instrumento	Vinculante	Requisitos de inicio
Consulta vecinal	No	Se requiere el apoyo de cuando menos el 1% de los inscritos en LNE en modalidad directa o 300 firmas bajo otras modalidades.
Presupuesto participativo	Sí	Se requiere la emisión de una convocatoria por parte de Gobierno del Estado y el Gobierno Municipal.
Ayuntamiento Abierto	No	Se requiere de la convocatoria del Ayuntamiento
Agencias de Desarrollo Local	No	Su creación depende de la voluntad de los Ayuntamientos y representantes del sector privado.
Comités de Participación Ciudadana	No	La convocatoria para la Asamblea constitutiva corresponde al Ayuntamiento.

Fuente: Elaboración propia.

III. Reflexiones sobre el contexto del caso

Tal como la cultura florece donde existían dos seres humanos, las relaciones entre los individuos, como parte de esta, buscan su cauce y sus propias dinámicas cuyas exigencias serán gestionadas y satisfechas por los propios individuos en interacción. Muy distinto cauce toman las interacciones mediadas por reglas formales aun cuando busquen imitar a las primeras. Enseguida, cinco breves reflexiones sobre los instrumentos expuestos y las dificultades que encierra su implementación: (a) Debido a la complejidad de sus requisitos de inicio, los instrumentos de PC resultan difícilmente implementables, ya que exigen especialización en conocimientos así como alta inversión de tiempo y de atención por parte de los participantes. (b) Para los instrumentos no vinculantes, la alta inversión de tiempo y recursos para lograr su inicio pueden convertirse en inhibidores de la PC. (c) Los instrumentos de corresponsabilidad ciudadana, que implican manejo de recursos e incentivos, están en riesgo de propiciar relaciones clientelares y estructuras jerárquicas. (d) “El cúmulo

de esfuerzos legislativos no ha incrementado, como se esperaría, la participación ciudadana” (Peña 2014, 17), debido al distanciamiento entre el ejercicio legislativo y la vigilancia de su impacto social. (e) Estos mismos esfuerzos legislativos se han encaminado a regular la interacción entre la ciudadanía y el estado, mas no a incentivarla.

A nivel nacional estos instrumentos y mecanismos de participación conviven con otros propios del sector cultural (como los fondos para la creación, las convocatorias públicas para festivales, los incentivos para el desarrollo y la atención del patrimonio cultural), los cuales dan cuenta de la discrepancia entre las demandas de la población y las decisiones de sus gobernantes. Con cada cambio de administración, independientemente del partido que gobierne, los miembros del gremio cultural lanzan señalamientos acerca de la ineficacia de los objetivos y los programas, la ineficiencia en el ejercicio presupuestal, las conductas inadecuadas de algunos funcionarios y la necesidad de revisar reglamentos y leyes relacionadas con la cultura (González y Córdova 2016, 14).

El sector cultural de Hermosillo ofrece un caso para estudiar este conflicto, cuando una de sus voces representativas señala en un foro universitario que la cultura debe ir “al principio de la nación y no al final del presupuesto” (González y Córdova 2016, 32). Esta frase de tono prescriptivo escuchada en el contexto de unas jornadas de análisis de las políticas culturales en el estado de Sonora, convocadas por actores independientes, encierra el interés del gremio cultural por incidir en las decisiones públicas y su intención de escrutar temas tan relevantes como el de las finanzas públicas.

Capítulo 4. Aproximación empírica: Ecosistema hermosillense de la participación ciudadana cultural

I. Boceto de la ciudad

Hermosillo posee un gran patrimonio tangible e intangible, integrado por una rica cultura indígena originaria y migrante, que lucha por mantener sus lenguas, festividades, tradiciones y mitología. Por otro lado, la amplia cultura mestiza, es representada por su arquitectura, música, literatura, cinematografía y en general manifestaciones artísticas contemporáneas que gozan de reconocimiento internacional. Se cuenta con algunos auditorios, teatros, salas de cine, librerías, edificios históricos, museos, galerías, centros culturales y bibliotecas. Algunos de los problemas más importantes en materia de cultura son, por un lado, la infraestructura, pues ésta es insuficiente dado el número de habitantes del municipio y en relación con las inversiones que se han hecho en muchas otras partes del país. Se observa que algunos recintos culturales presentan grave deterioro, falta de mantenimiento y de equipamiento moderno. Entre otras cosas, Hermosillo no cuenta con un museo de la ciudad, con una sala de conciertos o con una fototeca, mientras otras ciudades, incluso más pequeñas, se benefician con estos espacios. Por otra parte, el tema de la insuficiencia presupuestal es preocupación nacional. El sector se precariza año tras año en algunos rubros importantes causando discontinuidad programática y baja calidad en productos y servicios culturales.

Relacionado con lo anterior, está el tema de la corrupción que permea toda la administración pública sin que el sector cultural sea la excepción.

En otro nivel de problematización se encuentran temas como la pérdida de identidad local frente a la colonización cultural, que van desde los hábitos de juego y esparcimiento, las costumbres alimenticias, las normas de convivencia y los valores, hasta la pérdida de la lengua materna, las creencias y los conocimientos ancestrales. En el mismo sentido, un tema fundamental es la desintegración del tejido social, arraigado fuertemente en el ámbito de la cultura, el cual impacta prácticamente todos los aspectos de la vida en comunidad. Una expresión mínima de tal desintegración es la fragmentación entre los mismos miembros del gremio, propiciada históricamente desde el poder, lo cual imprime el precepto del individualismo a las prácticas culturales que han sido tradicionalmente colectivas. Desde la perspectiva de Alain Touraine (1978), se observa un todo social que no logra ser más grande que sus partes. Desde la perspectiva territorial, se observa la arraigada separación-discriminación entre lo urbano y lo rural, incentivado por la cercana influencia de la cultura estadounidense. Un problema menos evidente pero más profundo es la escasa comprensión y falta de conocimientos acerca de los fundamentos y los rudimentos de la gestión y de la mística de la cultura en general, por parte de los funcionarios de todo nivel. Tal como sucede en otros ámbitos del gobierno, muchos de los funcionarios de cultura no cuentan con preparación profesional para aportar respuestas y soluciones a la compleja problemática del sector. Esto incluye al organismo encargado de administrar el desarrollo cultural planificado en Hermosillo.

II. El gobierno de Hermosillo

El Instituto Municipal de Cultura y Arte (IMCA) es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ejerce su ámbito de competencia dentro del Municipio de Hermosillo, con la facultad de establecer convenios de colaboración y promoción con instituciones del Gobierno Estatal y el Gobierno Federal, así como, con los distintos órdenes de gobierno en otras entidades federativas de la República Mexicana y del extranjero, de acuerdo con los programas y políticas autorizadas por la dirección general del instituto y su junta de gobierno. Su misión, según se expresa en la página electrónica del Ayuntamiento de Hermosillo, es contribuir y fortalecer (sic) los procesos culturales en el Municipio de Hermosillo, a través de programas sensibles e incluyentes, que actúen como detonadores del potencial humano de los hermosillenses. Según la exposición de motivos del Reglamento Interior para el período 2015-2018, el IMCA tiene la encomienda de “promover, desarrollar, transmitir y fortalecer la cultura, no solo como un conjunto de valores estéticos e históricos, sino como uno de los principales vínculos de la sociedad.” (p. 3). De acuerdo con el Artículo 2 del mismo Reglamento para ambos períodos estudiados, “tiene como objeto el desarrollo y promoción de la cultura y el arte en el Municipio de Hermosillo.”²⁴

²⁴ Para el período 2015-2018, véase Reglamento Interior del Instituto Municipal de Cultura y Arte (IMCA) del Municipio de Hermosillo. Tomo CXCIX, No. 31, Sección I del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. Lunes 17 de abril de 2017, p. 3. Para el período 2018-2021, véase Reglamento Interior del Instituto Municipal de Cultura y Arte (IMCA) del Municipio de Hermosillo. Tomo CCIII. No. 27, Sección I del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. Jueves 4 de abril de 2019, p. 12.

El IMCA fue creado mediante decreto el día 10 de noviembre de 2003²⁵ bajo la presidencia municipal de María Dolores del Río Sánchez por parte del Partido Acción Nacional. Se establece como objetivo principal el garantizar el acceso de la comunidad hermosillense a la oferta de servicios y bienes culturales. Cuatro años más tarde, llega a la alcaldía Ernesto Gándara Camou encabezando al Partido Revolucionario Institucional. En ese período se crea la dirección General de Turismo²⁶ con el propósito de trazar, en el municipio de Hermosillo, la orientación, prioridades, ejes de actuación, consensos y acuerdos básicos que habrían de posicionar el crecimiento futuro y sustentabilidad de la industria turística municipal, para el logro de los objetivos planteados por la administración Municipal. En la administración del PAN encabezada por Javier Gándara Magaña (2009-2012) se toma el acuerdo de crear una entidad de la administración pública paramunicipal denominada Instituto Municipal de Cultura, Arte y Turismo, lo cual se oficializa el 13 de enero de 2010 por parte del Cabildo de Hermosillo. El organismo representa una fusión del IMCA con la Dirección de Turismo y es conocida como IMCATUR. Con el cambio de gobierno, vuelve el PRI (2015-2018). Bajo la administración de Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, en sesión ordinaria del 18 de diciembre de 2015, se aprueba el acuerdo de creación del organismo público descentralizado de la administración pública paramunicipal denominado Instituto Municipal de Cultura y Arte (IMCA),²⁷ con lo que vuelve a separarse del área de Turismo municipal.

²⁵ Boletín Oficial No.41, Sección I, de fecha 21 de noviembre de 2003.

²⁶ Boletín Oficial No. 26, sección IV, tomo CLXXIX, de fecha 29 de marzo de 2007.

²⁷ Boletín oficial No.52, Sección II, de fecha 28 de Diciembre de 2015.

En lo que va de la administración de Célida López Cárdenas, abanderada del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA, 2018-2021), el IMCA no ha sufrido cambios en su régimen legal. Empero, se advierte un cambio institucional en el proceso de nombramiento del titular. Al inicio de la administración se hace una designación directa del nuevo titular, tal como en el trienio anterior. Posteriormente, es destituido para hacer un nuevo nombramiento en el marco de una votación de Cabildo. En contraste con el proceso participativo de 2012, se publica una convocatoria pública oficial y se reciben perfiles ciudadanos para ocupar el puesto, con su respectivo de plan de cultura. De acuerdo con los criterios fijados en la convocatoria, se integra un paquete de propuestas a ser analizadas en sesión ordinaria por parte de los regidores. Finalmente, eligen por unanimidad a Diana Reyes González. El ejercicio consultivo estuvo abierto a la ciudadanía del 28 de septiembre al 5 de octubre, reuniendo a veintiséis actores culturales que presentaron por escrito su perfil y su plan para después comparecer en defensa del mismo ante el pleno del Cabildo. De esta forma se sentaron las bases para un cambio en la relación entre el instituto y el gremio cultural, con el cual se justifica el corte temporal de esta investigación conforme a lo establecido en la metodología. Cabe destacar otro cambio, pero en la esfera presupuestal, ya que el subsidio municipal, así como el número de plazas laborales del IMCA disminuyeron de una administración a otra, a diferencia del presupuesto global y las plazas del gobierno municipal, que tuvieron un incremento considerable (tabla 4). Tras este breve recuento histórico conviene hacer una reflexión acerca de la gestión del IMCA en el marco de su interacción con el gremio cultural.

Tabla 4. Variación de presupuesto y recursos humanos entre administraciones²⁸

	INSTANCIA	PRESUPUESTO	PLAZAS
2017	IMCA	\$31,442,259.22	30
	MUNICIPIO	\$2,580,367,286.00	5,335
2019	IMCA	\$18,349,163.03	29
	MUNICIPIO	\$3,198,188,137.00	5,744

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto de Egresos del Municipio de Hermosillo.

III. Reflexiones sobre la gestión del desarrollo cultural en Hermosillo

Tradicionalmente los institutos de cultura como todos los demás organismos y dependencias han realizado una administración jerárquica, vertical y a puerta cerrada. Gerardo Cornejo, en una reflexión sobre el medio cultural mexicano, afirma que los políticos “se debaten en la amarga tarea de interpretar la concepción de cultura del presidente en turno y de sintetizar todas las demás en ésta para luego traducirla en una ‘línea’ sexenal que admitirá muy poca discusión”, generando un escenario caracterizado por la “imposición de una cultura ‘oficial’ generada en las Secretarías de Estado y no en las calles; en las decisiones políticas y no en el autoconocimiento de nuestros procesos culturales; en las reuniones aparatosas y no en las de los grupos creadores.” (Cornejo 1985, 16-17). Esto tiene que ver con la crítica de Adorno y Bauman, con respecto al control estatal sobre la producción cultural para beneficio del régimen, el cual ha “servido a la legitimación del poder, a la preservación del statu quo y al encumbramiento de personalidades políticas de nuestro ‘directorio’ nacional” (Cornejo 1985,

²⁸ Información tomada del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. Edición especial. Tomo CXCVIII. Acta 27 del sábado 31 de diciembre de 2016; y del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. No. 53, Sección III, Tomo CCII del lunes 31 de diciembre de 2018.

17). Sea con fines ideológicos, proselitistas o para la despresurización social, las decisiones en materia de cultura han estado desvinculadas de los actores culturales a pesar de que la estructura organizacional contempla un Consejo Consultivo con posibilidades de participación ciudadana.

La práctica usual de los Consejos de esta naturaleza es avalar decisiones tomadas de antemano, principalmente por no tener carácter vinculante. Lo mismo sucede con el Comisario Público Ciudadano de la Junta de Gobierno, órgano rector del IMCA, quien tiene voz pero no voto. Otro hecho que ha contribuido a la desvinculación es el nombramiento de titulares con perfil político pero ajenos al campo de la cultura, tal como se mencionó en la sección anterior, lo cual ha provocado una gestión superficial y elitista enfocada al entretenimiento.

Como se vio en el contexto histórico nacional, no fue sino hasta la década de los ochentas que se abre la posibilidad de impulsar proyectos culturales ciudadanos con cierta libertad, siempre bajo los criterios y supervisión de la institución. En el caso de Hermosillo, el IMCA lanza a partir de 2003 la convocatoria al Concurso de Poesía Alonso Vidal. En 2004, en coordinación con el Instituto Sonorense de Cultura y el CONACULTA, publica el Programa de Desarrollo Cultural Municipal (PDCM), este último con aportaciones del municipio, del estado y de la federación, mediante el cual se apoyaban iniciativas ciudadanas a través de convocatoria pública. En este programa, desaparecido desde 2016, los proyectos eran dictaminados por el Consejo Consultivo con cierta autonomía garantizada por un proceso monitoreado desde la federación. Fue el programa de mayor impulso al desarrollo

cultural ya que los proyectos eran administrados por los propios actores culturales con impacto directo en la comunidad. Sus objetivos son:

favorecer la participación social en la planeación y el destino de los recursos destinados al desarrollo municipal a fin de preservar, promover y difundir la cultura; contribuir al desarrollo cultural de los municipios por medio de programas y acciones que fortalezcan las identidades comunitarias y aumenten y profundicen la distribución de los bienes y servicios culturales, dirigidos a la población; generar mecanismos que articulen las políticas culturales de la federación, del Gobierno del Estado de Sonora y de los municipios de esta entidad; y colaborar con la gestión pública de los ayuntamientos para la formulación y ejecución de políticas públicas que pongan el acento en la importancia de la cultura para los procesos de desarrollo municipal.²⁹

En el período 2012-2015, el entonces IMCATUR lanza una convocatoria pública permanente, para proyectos artísticos, artesanales y de desarrollo cultural local. Se lanza por vez primera la convocatoria pública para participar en Fiestas del Pitic, un evento cultural masivo con presentaciones de música, teatro, danza, artes plásticas, literatura, performance, instalación, culturas indígenas, animación callejera y gastronomía, el cual

²⁹ Convenio de colaboración ISC-DG-CC-127-03-2016 del Instituto Sonorense de Cultura-IMCA

normalmente era programado por contrataciones directas a cargo del titular o algún funcionario del círculo cercano. Se apoya a colectivos como el Andador Cultural de artesanos y los grupos de la etnia yaqui para formar asociaciones civiles. Por otra parte se convoca a formar parte de las Rondallas, el Coro Infantil, las Orquestas Municipales y la cartelera cultural. A partir de la administración 2015, la mayor parte de las convocatorias se cierran, al igual que las puertas de la administración, lo que provoca señalamientos de corrupción y crecientes reacciones de inconformidad en el sector, registrándose prácticas de nepotismo y gastos superfluos del recurso público. En este contexto, se observan rasgos positivos, como el surgimiento de nuevos actores culturales que realizan su trabajo al margen de la institución imprimiendo una nueva dinámica a la cultura local. Con el cambio institucional registrado a partir de 2018, algunas de las convocatorias vuelven y aparecen otras, nuevos actores salen a la escena, otros se extinguen mudándose a otros campos y algunos más, siguiendo a North, impulsan dichos cambios para entrar, mantenerse o desarrollarse.

No obstante, la implementación de los mecanismos de PC mencionados, aparentemente el actor cultural permanece sin acceder a los espacios de decisión al ser estos mecanismos más consultivos que decisivos. En el caso del PDCM, aunque de gran importancia para el desarrollo, el actor cultural debía ajustar su proyecto, sus objetivos, su público meta y su metodología, a las reglas de operación del programa, generándose así una contradicción entre el origen del impulso creativo y sus resultados en la práctica.

IV. El gremio cultural

Al ser la capital de Sonora, Hermosillo acoge los esfuerzos de instituciones culturales, educativas, empresas, asociaciones y toda una comunidad de creadores, ejecutantes, intelectuales, docentes, promotores, gestores culturales, críticos, periodistas culturales, estudiantes, audiencias e interlocutores diferenciados. Muchos de ellos, bajo distintos modelos de colaboración, organizan festivales, ferias, exposiciones, actividades de formación y eventos muy diversos para la comunidad. En conjunto, conforman el gremio cultural de Hermosillo. En este no se observan grandes cambios institucionales, organizacionales o escisiones como es el caso del organismo rector de la cultura, aunque como es natural, las relaciones van cambiando conforme cambia el ambiente y surgen obstáculos u oportunidades. Se organizan sin rigor en disciplinas artísticas, académicas, científicas, por diferenciación de audiencia o por grupos étnicos como es el caso de los pueblos originarios yaqui, seri, triqui, zapoteco y mixteco.

Se ha dicho que es un sector participativo, pero ¿qué lo mantiene activo? Se observan dos elementos, el más evidente tiene que ver con las acciones de gobierno y es una característica del actor cultural en colectivo: a diferencia de lo que sucede en otros campos, el gremio cultural es requerido continuamente para la implementación de las políticas por tratarse de acciones en artes, ciencias y oficios especializados. En este sentido, puede afirmarse que su involucramiento en los asuntos públicos es obligado pues es comprobable el hecho de que los funcionarios culturales tienen formaciones y experiencias distintas a las demandadas por la problemática propia del sector. El otro elemento menos evidente es el que no se define por decretos, reglamentos o contratos, sino por una cualidad multidimensional

que incluye, como componente importante, la pasión por su actividad. Tiene que ver con un nivel individual, subjetivo y profundo que, aunque entra en contradicción con los estrictos principios de la racionalidad económica, no niega por supuesto las necesidades materiales, la búsqueda de pertenencia al colectivo y al mercado, la relevancia dentro de la disciplina, así como el instinto básico de supervivencia, si no en términos de vida o muerte, sí en el sentido de permanecer activo y vigente dentro del campo de la cultura.

Un elemento que se vuelve clave para la vigencia del actor cultural es, precisamente, su relación con el gobierno. Ese vínculo añejo que se expuso antes es permanente, aunque su intensidad³⁰ varía de modo sinusoidal. Una de las crestas evidentes en la gráfica de la relación se da durante las campañas electorales cuando los candidatos buscan allegarse votos. El político regularmente convoca a los actores culturales mediante un ejercicio semejante a la consulta pública, pero sin validez legal. En dichos encuentros el candidato reparte promesas de mejores condiciones para la cultura al tiempo que recoge propuestas por escrito, con iniciativas cargadas de esperanza. El candidato gana entonces posibles votos y útiles elementos argumentativos para su campaña, fruto de la consulta. El actor cultural gana posibles oportunidades de vigencia durante el siguiente período. Otra cresta en la relación se da durante los eventos masivos de animación promovidos por los gobiernos, como en el caso de Fiestas del Pitic. Una vez cada año, se reparte un porcentaje considerable del presupuesto para que el gremio cultural se manifieste artísticamente en beneficio de sus conciudadanos. Esto contribuye, por un lado, a la vigencia del actor cultural

³⁰ La intensidad en la relación, en este trabajo, se refiere al impacto público de la relación entre el actor cultural y el gubernamental.

y, por otro, a la legitimidad del actor gubernamental. Sin embargo, una percepción muy extendida de este tipo de ejercicios, es la expresada en la metáfora romana *pan y circo para el pueblo* que, como lo expresa Ejea (2014), son instrumentos de despresurización del sistema. Además de la intensidad, la relación tiene otras características que impactan positivamente como la frecuencia en el trato cotidiano y la solidez respaldada por un contrato o convenio, que da visibilidad y formalidad legal a la relación. Como se verá enseguida, se ha llegado al terreno de las relaciones formales.

V. Las rutas formales del desarrollo cultural planificado

En esta sección se aborda el nivel sistémico del análisis a partir de las reglas formales. Las instituciones dan certeza y estructura a la convivencia humana. En el presente caso, ordenan la interacción del actor cultural con el gubernamental en un contexto político como el actual, en el que el control jerárquico por parte del gobierno, pierde legitimidad ante la evidente ineficacia en la solución de problemas públicos, para dar paso a modelos asociacionistas (Streeck y Schmitter 1985), de gobernanza (Aguilar 2016) o sencillamente llamados de participación ciudadana, que se refieren a los que buscan “generar espacios donde los ciudadanos se integren y, al parecer, ayuden en la toma de decisiones” para asuntos públicos (Peña 2016). Dichos espacios son las interfaces socio-estatales, retomando el concepto de Caire (Zaremborg 2012); una diversidad de instituciones que, de acuerdo con North (1993), pueden ser formales o informales. En esta sección se abordarán las primeras, es decir, las interfaces legales, reguladas, públicas universalistas y accesibles al actor cultural para tomar parte dentro del desarrollo cultural planificado.

Para tal efecto, se presenta información obtenida del 10 de septiembre al 10 de diciembre de 2019 de documentos correspondientes al primer año de gobierno de las administraciones 2015-2018 (en adelante, PRI2015) y 2018-2021 (en adelante, MOR2018) del municipio de Hermosillo. Se buscaron mecanismos, procedimientos, obligaciones o acciones reguladas por el IMCA y algunas otras instancias relacionadas con la cultura, tales que permitieran o propiciaran la PC. Con base en el estudio de Prieto-Martín y Ramírez-Alujas (2014, 70) y los de Fung (2006) y Hevia (2018), se planteó observar en cada interfaz, cuatro dimensiones con el objetivo de responder a cada una de las preguntas de investigación mediante su análisis. Cada una de las dimensiones representa una serie de variables nominales que se clasificarán por el grado relativo en que favorezcan la PC dentro de la interfaz.

A. Tipo de participación en la formulación de las políticas culturales.

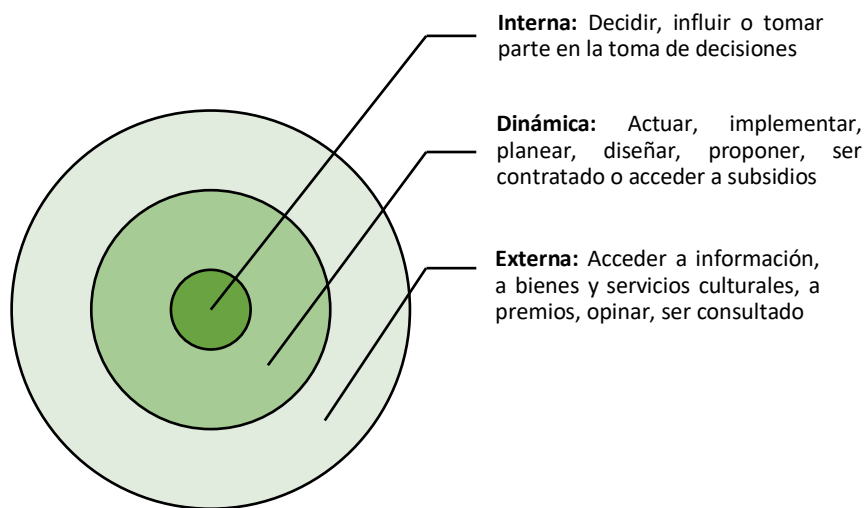
Esta dimensión se centra en el actor cultural y atiende el alcance de su poder relativo frente al gubernamental, así como su posición ante la acción/decisión de gobierno con el propósito de inferir las consecuencias de su participación dentro del espacio analizado, según la pregunta específica (a). Como se observa en la figura 3, se definieron tres categorías en donde la posición más baja la ocupa la participación externa, que implica intercambio de información; en el puesto central está la dinámica, en donde se propone y se actúa; y en el más alto, la interna que implica influencia y decisión:

- a) *Externa*: acceder a información, a bienes y servicios culturales, a premios y subsidios, opinar, ser consultado;
- b) *Dinámica*: actuar, implementar, planear, diseñar, proponer;
- c) *Interna*: decidir, influir o participar en la toma de decisiones.

B. Forma de acceso ciudadano a la interfaz.

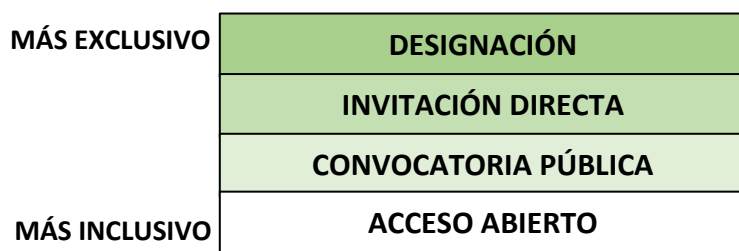
Esta dimensión observa el carácter inclusivo-exclusivo del espacio, determinado por la diversidad potencial de actores culturales participantes, a partir de conocer quién y cómo introduce la PC, según la pregunta específica (b). Se identificaron cuatro formas que se enumeran de mayor a menor grado de control jerárquico, por lo tanto, de menor a mayor posibilidades de inclusión: designación, invitación directa, convocatoria pública y acceso abierto (figura 4).

Figura 3. Tipo de participación del actor cultural en la formulación de políticas



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Forma de acceso del actor cultural a la interfaz socio-estatal



Fuente: Elaboración propia.

C. Tipo de interfaz según la función del actor cultural.

Esta dimensión permite caracterizar las interfaces socio-estatales como espacios con reglas propias que favorecen en distintos grados la PC de acuerdo con la forma en que se desenvuelven, relacionan y comunican los actores culturales y gubernamentales. Responde a la pregunta específica (c) planteada en la introducción. Se diferenciaron seis tipos, los cuales se enlistan de menor a mayor posibilidad de influencia para la acción/decisión pública, por lo tanto, en la posición más baja se encuentra la interfaz de servicio, ya que el actor cultural no posee voz ni voto. En las posiciones más altas se encuentran la deliberativa y la múltiple porque posibilitan al actor cultural a discutir, dialogar y postular propuestas (figura 5):

- a) *De servicio*: se trata de la interfaz en la que el actor cultural es espectador, usuario o receptor de una información, un bien o un servicio; también puede intervenir un actor cultural especialista que brinda el servicio. Sin embargo, se situará en el lugar más bajo del espectro ya que los actores no tienen voz ni voto, solo participan de una función

determinada por la instancia cultural; un ejemplo de interfaz de servicio son los talleres artísticos y la red de bibliotecas.

- b) *Competitiva*: es el mecanismo dentro del cual el actor cultural concursa, a través de su trabajo, contra sus pares por el acceso a recursos públicos o por otro tipo de premio. Los actores culturales con voz y voto integran un reducido jurado calificador que se apega a una meticulosa convocatoria; por su parte, los concursantes solo tienen la posibilidad de poner a consideración su trabajo creativo. Por esta razón, se sitúa en el segundo lugar de la escala
- c) *Expositiva*: aunque a nivel subjetivo este tipo de interfaz puede resultar el más valorado por el actor cultural, para este estudio se sitúa en tercer lugar porque sirve principalmente para exponer el producto del trabajo artístico y cultural. En general, son espacios no sujetos a demasiada regulación que además favorecen la libertad creativa, como los foros académicos, las galerías de arte y los escenarios artísticos.
- d) *Consultiva*: esta permite una interacción formal en la que el actor cultural expresa sus preferencias, propuestas y demandas. Favorece más ampliamente la PC aunque de manera unidireccional por lo que se sitúa en el cuarto lugar.
- e) *Deliberativa*: se coloca en quinto lugar porque mediante la deliberación y el diálogo, el actor cultural y el gubernamental tienen posibilidad de intercambiar puntos de vista, proponer, expresar y ajustar sus preferencias, lo cual puede redituar diferentes resultados a la hora de la decisión/acción; esta se lleva a cabo, por ejemplo, en asambleas, consejos, foros o interacciones personales.
- f) *Múltiple*: el actor cultural tiene la oportunidad de desenvolverse en dos o más de las formas anteriores por lo que se le posiciona en el lugar más alto de la escala.

Figura 5. Tipo de interfaz socio-estatal desde la perspectiva del actor cultural

MENOR INFLUENCIA	DE SERVICIO
	COMPETITIVA
	EXPOSITIVA
	CONSULTIVA
	CONSULTIVA
MAYOR INFLUENCIA	MULTIDIMENSIONAL

Fuente: Elaboración propia.

D. Tipo de transparencia en el manejo de información.

Esta dimensión considera el nivel de apertura como factor de control social, en respuesta a la pregunta específica (d) acerca de los medios de negociación. Se identificaron las facilidades de acceso a información útil como factor de involucramiento, empoderamiento y construcción de ciudadanía, es decir, como forma de favorecer la participación ciudadana, tal como se contempla en los retos planteados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en su estrategia 2030:

1. La transformación de la información pública en conocimiento socialmente útil que reduzca brechas y asimetrías entre sectores sociales; y
2. La articulación de esquemas amplios de participación que incremente el involucramiento de los ciudadanos en las distintas fases del proceso de producción de políticas públicas. (INAI 2019, 10).

En esta dimensión, se estableció como parámetro inferior la *no transparencia* para los casos en que no se obtuvo respuesta a la solicitud de información. Por otro lado, de conformidad

con el Modelo de Gobierno Abierto del INAI (2016, 20) se estableció como parámetro intermedio *transparencia reactiva*³¹ (la obligada por la norma y/o que responde a solicitudes) y, como superior, *transparencia proactiva*³² (la que es adicional a la establecida por la normatividad).

Finalmente, se revisó la *existencia o ausencia* de cada una de las interfaces en cada período estudiado (PRI2015 y MOR2018) con el objetivo de inferir si cambió la PC cuando cambió el partido en el poder, de acuerdo con la pregunta (e) planteada en la introducción.

Descripción de las interfaces socio-estatales formales de cultura en Hermosillo

Una vez definidas las dimensiones observadas, se procede a describir cada una de las interfaces para, posteriormente realizar un análisis cualitativo de acuerdo con el planteamiento del problema. En esta sección, se toma como base la revisión de las diversas

³¹ Transparencia reactiva: Esquemas comprensivos de divulgación que ponen “a disposición de la ciudadanía la información exigida por la legislación o solicitada *ex profeso*.” (Modelo de Gobierno Abierto del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a al Información Pública y Protección de Datos Personales; marzo de 2016; CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05)

³² “Transparencia proactiva: El conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.” (Modelo de Gobierno Abierto del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a al Información Pública y Protección de Datos Personales; marzo de 2016. Capítulo I, Artículo Segundo; CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-04).

teorías de la racionalidad que hacen Jones, Boushey y Workman (2006), en la cual sostienen que las políticas públicas son hechas por organizaciones, pero que las organizaciones están formadas por tomadores de decisiones humanos e individuales, interactuando entre sí, en un entorno con limitaciones de información, atención, tiempo y recursos. Bajo esta perspectiva inspirada en definitiva por Herbert Simon (1947), se analizan las instituciones formales que dan rumbo a las interacciones del sector cultural hermosillense para ponerlas en relación con la esfera de las instituciones informales, que en suma, forman la red de equilibrios entre el mundo de la cultura y el mundo del poder. La advertencia de los autores cobra relevancia para observar también al gremio cultural como una suma de múltiples actores individuales que procesarán la información a su alcance para tejer sus propias redes a la medida, en el complejo entramado de la creciente institucionalización formal en la que se desenvuelven. Se describen 25 instituciones formales divididas en tres secciones de acuerdo con la instancia que propicia el encuentro y se encarga de su regulación, a saber: IMCA, Ayuntamiento de Hermosillo y organizaciones de la sociedad civil (OSC). La información se recoje en tabla 5.

Tabla 5. Matriz de análisis: interfaces socio-estatales formales de cultura en Hermosillo

INTERFACES SOCIO-ESTATALES FORMALES DE CULTURA EN HERMOSILLO	TIPO DE PC	FORMA DE ACCESO	TIPO DE INTERFAZ	TIPO DE TRANSPARENCIA	SE ENCONTRÓ		
					PRI2015	MOR2018	
INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA Y ARTE							
1	Junta de gobierno	EXTERNA	DESIGNACIÓN	DELIBERATIVO	REACTIVA	SI	SI
2	Dirección General	INTERNA, DINÁMICA Y EXTERNA	INVITACIÓN	DELIBERATIVO	REACTIVA	SI	SI
3	Dir. de cultura y arte	DINÁMICA	INVITACIÓN	DELIBERATIVO	REACTIVA	SI	SI
4	Dir. de planeación y desarrollo institucional	DINÁMICA	INVITACIÓN	DELIBERATIVO	REACTIVA	NO	SI
5	Dir. de desarrollo local y participación ciudadana	DINÁMICA	INVITACIÓN	DELIBERATIVO	REACTIVA	NO	SI
6	Convenios de colaboración	INTERNA, DINÁMICA Y EXTERNA	INVITACIÓN	DELIBERATIVO	NO	NO	SI
7	Consejo Consultivo de Cultura y Arte	EXTERNA	INVITACIÓN	DELIBERATIVO	NO	SI	SI
8	Congreso Hermosillo: Identidad, Memoria y Gestión de Ciudad	DINÁMICA	CONVOCATORIA	EXPOSITIVO	REACTIVA	NO	SI
9	Cartelera Cultural	EXTERNA	CONVOCATORIA	EXPOSITIVO	PROACTIVA	NO	SI
10	Fiestas del Pitic	DINÁMICA	CONVOCATORIA	EXPOSITIVO	REACTIVA	SI	SI
11	Festival del Día del Niño	DINÁMICA	CONVOCATORIA	EXPOSITIVO	REACTIVA	NO	SI
12	Festival Navideño	DINÁMICA	CONVOCATORIA	EXPOSITIVO	REACTIVA	NO	SI
13	Marcha de las Catrinas	DINÁMICA	CONVOCATORIA	EXPOSITIVO	REACTIVA	SI	SI
14	Altars del Día de Muertos	DINÁMICA	CONVOCATORIA	COMPETITIVO	REACTIVA	NO	SI
15	Concurso de Calaveras Literarias	EXTERNA	CONVOCATORIA	COMPETITIVO	REACTIVA	NO	SI
16	Concurso Nacional de poesía Alonso Vidal	EXTERNO	CONVOCATORIA	COMPETITIVO	REACTIVA	SI	SI
17	Programa de Desarrollo Cultural Municipal	DINÁMICA	CONVOCATORIA	MÚLTIPLE	REACTIVA	SI	NO
18	Talleres de Música	EXTERNO	CONVOCATORIA	DE SERVICIO	NO	SI	NO
19	Red de Bibliotecas	EXTERNO	ACCESO LIBRE	DE SERVICIO	REACTIVA	SI	SI
AYUNTAMIENTO DE HERMOSILLO							
20	Convocatoria para proponer al titular del IMCA	EXTERNA	CONVOCATORIA	COMPETITIVO	REACTIVA	NO	SI
21	Comité de participación ciudadana	INTERNA, DINÁMICA Y EXTERNA	CONVOCATORIA	MÚLTIPLE	REACTIVA	NO	SI
22	Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Hermosillo.	DINÁMICA	INVITACIÓN	CONSULTIVO	NO	SI	SI
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL							
23	Consejo Cultural Ciudadano	EXTERNA	INVITACIÓN	DELIBERATIVO	NO OBLIGADO	SI	SI
24	Observatorio Sonorense de Cultura y Arte	EXTERNA	INVITACIÓN	DELIBERATIVO	NO OBLIGADO	SI	NO
25	Hermosillo ¿Cómo Vamos?	EXTERNA	INVITACIÓN	DELIBERATIVO	REACTIVA	NO	SI

Fuente: Elaboración propia.

Instituto Municipal de Cultura y Arte

El desarrollo cultural planificado de Hermosillo es gestionado principalmente por el IMCA con la participación del gremio cultural. Como se verá, es donde se concentra el mayor número de unidades. En los dos períodos estudiados se observó un total de 19 interfaces formales que se presentan a continuación de acuerdo con su forma de acceso.

Por designación

- a) *Junta de Gobierno* (JG) (PRI2015 y MOR2018). Es el máximo órgano rector del IMCA. En el pleno de la JG se presentan informes de actividades, estados financieros, programas, planes de trabajo, alta y baja de recursos humanos y materiales, convenios, contratos, iniciativas legales y todo el andamiaje legal que fundamenta al instituto. Los integrantes son el presidente municipal, el director general, el tesorero municipal, dos regidores del Ayuntamiento de Hermosillo, integrantes de la Comisión de Educación y Cultura, nombrados por ésta, debiendo uno de ellos pertenecer a la primera minoría; dos regidores del Ayuntamiento de Hermosillo, a propuesta del presidente municipal, privilegiando la pluralidad política, el contralor municipal, el comisario público oficial y un comisario público ciudadano. Este último es la única representación ciudadana dentro de este órgano, sin embargo, cuenta solo “con voz pero sin voto” según dicta el Reglamento.³³

³³ Reglamento Interior del Instituto Municipal de Cultura y Arte. Publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCIII, No. 27, Secc. I, del jueves 4 de abril del 2019. (p. 16)

Por invitación directa

- a) *Reglamento Interior* (PRI2015 y MOR2018). En ambas administraciones se contempla, entre las facultades de algunos funcionarios, la de promover la PC como sigue:
- i. *Dirección General* (PRI2015 y MOR2018). En el caso del director general, no se encuentra especificada la facultad de promover la PC. Sin embargo, se infiere de su obligación general y por el hecho de ser la figura en quien recae todo el poder de decisión. En la práctica, dicha facultad es ejercida propiciando espacios de diálogo, como se verá en la siguiente sección. En su Reglamento Interior, Art. 16, Fracc. I, se expresa que entre sus facultades y obligaciones está el “Conducir el funcionamiento del Instituto Municipal de Cultura y Arte vigilando el exacto y oportuno cumplimiento de sus objetivos.”
 - ii. *Dirección de Arte y Cultura* (PRI2015 y MOR2018), *Dirección de Planeación y Desarrollo Institucional* (MOR2018) y *Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana* (MOR2018). En el organigrama del instituto así como en las atribuciones expresadas en su Reglamento Interior, estos puestos corresponden al mismo nivel jerárquico. Para las dos primeras, en el Art. 19 de ambos períodos se establece que una de sus facultades es promover la participación de grupos artísticos, artistas y conferenciantes, así como de toda persona dedicada a la creación artística y cultural, en producciones y coproducciones. Para la tercera, en el Art. 20 de MOR2018, se establece como facultad, la de promover la participación de la comunidad en los procesos de programación, ejecución y operación de las acciones que realiza el IMCA.

- b) *Convenios de colaboración* (PRI2015 y MOR2018). Instrumentos legales mediante los cuales el IMCA y las OSC formalizan marcos de interacción y cooperación generales en distintas líneas estratégicas del quehacer cultural en las que convergen. Su existencia se sustenta en el PMD y en el POA del IMCA.
- c) *Consejo Consultivo de Cultura y Arte* (PRI2015 y MOR2018). Este órgano colegiado se encuentra sustentado en el Reglamento Interior, Capítulo III, Art. 13, sin cambios de una administración a otra. No especifica número de integrantes, solo sus perfiles como representantes de los sectores social y privado propuestos por el DG y aprobados por la JG, con experiencia en cultura y arte, los cuales desempeñan un cargo honorífico. Su función es el “estudio, análisis y propuesta de solución de los asuntos que se le encomienden.”³⁴ En la práctica, se han integrado tanto miembros de la sociedad civil como funcionarios públicos.

Por convocatoria

- a) *Congreso Hermosillo: Identidad, Memoria y Gestión de Ciudad* (MOR2018). Evento público académico y de animación sociocultural con dos modalidades de participación: presentación de ponencias en mesa de trabajo y galería de experiencias dentro de exposición de cartel.
- b) *Cartelera Artística* (MOR2018). Portal electrónico que contiene un calendario de construcción colectiva con la programación mensual de las actividades culturales a

³⁴ Reglamento Interior del Instituto Municipal de Cultura y Arte. Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCIII. Número 27 Secc. 1 publicado el Jueves 4 de Abril del 2019.

realizarse en el municipio de Hermosillo. Acceso libre para proponer, aunque la publicación final la determina el IMCA. La consulta es abierta a toda la comunidad.

- c) *Festival Internacional del Pitic* (PRI2015) y *Fiestas del Pitic* (MOR2018). Se trata del mismo evento con nombre distinto de una administración a otra. Es un festival artístico multidisciplinario con motivo del aniversario de fundación de Hermosillo, que recaba proyectos ciudadanos de todas las expresiones artísticas y culturales, de entre las cuales se realiza una selección a presentarse públicamente durante el evento en distintos escenarios. La participación se formaliza y se remunera mediante un contrato.
- d) *Festival del Día del Niño* (MOR2018). Evento masivo de animación sociocultural multidisciplinaria donde se convoca a artistas de las diferentes disciplinas, promotores y la sociedad en general a realizar presentaciones artísticas públicas. La participación no es remunerada.
- e) *Festival Navideño* (MOR2018). Concierto masivo al que se invita a coros y solistas de la comunidad, así como grupos de teatro de pastorelas para presentación voluntaria en plaza pública del Centro Histórico de Hermosillo.
- f) *Marcha de las Catrinas* (PRI2015 y MOR2018). Evento masivo en forma de desfile con motivo del Día de Muertos. Es abierto a toda la comunidad con el único requisito de asistir caracterizados como el personaje del Catrín y la Catrina del grabador mexicano José Guadalupe Posada. Desde su origen es impulsado por un grupo de la sociedad civil, con el patrocinio del IMCA. La participación no es remunerada.
- g) *Concurso de Altares del Día de Muertos* (MOR2018). Exposición pública de creación e instalación de altares dedicados a personajes ilustres fallecidos de la comunidad. Un jurado selecciona a tres primeros lugares y se les entrega un premio en efectivo.

- h) *Concurso de Calaveras Literarias* (MOR2018). Recital público de poesía en el formato tradicional de calavera de Día de Muertos. Los participantes declaman sus trabajos. Un jurado calificador selecciona y premia en efectivo a los tres primeros lugares.
- i) *Concurso Nacional de Poesía “Alonso Vidal”* (PRI2015 y MOR2018). Certamen anual abierto a todo escritor mexicano. Se entrega un premio único en efectivo, más la edición impresa del trabajo y una presentación pública.
- j) *Programa de Desarrollo Cultural Municipal* (PRI2015). Apoyo económico anual a proyectos culturales de impacto municipal mediante convocatoria pública y selección realizada por parte del Consejo Consultivo de Cultura y Arte.
- k) *Talleres de Música* (PRI2015). Actividad formativa abierta a todo el público con precios populares.
- l) *Red de Bibliotecas Públicas Municipales*. Diez bibliotecas de acceso libre para la consulta bibliográfica, uso recreativo del espacio, así como presentaciones artísticas y culturales.

Ayuntamiento de Hermosillo

Además del IMCA, otras instancias del gobierno municipal ofrecen espacios de participación relacionadas con el desarrollo cultural planificado, como se describe a continuación.³⁵

- a) *Convocatoria para elegir al titular del IMCA* (MOR2018). Ejercicio público mediante el cual la presidencia municipal recibe propuestas ciudadanas de perfiles y proyectos para seleccionar al director general del instituto. Se lanza por primera vez en el actual

³⁵ Instancias como Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la Dirección General de Desarrollo Social del Municipio de Hermosillo impulsan programas de educación artística y animación cultural que no se consideran en este estudio por perseguir objetivos distintos al desarrollo cultural planificado.

período y establece un cambio institucional, clave para el diseño metodológico de este trabajo. En esta única promoción, el titular fue electo por unanimidad por el Cabildo (Sesión extraordinaria del Ayuntamiento, 30 de octubre de 2018, Acta No. 5).

- b) *Comité de Participación Ciudadana* (MOR2018). Agrupación vecinal promovida en diferentes colonias de Hermosillo a iniciativa de la Dirección General de Bienestar Social y conforme a lo estipulado en el Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Hermosillo. El comité estudiado cuenta en su estructura con una comisión de educación y cultura, encargada de organizar actividades artísticas, recreativas y formativas con impacto en la propia colonia. Está formalmente constituido mediante un Acta de Instalación firmada por la Dirección de Fomento y Participación Ciudadana de la dependencia.
- c) *Comité de Planeación Municipal de Hermosillo (COPLAM)* (PRI2015 y MOR2018). Órgano permanente definido en su Reglamento Interior como la “instancia única de concertación, coordinación e inducción para promover el desarrollo integral del municipio.” En su Artículo 3, Fracc. I, indica que una de sus funciones es “promover y coadyuvar con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del Plan Municipal de Desarrollo, buscando su congruencia con los planes nacional y estatal de desarrollo.”³⁶ En este sentido, el COPLAM es el encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), para lo cual realiza consultas públicas con diversos sectores sociales. Se cita este instrumento

³⁶ Reglamento Interior del Comité de Planeación Municipal de Hermosillo.

porque tradicionalmente en el PMD se incluye un apartado de cultura, de lo cual se infiere que existe consulta al respecto.

Organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Se consideraron, para el estudio, tres OSC que convocan a expertos en cultura y participación ciudadana. Aunque no se trata propiamente de interfaces socio-estatales, buscan incidir en la agenda pública a partir de su trabajo en diferentes niveles de interacción con el gobierno.

- a) *Consejo Cultural Ciudadano (CCC)* (PRI2015 y MOR2018). Este cuerpo colegiado es integrado por aproximadamente doscientos veinte actores culturales radicados en diferentes lugares del Estado de Sonora. Según lo expresan por escrito, el CCC tiene “el firme interés de coadyuvar de manera independiente y sin compromisos partidistas con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el desarrollo de la cultura artística y del patrimonio cultural de los sonorenses.”³⁷ No cuenta con personalidad jurídica pero, dada la relevancia social y cultural de sus miembros, hace escuchar su voz en diversos foros y medios de comunicación, así como mediante comunicados dirigidos a las autoridades estatales y municipales. Su principal centro de acción es la ciudad de Hermosillo. Sus aportaciones han sido críticas y propositivas sin que hasta el momento presuntamente hayan logrado entablar un diálogo ni incidir en las decisiones de políticas culturales en el Municipio.
- b) *Observatorio Sonorense de Arte y Cultura* (PRI2015). Es un colectivo conformado por artistas e intelectuales de diversos puntos de Sonora cuyo objetivo, expresado en su

³⁷ Carta dirigida a Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, presidente municipal de Hermosillo 2015-2018. Recibida el 23 de mayo de 2016.

documento fundacional, es “identificar las tendencias sociales e impulsar un desarrollo cultural de largo plazo consistente con los valores democráticos de equidad, inclusión, respeto a la diversidad y libertad creativa.” (González y Córdova 2016, 7). Al igual que el CCC se organizó en mesas de trabajo y análisis de las políticas públicas en materia de cultura, así como de la problemática en general del sector. Con participación activa en el contexto de diversas consultas convocadas en campañas electorales y en foros académicos, tuvo un impulso propositivo en el período PRI2015, sin presumiblemente encontrar eco de sus posicionamientos. Actualmente no se encuentra visible como colectivo en el ambiente cultural, aunque sus miembros tienen una actividad constante y una relevancia evidente en el sector.

- c) *Hermosillo ¿Cómo Vamos?* (MOR2018). Es un colectivo ciudadano que a partir de 2018 lanza un informe de indicadores de desarrollo de la ciudad de Hermosillo con criterios de rigurosidad científica y bajo el marco general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 establecida por la Organización de las Naciones Unidas. De acuerdo con su Informe 2018, su objetivo es “promover la participación ciudadana a través del monitoreo, evaluación e impulso de políticas públicas que mejoren la competitividad y el desarrollo social de la ciudad.” (Hermosillo ¿Cómo Vamos? 2018). A diferencia de las dos organizaciones anteriores, *Hermosillo ¿Cómo Vamos?* ha tenido una interacción permanente y pública con el gobierno municipal, así como con otros sectores sociales y privados, dado el capital político de sus integrantes y de sus patrocinadores. Realiza periódicamente mesas de trabajo para analizar los catorce ejes de análisis establecidos de acuerdo con su metodología. En estas, participan actores sociales, académicos y miembros de la iniciativa privada que participan aportando sus

experiencias y puntos de vista en una herramienta de información, que según expresa en su introducción, busca promover el diálogo sobre el rumbo que debe tomar la ciudad.

Análisis cualitativo de las instituciones formales en relación con lo observado

Se revisaron los reglamentos, convocatorias, actas, memorias e informes que sustentan la existencia formal de los diversos mecanismos para después observarlos directamente en la práctica con el fin de comprender su funcionamiento. Esta comprensión se complementó con algunas perspectivas de actores culturales y gubernamentales involucrados en el espacio de experiencia de la PC. Enseguida se exponen observaciones, contrastes y hallazgos que se consideran pertinentes para el caso.

Sobre el Instituto Municipal de Cultura y Arte

- a) *Junta de Gobierno*. Como se observó, la JG sólo permite la participación de un ciudadano sin especificar la forma en que se convoca o se elige. Tras esta inquietud, se buscó la figura del Comisario Público Ciudadano en Órgano de Control del Municipio de Hermosillo, encontrándose que este es designado por el propio órgano de control y recibe emolumentos por su participación. Esto, aunado al hecho de no tener voto, cierra en gran medida la posibilidad de una participación libre y representativa, así como en definitiva, imposibilita la participación en la toma de decisiones.

b) *Reglamento Interior*. Ninguno de los mecanismos revisados permite la toma de decisiones o la incidencia en la misma por parte del actor cultural, con excepción de que por medio de la figura del titular del IMCA, por voluntad política propia y en uso de sus facultades legales, se active un ejercicio ciudadano que permita la pluralidad de voces, como se verá en la siguiente sección. También se destaca que en ambas administraciones permanecen las mismas obligaciones y facultades para el DG, lo que demuestra el carácter incremental de la gestión. En los casos del Director de Arte y Cultura (PRI2015) y el Director de Planeación y Desarrollo Institucional (MOR2018), que en el organigrama corresponden al mismo puesto jerárquico, se observa un aumento en el ejercicio del control jerárquico, que obliga a acotar la PC, de acuerdo con lo que establece el siguiente articulado:

PRI2015: Art. 19, Fracc. X. Promover la participación de grupos artísticos, artistas, conferenciantes y en general personas dedicadas a la creación artística y cultural, en producciones y coproducciones locales, regionales, nacionales en cualquier rama de la cultura o las artes.³⁸

MOR2018: Art. 19, Fracc. V. Promover la participación de grupos artísticos, artistas, conferenciantes y en general personas dedicadas a la

³⁸ Reglamento Interior del Instituto Municipal de Cultura y Arte. Tomo CXCIX. No. 31, Secc. I, del lunes 17 de abril de 2017. Hermosillo, Sonora.

creación artística y cultural, en producciones y coproducciones locales, regionales, nacionales, siempre y cuando dichas actividades se encuentren directamente relacionadas con los programas asignados a la unidad administrativa a su cargo.³⁹

Es pertinente señalar que la designación del titular de cultura se llevó a cabo en el contexto de un cambio institucional democratizador mediante un ejercicio de PC en MOR2018, sin embargo, el reglamento propuesto por el nuevo titular ejerce mayor control jerárquico creando un importante filtro en la relación con el actor cultural, dando lugar a políticas en doble sentido. De acuerdo con Guillermo Cejudo (2016), se está frente a un caso de incoherencia entre espacios de políticas, ya que mientras la presidencia promueve la apertura gubernamental, la paramunicipal da un paso atrás al modificar su reglamento. Como parte del análisis contextual, se destaca que una motivación para el cambio institucional en MOR2018 fue la reacción negativa de la opinión pública hacia la administración poco transparente y con escasos espacios de PC durante PRI2015, así como la designación directa de un primer titular al inicio de MOR2018, la cual tuvo que dar marcha atrás debido a las reacciones expresadas en redes sociales y algunos otros medios informativos que dieron voz al gremio cultural, lo que tuvo como desenlace el lanzamiento de la convocatoria pública y el posterior cambio de titular después de la votación en cabildo.

³⁹ Reglamento Interior del Instituto Municipal de Cultura y Arte. Tomo CCIII. No. 27, Secc. I, del jueves 4 de abril de 2019. Hermosillo, Sonora.

- c) *Convenios de colaboración.* No se obtuvo información documental por parte del IMCA, por lo tanto no se puede hacer un análisis completo. De las entrevistas se conoce que en PRI2015 se firmaron menos convenios que en MOR2018, y que en este último período, al momento de realizar la investigación ya se había cumplido con la meta de firmar 18 convenios con igual número de OSC. El dato no se pudo corroborar.
- d) *Consejo Consultivo de Cultura y Arte.* De acuerdo con el Reglamento Interior, el DG es el único facultado para integrar este cuerpo colegiado. A pesar de que debe aprobarse por votación en JG, esta figura colegiada permite la discrecionalidad y no obliga a incluir ejercicios PC ya que no se especifica el perfil de los integrantes ni sus funciones específicas. Tal es el caso de PRI2015, período en que el Consejo estuvo integrado por personas cercanas al director de cultura (dos familiares, un alumno, un mentor y su arrendador) creando una situación de conflicto de interés.
- e) *Fiestas del Pitic.* En rigor, las Fiestas del Pitic no se llevaron a cabo durante PRI2015, sin embargo, esta situación se trata solamente del cambio de nombre por Festival Internacional del Pitic durante el período, hecho que propició reacciones adversas en gran parte de la población, por tratarse de un evento masivo de gran arraigo y posicionamiento. Por otro lado, la PC se ve cuestionada por la selección discrecional de gran número de participantes y asignación de contratos a empresas ligadas a funcionarios de PRI2015.
- f) *Concurso Nacional de Poesía “Alonso Vidal”.* Se observó que los jurados calificadores son determinados de manera discrecional.
- g) *Programa de Desarrollo Cultural Municipal.* El PDCM desapareció desde 2016 y no se volvió a activar, a diferencia de otros municipios del país donde se sigue llevando a cabo.

La selección de proyectos ganadores es realizada por el Consejo Consultivo del IMCA con las irregularidades ya expuestas, que traen como consecuencia la aplicación de filtros poco transparentes para el ejercicio de la PC. Por otra parte, se observa que la disminución del presupuesto no impactó negativamente las iniciativas de PC en MOR2018, por el contrario, como ya se dijo, estas se incrementaron en PRI2015 de manera autónoma, sin visibilidad oficial, y en MOR2018 de manera coordinada.

Sobre el Ayuntamiento de Hermosillo

- a) *Convocatoria para elegir al titular del IMCA.* La diferencia institucional más importante para este trabajo es el cambio en la forma de nombrar al titular del IMCA en MOR2018, por su legitimidad y grado de institucionalización.
- b) *Comité de Planeación Municipal de Hermosillo.* Solo convoca por invitación directa a representantes de organizaciones reconocidas por la autoridad. Sus mesas de trabajo no incluyen el tema de cultura, pese a que en el PMD aparece año con año un breve apartado. Los entrevistados afirman que no se toman en cuenta las consultas, de lo cual puede inferirse la posibilidad de estar frente a un mecanismo de simulación. Se consultaron los PMD correspondientes, encontrándose en PRI2015, solo 2 páginas de 300, dedicadas a cultura y en el MOR2018 solo 2 de 279. Acerca de lo anterior, uno de los entrevistados, involucrado en el proceso, mencionó: (Entrevista No. 7 / Entrevistado No. 7 / 11 octubre 2019/ Actor gubernamental C) “desafortunadamente nos hemos dado cuenta que como lo comentaba, que las consultas o las mesas de trabajo a veces se llevan a cabo y a veces no. En la mayoría lo que me ha tocado ver es que lo que hacen es, toman el documento pasado o de la administración pasada le dan una sacudida, inclusive lo hace en este caso lo hace hasta la misma persona y lo actualiza un poco, lo modifica, le

cambia de nombre y va para adelante y hablando de lo que es cultura pues después de la seguridad y la salud, que son de los rubros más importantes hablando de los gobiernos, pues lo que sobre es para cultura.”

- c) *Comité de Participación Ciudadana*. Los vecinos ya venían realizando actividades desde antes de conformarse legalmente, aunque ahora tienen una comunicación más cercana con las autoridades. Para el presente análisis, esto es importante pues habla de la actividad autónoma de los actores culturales que no se ven afectados significativamente por las instituciones formales en su afán participativo, tal como se plantea en el problema de investigación. El Actor Ciudadano B dice (Entrevista No. 6 / Entrevistado No. 6 / Fecha 10 de octubre 2019 / Actor Ciudadano B) “Nosotros lo hemos hecho con nuestros recursos, ahorita por ejemplo en abril firmamos esta acta, pero nosotros cada 30 de abril celebramos a los niños de nuestra colonia y celebramos con las noches de cine. Es un fin de semana, noche de cine y el rally otro día, es un rally deportivo, cultural y pues hay que carreras de sacos, carrera de obstáculos inclusive, fútbol, concurso de baile, actos de magia.”

Sobre las organizaciones de la sociedad civil

- a) *Consejo Cultural Ciudadano*. En carta pública denunció hechos de corrupción presuntamente realizados por el director de cultura y arte de PRI2015 en Fiestas del Pitic, adoptando una postura fuerte, aunque sin consecuencias reales en la gestión gubernamental. Se observa que la oposición del gremio cultural al gobierno municipal no deja de ser un asunto de causas personales o de reducidas redes humanas mediadas por relaciones, ya que, a pesar de que la gestión gubernamental no ha cambiado en esencia, el activismo de estos consejos ciudadanos prácticamente ha desaparecido en

MOR2018. Por supuesto que no puede argumentarse sin evidencia, pero esta hipótesis se basa en el hecho de que al parecer estos consejos no tienen la representatividad de grandes causas sociales o el apoyo de grandes grupos que adopten la figura del perro guardián a nivel sistémico. Para este caso han podido identificarse dos o tres actores que en alguna coyuntura dada, toman el liderazgo de tales iniciativas sin que esta logre convocar a un verdadero contrapeso ante la razón profunda de sus reclamos.

- b) *Observatorio Sonorense de Arte y Cultura*. Este colectivo, activo en PRI2015, no se muestra activo en MOR2018. Cabe la misma interpretación que con el colectivo anterior.
- c) *Hermosillo ¿Cómo Vamos?*. En dos ediciones del informe de indicadores se incluyen catorce temas, entre los cuales no se contempla el tema de cultura.

Conclusiones preliminares a partir de las interfaces socio-estatales formales

De las 25 interfaces revisadas, 13 están presentes en PRI2015 y 22, en MOR2018. Se encuentran distribuidas como se muestra en la tabla 6.

Tabla 6. Distribución de frecuencia de interfaces socio-estatales por trienio

	IMCA	AYUNTAMIENTO	OSC
PRI2015	10	1	2
MOR2018	17	3	2

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior arroja un dato relevante para esta investigación: en MOR2018 aumentó la cantidad de interfaces socio-estatales de 13, que había en PRI2015, a 22. Este hecho se interpreta, por un lado, como un aumento significativo en la PC formal por tratarse,

en su mayoría, de eventos masivos. Por otro lado, se observa como parte de una estrategia de gestión cultural en condiciones adversas, si se consideran dos hechos: primero, se sufrió un recorte presupuestal del orden de los \$13,000,000.00 en MOR2018; segundo, uno de los entrevistados expresó que en MOR2018 se ha realizado fuerte vinculación para atraer la actividad que ya realizaba la ciudadanía y que en PRI2015 se encontraba desvinculada del IMCA: (Entrevista No. 2 / Entrevistado No. 2 / Fecha 7 de octubre 2019 / Actor Gubernamental A) “si tú analizas los presupuestos no van a corresponder a la consecución del objetivo [...] pues lo que nos queda es, como vincular, generar redes de comunicación y alianza para que las cosas sucedan [...] porque un plan no va ligado a un presupuesto.”

A partir del análisis se infiere un cambio de eje de la interfaz en MOR2018 para incluir a actores culturales que actuaban de manera autónoma durante PRI2015, más que como un aumento de la PC en términos reales. Sin embargo, tiene efectos positivos ya que se estrechan los vínculos entre ambos actores mediante interfaces formales, se diversifica la gestión cultural por parte del IMCA y se promueve su democratización. Un ejemplo de ello, Las Fiestas del Pitic, que en su edición 2016 (PRI2015) tuvo participación de 900⁴⁰ artistas, mientras que en 2019 (MOR2018) fueron 1300,⁴¹ según declaraciones de los titulares de prensa. En la figura 6 puede apreciarse la participación autónoma (a) que es captada por

⁴⁰ “Con la participación de 900 exponentes del arte y la cultura realizarán, del 26 al 31 de mayo el Festival Internacional del Pitic 2016.” Recuperado de: <http://hermosillolife.com/espectaculos/16660>.

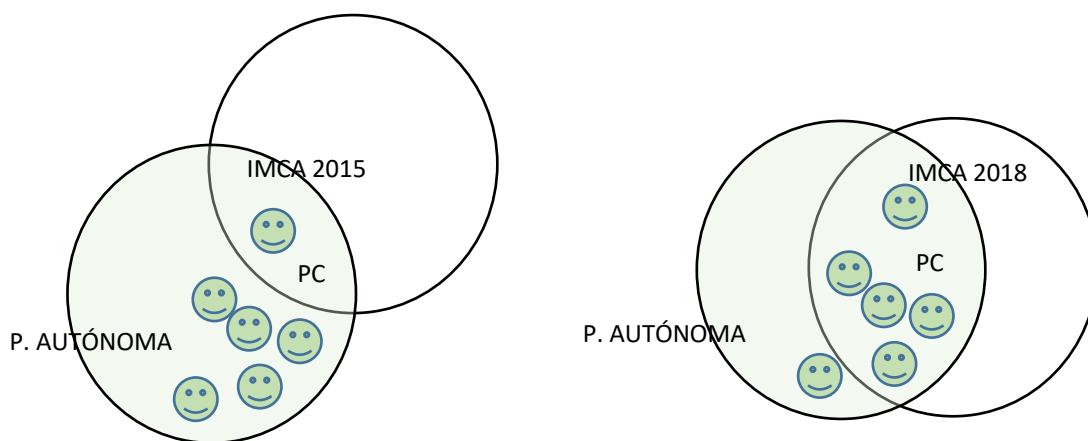
⁴¹ “Entrando de lleno al programa central de Fiestas del Pitic, las actividades serán del jueves 23 al domingo 26 de mayo, y en suma contará con más de 1300 artistas involucrados en más de 200 eventos.” Recuperado de: <http://www.primeraplanadigital.com.mx/2019/05/17/fiestas-del-pitic-retoman-el-espiritu-de-orgullo-y-la-cultura>

la interfaz señalada como PC, mediante el cambio de eje (b) propiciado por MOR2018, de acuerdo con la presente interpretación. El número de participantes es el mismo pero hay mayor captación por parte del gobierno.

Figura 6. Cambio de eje de las interfaces socio-estatales culturales

(a) Hipótesis de la Interfaz PRI2015

(b) Hipótesis de la Interfaz MOR2018



Fuente: Elaboración propia.

El resultado más relevante es el hecho de que el ámbito de la decisión no se ve afectado pese al aumento de las instituciones formales. Ninguna de las interfaces obliga la inclusión de actores culturales en la toma de decisiones, ni siquiera por votación dentro de los cuerpos colegiados como la JG, el CCCA, o el COPLAM. La excepción es el Comité de Participación Ciudadana de la Secretaría de Bienestar Social, el cual garantiza autonomía y libertad de decisión/acción a los vecinos de las colonias, representados por el comité. Aquí se observa un caso similar al anterior en cuanto al cambio de eje de la interfaz, en tanto que los vecinos refieren haber realizado actividades artísticas sin necesidad de tener un comité

formalizado con un acta. Una vez más, el mecanismo va detrás de la iniciativa de los ciudadanos: (Entrevista No. 6 / Entrevistado No. 6 / Fecha 10 de octubre 2019 / Actor Ciudadano B) “ya los veníamos haciendo, desde antes, esos [eventos] culturales [...] por ejemplo, el día del niño ese fin de semana ya está como consolidado”.

Puede elaborarse una verificación parcial de la hipótesis en el nivel sistémico si se concede que al actor cultural o a la interfaz formal, dentro de la que participa, se le favorece al otorgarle poder de decisión más que si se le otorga la posibilidad de opinión, consulta o ejecución de acciones decididas por otros. Hasta este punto del análisis y a pesar del cambio institucional, el gobierno municipal no ha favorecido los mecanismos formales; en todo caso, puede hablarse de fomento de las instituciones formales. Es momento, entonces de analizar lo que sucede en el terreno de las interacciones sin reglas escritas.

VI. Las rutas informales de la cultura

En este apartado se aborda el nivel individual del análisis y se plantea la metáfora del ecosistema de la PC en el sector cultural del municipio de Hermosillo. Se trata de un ambiente de múltiples actores motivados por intereses diversos que se relacionan mediante mecanismos formales e informales imbricados y asimilados de manera orgánica. De acuerdo con la hipótesis, los mecanismos informales de PC se revelan a través de relaciones interpersonales y resultan más efectivos, dinámicos y persistentes que los formales para la toma de acción/decisión con impacto en el desarrollo cultural planificado.

Para explicar y modelar estas relaciones y los modos de proceder de los sujetos se toman como base cuatro propuestas teóricas: (a) la *racionalidad limitada* desarrollada por Herbert A. Simon, quien plantea que las preferencias y elecciones están

acotadas por limitaciones de tiempo, cognitivas y emocionales; (b) el *incrementalismo* desarrollado por Charles E. Lindblom (1992), específicamente la categoría de *perro guardián* para explicar la tendencia de los diferentes actores sociales a involucrarse y comprometerse con causas que aportan dinamismo al desarrollo cultural; y, (c) la *rational disorganization* propuesta por Albert Dzur (2012), que pone en relación a actores expertos y legos para la solución de problemas colectivos en entornos democráticos; (d) el *nuevo institucionalismo* propuesto por North, el cual distingue entre las reglas formales e informales que estructuran la convivencia humana.

Ecosistema cultural: modelo de las relaciones entre el gremio y el gobierno

En el imaginario colectivo existe un concepto que explica el alto nivel de participación ciudadana del sector cultural: *por amor al arte*. En otras palabras, actuar por convicción. Baste un ejemplo para ilustrar el dicho. En 1972, durante una de las épocas de mayor tensión social y política en México, casi una década antes de que se contemplara la PC dentro de la Constitución, se realizó un ejercicio de consulta pública con motivo de la propuesta de Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos, Históricos y Zonas Monumentales. En él participaron relevantes personajes de la vida cultural y artística del país como David Alfaro Siqueiros, Rufino Tamayo, Manuel Porrúa y José Luis Cuevas entre muchos otros. La relatoría que hace Bolfy Cottom de aquellas comparecencias denota una pasión por el trabajo cultural, arraigada en cada uno de los participantes. José Ramón Cossío Díaz dice en el prólogo:

Una serie de distinguidos actores públicos y privados, con intereses opuestos en varios sentidos, dando a conocer y enfrentando sus argumentos para convencer a los legisladores de lo correcto o lo adecuado de sus puntos de vista. ¿Para qué? Sencillamente, dicho con ironía, para que sus puntos de vista fueran recogidos en la ley y ser elemento central del modo de operar del Estado y sus órganos. (Cottom 2016, 14).

Sin embargo, ese amor -para continuar la metáfora- no se consuma sólo mediante las instituciones formales. A pesar de que estas abren espacios de participación ciudadana y, más específicamente, crean mecanismos formales de participación cultural, la sociedad civil debe dominar los rituales no escritos –el particularismo, en palabras de Guillermo O’Donnell (1997: 318)- para equilibrar fuerzas con su mejor amigo y peor enemigo: el gobierno. El resultado de este equilibrio representa la base del desarrollo cultural planificado. El caso de Hermosillo podría explicarse con otra metáfora: la simbiosis, mediante la cual, dos organismos se asocian en permanente adaptación para beneficiarse mutuamente. El estado requiere del poder formativo e ideológico de la cultura; y ésta, necesita asegurar del estado, no sólo “la posibilidad de conseguir su sustento, sino también toda influencia, el contacto entre obra y sociedad al que no puede renunciar [...], si no quiere marchitarse.” (Adorno, 1998: 256).

Los perros guardianes de la cultura

En los siguientes párrafos se reflexiona acerca de esta añeja relación en el nivel de sus instituciones informales, a partir de los actores y los alcances de su participación. A diferencia del planteamiento de Lindblom (1959) que considera perro guardián al ciudadano u organización que defiende sus intereses y causas frente a los administradores estatales, aquí se propone que ambos actores (cultural y gubernamental), en el espacio de las reglas no escritas, se asumen como individuos que actúan en defensa de sus propios intereses, valores, creencias y causas. A diferencia del nivel sistémico de las instituciones formales, en este encuentro personal y no reglado, el poder de decisión está al alcance de ambos actores, dependiendo de lo que esté en juego a la hora de negociar e intercambiar. Los argumentos son resultado del análisis de entrevistas en profundidad. Se recogen las perspectivas de 7 informantes clave bajo el criterio de la triangulación (Barzelay y Cortázar 2004): un exfuncionario de nivel directivo, un funcionario de nivel directivo, un funcionario operativo, un actor cultural creador de imagen prominente, un actor cultural intérprete miembro de un colectivo, un ciudadano participante jubilado de imagen prominente y un ciudadano participante trabajador de perfil medio. Se ocultan los nombres y se identifican como actor gubernamental A, B y C; actor cultural A y B; actor ciudadano A y B.

Primero, se retoma el concepto de desarrollo cultural planificado. Con base en la teoría de la civilización de Norbert Elías (1987, 449) se hace notar que el desarrollo cultural, sin más adjetivos, se refiere, por resumirlo de alguna manera, al proceso de significación mediante el cual la humanidad transforma su realidad sobre la base de su

permanencia en el tiempo y el espacio. Un proceso hereditario no biológico ni intencionado. En contraste, se llama desarrollo cultural planificado al que es patrocinado por el Estado de manera intencional, en colaboración con la sociedad civil a través de programas y políticas públicas en el marco de instituciones formales e informales. Las instituciones formales son claras y universalistas –parafraseando a O’Donnell (1997, 317)-, sin embargo, son pasivas pues su objetivo es el control.

Se considera, entonces, que el motor del desarrollo cultural planificado es la búsqueda de equilibrio entre el agente gubernamental y el cultural. En otras palabras, su lucha por la supervivencia a través de sus propios rituales de equilibrio. Esta lucha se desarrolla en el universo conformado por la sociedad civil y el Estado como organizaciones que buscan sobrevivir (Elster, 1990: 76). Sus armas son los medios de intercambio muchas veces intangibles que representan un capital al servicio de quien los posee. Para representar esta imagen se utilizarán los tipos de capital propuestos por Pierre Bourdieu como el económico, político y social (Bourdieu & Passeron, 1979). A continuación, se describen los mecanismos o instituciones informales a partir de los actores en conflicto. Se señalan en *cursiva*. Se trata de prácticas conocidas y utilizadas por los actores. Se propone una tipología extraída del lenguaje coloquial utilizado por los sujetos entrevistados y que en general forman parte del vocabulario cotidiano del sector cultural.

Culturero de a pie

Es el actor cultural individual o colectivo, que posee ínfimos medios de intercambio. Puede tratarse del artista, académico, gestor cultural o compañía que de acuerdo con sus medios se valdrá de las siguientes estrategias de supervivencia, las cuales pueden considerarse como

las reglas no escritas del desarrollo cultural. Se describen en una escala de menor a mayor poder de negociación e intercambio.

En primer término se expone la *desvinculación*, en la que no hay intercambio con el actor gubernamental. El *culturero de a pie* considera que no cuenta con medios de intercambio (aunque los tuviese) y busca la supervivencia en otro ambiente fuera del campo cultural y dentro del mismo espacio geográfico o dentro del campo cultural pero en otra geografía. En tal caso puede hablarse de *exilio*. Otro caso se da con actores culturales o gubernamentales que teniendo los medios de intercambio, no siguen las reglas del campo al tratar de obtener el máximo beneficio sin otorgar nada a cambio, es decir, no logran la adaptación o el equilibrio. Este caso puede observarse como *extinción* al perder la posibilidad de relacionarse equilibradamente. Acerca de esto, un testimonio (Entrevista No. 5 / Entrevistada No. 5 / 8 octubre 2019 / Actor gubernamental B): “[mi jefe] viajó a España dos veces durante el mismo año, luego se compró dos casas y dos carros nuevos, [...] yo supe que lo corrieron cuando entró la nueva administración, pero no se quería ir, es lo que supe, después me habían dicho que se había ido a Guadalajara, y después me dijeron que no, que está aquí pero no sé, [muestra] bajo perfil, está totalmente fuera, a lo que he visto, al menos donde yo me muevo, nunca lo he visto, nada, jamás. No lo he vuelto a ver”.

Enseguida se expone la *sumisión*. El medio de intercambio es la auto-negación frente al actor gubernamental, en busca del beneficio mínimo necesario a cambio del sacrificio máximo posible; puede estar sustentado en un instrumento formal como el contrato o convenio. (Entrevista No. 7 / Entrevistado No. 7 / 11 octubre 2019/ Actor gubernamental C) “lo que el funcionario diga, lo que toca en este caso es, aún a sabiendas que las cosas que

te están pidiendo no son las más justas para la gente local, más sin embargo, tienes que hacer tu trabajo para evitar alguna represalia o alguna situación o algún veto que te vayan a poner o hasta que te vayan a despedir”. Esta regla suele incluir complementos inocuos como la *adulación* al actor gubernamental y, complementos tangibles e ilegales como como el cobro, de sobreprecio (*usura*) y/o comisiones ilegales que regularmente fluctúan entre el 10% y el 30%, conocidas coloquialmente como *mochadas*. Esta regla requiere de supervisión mutua ya que no está basada en la *confianza*. (Entrevista No. 4 / Entrevistado No. 4 / 6 octubre 2019 / Actor cultural B) “bueno ha pasado que dicen, te estoy prestando el espacio y me tienes que pagar renta, o tienes que hacer esto o tienes que hacer aquello, aquí fue como un acuerdo muy equilibrado y muy justo tanto para ellos como para nosotras,”

En tercer lugar, el *influyentismo*. El agente cultural cuenta con capital social de coyuntura gracias a una relación personal favorable. Con este medio, el beneficio puede fluctuar desde el mínimo necesario, en desventaja con su contraparte, hasta el extremo opuesto, dependiendo de la configuración de su red social. Es un tipo relación más equilibrada que no requiere tanta supervisión al estar sustentada en distintos grados de confianza. (Entrevista No. 5 / Entrevistada No. 5 / 8 de octubre 2019 / Actor gubernamental B) “yo veía mucho que tomaba decisiones muy tontas, erradas, que iban a perjudicar al instituto pero por una razón nadie lo paraba” “se sentía protegido de alguna manera” El influyentismo incluye las formas de *amiguismo*, *compadraje* y *nepotismo* (Entrevista No. 5 / Entrevistada No. 5 / 8 octubre 2019 / Actor gubernamental B) “yo sí veía que la programación estaba influenciada por los gustos propios de las personas que estaban ahí o por una amistad, a ver [...] por ejemplo, la vez que vino el Cuarteto Latinoamericano, pues fue por ponerla a

ella [su esposa] a cantar ahí, entonces hubo claro que hubo, cómo te digo, una ventaja pues, había ese tipo de cositas”. Este tipo de interacción propicia transacciones ilegales o inmorales como la *usura* y la *mochada*. (Entrevista No. 7 / Entrevistado No. 7 / 11 octubre 2019/ Actor gubernamental C) “lo que uno también se da cuenta es que algunos artistas son representados y el representante se lleva buena parte del recurso y deja de llegar, deja de cumplirse el objetivo del derrame económico ante el artista local o nacional”. En medio del espectro sitúa la *colaboración formal* como la institución universalista a la que se aspira en un estado ideal. De cualquier forma, aquí también hay reglas no escritas basadas en lagunas legales que permiten la *discrecionalidad* (Entrevista No. 1 / Entrevistado No. 1 / 20 septiembre 2019 / Actor cultural A) “Sí me tocó editar libros de autores que eran publicados porque pues eran amigos del alcalde totalmente discrecional, eso sí lo viví como editor.” En este caso, posiblemente ambos actores aprovecharán la situación para su beneficio de manera independiente, sin intercambiar entre ellos. En este sentido, puede afirmarse que el medio para obtener ventaja es la *simulación* de resultados formales. (Entrevista No. 1 / Entrevistado No. 1 / 20 septiembre 2019 / Actor cultural A) “Entonces esta simulación y toda esta cantidad de reglas tácitas que existen en la operación de las instituciones son las que verdaderamente rigen la vida de esas instituciones, siempre un poco la idea de cumplir con lo que la ley dice ¿no? [...] pues para que la simulación sea efectiva”. La simulación, constituye en sí misma otra institución.

En la mitad del espectro se encuentra la *colaboración*, un escenario ideal, considerado por algunas corrientes como no racional, en el que los actores alcanzan los objetivos particulares e institucionales sin necesitar de otros incentivos. Enseguida se describe el

formalismo forzado individual. En este caso, el medio de intercambio es una combinación de capital cultural⁴² y social -el conocimiento, la pericia legal y las relaciones clave- que el actor utiliza para forzar a su contraparte a otorgar el beneficio que dicta la formalidad. Aunque se basa en instituciones formales, ambos actores utilizarán cualquier medio a su alcance para obtener un beneficio mayor o tratar de otorgar un beneficio menor. No se basa en la confianza y la supervisión recae en agentes externos por lo que difícilmente cabe la ilegalidad. Con características similares al caso anterior, se observa el *formalismo forzado coordinado*. La diferencia es que se trata de un actor cultural colectivo. Además, en el equilibrio de fuerzas es más probable que entren en juego los medios de comunicación masiva y las redes sociales. Por último se expone el *activismo*. El medio de intercambio es la presión social lograda mediante la coordinación horizontal y el acceso a los medios de comunicación y redes sociales. El objetivo es hacer cumplir la norma y obtener el beneficio justo o, incluso, dejar de obtenerlo en aras de cambiar el *statu quo* para lograr un beneficio a mediano o largo plazo.

Vaca sagrada

Es el actor cultural individual o colectivo con un gran “capital cultural institucionalizado” (Bourdieu & Passeron, 1979) como medio de intercambio. Es común que un actor de esta naturaleza cuente también con capital social, político o económico a su favor. Puede tratarse

⁴² “En un sentido más amplio, constituyen el capital cultural de un individuo o comunidad la suma de esos instrumentos, el consumo y la producción de los bienes simbólicos (así como su distribución y cambio) y el conjunto de los propios bienes simbólicos producidos, como las colecciones de las bibliotecas, pinacotecas, museos, galerías, cinematecas, videotecas y otros.” Coelho, T. (2009). *Diccionario crítico de política cultural*. Barcelona, España: Editorial Gedisa, S. A. p. 65.

de otro funcionario o de un artista, académico o gestor cultural activo o emérito, así como de una compañía o institución que ha invertido en su capital simbólico y está dispuesto a utilizarlo a través de los rituales informales. (Entrevista No. 4 / Entrevistado No. 4 / 6 octubre 2019 / Actor cultural B) “estamos hablando de la compañía más longeva de Sonora, para sus 25 años creo que ellos gozan de cierto privilegio, porque indiscutiblemente tal vez ninguno de nosotros la logre alcanzar hasta que cumplamos los 50 años y quién sabe, creo que parte de eso es, esos años que tiene ellos, siendo ellos, trabajando lo que están trabajando y gozan pues de ese privilegio porque crecieron junto con otros agentes culturales, otros funcionarios públicos que a su vez le dieron paso a eso también, gozan de cierto privilegio”

Para este actor, se presenta de nuevo la regla de la *desvinculación* pero con otro sustento. En este caso el actor no está interesado en el intercambio con el agente gubernamental porque no representa un beneficio real o suficiente. Posiblemente tiene asegurada la supervivencia en otro ambiente. Enseguida, el ritual del *influyentismo* que se observa de manera más frecuente gracias al entramado de la red social de este actor. Por tal razón y por su alcance mediático, tiene mayor capacidad de negociación. En este arreglo institucional informal los complementos fraudulentos son posibles. A mitad del espectro se encuentra de nuevo la *colaboración* ya descrita. Por otro lado, se observa el *formalismo forzado* con las características arriba mencionadas. La diferencia es que este actor no requiere de conocimiento ni pericia para hacer cumplir la norma. Basta con anunciar su intención de dar a conocer el asunto a los medios de comunicación o a otro agente de mayor jerarquía, para que su contraparte acate la norma y evite la opinión o reacción pública negativa. Sobra decir que no existe la confianza y que los beneficios suelen ser mucho mayores. Se observan

también los conocidos rituales llamados coloquialmente *periodicazo* y *jalón de orejas*. Es similar al anterior con la diferencia de que la amenaza se cumple, de tal suerte que los medios de comunicación o los agentes de mayor jerarquía, respectivamente, son los encargados de la coacción. Finalmente, se retoma desde esta otra perspectiva el *activismo*. En este nivel, el medio de intercambio es la presión social lograda por la coordinación vertical y transversal de diversos actores, medios de comunicación y redes sociales mediante un liderazgo carismático. El beneficio difícilmente se centra en lo que dicte la norma. En un caso, puede obtenerse un arreglo ventajoso inmediato, legal o no, a cambio de mantener el estado de cosas. En otro caso, puede intentar transformarse el *statu quo* en beneficio de la comunidad como inversión a mediano plazo o en pro del capital social.

Actor gubernamental

Se refiere al funcionario público del sector cultural que despacha y sirve de enlace entre el estado y el gremio cultural. En una institución generalmente es un equipo que se divide por áreas de atención de acuerdo con su organigrama, aunque finalmente la atención se lleve a cabo de manera individual. A continuación, se enuncian sus reglas de interacción con el actor cultural.

A la regla de la *desvinculación* del actor cultural, le corresponde la *discrecionalidad ilimitada* del agente gubernamental ya que tiene la posibilidad de actuar sin supervisión ni contrapeso. La falta de intercambio puede interpretarse como apatía, aunque no necesariamente lo sea. A la *sumisión* le corresponde el *intercambio jerárquico* con las características que ya se expusieron. Cabe señalar que, desde la perspectiva del actor gubernamental, este tipo de intercambio puede complementarse con un incremento paulatino

de la dominación. La supervisión constante permite activar adecuadamente mecanismos de despresurización en la relación. En el caso del *influyentismo*, puede existir la regla informal de la *mochada*, tal como se explicó antes. Puede obtenerse el máximo beneficio de acuerdo con el nivel de jerarquía de cada actor dentro de la red social. En la mitad del espectro se encuentra la *colaboración formal*. Es posible que aquí se dé una *discrecionalidad limitada* mediante la *simulación*, sin que exista lucha o acuerdo entre ambos actores. Por otra parte, ante el *formalismo forzado*, el actor gubernamental en teoría cumple con la institución formal, pero puede llegar a usar los recursos disponibles para evitarlo. En el *formalismo forzado coordinado*, *el periodicazo* y *el jalón de orejas*, el actor cumple con la norma. Si tiene posibilidad, responde con un *contrataque* similar o de mayor magnitud e intensidad, por los mismos medios o incluyendo medios complementarios. Finalmente, se menciona el *activismo* de los actores culturales, a lo que el agente gubernamental puede responder cumpliendo con la norma (en el caso del *culturero de a pie*), otorgando un apoyo extraordinario legal o no (en el caso de la *vaca sagrada*), o adjudicando un contrato extraordinario formal o no (en el caso de los medios de comunicación, conocido popularmente como *chayote*). Se da el caso extremo en que este actor contrataca con toda su artillería utilizando el desprestigio mediático de gran intensidad conocido comúnmente como *campana negra*; activación de influencias jerárquicas de mayor nivel, llamadas popularmente *palancas*; y bloqueo sistemático de la actividad y oportunidades de acción, influencia y comunicación del actor cultural, llamado *veto*. En cada caso, todos los riesgos parecen estar medidos. (Entrevista No. 3 / Entrevistado No. 3 / 6 octubre 2019 / Actor ciudadano A) “Tiene que ser que tengas algún secreto, que seas gay, algún vínculo con la secretaria [...] tiene que

ver con la reputación y entonces la moneda de cambio es: ¿no me vas a ayudar? Mañana digo que tú hiciste esto y esto.”

Polizón, un actor mixto

Una categoría de actor que no entra en las anteriores es el *polizón*, que podría considerarse como extranjero entre ambas categorías o, siguiendo la metáfora, un pasajero incómodo. Puede ser un actor cultural que se interna en la estructura gubernamental como funcionario que desde su *alter ego* se otorga beneficios. O el caso más común, un actor gubernamental que entra al mundo de la empresa cultural, sin tener vocación para ello, con el fin obtener beneficios de sí mismo gracias a la disponibilidad de recursos e influencia. Un análisis a nivel meso puede concluir que su afán de supervivencia es legítimo y que sus elecciones son racionalmente comprensibles. Sin embargo, la dimensión legal marca conflicto de interés, como se apuntó antes, y la dimensión ética señala una suplantación de funciones en agravio al frágil equilibrio entre ambos mundos cuyos actores individuales deben de utilizar todo su conocimiento y habilidad, más allá de la racionalidad, para lograr el mutuo ajuste de sus objetivos.

Limitaciones fuera de la racionalidad

De igual manera, se observó una serie de limitaciones informales que no entran en la escala de intercambios y posiciones de poder, a las que los mismos actores no pueden dar una explicación racional. En esta entran el miedo, el azar, la lástima y la cooperación. Aparentemente no implican valores en juego, pero llegan a tener una influencia tan poderosa en las decisiones y en el equilibrio de las interacciones como cualquier intercambio de capitales tangibles e intangibles, de tal manera que pueden determinar el balance final de los logros obtenidos en cada encuentro. (Entrevista No. 3 / Entrevistado No. 3 / 6 octubre 2019

/ Actor ciudadano A) “que le cayó bien al funcionario y te preguntas ¿cómo logró fulanita tal apoyo?, digamos que hay un tercer elemento que es el azar [...] no es una cuestión sistemática, son eventos únicos pero sí llega a pasar.”

Los actores colectivos

North afirma que las instituciones, sean formales o informales, pueden entenderse como las reglas del juego. Aportan certeza acerca de lo que debe ocurrir en el campo. Pero las organizaciones también estructuran la conducta a partir de objetivos muy específicos, en el caso del juego: ganar. Puede darse la situación en que se rompan las reglas del juego ante el deber del equipo, es decir, su causa. En los dos siguientes apartados se describe la perspectiva de dos organizaciones que también conviven en equilibrio dentro del ecosistema de la participación cultural de Hermosillo.

Gremio cultural

Es el subconjunto de la sociedad civil que ejerce todas las modalidades de participación en el desarrollo cultural planificado. Incluye a profesionales de diversos campos económicos, artísticos y cognitivos, por lo que su participación dinámica y participación interna es valiosa y decisiva para el desarrollo. Como se describió, está integrado por artistas, gestores, promotores y empresarios culturales; académicos, estudiantes y técnicos; así como por intelectuales, colectivos, compañías, instituciones y pueblos originarios. Como sector amplio de la población, el *gremio cultural* se relaciona con el *sector gobierno* mediante tres interacciones no necesariamente reguladas. La primera es la *legitimación*. Es el reconocimiento de la institución oficial cuando los beneficios llegan de manera suficiente al gremio.

La segunda puede llamarse *legitimación limitada*. Es el reconocimiento de la institución, condicionado a una supervisión constante por parte del gremio. Se presenta cuando no hay certeza de que los beneficios recibidos serán al menos los mínimos indispensables y el medio de intercambio común es la influencia en la opinión pública. La tercera es el *desconocimiento* de la autoridad. En esta situación es posible que el gremio se congregue ideológica y físicamente para cambiar el *statu quo* en busca de cierto equilibrio.

Cúpula cultural

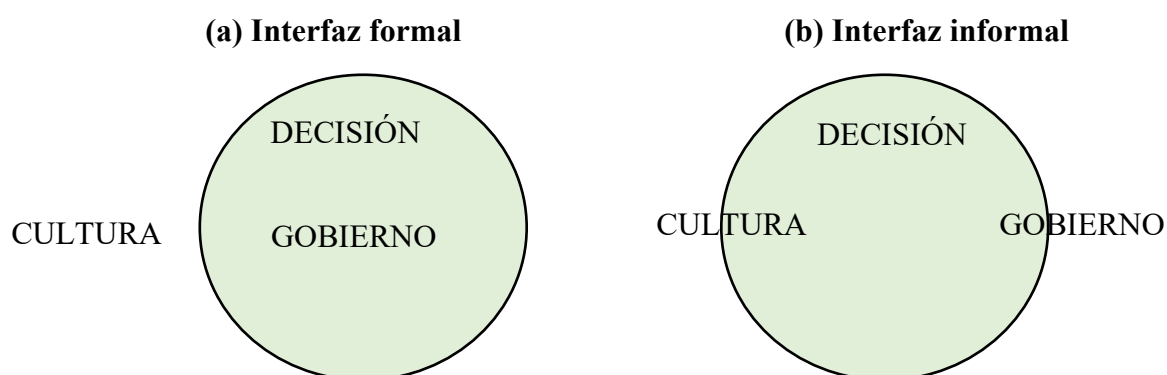
Es lo que podría considerarse como la élite del desarrollo cultural planificado. Está integrado por las altas esferas de tomadores de decisiones gubernamentales y puede incluir actores clave del gremio cultural, iniciativa privada y medios de comunicación con influencia notoria en el sector. Cuenta con el mismo peso relativo que el gremio cultural pero conformado en sentido inverso: un grupo compacto con intereses comunes y poseedor de grandes capitales políticos, económicos, culturales, sociales y simbólicos. Desde la perspectiva de esta cúpula, las formas de relacionarse con el gremio cultural más allá de las instituciones formales pueden resumirse en dos. La primera es la colaboración y apertura al diálogo dentro de la legitimidad. Se conoce como *política de puertas abiertas*. La segunda es el caso contrario: *política de puerta cerrada*, un divorcio total con esa parte de sociedad civil que se presenta como gremio cultural.

Conclusiones preliminares a partir de las interfaces socio-estatales informales

La observación de las interfaces en el nivel individual arrojó diversas categorías de actores y tipos de actuaciones que permiten configurar una imagen del ecosistema de la participación.

Según expresaron los entrevistados, a diferencia de las interfaces formales que permanentemente surgen y desaparecen, las informales permanecen, son aprendidas, dominadas y transmitidas a otros actores como mecanismos de supervivencia en el campo de la cultura. Un contraste fundamental para el propósito de esta investigación se observa en el ámbito de la toma de decisiones. De acuerdo con el análisis documental, solo 3 de las 25 interfaces formales permiten la PC interna. Dos de estas corresponden a OSC que actúan de manera autónoma y que en algún momento interactúan mediante un convenio de colaboración. La otra corresponde al espacio que brinda la DG del IMCA, la cual no garantiza poder de decisión al actor cultural, ya que la interacción depende de su voluntad política. Por lo tanto, puede concluirse que el poder de decisión está casi en su totalidad del lado del actor gubernamental como se muestra en la figura 7 (a). En cambio, en las interfaces informales, el poder de decisión está equilibrado por la capacidad de negociación y los capitales en juego entre ambos actores (CULTURA y GOBIERNO), por lo tanto, es compartido como se representa en la figura 7 (b). Estos hallazgos se retomarán en las conclusiones.

Figura 7. La posición de los actores frente a la decisión en cada una de las interfaces



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones: Una ruta para el encuentro entre gobierno y artistas

Se volverá a enunciar la pregunta general para darle respuesta a partir del conocimiento construido durante el trabajo: ¿Cómo el gobierno municipal de Hermosillo ha gestionado la participación ciudadana formal e informal para la decisión pública en materia de cultura? El sector cultural cuenta con escasos mecanismos de PC a pesar de que el gremio que le da vida está en permanente contacto con las instituciones gubernamentales. Esto se debe a un retroceso global en el apoyo estatal a la cultura. Empero, dado el dinamismo del gremio cultural de Hermosillo, sumado a su facilidad de acceso a los medios de comunicación, sus capacidades profesionales para la implementación de las acciones de gobierno y los capitales simbólicos que posee, el IMCA, en ambos períodos estudiados (PRI2015 y MOR2018), ha generado interfaces socio-estatales en donde formaliza la relación. Dichos espacios formales permiten una PC acotada en transparencia, en oportunidades de diálogo y deliberación, y prácticamente con nulas posibilidades de tomar parte en la decisión. En contraste, los espacios informales de interacción siempre han estado allí, equilibrados por un impulso de supervivencia dentro del medio, a través del cual el actor gubernamental busca continuidad política y el cultural busca vigencia; ambos, además, persiguen el beneficio material. Se trata de supervivencia física, laboral y simbólica. Entonces, en el nivel sistémico, el gobierno ha abierto interfaces que despresurizan la relación pero mantienen el control; mientras que en el nivel individual, las interacciones son propiciadas por la necesidad y el impulso de ambos

actores, por una motivación que algunos no supieron expresar; otros, en cambio, la llamaron amor al arte, pasión, convicción, vocación. (Entrevista No. 1 / Entrevistado No. 1 / 20 septiembre 2019 / Actor cultural A) “me queda claro que es esta necesidad un poco romántica y suicida de dedicarte a esto, a hacer arte, a crear desde la creación o gestión o desde la enseñanza, espacio vinculado a la cultura”; (Entrevista No. 4 / Entrevistado No. 4 / 6 octubre 2019 / Actor cultural B) “lo que nos mueve son las familias y las infancias felices, eso es lo que nos mueve y nos motiva”.

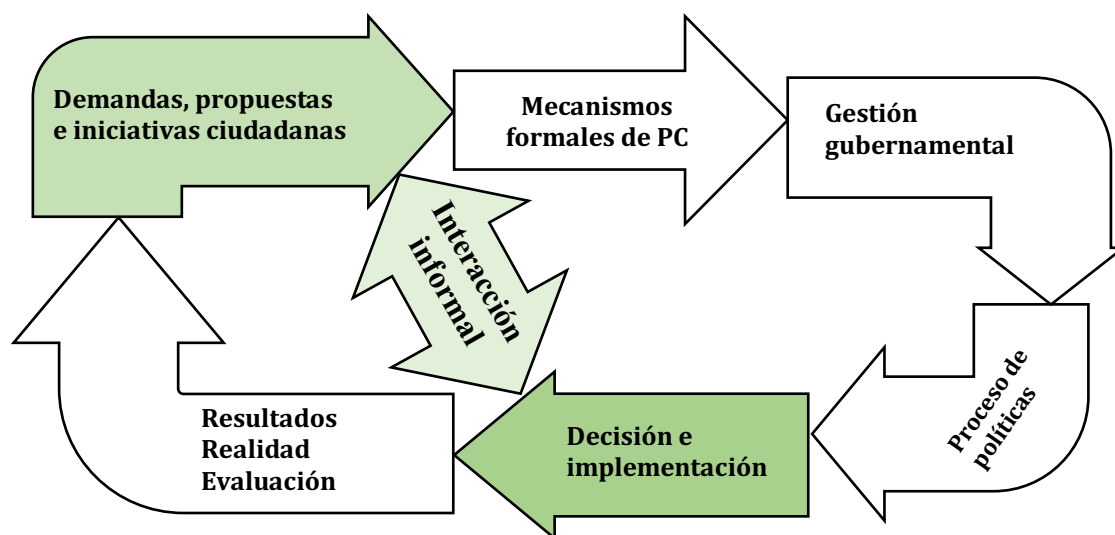
De tal manera que puede responderse a la hipótesis como sigue: En la gestión de la PC para la formulación de las políticas culturales, con independencia del partido en el poder, el gobierno municipal de Hermosillo favorece (al compartir su poder de decisión) a los mecanismos informales de PC basados en relaciones (con actores culturales) mediadas por intereses, valores, creencias y causas. Estos medios son mutuamente vigilados y ajustados. Los encuentros informales son propiciados por ambos actores y su dinámica se define por posiciones de poder, jerarquías y roles que se construyen empíricamente y se asumen respondiendo a un impulso por la supervivencia, la adaptación y el equilibrio. La figura del perro guardián aplica para ambos actores.

A diferencia de lo anterior, los mecanismos formales no son favorecidos pues se conciben como estructuras de control que dependen de la disponibilidad recursos y de las cuales ningún actor se apropia, pocos vigilan y menos promueven. De ahí que algunos de estos mecanismos planteados desde la racionalidad, como el PDCM, desaparezcan. A partir de esta evidencia se comprueba la tesis de North acerca de la persistencia de las instituciones informales. En el presente caso, en que se habla de perros guardianes en equilibrio, la tesis

se ve reforzada con lo enunciado por Jon Elster, quien en franca revisión del individualismo metodológico, plantea que la conducta de las personas se adapta incrementalmente a las circunstancias, ya que es la selección del mejor y no la elección racional lo que asegura la supervivencia (Elster 1991, 76). Esta es la regla básica del juego.

Con base en tales argumentos, puede exponerse de manera gráfica (figura 8) la ruta de la PC en las políticas culturales que responde mejor a la conducta incremental de las personas, es decir, el camino más corto para proponer y decidir. El camino largo está representado por los procesos racionales de las instituciones formales, dentro de los cuales las demandas ciudadanas deben superar una serie de filtros, obstáculos y procesamientos de información tanto en el nivel individual como en el sistémico, hasta llegar al ámbito de la decisión. El camino corto se da en el nivel individual, mediante la interacción informal, directamente dentro del ámbito de decisión y de acuerdo con los postulados incrementalistas, según los cuales, simultáneamente al planteamiento del problema se toma la decisión.

Figura 8. Rutas de la participación ciudadana formal e informal



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el análisis entra al espacio en el que se desarrolla la interacción, cuando el actor cultural y el actor gubernamental se encuentran uno frente al otro dentro del terreno de juego, donde harán uso de sus recursos, guiados únicamente por la ley de la situación.

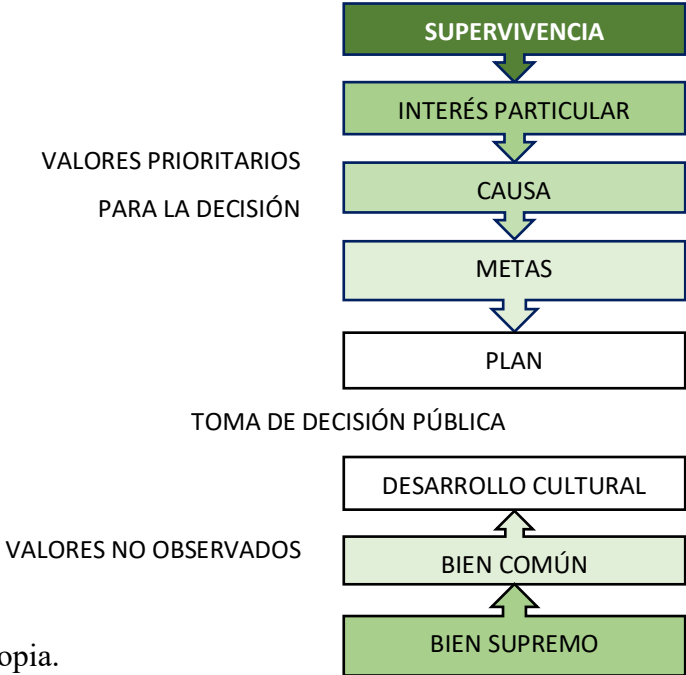
Poder y cultura tras bambalinas: la cascada de la decisión

En la primera parte del capítulo 4, se analizó el andamiaje legal de la PC en la cultura. En la segunda, las reglas no escritas que permiten el equilibrio entre los actores individuales durante sus encuentros cotidianos. Después, se observaron sus posiciones en cada escenario. En esta última parte del análisis, se retoma el reto planteado por Luis F. Aguilar (2016) al inicio del trabajo, acerca de ese rincón claroscuro en el que se toman las decisiones públicas.

La reflexión gira en torno a los valores en juego. Estos se abordan en secuencia, en una cascada de decisiones intermedias que pueden llegar a la decisión pública (Figura 9). Del primer nivel de valores depende el encuentro. Son inmediatos, una especie de instinto de supervivencia (física, laboral y simbólica) de los actores. Si no se asegura la supervivencia, no se produce el encuentro. En el segundo y tercer niveles, se encuentran los que posibilitan la negociación basados en la satisfacción de intereses particulares (beneficios) y organizacionales (causas). Si no hay satisfacción, no hay negociación. En el cuarto y quinto niveles, los que definen la decisión pública apuntando al logro institucional (metas cuantificables y planes de gobierno considerados como resultados). Si no hay logro institucional, no hay decisión pública. Si logran superarse los cinco niveles, muy probablemente haya una decisión pública. Al final, dependerá del ambiente.

En la misma secuencia, pero sin la consideración de los actores para la toma de decisiones, se cuentan valores que apuntan a bienes superiores. En un sexto nivel está el propio desarrollo cultural, fin último e ideal de ambos actores. En el séptimo, como resultado del anterior se encuentra el bien común, concepto vago que representa el beneficio “de todo el pueblo, visto transtemporalmente en su sucesión de generaciones” (Vallet Goytisolo 1967), en una esfera específicamente humana. En el octavo y último nivel, el bien supremo, que corresponde a una aportación al conjunto del ecosistema y sus cohabitantes (el cuidado del medio ambiente, la dignidad humana, la solidaridad). Estos tres últimos niveles de valores no forman parte del paisaje de la decisión pública. Paradójicamente, el discurso público de los actores se basa en la secuencia inversa: una cascada de la decisión que comienza por considerar los valores superiores y deja fuera del paisaje público los intereses particulares.

Figura 9. Cascada de la decisión pública en el desarrollo cultural planificado

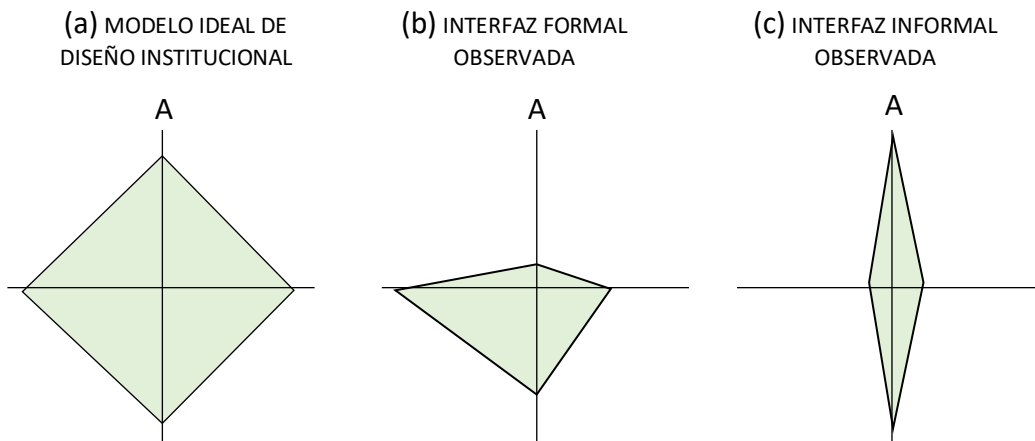


Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

Se antoja tentador emitir un juicio de valor y afirmar que la manera más eficaz de gestionar el desarrollo cultural planificado, en el marco de la gobernanza democrática, es dentro de interfaces socio-estatales informales. Sin embargo, el modelo de análisis aquí planteado muestra a simple vista las debilidades en el diseño institucional de ambos tipos de interfaz (figura 10). Pese a las bondades de la informalidad en cuanto al poder de decisión y la posibilidad de inclusión (b), existe una arraigada falta de transparencia, la cual puede llevar a actos de corrupción, como se vió en el capítulo anterior. Por su parte, las interfaces formales tienden a ser jerárquicas debido a sus mecanismos de reclutamiento y sus reglas propias (c).

Figura 10. Polígono de la gestión de la PC: comparativo gráfico entre (a) modelo de diseño institucional ideal; (b) interfaz formal observada; e (c) interfaz informal observada



Fuente: Elaboración propia.

No corresponde al alcance de este estudio el análisis extenso del diseño institucional. Baste con apuntar algunas recomendaciones a partir de lo aquí expuesto:

- a) Capitalizar la voluntad participativa del gremio cultural mediante la elaboración de un plan de cultura consensuado y dinámico, cuya ejecución esté coordinada por un titular de cultura propuesto y electo democráticamente.
- b) Implementar la figura del presupuesto participativo en el que decidan quienes a fin de cuentas llevan a cabo la implementación de las políticas culturales: el gremio cultural.
- c) Revisar el reglamento interior del IMCA para que el Consejo Consultivo garantice la PC, la pluralidad, la deliberación y las iniciativas vinculantes en beneficio de la cultura.
- d) Promover la transparencia proactiva y reactiva mediante el uso de las nuevas tecnologías para inhibir conductas indeseadas y propiciar el empoderamiento ciudadano.
- e) Visibilizar los valores ocultos (políticos, económicos y simbólicos) para hacer más eficaz, eficiente y conveniente para la cultura el interregno de la discrecionalidad.

Bibliografía

- Adorno, T. (1998). *Dialéctica de la Ilustración*. Madrid: Trotta.
- Aguilar, L. (1992) Estudio introductorio. En *El estudio de las políticas públicas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Conferencia Magistral presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.
- Aguilar, L. (2016) *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Ander-Egg, E. (2003). *La política cultural a nivel municipal*. México: Instituto Zacatecano de Cultura.
- Alonso Moreno, G. (2016). Los objetivos de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y su relación con el ámbito de la cultura. *Papeles de la Sección Iberoamericana del Ateneo de Madrid*. 7. Recuperado de <http://www.ciudadesiberoamericanas.org>
- Aranguren Romero, J. P. (octubre, 2008). El investigador ante lo indecible y lo inenarrable (una ética de la escucha). *Nómadas*. 29, 20-33. Bogotá, Colombia: Universidad Central.
- Araya Dujisin, R. (2006). Participación ciudadana, deliberación y compromiso cívico. En Cerbino, M. y Richero, A. (eds.), *Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet*. Ecuador: FLACSO.

- Arellano Gault, David (2006), *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*, CIDE, México.
- Ávila, J. (2000). Los dilemas del desarrollo: antropología y promoción en el Perú. En Degregori, C. (ed.), *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Perú: Pontificia Universidad de Pacífico. IEP.
- Babb, S. (1998). *Los profesionistas en el gobierno y el problema de la tecnocracia: el caso de los economistas en México*. Estudios Sociológicos de El Colegio de México. XVI (48), 661-668.
- Bartels, K. (2015). Communicative patterns: What happens when public professionals and citizens meet. En *Communicative capacity: Public encounters in participatory theory and practice* (69-108). Bristol, RU; Chicago, IL, EEUU: Bristol University Press. doi:10.2307/j.ctt1t89b54.9
- Bauman, Z. (2011). *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*. México: FCE.
- Bourdieu, P. & Passeron, J.C. (1979). *La reproducción*. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. México: Editorial Laia S.A.
- Boushey, G., Jones, B. y Workman, S. (2006). Behavioral Rationality and Policy Processes: Toward A New Model of Organizational Information Processing. En Peters, B. y Pierre, J. (eds.) *Handbook of Public Policy*. (pp. 49-69). Londres: Sage Publications.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, 30, 9-37. Recuperado de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=es&tlng=es

Canto Sáenz, R. (2017). Participación ciudadana, pluralismo y democracia. *Tlamelaua*. 10 (41), 54-75. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162017000100054&lng=es&tlng=es

Casar, M. A. (1996). Las bases político-institucionales del poder presidencial. *Política y Gobierno*. III (1), 61-92.

Castro Pérez, R. (2014). Ética e investigación en ciencias sociales: Tensiones, dilemas y el debate actual. En Denman, C. A. y Castro, M. C. (coords.), *Ética en la investigación social. Experiencias y reflexiones*. (pp. 63–85). Hermosillo: El Colegio de Sonora.

Cejudo, Guillermo M., & Michel, Cynthia L.. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 03-31. Recuperado de 18 de noviembre de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001&lng=es&tlng=es

Coelho, T. (2009). *Diccionario crítico de política cultural*. Barcelona, España: Editorial Gedisa, S. A.

Cordourier Real, Carlos Román. (2015). Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl. *Estudios sociológicos*, 33(99), 579-605. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-64422015000300579&lng=es&tlng=es

Cornejo, G. (1985). *Políticas culturales y creación individual*. México: El Colegio de Sonora.

- Cosío Villegas, D. (ed.). (1994). *Historia general de México: Volumen II*. México, D.F.: Colegio de México. doi:10.2307/j.ctv47wf8q
- Cunill Grau, Nuria. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD
- De la Barquera y A., H (2011). *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dzur, Albert. (2012). Four Theses on Participatory Democracy: Toward the Rational Disorganization of Government Institutions. *Constellations*. 19. doi: 10.1111/j.1467-8675.2012.00676.x
- Ejea Mendoza, T. (septiembre-diciembre 2009). La liberalización de la política cultural en México: el caso del fomento a la creación artística. *Sociológica*. 24 (71).
- Elias, N., & García Cotarelo, N. (1987). *El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Primera edición. ed., Sección de obras de sociología.
- Elster, J. (1990). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. España: Editorial Gedisa, S.A.
- Fernández Bulté, J. (1999). *Separata de Derecho Público Romano*. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
- Figuroa Díaz, M.E. (otoño, 2006). Políticas culturales para el desarrollo en un contexto mundializado. *Política y Cultura*, 26. Recuperado de: www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702608

- Figuroa Perea, J. G. (2014). Algunas reflexiones éticas sobre el poder en y desde la investigación social. En Denman, C. A. y Castro Vásquez, M. C. (coords.), *Ética en la investigación social. Experiencias y reflexiones* (pp. 21-62). Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Font, Joan. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. (pp. 23-42). México: UNAM.
- Fox, J. (2007). *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. Oxford studies in democratization. Recuperado de <http://m.oxfordscholarship.com>
- Fung, A. y Wright, E.O. (2003). En torno al gobierno participativo. En *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Universidad Nacional de Colombia.
- García Canclini, N. (1990). *Políticas Culturales en América Latina*. México: Grijalvo.
- García Canclini, N. (enero, 2000). Políticas públicas en tiempos de globalización. *Revista de Estudios Sociales*. 5. Recuperado de www.redalyc.uaemex.mx
- González, M. y Córdova, R. (2016). *Observatorio Sonorense de Arte y Cultura, 2016. Participación Ciudadana y Política Cultural en Sonora*. Hermosillo, Sonora, México. Recuperado de: <http://www.cronicasonora.com/wpcontent/uploads/2016/05/MEMORIAS-FOROS-OBSERVATORIO-FINAL.pdf>
- Gunderson, L. y Holling, C. S. (eds.) (2002). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press.

- Hartog, F. (2009). Órdenes del tiempo, regímenes de historicidad. *Historia y Grafía*, 21.
- Hawkes, J. (2001). *The fourth pillar of sustainability. Culture's essential role in public planning*. Melbourne: Cultural Development Network. Recuperado de: www.cultureandheritage.gov.nz/cwb
- Hermosillo ¿Cómo Vamos? (2018). *Informe de Indicadores 2018*. Hermosillo, México: Observatorio para la Competitividad y el Desarrollo de Sonora, A.C.
- Hevia, F. (enero 2009). Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. *Nómadas*, (22).
- Hevia, F. (2012). ¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del Poder Ejecutivo Mexicano. En Zarembeg (coord.), *Redes y Jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO / IDRC.
- Hevia, F. (2018). Patrones de relación sociedad-Estado en México y la participación ciudadana regulada: avances y retrocesos. En Calva, J. (coord.), *La agenda 3.0 de la democracia en México*. México: Universidad Autónoma de Chihuahua.
- Hevia, F., Vergara-Lope, S., & Ávila Landa, H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 65-88. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200003&lng=es&tlng=es

Huntington, S. (1996). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Iggers, G. (2012). *La historiografía del siglo XX. Desde la objetividad científica al desafío posmoderno*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Juvenal, D. y Heredia, R. (1974). *Sátiras*. Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana: 22. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filológicas, Centro de Estudios Clásicos.

LEY 162, *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora*, B. O. No. 6 Edición Especial, de Hermosillo, Sonora, México 1 de julio de 2011.

LEY 40, *Ley de Planeación del Estado de Sonora*, B.O. No. 10, Sección I, Hermosillo, Sonora, México 2 de febrero de 1984.

Licona Calpe, W. (2004). Gestión cultural y desarrollo socioeconómico: asuntos transversales de la sostenibilidad. Conferencia magistral. En Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) (ed.). *Cuadernos de Turismo Cultural*. Recuperado de <http://www.cultura.gob.mx/turismocultural/cuadernos>

Lindblom, C. E. (a) (1992). La ciencia de “salir del paso”. En Aguilar Villanueva, L. (ed.) *La Hechura de las Políticas*. (pp. 201-225). México: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Lobjois, B. (2018). La arqueología en el Segundo Imperio. Conferencia en el Museo Regiomontano de Historia Mexicana. En Meléndrez, P. (ed.) *Liberal*. Recuperado de: <http://liberal.com.mx>

- Mathews, D. (2014). *The Ecology of Democracy. Finding ways to have a stronger hand in shaping our future*. Dayton, Ohio: Kettering Foundation Press.
- Mellado Hernández, R. (2001). *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Montesinos, R. (2004). La participación ciudadana de la “modernidad democrática” mexicana. *El Cotidiano*, 128 (20), 93-104.
- Nivón, E. (1977). *Identidad y política cultural en una ciudad democrática. El Distrito Federal ante el nuevo gobierno*. Ponencia presentada en el Seminario sobre el Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México.
- North, D. C., North, D. C., y Bárcena, A. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1997). Otra institucionalización. En (autor): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina: Editorial Paidós SAICF.
- O'Donnell, G., y Wolfson, L. (2000). Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico*, 39(156), 519-570. doi:10.2307/3455832
- Olivos Campos, J. R. (2010). *La democracia participativa en México*. (Ponencia). Recuperado de: <http://derecho.posgrad.unam.mx/congresos/cogreiberno/ponencias/olivoscamosjoserene.pdf>
- Orisel Hernández Aguilar (a) (2014) El principio de heterogeneidad municipal en Cuba. El asociativismo municipal como una alternativa para su materialización. *Provincia*. 31. 49-66. Recuperado de <http://www.redalyc.org.oa?id=55532603003>

- Orisel Hernández Aguilar (b) (2014). La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. 30.
- Pascual i Ruiz, Jordi y Dragojević, Sanjin. (2007). *Guía para la participación ciudadana en el desarrollo de políticas culturales locales para ciudades europeas*. Fundación Europea de la Cultura. Fundación Interarts, Asociación ECUMEST.
- Paz Cuevas, P. (1999). La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y eficiencia gubernamental. *Estudios Políticos* (4) 20.
doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1999.20>
- Pérez Montfort, R. (2015). Los estereotipos del nacionalismo, la inmersión en la globalización y el resurgimiento aparente del regionalismo. En (coord.), *México contemporáneo, 1808-2014*. Tomo 4. México, D. F.: El Colegio de México, A. C.
- Peña, V. (2014). Participación ciudadana y confianza: Apuntes para la construcción de una política pública en un Sonora democrático. En CEE (ed.) *Compendio de Ensayos sobre Participación Ciudadana*. México: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.
- Peña, V. (2016). Contraloría ciudadana en Sonora: Sobre la legitimidad en la implementación de una decisión pública. *Frontera norte*, 28(55), 79-102. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722016000100004&lng=es&tlng=es
- Peña, V. (2017). Gobierno(s) Abierto(s): de la metáfora a la política pública. *Gobiernos Abiertos. Elementos para una política pública del concepto a su implementación*. Hermosillo, Sonora. México: El Colegio de Sonora.

- Portal Ariosa, María Ana (2000). Políticas culturales y participación ciudadana en el Distrito Federal. *Revista Mexicana de Sociología*, 62 (2), 177-192. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3541364>
- Prieto-Martín, P. y Ramírez Alujas, A. (febrero 2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Reforma y Democracia*, 58, 61-100.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. *Revista Enfoques*, 9 (15), 99-125.
- Rausell Köster, P. y Martínez Tormo, J. (2005). Apuntes y Herramientas para el Análisis de la Realidad Cultural Local. En *Temas Municipales. Gestión Cultural*. España: Diputación de Valencia.
- Rousseau, J. J. (1982). *El contrato social o principios de derecho político*. México: Editorial Porrúa, S. A.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. 5ª ed. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sánchez Serrano, R. (2001). La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados. En Tarrés, M. (coord.), *Observar, escuchar y comprender: Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (Las ciencias sociales. Segunda época). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, El Colegio de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Nueva York: Holt, Reinhart, and Winston.

Schneider, C. y Welp, Y. (2011) ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Íconos*, 40, pp. 41-55.

Simon, H. (1972). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press.

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016). *Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto*. CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05. Recuperado de <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20MEXICO/acuerdo.pdf>

Vázquez Almanza, P.P. (2014). *Intelectuales y redes culturales en democracia*. (Tesis de maestría). Recuperada de <http://www.rad.unam.mx/>

Velázquez García, J. (2013). *La autonomía del municipio en México: Fuentes de financiamiento, en el marco de la reforma del Estado (200-2011)*. México: Movimiento Ciudadano. Recuperado de <https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/tareas-editoriales/Tarea%20editorial%209.pdf>

Villegas, G. (enero 2012). Humanidades y las ciencias sociales, una reflexión sobre su devenir. *Revista Digital Universitaria*. 14 (1). Recuperado de <http://www.revista.unam.mx/vol.14/num1/art03/index.html>

Vallet Goytisolo, J. (1967). El bien común, pauta de la justicia general o social. *Revista de Estudios Políticos*. 153-154.

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. London: SAGE, 1994.

Zavala, J. y Porras, F. (2012). Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México. En Zaremberg, G. (coord.), *Redes y Jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO / IDRC.

Zaid, G. (2006). El primer concepto de cultura. *Letras Libres*. No. 62.

Zaremberg, G. (2012). En (coord.), *Redes y Jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO / IDRC.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.