

La acción local en periferias urbanas marginadas de México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?

Enrique Cabrero Mendoza y Ana Díaz Aldret*

El estudio que aquí se presenta intenta responder dos preguntas para el caso mexicano: ¿hasta dónde en espacios urbanos de alta marginación y pobreza (periferias urbanas) se identifica una acción pública que dé lugar a una participación ciudadana activa?, y ¿hasta dónde es posible hablar, para el caso mexicano, del surgimiento de una “nueva institucionalidad” de la acción pública local en este tipo de realidades? Para responder estas preguntas se presenta, en un primer momento, una reflexión sobre la naturaleza del cambio político e institucional en el ámbito local y sus implicaciones en la transformación de la vida municipal y hasta dónde la ciudadanía hace acto de presencia en este proceso. En un segundo momento se analiza un conjunto de municipios urbanos en situación de marginalidad y pobreza observando la intensidad de la participación ciudadana y el papel del gobierno local en acciones y políticas de bienestar social. Por último, se analiza con mayor profundidad un pequeño grupo de experiencias exitosas de innovación local con la idea de identificar los rasgos comunes de esos casos. Como se verá a lo largo de este documento, es claro que en México, si bien la ola innovadora desde lo local aparece igual que en muchos otros países, no hay evidencias de una nueva institucionalidad en el ámbito local; las razones que explican esto se apuntan al menos como hipótesis de trabajo para investigaciones posteriores.

Palabras clave: participación ciudadana, contextos de pobreza urbana, acción local.

* Enrique Cabrero Mendoza es investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Carretera México-Toluca 3655, col. Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Tel: 57 27 98 00 ext. 9801. Correo-e: enrique.cabrero@cide.edu. Ana Díaz Aldret es profesora de la Universidad Autónoma de Querétaro, Centro Universitario, Cerro de las Campanas s/n, 76010, Santiago de Querétaro, Qro., México, y profesora asociada en el CIDE. Tel: 57 27 98 00 ext. 2751. Correo-e: ana.diaz@cide.edu. Los autores agradecen a María José Montiel y a Ángeles Ortiz el apoyo en el manejo de la información estadística.

Artículo recibido el 27 de abril de 2011 y aceptado para su publicación el 5 de enero de 2012.

*Local Action in Marginalized Urban Neighborhoods of Mexico:
Examining Governance Institutions*

This study attempts to answer two questions for the Mexican case: to what extent is it possible to identify a public action that fosters an active citizenship in urban peripheries—understood as highly marginalized and poor urban areas—?, and to what extent the Mexican case accounts for the emergence of new institutions in the local public action of urban areas? To answer these questions the paper is divided into three sections. First, it addresses a consideration on the nature of the political and institutional changes at the local level and its implications for the transformation of municipal life. We also observe the extent to which the citizens are present during this process. Second, we analyze a set of marginalized and poor urban municipalities with the aim to identify the intensity of participatory decision making and the role of local government in actions and policies of social welfare. Finally, we analyze in greater depth a small group of successful local innovation experiences in order to identify common features among these cases. Throughout this paper we demonstrate that even though there has been a wave of local innovation in Mexico as well as in many other countries, in the former case we find no evidence of new governance institutions or strategies developed to increase opportunities for citizens to exercise voice in decisions that are important to them. The reasons that explain this are noted at least as working hypothesis for further research.

Keywords: participatory governance, urban poverty contexts, local action.

Sin duda, el ámbito de la acción local se está transformando en las democracias contemporáneas. Tanto las democracias más funcionales y de vieja tradición como las democracias nacientes o en plena consolidación llevan a cabo una reorientación de los centros articuladores de la acción pública hacia lo local. Es en los espacios locales donde surgen nuevas formas de gestión de las políticas públicas y donde la proximidad entre gobierno y sociedad permite la expresión de nuevas prácticas de participación ciudadana. Como se ha podido observar en el caso europeo, una buena parte de la agenda de políticas de bienestar social se relocaliza en el ámbito municipal debido a la adopción del principio de subsidiariedad como eje de reorganización de la agenda de políticas. Por lo que se refiere al caso latinoamericano, ha sido a través de los procesos de ajuste macroeconómico que el nivel municipal y los espa-

cios locales han ampliado la agenda de la acción pública tanto en programas de desarrollo económico como en programas de lucha contra la pobreza y promoción del bienestar social. En ambas regiones esta nueva realidad local tiene una fuerte presencia en el ámbito urbano y muy frecuentemente en zonas marginadas y de alta exclusión social.

Sin embargo, parecería que esta dinámica de relocalización de la acción pública en los espacios municipales no tiene necesariamente las mismas derivaciones en los diversos países, pues claramente se observan saldos diferentes. En países como España, y posiblemente Francia, la ola de recuperación de los espacios locales como ejes estratégicos del desarrollo y la democracia ha arrojado una amplia diversidad de modalidades de interacción entre el gobierno y la ciudadanía, llevando a una “nueva institucionalidad” en la que los actores locales se posicionan de nuevas maneras, el tejido se reconfigura, y se generan nuevos acuerdos y nuevas formas de gobernanza local. En el ámbito latinoamericano, países como Brasil ven enormemente fortalecidas las expresiones ciudadanas en la vida local, desplegando una capacidad innovadora sin precedentes en la sociedad de ese país; en Chile esta ola de recuperación de lo local arroja como saldo un bagaje de nuevas formas de relación y arreglos institucionales entre gobierno y ciudadanos en torno a políticas locales que alternan su impulso entre sociedad y autoridades locales; en Colombia parecería que son fundaciones privadas que conjuntamente con los ciudadanos y los gobiernos municipales dibujan un nuevo panorama en donde las redes de instituciones favorables a la participación animan la vida local. Por lo que se refiere al caso mexicano, si bien se observa igual que en los países mencionados una reaparición de lo local que da lugar durante varios años a un *esplendor* de la capacidad innovadora en el ámbito municipal, el proceso no parecería mostrar derivaciones similares a las referidas, por lo que es necesario discutir hasta dónde se puede hablar del surgimiento de una nueva institucionalidad.

En cuanto al caso mexicano, el estudio que presentamos a continuación busca responder dos preguntas: primero ¿hasta dónde en espacios urbanos de alta marginación y pobreza (periferias urbanas) se identifica

una acción pública que dé lugar a una participación ciudadana activa?; y segundo ¿hasta dónde es posible hablar para el caso mexicano del surgimiento de una “nueva institucionalidad” de la acción pública local en este tipo de realidades?

Con el objetivo de responder ambas interrogantes, en el artículo mostramos, en primer término, una reflexión acerca de la naturaleza del cambio político e institucional en el ámbito local, y las implicaciones que esto tiene en la transformación de la vida municipal, valorando hasta dónde la ciudadanía hace acto de presencia en este proceso. En un segundo momento, analizamos a un grupo de municipios urbanos en situación de marginalidad y pobreza considerando sus condiciones socioeconómicas, así como la intensidad de la participación ciudadana y el papel que tiene el gobierno local en lo que respecta a las acciones y políticas de bienestar social. Posteriormente, realizamos un análisis más profundo en relación con un grupo de experiencias exitosas de innovación local, a fin de identificar los rasgos comunes de esos casos. Por último, son obtenidas algunas observaciones que buscan responder las preguntas planteadas ya mencionadas arriba. A lo largo de este documento se verá que si bien la ola innovadora desde lo local en México aparece en concordancia con las tendencias observadas en muchos otros países, en realidad no hay evidencia de una nueva institucionalidad en el ámbito local; las razones que explican esta situación se señalan al menos como hipótesis de trabajo para posteriores investigaciones.

LOS RASGOS Y LA EVOLUCIÓN RECENTE DE LA VIEJA INSTITUCIONALIDAD LOCAL

En México, desde que el Estado nacional se consolidó, los espacios locales desempeñaron un papel subordinado al centro. En la época del sistema de partido hegemónico, la centralización del poder político que era característica a escala nacional se reprodujo en los otros niveles de gobierno y se complementó con una ciudadanía prácticamente ausente de la vida pública. Los gobiernos locales funcionaban como meras

agencias administrativas, prestadoras de servicios, que reproducían los esquemas verticales y personalistas en los que el ciudadano tenía poco o nada que decir. Fue así como la naturaleza autoritaria de la vida política local restó significado y riqueza a la acción política de la sociedad civil y como ésta se desarrolló fundamentalmente de manera reactiva, de cara a problemas de dotación de servicios, a partir de demandas muy concretas y a través de liderazgos naturales que las más de las veces acababan siendo cooptados por las redes clientelares y corporativas del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A pesar de haberse iniciado como un proceso de liberalización “desde arriba”,¹ el proceso de democratización en México no puede ser entendido a cabalidad sin considerar la presencia e intervención de la sociedad y, muy particularmente, la de los actores sociales de base local. Desde la década de 1970, las condiciones de vida en las ciudades mostraron los diversos rostros de una sociedad compleja y la expansión de un tejido social que había desbordado al sistema de representación política; en muchos municipios se incrementó la capacidad asociativa para promover y proteger intereses particulares y surgieron formas diversas de acción social y política que anticiparon una organización democrática y contribuyeron a asentar la idea de que el país era plural, y de que la pluralidad podía y debía convivir. Así, a lo largo del último tercio del siglo xx aparecieron en el escenario miles de ciudadanos organizados que contribuyeron a que el espacio público adquiriera una nueva dinámica de mayor apertura y participación política. El cuestionamiento al sistema tuvo diversas manifestaciones, pero estuvo asociado a la participación social y ciudadana que emergió con fuerza en distintas ciudades acuñando nuevas prácticas, principios y valores. En un espacio urbano cada vez más fragmentado, los sectores populares se movilizaron para la resolución de sus problemas habitacionales y para dar la batalla por su derecho a la ciudad a través del Movimiento Urbano Popular (MUP), mientras que los empresarios y clases medias —fundamentalmente en el norte y el occi-

¹ En 1977 con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

dente del país— cuestionaron el monopolio de la política a manos del partido oficial y buscaron gobernar sus propios municipios y estados.

En la década de 1980, las calles y plazas de diversas ciudades fueron ocupadas por una población que decidió participar en demostraciones públicas, ingresar en asociaciones de orientación cívico-política, involucrarse y comprometerse con un reclamo democrático. De entre las diversas formas de acción social y política que se manifestaron en esa época, destacan especialmente los llamados movimientos cívicos de carácter regional que aglutinaron a una variedad de sectores sociales (mujeres, jóvenes, profesionistas, pequeños empresarios, clases trabajadoras e, incluso, a la Iglesia) y en los que se conjuntaron tanto el celo por la autodeterminación frente al centralismo político, como el reclamo democrático que hizo de la arena electoral el espacio estratégico de lucha. La lucha por la autodeterminación y la democratización de la vida municipal, así como la defensa del voto, fueron divisas de la insurgencia ciudadana, y fue así como las elecciones colocaron de nuevo a las regiones y a los municipios en el escenario de la política nacional (Díaz, 2011).² Debido a que la vitalidad social se encauzó fundamentalmente por la vía electoral, se sostiene que la transición mexicana no fue pactada, sino votada (Merino, 2003) y a razón de que las movilizaciones y protestas en distintas ciudades del país desafiaron al sistema al introducir demandas políticas y al movilizar el voto de los ciudadanos se habla de una vía centrípeta del cambio político (Mizrahi, 1995).³

El crecimiento de elecciones competitivas en los años ochenta —y los procesos de alternancia a los que dio lugar— confluyó en el tiempo con la apertura de espacios para la participación de actores no gubernamentales. En esa década se creó el Sistema de Planeación Democrática en el marco de una profunda crisis de legitimidad del régimen y de la necesidad de impulsar una política de descentralización a partir de la cual se

² Ciudades como Juchitán, San Luis Potosí, León, Mérida, Chihuahua, Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali, entre otras.

³ Frecuentemente la expresión se refiere al impacto nacional que tuvieron las cerradas disputas electorales en las regiones.

CUADRO 1. Principales instancias de participación social en los municipios mexicanos

<i>Instancia de participación</i>	<i>Porcentaje</i>
Ayuntamiento	67.5
Coplademun	54.3
Consejo de Desarrollo Municipal	44.2
Consejo Ciudadano	18.4
Consultores Externos	1.5
Instituciones Estatales	14.3
Instituciones Federales	8.2
Otros	4.5
Ninguno	0.5
NS/NC	3.0

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, 2009 (ENGSPJM-INEGI). *Nota:* NS: no sabe; NC: no contestó.

redistribuyeran competencias entre los tres niveles de gobierno. El Sistema de Planeación Democrática se sostiene en instancias de planeación y coordinación que, en la forma de Comités (Coplades para los estados y Coplademun para los municipios) contemplan la reunión de autoridades de los tres niveles de gobierno y ciudadanos —fundamentalmente de empresarios y notables locales— para discutir y seleccionar las obras que se llevarán a cabo en los estados y municipios. Como ha sido estudiado (Cabrero, 1998), frecuentemente los Coplades y Coplademun funcionan en la práctica como foros protocolarios en los que gobernadores y presidentes municipales imponen la lógica de funcionamiento convirtiendo a los Comités en meras instancias de legitimación de decisiones previamente tomadas. También se cuestiona el hecho de que son los grupos mejor organizados de la sociedad los que realmente tienen acceso a este sistema de participación para la planeación del desarrollo del municipio. Es difícil hacer a un lado este problema, habida cuenta de que, de acuerdo con los datos más recientes de los que se dispone, además de los ayuntamientos, los Coplademun constituyen la principal ins-

tancia de participación social en más de la mitad de los municipios del país (véase el cuadro 1).

Hacia finales de los años ochenta —y más claramente durante la década de 1990—, el modelo de participación que prevaleció en los municipios empobrecidos fue el que impuso el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). El rasgo más importante del esquema que se impuso fue que favorecía la participación más directa de los habitantes de las comunidades por encima de la de los agentes municipales. Los ciudadanos debían constituir comités para definir, dar forma y supervisar las obras y acciones de combate a la pobreza que se llevaban a cabo con los fondos del programa. Una vez que los Comités de Solidaridad acordaban alguna obra u acción específica ésta debía articularse a los Coplademun para darles un cauce institucional.⁴ En este caso, tal y como fue analizado y documentado en varios estudios (Dresser, 1991; Molinar y Weldon, 1994; Cabrero, 1998), el funcionamiento de los Comités de Solidaridad estaba claramente cooptado por las estructuras del PRI en una lógica electoral y de apoyo a la imagen del presidente de la república y, en consecuencia, favoreció las relaciones clientelares. En la actualidad, los programas sociales para atender la pobreza urbana —el Programa Hábitat, por ejemplo— ya no tienen el sello presidencial que tuvo Solidaridad, pero aún reproducen el modelo de participación que involucra a los vecinos de una comunidad en la definición y el control de las obras y acciones de los programas a través de la constitución de comités cuyas decisiones se articulan a los Coplademun. Si bien estos Comités fueron formulados en un ámbito de operación local, se considera que su diseño fue más bien central, pues el Estado era el que daba salida a los requerimientos institucionales para la distribución de los recursos.⁵

⁴ Las actividades de Pronasol se planteaban a través de la firma de los Convenios de Desarrollo Social a partir de los cuales se daba de potestades a los Coplades y a los Coplademun para “definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y sociales en que participan las comunidades mediante los comités de solidaridad”. Junto con los Convenios de Desarrollo Social se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad para transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión ante los requerimientos de sus habitantes (Cabrero, 1998).

⁵ Se refiere concretamente a los recursos derivados del Ramo 33. El objetivo de los Coplademun es ser-

Entre 1995 y 1998 los partidos de oposición al PRI (fundamentalmente el Partido Acción Nacional —PAN—) ejercieron presión para que se le reconociera a los municipios una mayor autonomía en la gestión de los fondos destinados a proveer de infraestructura básica a las comunidades que enfrentan condiciones de pobreza extrema y rezago social. A través del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) se transfieren los recursos directamente de la federación a los municipios para que los gobiernos locales prioricen las obras y los montos que se asignarán, de un abanico de posibilidades definidas por el gobierno federal.⁶ La decisión de gasto del FISM se hace también en el Coplademun y, a diferencia de los modelos anteriores, permite una mayor autonomía en el ámbito local de gobierno. Este hecho tuvo indudablemente un impacto importante hacia finales de la década de 1990 cuando en un número significativo de municipios urbanos los gobiernos producto de la alternancia aprovecharon el FISM para promover nuevos y *auténticos* liderazgos ciudadanos que desplazaran a los tradicionales, fuertemente vinculados con el PRI. Así, el panorama de liderazgos se renovó y por un breve periodo la dinámica de participación se modificó durante esos años. Sin embargo, muy pronto, y muy probablemente debido al hecho de que no se modificaron o sustituyeron las instancias de participación, éstas fueron pareciéndose cada vez más a sí mismas y se recuperó la mística corporativa vinculada al partido al frente del gobierno local (fuera este del color que fuera).

Así, a finales del siglo XX surgieron de manera incipiente y accidentada leyes, instancias y mecanismos orientados a incentivar procesos de participación ciudadana y de interlocución gobierno-ciudadanía en el ámbito local; esto sucedió principalmente, como ya se señaló, al calor de la alternancia partidista en los ayuntamientos. Sin lugar a dudas, entre las figu-

vir como filtro para la revisión, aprobación y ejecución de proyectos de infraestructura básica en los municipios del país.

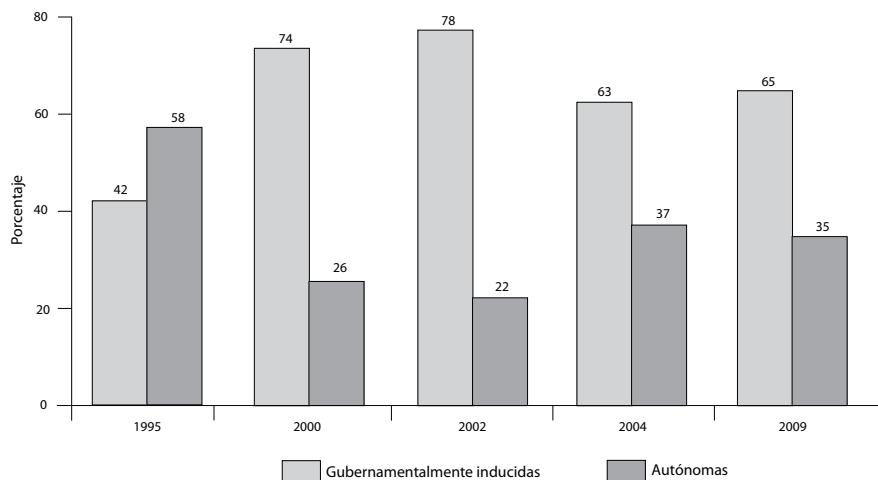
⁶ El FISM está destinado al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electricidad rural y de colonias pobres, caminos rurales, urbanización municipal, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, infraestructura productiva rural y mejoramiento de la vivienda.

ras más recurrentes que es posible encontrar entre la población urbana que vive en condiciones de marginación están los *comités vecinales*, que en la mayoría de los casos operan también a través del Coplademun como un mecanismo de intermediación para la consulta de necesidades locales. Estos comités están normados, reconocidos y regulados por las autoridades municipales. Como es posible observar, todos los mecanismos mencionados se basan en el territorio de residencia de los ciudadanos (barrios, colonias, comunidades, etc.) y su grado de poder o injerencia real varía en función de las leyes estatales y de las prácticas locales. No obstante, como hemos advertido, aunque los Coplademun fueron formulados en un ámbito de operación local, su diseño responde a una lógica central, pues obedecen a requerimientos institucionales impuestos por el poder federal para la distribución de los recursos.

Sin duda, la transición hacia la democracia en México se vivió con intensidad y entusiasmo en los municipios. En las décadas de 1980 y 1990 se registraron acontecimientos que definitivamente despertaron amplias expectativas; para muchos, frente a la lentitud de los cambios a escala nacional, el espacio municipal se constituía en el escenario de la democratización por excelencia. Entre otras cosas, se esperaba que la participación ciudadana fuera avanzando hacia formas más autónomas y que tuvieran un mayor impacto y alcance. Desgraciadamente, los datos agregados con los que se cuenta no permiten hablar del crecimiento de una participación ciudadana independiente; en su lugar, aparece una participación ciudadana que se encuentra casi siempre subsumida a la acción de los programas gubernamentales. Como se puede ver en la gráfica 1, las instancias de participación más usuales en los espacios locales son inducidas desde los programas gubernamentales y en menor proporción son de carácter autónomo.

Cabe señalar, por otra parte, que los análisis que registran y estudian la organización y acción democratizadora desde la sociedad civil se detienen fundamentalmente en organizaciones de carácter nacional, cuya agenda atiende grandes problemas sociales, como los derechos humanos, el medio ambiente, políticas de género o la transparencia gubernamental.

GRÁFICA 1. Instancias de participación más usuales en los municipios de México (1995-2009)



Fuente: Elaboración propia con base en las diversas versiones de las *Encuestas Nacionales de Gobierno Municipal* (1995-2009).

mental, entre otros. Sin embargo, aunque muchas de las manifestaciones de estas problemáticas tienen necesariamente un referente local, sorprende que no se establece una arena de discusión y debate en este ámbito, y que estas organizaciones aparecen como ausentes en la acción pública local (*cfr.* Olvera, 2003 e Isunza y Olvera, 2006). De hecho, en estudios sobre la acción pública local se ha observado cómo actores sociales diversos del ámbito municipal promueven una agenda de intervención dirigida hacia los niveles estatal o federal, despreciando el ámbito local por su debilidad institucional. Paradójicamente, este tipo de estrategia refuerza la debilidad institucional de la que se pretendería escapar (Cabrero, 2005). Lo que sí aparece con toda claridad en estos estudios es que varios de estos movimientos logran una visibilidad nacional en momentos determinados, pero han sido incapaces de sostenerse con ese nivel de presencia; muy a menudo se han fracturado por conflictos internos o han sido cooptados por las lógicas partidistas.

En el caso de las poblaciones urbano-marginadas, existen diagnósticos que no resultan más halagüeños (Escobar y Rodríguez, 2004). En términos muy generales, se detecta una baja capacidad organizativa, el desgaste de las formas clientelares de liderazgo y un lento avance de nuevas instancias de organización, aglutinadas alrededor de liderazgos gestores (*brokers*), que se explica por el debilitamiento de la raigambre priista de la organización popular y la emergencia de nuevos grupos en el poder. Ahora bien, la falta de identidad de partido no necesariamente terminó con el clientelismo, ni con los liderazgos tradicionales, pues la lógica del intercambio y la mediación resulta favorecida por los procesos de urbanización de las ciudades y la lucha permanente por la provisión de bienes y servicios.

Así, la baja capacidad de autogestión parecería explicarse sobre todo por problemas vinculados con el liderazgo. Por una parte existe una desconfianza endémica entre los sectores marginados siempre susceptibles de ser engañados por líderes y, por otra, debido a la confrontación permanente entre líderes naturales y líderes formales impuestos por los gobiernos en turno. Además, la falta de identidad comunitaria y la movilización en torno a la provisión de servicios públicos y a la regularización de la tenencia de la tierra han favorecido el intercambio de favores sin importar el partido.

En lo referente a la acción de los gobiernos locales para atender a las colonias y barrios marginados se observa la instalación de comisiones, consejos y demás instancias que resultan figuras efímeras, de corta existencia porque se constriñen a la ejecución de las obras. Se observa, por lo tanto, que se promueve una participación derivada de un modelo *gerencial* de gobierno, en el que los mecanismos se abocan fundamentalmente a la identificación de las necesidades de la población, o bien, a la comunicación de requerimientos a cargo de la ciudadanía. Así, la profundidad de la participación no rebasa el nivel de consulta. La mayoría de los consejos que se instalan y en los que se detecta cierto nivel de organización tienen como eje articulador la dotación de servicios públicos, la certidumbre en la tenencia de la tierra y la gestión de créditos para la vivienda.

Una vez presentado este marco de interpretación general de la vieja institucionalidad y los procesos de cambio vividos en el ámbito local, pasemos a examinar la información de que se dispone para entender la dinámica actual de la participación ciudadana en municipios urbano-marginados. Como se ha mencionado, en México los procesos de participación no presentan una dinámica social e independiente, salvo en casos aislados; por el contrario, la participación aparece irremediablemente asociada a procesos regulados desde el ámbito gubernamental, es por eso que los datos que se analizan provienen de experiencias participativas convocadas precisamente desde los gobiernos locales.

ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MUNICIPIOS URBANOS EN SITUACIÓN DE MARGINACIÓN Y POBREZA

En este apartado se analiza un grupo de experiencias de participación ciudadana emprendidas en municipios urbanos que al mismo tiempo presentan grados de marginación significativos, bajos niveles de ingreso y claras condiciones de desigualdad. Derivado de este acercamiento se pretende dar respuesta a la primera pregunta planteada al inicio de este trabajo: ¿hasta dónde en espacios urbanos de alta marginación y pobreza se identifica una acción pública que dé lugar a una participación ciudadana activa?

ITINERARIO METODOLÓGICO DEL ANÁLISIS

Para entender los rasgos que definen y caracterizan a la participación ciudadana en el ámbito local, particularmente en entornos signados por la pobreza y la marginación, se presenta el análisis de una muestra de 761 iniciativas locales correspondientes a 63 municipios urbanos que han participado en el Premio Gobierno y Gestión Local —certamen que reconoce las iniciativas innovadoras de los municipios mexicanos—,⁷

⁷ El Premio Gobierno y Gestión Local es organizado por un grupo de instituciones académicas encabezadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para el año 2010 llevó a cabo su décima edición. En esta primera década participaron un total de 4 478 programas, provenientes de más de 900

y que comparten algunos de los siguientes rasgos: grado de marginación significativo (Conapo, 2005); nivel de ingreso de su población ocupada de hasta dos salarios mínimos (INEGI, 2005),⁸ y niveles de desigualdad —medidos con el coeficiente de Gini— de entre 0.4 y 0.7. Como dato adicional, cabe señalar que las iniciativas examinadas se distinguen por contar con algún componente participativo.⁹ Las características de la base de datos examinada nos permiten explorar los *enfoques, profundidad y complejidad* de la participación ciudadana y la relación que estos rasgos guardan con el tamaño del municipio, la región, el partido político gobernante, y la condición de centralidad o periferia de los municipios.

Uno de los primeros elementos que definen el alcance y el grado de incidencia que la participación ciudadana tiene sobre las decisiones municipales es el *enfoque* a partir del cual se incorpora la participación. Dicho enfoque corresponde a diferentes concepciones del aparato gubernamental y puede ser, en principio, de carácter *gerencial* o de *gobernanza*. Como ya se ha señalado (Kettl, 1993 y 2000; Lowndes *et al.*, 2001; Bishop y Davis, 2002), en el primer caso la participación es incorporada fundamentalmente para conocer las preferencias y el grado de satisfacción que los ciudadanos —concebidos como consumidores o clientes— tienen en relación con la provisión de bienes y servicios públicos, y la relación entre gobierno y sociedad se funda primordialmente en un modelo contractual. En contraste, desde un enfoque de gobernanza la participación se incorpora en un proceso de gobierno

municipios de diferentes regiones de la república mexicana y que abarcan diversas áreas y temáticas como: política social, conservación ecológica, desarrollo municipal, transparencia y rendición de cuentas, modernización administrativa, educación, cultura y deporte, seguridad pública y protección civil, planeación urbana, servicios públicos y salud pública. Las 761 iniciativas revisadas para este trabajo corresponden a aquellas que se llevaron a cabo en los municipios urbanos con mayores condiciones de marginación y pobreza.

⁸ En la muestra se incluyeron municipios en el rango de entre 20 y 70 por ciento de la población con estas características de ingreso.

⁹ Es importante mencionar que las iniciativas registradas en el certamen mencionado son presentadas por los gobiernos municipales aun cuando en algunos casos se trate de programas que en su origen pudieron ser iniciativas ciudadanas que ya han sido integradas a la acción del gobierno municipal.

más amplio que considera la complejidad, la diversidad y el dinamismo del entorno político y social, y donde, en consecuencia, se precisa la conformación de arreglos organizacionales *ad hoc* (asociaciones público-privadas-sociales, espacios de participación sectorial y territorial, redes de política pública, etc.) para asegurar la eficacia de las políticas públicas, la representatividad y la gobernabilidad democrática. Desde esta perspectiva, la relación gobierno-sociedad se estructura a partir de espacios de encuentro mucho más abiertos y complejos en los que los agentes gubernamentales recopilan información y construyen la legitimidad necesaria para poder determinar las mejores soluciones de política pública (Osborne, 2010). Puesto que el enfoque de gobernanza requiere la convocatoria de diferentes actores y grupos sociales para discutir aspectos sustantivos de las políticas públicas (Fung, 2007), la incorporación de la participación desde este modelo contribuye, idealmente, a construir espacios de acción pública de “alta intensidad” (Cabrero, 2005).

Además del enfoque a partir del cual se incorpora la participación, es importante explorar también la *profundidad* a la que llegan los diversos arreglos para integrarla; es decir, la fase del proceso de política pública en la que interviene la participación determina en buena medida el impacto que logra tener. Se supone que para avanzar en la profundización democrática y para abrir espacios de surgimiento a una nueva institucionalidad, la participación tendría que sobrepasar los fines y fases meramente consultivos para extenderse a fases y mecanismos que incentiven la deliberación pública y la corresponsabilidad de la ciudadanía. Así, es posible trazar un continuo que va desde formas de incorporación de la participación que se plantean fundamentalmente como mecanismos de *comunicación* entre el gobierno y la sociedad o como canales de *consulta* para la revelación de preferencias o necesidades; hasta fases más complejas como la *coproducción* de bienes y servicios y la *deliberación* de objetivos, instrumentos y procesos de política.

En concreto, estas fases en las que se incorpora la participación tienen las siguientes características:

- *Comunicación*: fase de participación relativamente pasiva por parte de la ciudadanía en la que el gobierno genera condiciones para que las personas se informen y evalúen (a través de una gran variedad de medios) las políticas y programas implementados, así como los bienes y servicios entregados.
- *Consulta*: esta constituye la primera fase de interrelación real entre gobierno, ciudadanía o actores privados. Consiste en un diálogo entre los diferentes actores para aprobar y legitimar objetivos o instrumentos previamente diseñados por el gobierno o, en su defecto, para realizar pequeños ajustes en su diseño y previsiones. Se trata de procesos que no son vinculantes; es decir, dejan al gobierno en turno la atribución de hasta dónde tomar en cuenta las opiniones de la ciudadanía.
- *Coproducción*: esquema de participación en el que se favorecen dinámicas de colaboración público-privadas-sociales para la gestión de programas y servicios del ámbito local. En este caso, se establece un compromiso entre los actores e instancias involucradas para llevar a cabo tareas dentro de la hechura de la política pública en cuestión, por lo que se da una cierta estabilidad y se clarifican los alcances de la participación.
- *Deliberación*: fase más profunda de la acción participativa en la que, a partir de procesos de diálogo repetidos, se generan dinámicas de definición de objetivos y principios de política pública, a partir de los cuales se diseñan los instrumentos de la acción pública local. Cuando la participación se incorpora bajo un esquema de deliberación, se diferencia de las anteriores modalidades porque no hay una definición *ex ante* de objetivos y políticas, sino que se construyen como parte del proceso mismo de deliberación.

Finalmente, un tercer criterio analítico que servirá para la revisión de las 761 iniciativas municipales es la *complejidad* de la acción participativa, entendida como el número de instancias involucradas en la acción pública. Para caracterizar a las iniciativas según este criterio, utilizamos una variable *proxy*, tomada del INEGI (2009). Se trata de la posibilidad de conocer el número de instancias

CUADRO 2. Matriz de sistematización de experiencias participativas en el ámbito local

		<i>Enfoque conceptual</i>
		Gerencial (<i>usuarios-individuos</i>) Gobernanza (<i>ciudadanos</i>)
Fases de participación <i>Profundidad</i>	Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de participación pasiva. • El enfoque gerencial y el de gobernanza comparten instrumentos de participación. • Mecanismos: sitios en Internet, puntos y quioscos de información, directorios y exposiciones públicas sobre resultados de servicios y programas públicos (Martin y Boaz, 2000).
	Consulta	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera la capacidad de los usuarios o beneficiarios para expresar y desarrollar preferencias (Fung, 2006). • Los usuarios (beneficiarios) son consultados sobre la calidad de los servicios públicos prestados. • Se desarrolla a partir de instrumentos como las encuestas de satisfacción, grupos de enfoque y paneles ciudadanos, entre otros.
	Coproducción	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera que el usuario (beneficiario) se puede involucrar en: la formulación, el diseño y la operación de los servicios públicos o en el seguimiento, el control y la evaluación de los mismos (Martin y Boaz, 2000).
	Deliberación	<ul style="list-style-type: none"> • Permite la agregación, negociación y deliberación para la toma de decisiones (Fung, 2006). • El abanico de opciones es más amplio: jurados, paneles y consejos ciudadanos diversos.
	Complejidad	En función del número de instancias involucradas en el proceso participativo (a mayor número de instancias, mayor complejidad).

Fuente: Elaboración propia.

que intervienen en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM. Es así como, a partir de los cuatro criterios analíticos arriba señalados, se construyó la matriz que sirvió de base para la sistematización y análisis de las 761 experiencias de innovación en participación ciudadana, generadas en contextos de marginalidad y pobreza urbana (véase el cuadro 2).

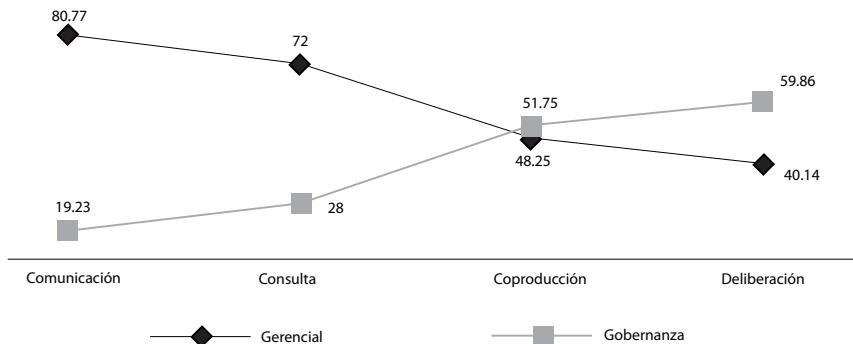
Podría pensarse que las fases en las que se incorpora la participación corresponderían a los enfoques del quehacer gubernamental; así, desde un enfoque gerencial se tendería a incorporar la participación en fases de comunicación y consulta y, desde un enfoque de gobernanza, habría la posibilidad de incorporarla en fases de coproducción y deliberación. Sin embargo, esto aun cuando tiende a ser así, no está indefectiblemente predeterminado.

ENFOQUES, PROFUNDIDAD Y COMPLEJIDAD DE LA PARTICIPACIÓN

En este apartado se describe el resultado del análisis de las 761 iniciativas locales provenientes de los municipios en condición de marginación, pobreza y desigualdad, examinadas a la luz de las dimensiones descritas. Es importante recordar que estas iniciativas no se circunscriben ni a regiones específicas, ni a partidos políticos en el gobierno, ni provienen de un solo tipo de municipio, sino que se trata de una muestra que refleja la diversidad y heterogeneidad en contextos marginados de ciudades de México.

Al agrupar las iniciativas según el tipo de enfoque a partir del cual se incorpora la participación, se tiene que en contextos de marginalidad urbana ha existido una mayor propensión a impulsar iniciativas con un enfoque gerencial (60 por ciento de las iniciativas corresponden a este modelo). Ahora bien, lo que resulta más significativo aún es la diferencia que se manifiesta al analizar las fases en las que interviene la participación en los diferentes enfoques; por una parte, es posible observar que claramente las iniciativas impulsadas desde un enfoque gerencial se concentran en las fases de comunicación y consulta (81 y 72 por ciento respectivamente). Por otro lado, no es posible identificar fuertes diferencias respecto del número de iniciativas que llegan a la fase de coproducción ni desde el enfoque gerencial ni en el de gobernanza; lo que sí resulta significativo es que más iniciativas impulsadas desde el enfo-

GRÁFICA 2. Fases de participación según enfoque (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de los municipios urbanos marginados registradas en el Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE.

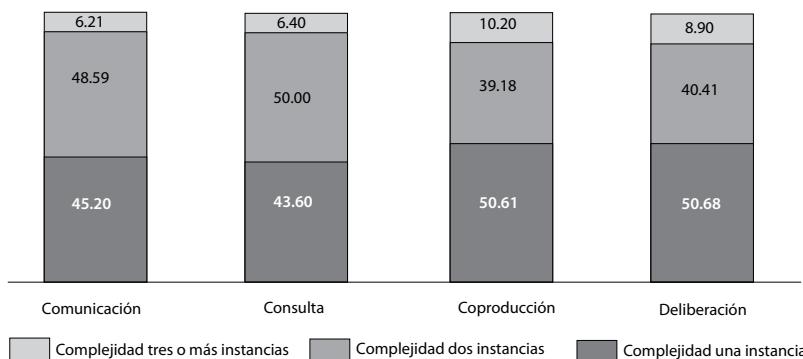
que de gobernanza llegan a la fase deliberativa (60 por ciento frente a 40 por ciento de las impulsadas desde un enfoque gerencial) (véase la gráfica 2).

Hasta aquí se observa que, si bien el modelo gerencial de participación es limitado en términos de sus alcances democratizadores, es claro que responde de manera más inmediata a la necesidad que tiene la población que vive en contextos de marginación urbana de atender sus requerimientos vitales más urgentes y, en consecuencia, de hacer llegar sus demandas a las autoridades responsables de la prestación de servicios públicos.

Un segundo análisis se deriva del cruce entre las fases de participación y la complejidad de la acción pública. En general, se observa que casi la mitad de las iniciativas (47%) involucran a una sola instancia participante,¹⁰ si además se considera que un 44 por ciento adicional involucra a dos instancias, podemos concluir que nueve da cada diez iniciativas que incorporan a la participación ciudadana en los municipios urbanos marginados presentan un grado bajo de complejidad; es decir, una o dos instancias de partici-

¹⁰ En este caso se refiere a las instancias establecidas en INEGI (2009) involucradas en la definición y aprobación de los proyectos financiados con el FISM, tales como: Coplademun, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal; Consejos ciudadanos; organizaciones vecinales y de obra; organizaciones tradicionales (por ejemplo, el tequio); organizaciones gremiales y clubes de servicios; organizaciones religiosas, así como organizaciones de beneficencia. Cada una de ellas es tomada como una instancia.

GRÁFICA 3. Fases de participación según el nivel de complejidad (porcentaje)

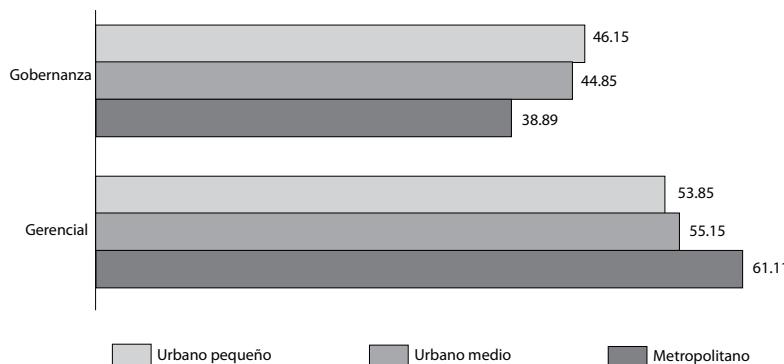


Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de los municipios urbanos marginados registrados en el Premio Gobierno y Gestión Local CIDE y con datos del INEGI (2009).

pación solamente. Por otra parte, al hacer un análisis comparativo entre la profundidad y la complejidad de la participación, se observa que cuando ésta llega a la coproducción es cuando se registra la mayor complejidad al involucrar a tres o más instancias en el proceso; sin embargo, en este caso se encuentra sólo una de cada diez iniciativas examinadas. Finalmente, cabe mencionar que cuando se examina con detenimiento la fase de deliberación, que en teoría debería mostrar una mayor complejidad, lo que se obtiene es que en la mitad de las iniciativas (51%) que llegan a esta fase participa sólo una instancia (gráfica 3). En términos generales, lo que se observa es que en los espacios locales que enfrentan condiciones de marginación, desigualdad y pobreza, la participación tiende a circunscribirse a mecanismos de consulta o información y a involucrar a pocas instancias participativas.

Por último, el análisis cruzado entre el enfoque a partir del cual se incorpora la participación y la complejidad de la misma no arroja diferencias significativas. Lo que sugieren estos datos es que la complejidad de la participación es baja independientemente de que se trate de asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos o de temas asociados a una agenda de gobierno más amplia.

GRÁFICA 4. Enfoque participativo según tamaño del municipio (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de los municipios urbanos marginados registrados en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

Cabe ahora preguntarse si las condiciones estructurales y políticas (tales como el tipo de municipio así como su posición relativa dentro de las zonas metropolitanas, la región del país o el partido político en el gobierno) del entorno donde se han instrumentado las iniciativas que integran esta muestra dan lugar o contribuyen a explicar la existencia de distintos contextos participativos. Por lo que se refiere al tamaño de los municipios examinados, se utilizan tres categorías para su clasificación: metropolitanos, urbanos medios y urbanos pequeños.¹¹ Sin embargo, es preciso señalar que las iniciativas de nuestra muestra surgidas en municipios urbanos pequeños no son suficientes para hacer inferencias, por lo que nos concentraremos en aquellas propuestas de los municipios metropolitanos y urbanos medios. Un primer dato es que una gran mayoría de las iniciativas (80%) se generó en los municipios metropolitanos. Como ya se había señalado, más de la mitad de las iniciativas (60%) que conforman la muestra se orienta a accio-

¹¹ Las tres categorías aquí señaladas coinciden con la tipología utilizada por el Instituto Nacional para el Federalismo (Inafed). Metropolitanos: municipios entre 500 mil y un millón de habitantes; urbanos medios: entre 100 mil y 500 mil habitantes, y urbanos pequeños, entre 15 mil y 100 mil habitantes.

CUADRO 3. Complejidad de los esquemas de participación según el tamaño del municipio

Complejidad		Metropolitano (%)	Urbano medio (%)	Urbano pequeño (%)	Total (%)
Complejidad	Una instancia	54.99	12.50	84.62	47.70
	Dos instancias	34.86	87.50	15.38	44.19
	Tres o más instancias	10.15	0.00	0.00	8.11
	Total	79.86	18.38	1.76	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de los municipios urbanos marginados registrados en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

nes participativas impulsadas desde un enfoque gerencial; como puede observarse en la gráfica 4, cuando se hace un análisis cruzado entre enfoque y tamaño del municipio se tiene que en los municipios metropolitanos existe una propensión mayor a impulsar este enfoque (que está presente en alrededor de 61 por ciento de las iniciativas impulsadas en este tipo de contexto), mientras que en los municipios urbanos medios y pequeños la mezcla de enfoques tiende a ser más equilibrada.

Otro aspecto que cabe destacar cuando se examinan las particularidades del contexto participativo según el tamaño del municipio es que las iniciativas que presentan un mayor nivel de complejidad (tres instancias o más) se concentran claramente en un contexto socialmente más amplio, como el de los municipios metropolitanos (véase el cuadro 3).

Por lo que se refiere al análisis por regiones, éste arroja algunos resultados significativos.¹² En el cuadro 4 se puede apreciar que en general el ma-

¹² La regionalización está tomada de Ziccardi (2002). La región noroeste está compuesta por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit y Sonora; la región norte por Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí; la región noreste por Tamaulipas y Nuevo León; la región occidente por Aguascalientes, Jalisco, Colima, Michoacán y Guanajuato; la región centro por el Distrito Federal, Querétaro, Puebla, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Estado de México; la región golfo por Veracruz y Tabasco; la región sur por Guerrero, Oaxaca y Chiapas, y la región península por Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

CUADRO 4. Enfoques de participación ciudadana según la región

	Noroeste (%)	Norte (%)	Noreste (%)	Occidente (%)	Centro (%)	Golfo (%)	Sur (%)	Península (%)	Total (%)
Gerencial	55.56	59.35	74.07	51.52	63.42	57.63	53.49	55.26	59.92
Gobernanza	44.44	40.65	25.93	48.48	36.58	42.37	46.51	44.74	40.08
Total	14.19	20.37	3.55	4.34	39.16	7.75	5.65	4.99	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias registradas en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

yor porcentaje de iniciativas se concentra en el centro del país (39%), seguido del norte (20%) y el noroeste (14%). Por otro lado, al combinar la región con el tipo de enfoque de participación —teniendo en cuenta que las iniciativas de corte gerencial son las más recurrentes— se observa que en la región noreste es donde se identifican más programas de este tipo (74%), en segundo lugar se encuentra el centro (63%) y en tercer lugar el norte (59%). En promedio, la brecha que separa las iniciativas gerenciales de las de gobernanza es apenas de 20 por ciento y es en el occidente donde se concentran en mayor grado las iniciativas desde un enfoque de gobernanza (48%); en segundo lugar en el sur (46%) y con una proporción similar, en tercer lugar están el noroeste y la región de la península (44%).

En un segundo momento se identifica que las fases más simples de participación —comunicación y consulta— tienen mayor presencia en las regiones del occidente y península, donde las iniciativas de este tipo representan 30 y 29 por ciento, respectivamente. Mientras que las iniciativas que alcanzan una mayor profundidad —coproducción y deliberación— son más comunes en el noreste y el occidente del país (41 y 28%), respectivamente (véase la gráfica 5).

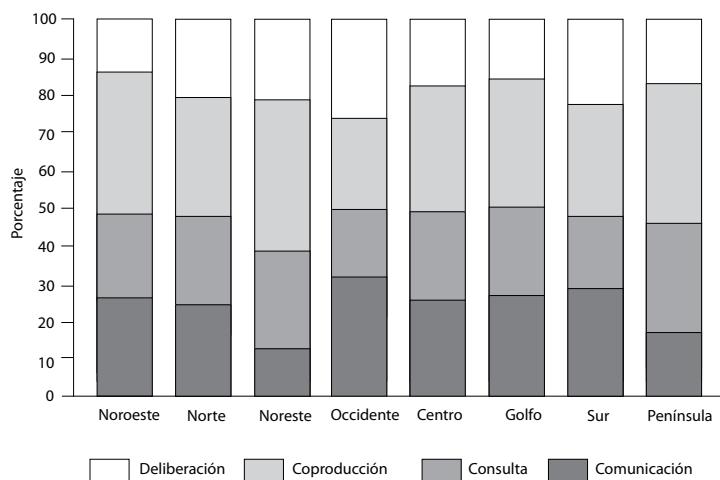
Finalmente, y como se ilustra en la el cuadro 5, especialmente en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, pero también en las regiones centro y sur, se concentran las iniciativas que involucran a una sola instancia;

CUADRO 5. Complejidad de la participación según la región

	Noroeste (%)	Norte (%)	Noreste (%)	Occidente (%)	Centro (%)	Golfo (%)	Sur (%)	Península (%)	Total (%)
Una instancia	6.48	38.71	46.67	15.15	61.41	54.24	95.35	47.37	47.13
Dos instancias	56.48	52.90	40.00	75.76	37.92	30.51	4.65	52.63	43.66
Tres o más instancias	37.04	8.39	13.33	9.09	0.67	15.25	0.00	0.00	9.21
Total	14.19	20.37	1.97	4.34	39.16	7.75	5.65	4.99	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias registradas en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

GRÁFICA 5. Fases de participación según la región del municipio



Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de los municipios urbanos marginados registrados en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

CUADRO 6. Profundidad de la participación según el partido político en el gobierno

Fase de políticas públicas	PAN y alianzas (%)	PRI y alianzas (%)	PRD y alianzas (%)	Otros partidos (%)	Total (%)
Comunicación	30.00	19.39	21.74	0.00	23.92
Consulta	20.00	27.58	18.26	16.67	23.00
Coproducción	30.65	34.55	38.26	66.67	33.77
Deliberación	19.35	18.48	21.74	16.67	19.32
Total	40.74	43.36	15.11	0.79	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias registradas en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

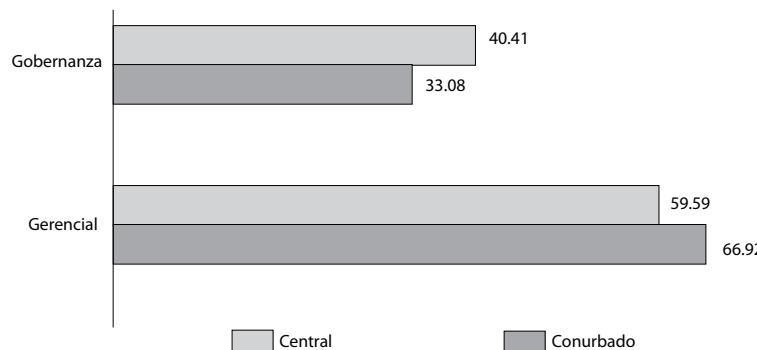
mientras que el noroeste destaca por registrar el mayor porcentaje de iniciativas en las que participa un mayor número de instancias.

Al evaluar los criterios de participación respecto al partido político gobernante, en general, no se observan grandes diferencias entre las tres principales fuerzas políticas que gobiernan en los municipios del país. Si acaso, es posible observar que ahí donde gobierna el PAN tiende a haber una mayor propensión a presentar iniciativas de comunicación; la consulta se registra en mayor medida en municipios liderados por el PRI, y el PRD privilegia esquemas más deliberativos, aunque en este último caso la diferencia no es tan grande respecto a los otros dos partidos (véase el cuadro 6). Por último, el análisis de la complejidad de la participación no arroja diferencias significativas por partido.

Por último, si se analiza la posición relativa del municipio en el área metropolitana (central o conurbada),¹³ se observa que en los municipios conurbados hay ligeramente una mayor tendencia (67%) a adoptar el enfo-

¹³ Para este último análisis utilizamos la clasificación del Conapo (2005). En este ejercicio quedaron fuera algunos municipios por no pertenecer a alguna de las 56 zonas metropolitanas del país, por lo que la muestra se redujo a un total de 615 iniciativas.

GRÁFICA 6. Enfoques de participación según la posición relativa en zonas metropolitanas (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de los municipios urbanos marginados registrados en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

que gerencial para incorporar la participación, respecto a los municipios centrales (60%). De acuerdo con el tipo de enfoque dominante, en los municipios conurbados se registran más iniciativas del tipo gerencial con un amplio porcentaje (66%) respecto a los programas con perspectiva de gobernanza (34%). Por su parte, los municipios centrales, si bien registran un mayor porcentaje de iniciativas de gobernanza, en comparación con los municipios conurbados (40%), siguen privilegiando el enfoque gerencial (60%; véase la gráfica 6).

LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL, SEIS EXPERIENCIAS EN MUNICIPIOS DE ALTA MARGINALIDAD Y POBREZA URBANA

Con el propósito de acercarnos con mayor detalle a algunas de las manifestaciones de participación ciudadana en los municipios marginados, seleccionamos de entre las 761 iniciativas un pequeño grupo de seis que han llegado a la etapa final del certamen; es decir, un grupo que en principio serían experiencias destacadas y ejemplares en el contexto nacional por sus logros y visibilidad. Las seis experiencias están enmarcadas en un enfoque de gobernanza, concentradas en su mayoría en fases de participación deli-

CUADRO 7. Selección de seis iniciativas municipales provenientes de contextos urbanos con alta marginabilidad y pobreza urbana

Municipio	Nombre del programa	Tipo de programa	Tipología	Partido	Estado	Región	Enfoque	Mecanismo de participación	Centro-conurbado
Mexicali	Villa Esperanza 2000	Seguridad pública y protección civil	Metrop.	PAN	Baja California	Noroeste	Gobernanza	Deliberación	Central
Berriozábal	Participación Ciudadana para el Desarrollo	Política social	Urbano pequeño	PRD	Chiapas	Sur	Gobernanza	Deliberación	Conurbado
Juárez	Instituto Municipal de Investigación y Planeación	Planeación urbana	Metrop.	PAN	Chihuahua	Norte	Gobernanza	Deliberación	Central
Juárez	Sistema de Movilidad Urbana Integral de Ciudad Juárez	Desarrollo municipal	Metrop.	PRI	Chihuahua	Norte	Gobernanza	Deliberación	Central
Durango	Parque Recreativo, Deportivo y Comunitario "Eloísa. Chiquis Cabada"	Desarrollo municipal	Urbano medio	PRI	Durango	Norte	Gobernanza	Coproducción	No metropolitano
Puebla	Programa Municipal de Alfabetización "Apúntate a Tiempo"	Desarrollo municipal	Metrop.	PRI	Puebla	Centro	Gobernanza	Comunicación	Central

Fuente: Elaboración propia con base en las experiencias de los municipios urbanos marginados registrados en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

berativa y de coproducción, y provenientes primordialmente de municipios metropolitanos (véase el cuadro 7; en el anexo se pueden ver con mayor detalle las experiencias).

A partir del análisis de estas iniciativas identificamos los elementos que las hacen exitosas en términos de involucramiento de la participación, pero también de su sostenibilidad en el tiempo. Como se puede ver en el cuadro 8, las seis experiencias referidas se caracterizan por haber superado un enfoque meramente gerencialista de incorporación de la participación ciudadana; además las seis muestran una mayor complejidad en la dinámica participativa, dado que incorporan a más de tres instancias, algunas convocadas gubernamentalmente y otras convocadas desde la sociedad.¹⁴ Si tomamos este pequeño grupo como una muestra de procesos de participación ciudadana altamente exitosos, tendríamos que preguntarnos ¿qué tienen en común estas experiencias?, ¿cuál parecería ser la clave del éxito de las mismas?, ¿por qué lograron superar una fase gerencial y utilitarista y generaron una mayor intensidad en la participación?

Para responder a estos cuestionamientos, hemos delineado algunas hipótesis sobre los casos aquí seleccionados. Se puede considerar, en primer lugar, que todas las experiencias nacen con una necesidad muy concreta en la que es fácilmente identificable el problema social a resolver y, por ende, el propio objetivo de la iniciativa o política es igualmente claro.¹⁵ En segundo lugar, las iniciativas que han perdurado en el tiempo es porque han escalado a otro nivel; es decir, han logrado redimensionar el problema que originalmente las motivó, lo que parece brindar un mayor nivel de participación, profundidad y permanencia. En otras palabras, son iniciativas que han transitado de la *cogestión espontánea* a una *cogestión institucionalizada* (Cabrero, 2004). Y, finalmente, en las iniciativas seleccionadas observamos que

¹⁴ En el anexo se puede ver una breve descripción de cada experiencia referida. Puede verse también para una descripción mucho más detallada de cada una: Premio Gobierno y Gestión Local CIDE (2001 a 2010).

¹⁵ En otros momentos lo hemos denominado como el origen detonador de un programa anclado en la *cogestión espontánea* entre el gobierno y la ciudadanía. Nos referimos a un primer ciclo del programa, el cual surge de una percepción del problema social que requiere solución, que genera un acuerdo espontáneo, una convergencia rápida de intereses entre algunos grupos sociales, asociaciones o ciudadanos y el gobierno local (Cabrero, 2004, 128).

CUADRO 8. Criterios de éxito y características de elementos de la participación en seis experiencias seleccionadas

Programa	Objetivo (gobierno o ciudadanía)	Acción participativa focalizada	Redes involucradas	Complejidad	Relocalización de políticas	Institucionalización (permanencia en el tiempo)	Fase de participación
Villa Esperanza 2000 (Mexicali)	Gobierno: orientado al diagnóstico de la problemática social para dotar de servicios referentes a la política social municipal.	Participación de las organizaciones civiles y voluntariado en la impartición de terapias, talleres informativos, cursos, asesoría educativa, servicios de salud, apoyo psicológico.	Empresas constructoras locales, voluntariado y medios de comunicación.	Más de tres instancias de participación.	Sí, de origen municipal orientado al diagnóstico propio de la problemática social en oposición a los programas centralizados en materia de política social.	Sí	Operación.
Participación Ciudadana para el Desarrollo (Berriozábal)	Gobierno: dar respuesta efectiva a las demandas de servicios e infraestructura básica en localidades y barrios de la cabecera municipal.	Asistencia a talleres de diagnóstico.	Más de tres instancias de participación.	No	Se sabe que su aplicación se ha llevado a cabo en otros municipios.	Arranque, operación.	

CUADRO 8. Criterios de éxito y características de elementos de la participación en seis experiencias seleccionadas (continuación)

Programa	Objetivo (gobierno o ciudadanía)	Acción participativa focalizada	Redes involucradas	Comple- jidad	Relocalización de políticas	Institucionali- zación (permanencia en el tiempo)	Fase de participación
Instituto Municipal de investi- gación y Planea- ción (Ciudad Juárez)	Gobierno: promover la pc democrática en la toma de decisiones para diagnosticar, planear e imple- mentar obras de infraestructura básica.	Voto de los consejeros ciudadanos en sesiones.	Consejo Coordinador Empresarial; colegios profesionistas en urbanismo, ingeniería y arquitectura; instituciones académicas universitarias; clubes sociales de servicio.	Más de tres instancias de partici- pación.	Desarrollado de manera alternativa al modelo de planeación del Ejecutivo federal que no satisfacía las necesidades del desarrollo local.	Sí	Planeación, operación y evaluación.
Sistema de Movilidad Urbana Integral (Ciudad Juárez)	Gobierno: creación de infraestructura dirigida a la comunicación terrestre urbana, propiciar la comu- nicación eficiente, minimizar la necesidad de transportación, reducir los costos, y aminorar los efectos en el impacto ambiental.	Talleres de diagnóstico para la definición del estudio de transporte y diagnóstico de necesidades de movilidad de los usuarios.	Banobras, Banco Mun- dial, empresarios del transporte, estudiantes universitarios, consulta- res particulares, autorida- des del gobierno municipal, estatal y federal, colegios de profesionistas, grupos ciudadanos, transportistas adheridos a centrales obreras e independientes y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (imp).	Más de tres instancias de participación.	No	Sí, por la naturaleza de la política de origen tuvo una visión de largo plazo.	Diagnóstico.

Parque Gobierno y Recreativo, ciudadanía: Deportivo y Comunitario de un espacio público ("El campito"). Chiquis" Cabada (Durango)	Talleres de diagnóstico, contralorías sociales, organización de actividades culturales, seguimiento de las labores de construcción y mantenimiento del parque.	Se alude a la participación de los colonos pero no están conformados en alguna red u organización.	Más de tres instancias de participación.	Diagnóstico, operación y evaluación.	No
Programa Gobierno e instituciones privadas: enseñar a leer "Apúntate y escribir, a Tiempo" erradicar el analfabetismo en el municipio (Puebla)	Capacitación de instructores para programas de alfabetización, voluntariado para la impartición de clases y préstamo de espacios para la operación del programa.	BUAP (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla) a través del Centro Universitario de Participación Social, Instituto Pedagógico Latinoamericano Caribeño (IPLAC), colonos líderes, jefes de las juntas auxiliares, asesores cubanos, estudiantes, jubilados y amas de casa.	Más de tres instancias de participación.	Si. Es una variante del programa del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) de alfabetización de adultos.	Si (al menos durante dos administraciones municipales se ha llevado a cabo este programa).

Fuente: Elaboración propia con base en experiencias de municipios urbanos marginados y en situación de pobreza registradas en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE.

el gobierno no se ha vislumbrado como el único actor responsable del diseño y la ejecución de la política, sino que ha logrado articular en torno a sí a diversos actores sociales, cada uno con funciones y papeles específicos. Estos tres factores resultan verdaderas redes de política pública en las que los gobiernos locales se posicionan como facilitadores de la acción pública local de alta intensidad.¹⁶

En cuanto al primer aspecto, el origen detonador de la política y el claro objetivo de la misma, podemos ver que los seis programas aquí agrupados surgieron por necesidades locales bien delimitadas; desde la carencia de servicios básicos, o la alta presencia de analfabetismo, hasta el deterioro de espacios públicos, la deficiencia en la movilidad urbana, e incluso la ausencia de procesos continuos de planeación municipal. De este modo, se implementaron acciones que en su mayoría fueron convocadas conjuntamente entre el gobierno municipal y la sociedad, en particular los casos de Puebla y Durango fueron resultado de una acción pública conjunta desde el origen del programa.

Debido a la concreción en el objetivo de los programas observamos que así también se logró una acción participativa focalizada a cargo de la ciudadanía —más allá de colocarse como meros receptores de los beneficios de la política— lo que al final coincide con una perspectiva mayormente anclada en el enfoque de gobernanza. Así se asignaron y se especificaron con claridad desde el inicio las fases en las que la sociedad participaría.¹⁷ En este aspecto destacan los casos de Ciudad Juárez y Berriozábal, donde a través de los talleres de diagnóstico previos a la operación de los programas se instaló un espacio consultivo y participativo. Pero la acción colectiva no sólo se ubicó en la etapa de diseño, sino que en las etapas de ejecución y operación, e incluso en la evaluación de la política, como en los casos de Durango y Ciudad Juárez, hubo presencia activa de grupos de la sociedad.

¹⁶ Cabe recordar que la categoría de análisis *acción pública* no se refiere a la acción sólo gubernamental, sino a la acción colectiva en el que actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del proceso en torno a un asunto público. Una red de política pública, entonces, es un claro ejemplo de acción pública, y en la medida que ésta tenga mayores conexiones e interfaces será de mayor intensidad. Véase Cabrero (2005).

¹⁷ La clara asignación de funciones es un elemento que disminuye la probabilidad de dispersión y dilución de las responsabilidades entre los actores de la política (Cabrero, 2004).

Por otra parte, la permanencia en el tiempo es igualmente un factor característico de estas iniciativas. El reescalamiento de la política hizo que en el caso de Mexicali, por ejemplo, una vez satisfechas las necesidades primarias de la población en términos de vivienda y refugio, se buscó integrar una serie de acciones más complejas encaminadas a propiciar el bienestar en el largo plazo; tales como terapias sociales, campañas contra la violencia, concientización y reincorporación productiva de grupos en situación de calle. Lo mismo observamos en el caso de Durango, donde el origen que motivó a los ciudadanos y al gobierno a instalar un parque recreativo fue contrarrestar la presencia de grupos de jóvenes drogadictos; más aún, el objetivo se extendió hasta la instrumentación de programas de convivencia vecinal, responsabilidad social para la preservación del parque, y jornadas culturales y sociales para jóvenes.

Sin duda, el caso del IMIP en Ciudad Juárez es un claro ejemplo de transición de una etapa de *cogestión espontánea a cogestión institucionalizada*. Este programa respondió a la falta de continuidad en los procesos locales de diseño y planeación de las políticas, y tal ha sido su consolidación y permanencia en el tiempo que ha dado origen a una serie de iniciativas locales; por citar un ejemplo, el Sistema de Movilidad Urbana Integral de Ciudad Juárez fue posible gracias a los procesos de planeación participativa previamente implementados en aquel municipio.

Finalmente, además de la articulación de acciones entre gobierno y sociedad, en casi todas las iniciativas el involucramiento de redes amplias de instituciones y actores de soporte de las acciones ha sido fundamental, lo cual, sin duda ha permitido una mayor permanencia y amplitud de las experiencias. Aunque, en general, la selección de las seis experiencias coincide con iniciativas de desarrollo social, no sólo se convocaron a ONG, universidades y despachos consultores, sino también hubo aportación de cámaras y grupos empresariales; particularmente en los casos de Puebla y Juárez se involucraron además organizaciones internacionales para la solución de los problemas locales. Sin duda, la existencia de redes puede hacer la diferencia entre iniciativas espontáneas de corto alcance e iniciativas más permanentes de largo aliento (Font y Blanco, 2004).

En resumen, estas iniciativas tuvieron su origen en la resolución de problemas locales concretos que trascendieron hacia objetivos de política mucho más amplios, contaron con la participación activa de los ciudadanos desde las primeras fases de las iniciativas, y el gobierno local facilitó la articulación de redes y de otros actores sociales pero no fue el conductor único de las acciones; se trata entonces de iniciativas que dieron paso a la construcción de redes de política pública. Sin duda, hay rasgos distintivos en este grupo de experiencias que son poco frecuentes en el conjunto de las acciones participativas en los espacios urbanos en situación de pobreza, se trata de casos atípicos en el escenario mexicano —exitosos por su enfoque, complejidad y profundidad de la participación— que deberán ser observados con mayor detalle a lo largo del tiempo.

COMENTARIOS FINALES

En México, al igual que sucedió en España y en otros muchos países, se observa un proceso de revalorización de los espacios locales como espacios de innovación política y de innovación en la gestión de las políticas públicas. El proceso de relocalización de la política pasó también por una ola favorable a la incorporación de la participación ciudadana en la acción pública. El escenario propicio para integrar la participación se dio por la necesidad de que las administraciones municipales desarrollaran capacidades de diseño estratégico y de liderazgo comunitario, ante un contexto de fragmentación social. De modo que se observa claramente, a partir de la década de 1980, una ampliación de la agenda y de la acción pública local. Sin embargo, como se ha podido constatar, en México este proceso no ha madurado de la misma manera que en otros países en donde efectivamente han surgido nuevas institucionalidades. En lo que no derivó la participación ciudadana fue en una de carácter independiente y autónoma puesto que aunque se abrieron espacios de concertación, de diálogo, de negociación e incluso de coproducción de políticas y programas, estos procesos no lograron redistribuir el poder local de una manera significativa, debido a la corta duración de dichas experiencias que, subsumidas a la lógica gubernamen-

tal, están casi siempre sujetas a los periodos trienales de gobierno sin posibilidad de reelección inmediata.

De los datos aquí analizados se puede observar que los espacios urbanos sujetos a condiciones de marginación, pobreza y desigualdad sí son o han sido capaces de desplegar una dinámica de participación ciudadana activa. La convocatoria de los gobiernos locales para atender junto con la ciudadanía los problemas y necesidades más apremiantes se conjunta con la urgencia de la población de hacer llegar a las autoridades responsables sus demandas. De esta manera, la acción pública local ha podido intensificarse en muchos espacios de la vida municipal urbana, sobre todo con programas que buscan atemperar los problemas de pobreza y exclusión y que han hecho de la participación un requisito para obtener los recursos disponibles para las obras y acciones correspondientes. Así, la organización de la población en comités de distinto tipo es algo común. No obstante, este rasgo característico del caso mexicano sin duda podría, a su vez, ser el factor que explica el poco dinamismo de la organización social independiente y autónoma y, en muchas ocasiones, la falta de representatividad de dichos comités.

Si pensamos en una nueva institucionalidad como la reorganización del poder local, en México no se ha logrado del todo esa reorganización. Al parecer, el proceso de reanimación de la vida pública en los municipios se estancó en buena medida por la acción misma de los programas y políticas gubernamentales y por la lógica partidista que ha inundado la política local a partir de la capitalización de las necesidades sociales más apremiantes. Especialmente en las ciudades, las condiciones de pobreza y marginación resultan favorables al clientelismo y al corporativismo partidista que hoy en día ya no sólo es tricolor (PRI); el PAN y el PRD poco a poco y con matices han ido reimplantando los rasgos de una vieja institucionalidad que se intentaba superar.

Como hipótesis explicativa se puede sugerir que este estado de cosas se debe a que en el fondo ningún actor político tiene los incentivos para profundizar la redistribución del poder: el gobernante sólo lo tendría si pudiera contemplar una perspectiva de mediano plazo (ante una posible reelección inmediata) y así darle al entramado de la participación ciudadana un valor de mayor permanencia para la acción gobierno-ciudadanía; el partido polí-

tico, por su parte, tampoco tiene una motivación para que se enraícen esos mecanismos ciudadanos dado que eso le permite seguir siendo el articulador de las demandas ciudadanas (necesita que la sociedad siga dependiendo de él); y, por último, el ciudadano sabe que toda la inversión de tiempo, energía y organización comunitaria no tendrá una perdurabilidad de más de tres años debido a la fuerte dependencia que se tiene de la convocatoria gubernamental. Así, el gobierno convoca a la ciudadanía a una participación acotada a la acción en programas gubernamentales; los partidos políticos construyen redes y clientelas de beneficiarios de este tipo de programas como reservas de potenciales votantes; y los ciudadanos con mayor o menor entusiasmo acuden puntuales a la integración de comités para ser sujetos de los beneficios de diversos programas de atención a sus demandas que sólo esporádicamente darán lugar a formas más sofisticadas de participación, como se vio en los seis ejemplos referidos que hablan más de una excepción, que de una tendencia.

Sin duda, el caso mexicano ha mostrado un gran dinamismo en el ámbito local pero no hay indicios de una nueva institucionalidad; si acaso, asistimos más bien a una reformulación de la vieja institucionalidad. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bishop, Patrick y Glyn Davis (2002), “Mapping Public Participation in Policy Choices”, *Australian Journal of Public Administration*, 61 (1), pp. 14-29.
- Cabrero, Enrique (1998), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: Logros y desencantos*, México, Miguel Angel Porrua.
- _____ (2004), “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social”, en A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM-COMECSO-Indesol.
- _____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Conapo (2005), *Índices de marginación por municipio*, México, Conapo.

- _____ (2005), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, Conapo.
- Díaz Aldret, Ana (2011), “Ciudades y democratización en México”, en E. Cabrero (coord.), *Ciudades mexicanas: Desafíos en concierto*, México, FCE-Conaculta.
- Dresser, Denise (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problem*, San Diego, Center of U.S.-Mexican Studies.
- Escobar, Agustín y H. Rodríguez (2004), *Los barrios pobres en 31 ciudades mexicanas: Estudios de antropología social*, México, CIESAS-Sedesol.
- Font, Joan e Ismael Blanco (2004), “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD, Madrid.
- Fung, Archon (2006), “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, número especial, pp. 66-75.
- _____ (2007), *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- García del Castillo, Rodolfo (1998), *México: Los servicios de agua potable, electricidad y telecomunicaciones: Una óptica desde los consumidores*, Santiago, Programa Consumidores y Servicios Públicos en América Latina.
- _____ (2011), “La encrucijada de los servicios urbanos en las ciudades mexicanas: Entre cobertura y calidad”, en Enrique Cabrero, *Ciudades mexicanas: Desafíos en concierto*, México, FCE-Conaculta.
- INEGI (2009), *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal*, México.
- _____ (2005), *II Conteo Nacional de Población y Vivienda*, México.
- Kettl, Donald (1993), *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington, Brookings Institution Press.
- _____ (2000), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century for America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker (2001), “Trends in

- Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives”, *Public Administration*, 79 (1), pp. 205-222.
- Martin, Steve y Annette Boaz (2000), “Public Participation and Citizen-Centred Local Government: Lessons from the Best Value and Better Government for Older People Pilot Programmes”, *Public Money & Management*, 20 (2), pp. 47-54.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE.
- Mizrahi, Yemile (1995), “Democracia, eficiencia y participación: Los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, *Política y Gobierno*, II (2), México, julio-diciembre.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon (1994), “Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity”, en W. Cornelius, Ann L. Craig y J. Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Center of U.S.-Mexican Studies.
- Olvera, Alberto (coord.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, México, Universidad Veracruzana-FCE.
- Osborne, Stephen (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, T & F Books.
- Premio Gobierno y Gestión Local (2001-2010), *Bases de datos de experiencias innovadoras*, México, CIDE.
- Ziccardi, Alicia (2002), “La participación ciudadana en la gestión municipal: Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional”, en Leticia Santín (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Indesol, pp. 43-71.

ANEXO

VILLA ESPERANZA 2000, MEXICALI, BAJA CALIFORNIA

Villa Esperanza 2000 es un proyecto de origen municipal en oposición a los programas centralizados en materia de política social. Consta de un desarrollo urbano exclusivo orientado al diagnóstico de la problemática social con el fin de establecer, equipar y operar centros comunitarios de asistencia, que brinden un continuo y meticuloso servicio a personas en situación de desventaja social.

El proyecto inicia su promoción a través del DIF (Desarrollo Integral para la Familia) municipal con el apoyo tanto del ayuntamiento de Mexicali, como con aportaciones de la sociedad civil y de empresas constructoras locales, creando un Fraccionamiento para la Asistencia Social que cuenta con su propio reglamento interno. Asimismo, se promovió la integración de la “Fundación Villa Esperanza 2000” como una institución de beneficencia privada.

Los primeros centros del fraccionamiento fueron: el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVIM), sitio donde se brindan servicios interdisciplinarios e interinstitucionales para disminuir la violencia intrafamiliar, y la Casa Hogar para Varones (Cahova), cuya prioridad es atender situaciones extremas en donde el menor no pueda volver a su hogar o sencillamente no tenga uno, para lo cual ha instaurado estrategias como el otorgamiento de becas escolares y una campaña de sensibilización a la comunidad llamada “No Limosnas”. Posteriormente se crearon la Casa del Abuelo y el Vivero para Personas con Discapacidad. Igualmente, el fraccionamiento cuenta con proyectos externos como el Programa de Atención a Menores y Adolescentes, que se encarga de atender los casos de niños que tienen un hogar, pero que trabajan o viven en las calles.

El programa Villa Esperanza 2000 parte de una noción integral de política social diseñado para implementarse bajo el entramado de una red social de mutua responsabilidad en la implementación de la política social municipal.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL DESARROLLO, BERRIOZÁBAL,
CHIAPAS

El objetivo del programa es promover la participación ciudadana con el fin de dar respuesta efectiva a las demandas de la población, al tiempo que se promueve la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con la inversión en la implementación de infraestructura básica y de servicios de su comunidad o barrio. Los instrumentos utilizados para alcanzar estos objetivos se llevan a cabo por medio de la cédula diagnóstica de servicios, recursos naturales, humanos y económicos de cada comunidad del municipio, así como de la implementación de talleres de diagnóstico que tienen como finalidad la priorización comunitaria y el nombramiento del representante ante el Consejo Comunitario para el Desarrollo y la Reconciliación.

Una de las finalidades principales de este programa era eliminar la cooptación de la participación ciudadana ajena a los intereses de la población y que favoreciese a particulares. Lo anterior pretendía lograrse con la promoción de las instancias municipales de participación ciudadana y con el cumplimiento de acuerdos y compromisos adquiridos ante los representantes ciudadanos autónomos.

Como consecuencia de lo estipulado, en este programa participan instancias de los tres órdenes de gobierno: de la administración municipal, la Dirección de Obras Públicas, la Dirección de Fomento Agropecuario, el DIF municipal, la Tesorería y la Dirección de Protección Ciudadana; del ámbito federal la Sedesol, la Semarnat y Pemex, y por parte del gobierno estatal el Coplades, CAPECE, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Educación y la Comisión de Caminos.

El programa da respuesta a la necesidad de atención y resolución de las demandas de la sociedad, con lo cual se logra beneficiar a 34 localidades y a 16 barrios de la cabecera municipal, en donde la mayoría de los ciudadanos son beneficiarios.

INSTITUTO MUNICIPAL DE INVESTIGACIÓN Y PLANEACIÓN, CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

El Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) se crea en 1995 y se desarrolla de manera alternativa al modelo de planeación del Ejecutivo federal que no satisfacía las necesidades del desarrollo local. Pretende superar la discontinuidad en los procesos de planeación y evitar la sujeción del desarrollo municipal a las políticas centralizadas. Igualmente, procura promover la participación ciudadana democrática en la toma de decisiones para diagnosticar, planear e implementar obras de infraestructura básica.

Al crearse el IMIP desaparece la Dirección de Planeación Municipal, y las direcciones generales de Desarrollo Urbano y Obras Públicas quedan con atribuciones de administración del desarrollo urbano. Cabe señalar que las atribuciones de las direcciones generales de Desarrollo Urbano y Obras Públicas no contemplan las funciones de planeación e investigación depositadas en el IMIP; igualmente, las propuestas, proyectos, iniciativas o planes del IMIP son de carácter no vinculante para el ayuntamiento, ya que este último tendrá que aprobar todas las iniciativas del IMIP, y tendrá la última palabra en términos de la planeación urbana. La última palabra para el IMIP está en lo referente al sustento técnico de sus propuestas y en consolidar el apoyo de los diferentes sectores ciudadanos con objeto de facilitar la toma de decisiones del ayuntamiento.

El IMIP se caracteriza principalmente por su descentralización del ámbito municipal; actuar como consultor del municipio en materia de planeación; tener autonomía en la toma de decisiones; contar con un Consejo de Administración y Deliberativo con participación de los ciudadanos, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios; ser una entidad de orientación científica; especializarse en la preparación de proyectos estratégicos, e incluir la participación ciudadana en las diferentes fases de planeación.

Este instituto mantiene sus labores de planeación a largo plazo e investigación en temas de soporte al actuar del gobierno municipal, a través de la generación de dictámenes, proyectos, propuestas, reportes, programas participativos, productos de difusión y asesoría en cuestiones urbanas. Asimis-

mo, sus actividades se dividen en cinco áreas de acción: geoestadística e informática, diseño urbano y equipamiento, planes y programas, movilidad e infraestructura y administración, a través de las cuales auxilia a la autoridad municipal en materia de desarrollo urbano diseñando proyectos de obra pública y criterios de protección de patrimonio cultural; proponiendo acciones para uso eficiente del suelo, zonas de conservación ecológica y expropiación de bienes por causa de utilidad pública, y actualizando y administrando el banco municipal de estadística.

Por otro lado, la consolidación y el mantenimiento del IMIP se explican en gran parte por su forma de gobierno, cuya autoridad máxima es el Consejo Deliberativo que se conforma por un total de 22 miembros distribuidos de la siguiente manera:

- Once sólo con voz: secretario del ayuntamiento, tesorero, seis directores de la administración (Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Asentamientos Humanos, Servicios Públicos Municipales, Desarrollo Social, Promoción Financiera y Económica), dos representantes del gobierno del estado (secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno del Estado) y un representante del gobierno federal (Sedesol).
- Once con voz y voto: tres regidores, seis consejeros ciudadanos (representantes del Consejo Coordinador Empresarial, de las instituciones de educación superior, de asociaciones y clubes de servicio, de colegios y asociaciones de profesionistas, y el Implan¹⁸), el director general del Instituto Municipal de Investigación y Planeación, y el presidente del Consejo de Voz (presidente municipal) con voto de calidad.

Como puede observarse, la mayoría de los miembros con voz y voto que conforman el Consejo corresponde a la representación considerada como ciudadana, lo cual podría tomarse como la principal causa de protección contra influencias políticas y cambios de administración. Así también, las

¹⁸ Aunque este organismo cuenta con participación de miembros del gobierno municipal, el IMIP lo considera como un organismo autónomo.

características de integración del mismo lo dotan de una dinámica constante, con capacidad de permanencia e independencia de los gobiernos.

SISTEMA DE MOVILIDAD URBANA INTEGRAL, CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHA

Este programa responde a una necesidad fundamental de las grandes ciudades, esto es la creación de espacios y alternativas de movilidad para un amplio sector de la población. Los antecedentes del programa se remontan hacia la década de 1990 en el marco del proceso de descentralización y con el apoyo técnico de instancias como Sedesol y Banobras. Posteriormente, se enmarca como una de las vertientes estratégicas del IMIP en Ciudad Juárez, que, como se ha explicado previamente, ha asumido la tarea de transformar los procesos de planeación urbana, buscando que éstos se lleven a cabo mediante la participación ciudadana y a partir de estudios técnicos y sociopolíticos de las diversas problemáticas en la localidad.

El IMIP inició con un estudio integral del transporte de Ciudad Juárez, con lo que se realizó un análisis del transporte urbano y, finalmente, se buscó la conversión a sistemas de transporte público semimáximo y masivo. Una característica que cabe destacar es que, además de la naturaleza técnica de este programa, desde el inicio (1997-1998) se privilegió la inclusión de la ciudadanía y la promoción de la participación, principalmente a través de talleres de diagnóstico de Participación Ciudadana sobre Transporte. El resultado de este ejercicio fue la retroalimentación de las inquietudes comunitarias que servirían como sustento de la respuesta final de alternativas. En este proceso intervinieron empresarios del transporte, estudiantes universitarios, consultores particulares, autoridades de gobierno municipal, estatal y federal, colegios de profesionistas, grupos ciudadanos y transportistas.

El Sistema de Movilidad Urbana se define como la creación de infraestructura dirigida a la comunicación terrestre urbana y abarca todas las modalidades de transportación, también medios motorizados. Este sistema quedó asentado dentro del Plan de Desarrollo Urbano y en sus diferentes actualizaciones 1995 y 2002. La implementación estratégica se conformó

por tres grandes subsistemas: 1) movilidad regional y esquema periférico de vías de acceso controlado, 2) accesibilidad interna y la conformación de una red troncal de transporte colectivo de gran capacidad, y 3) red vial primaria y secundaria, que funcionan como alimentación multimodal de los primeros dos subsistemas, y aportan niveles tanto de movilidad regional como de accesibilidad interna.

En las últimas etapas de implementación ha sido muy importante el apoyo de las instancias federales y de algunas redes sectoriales. En 2006 el IMIP presentó el Estudio Integral de Transporte 2006 en Ciudad Juárez para acceder a los recursos públicos como la convocatoria Conacyt 2005-01 (un millón 650 mil pesos), en ese mismo año también se obtuvo apoyo del Banco Mundial a través del Global Environmental Facility (GEF), con 680 mil dólares y con recursos concurrentes de las instituciones participantes (por ejemplo, el IMIP, la Dirección de Transporte Público del Estado, la Dirección General de Desarrollo Urbano, El Paso Metropolitan Planning Urbanization, y el propio municipio), siendo el único proyecto del país que obtuvo recursos de este fondo en la convocatoria 2006.

Sin duda, este es un programa que demuestra la continuidad y la visión de planeación a largo plazo. Como está documentado, este programa no ha sido cuestionado o politizado por comerciantes ni por las centrales de transporte, en gran parte por los procesos de planeación participativa. Finalmente, la presencia del IMIP con su trayectoria en la comunidad ha dotado de legitimidad y ha permitido lograr apoyos en la ejecución del programa.

PARQUE RECREATIVO, DEPORTIVO Y COMUNITARIO “ELOÍSA CHIQUIS CABADA”, DURANGO, DURANGO

Para contrarrestar los altos índices de violencia y pandillerismo en una de las localidades más pobladas del municipio de Durango (concretamente la colonia Héctor Mayagoitia), se planteó el rescate del espacio público como medida de erradicación de la inseguridad en la zona.

La iniciativa encabezada por la Dirección de Desarrollo Social Municipal para construir un parque en el predio conocido como “El campito” fue

bien recibida por la comunidad, que percibía el incremento de actividades delictivas, el uso del terreno destinado al consumo de drogas y bebidas alcohólicas y las condiciones precarias para la convivencia social. Desde el inicio del programa se contó con la anuencia de los vecinos, quienes impulsados desde el gobierno iniciaron con la organización de reuniones para el desarrollo de actividades culturales. Para la puesta en marcha de las labores de construcción se recibieron aportaciones del gobierno federal (50 por ciento de los recursos) y del gobierno del estado, mientras que el municipio finalmente contribuyó con más de la mitad de la inversión total al aportar 5.2 millones de pesos para equipamiento de las instalaciones deportivas y de recreación, así como la instalación de cámaras de seguridad.

Si bien la aportación económica y las actividades técnicas provenientes del orden gubernamental fueron fundamentales para la puesta en marcha de la iniciativa, la participación de los vecinos fue un factor central para todo el proceso de rehabilitación del espacio público. De una manera más organizada y no sólo limitándose a un instrumento consultivo, se instauraron las “contralorías sociales” compuestas por organizaciones cercanas al parque, cuyas funciones fueron el seguimiento de la construcción, la vigilancia del espacio rehabilitado, la organización de actividades deportivas y de convivencia, así como el mantenimiento del parque. La figura de las “contralorías sociales” tuvo respaldo de los acuerdos del Cabildo del Ayuntamiento de Durango publicados en la gaceta municipal.

Según los propios registros del municipio, se logró una transformación radical del espacio público al grado de que los principales opositores se involucraron en las actividades deportivas y han destacado en torneos estatales y regionales. Los niveles de visita del parque son otro medidor de su éxito: para 2007-2008 alrededor de 1200 visitantes provenientes de las nueve colonias aledañas acudían diariamente a participar en las actividades recreativas. Si bien el impacto en las mejores condiciones de bienestar de los vecinos no se puede medir de manera lineal y mon causal, aludiendo a la sola presencia del parque, es un hecho que esta iniciativa ha contribuido a disminuir la percepción de inseguridad en las colonias vecinas y ha fortalecido la convivencia comunitaria.

PROGRAMA MUNICIPAL DE ALFABETIZACIÓN “APÚNTATE A TIEMPO”,
PUEBLA, PUEBLA

El diseño de un programa de alfabetización alterno al modelo de educación para adultos del INEA es el eje central de este programa, cuyo objetivo es enseñar a leer y a escribir a personas analfabetas y analfabetas funcionales de modo más efectivo. Aunque es adoptado por el gobierno municipal en 2005, es una clara iniciativa del Consejo Universitario de Participación Social (CUPS) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) que ya contaba con experiencia previa en tareas de alfabetización. Este programa se inserta en la agenda municipal como la atención a un problema poco abordado. El programa se sustenta en un método de enseñanza cubano denominado “Yo sí puedo”, el cual consiste en que las personas aprendan viendo una especie de telenovela en la que los personajes representan a un grupo que también está aprendiendo a leer y a escribir. Este método ha sido adaptado a otros estados de la república, e incluso a otros municipios, como Chimalhuacán en el Estado de México.

La naturaleza del funcionamiento e implementación del método exige la concurrencia de esfuerzos de varios actores. En primer lugar se encuentran los asesores cubanos que trabajan en conjunto con el CUPS para la capacitación de los facilitadores, en su mayoría estudiantes universitarios voluntarios. El gobierno, por su parte, aporta el material, los vehículos y recursos económicos y administrativos para la operación del programa. En tercer lugar, la convocatoria, a través de las juntas auxiliares, líderes de las colonias, amas de casa y organizaciones religiosas, ha sido un elemento muy importante para la asistencia de personas a las clases diarias. Los vecinos también han ayudado a gestionar espacios físicos para la impartición de los cursos dentro de las escuelas o en centros comunitarios. Finalmente, en la etapa de evaluación, un Consejo Académico, conformado por estudiantes universitarios, se reúne cada quince días para la revisión de los avances y la discusión de dificultades del programa.

Durante los años que lleva operando el programa (de 2006 a 2009) se han ampliado los puntos de encuentro (hasta 687) y se ha involucrado a un

mayor número de colonias alrededor de todo el municipio. Igualmente, la figura del facilitador se ha extendido a los propios vecinos: estudiantes, jubilados, amas de casa y aquel que desee colaborar con el programa, con el requisito mínimo de educación secundaria, la asistencia a la capacitación y la finalización del curso; a cambio se les otorga una beca de \$150 pesos por cada persona alfabetizada. En este periodo se ha logrado alfabetizar a 10 661 personas; es decir, poco más de 25 por ciento de la población analfabeta en el municipio (40 mil habitantes para 2005 según el INEGI).