

T
643

 XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

2

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Xochimilco
División de Ciencias Sociales y Humanidades

Maestría en Políticas Públicas

**“Análisis de la Participación Ciudadana Efectiva en
Políticas de Desarrollo Social. Estudios de Caso:
Cuquío, Jalisco y Cananea, Iztapalapa.”**

T E S I S

Para obtener el Título de:

MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

Berenice Torres Esperanza

Asesora: Mtra. Pilar Berrios Navarro

México D.F.

Marzo 2007

	PÁG.
ÍNDICE	1
AGRADECIMIENTOS.....	3
INTRODUCCION.....	4
CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL	11
1.1 DEMOCRACIA Y EFICACIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
1.1.1 POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL	16
1.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA – NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	21
1.2.1 ESPACIOS PÚBLICOS DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL/MUNICIPAL.....	26
1.2.2 GENERACIÓN DE ESPACIOS DE DELIBERACIÓN – INCIDENCIA EN LOS ESPACIOS DECISIONALES.....	34
1.3 ORGANIZACIONES CIVILES– GRUPOS ORGANIZADOS DE LA SOCIEDAD.....	38
1.3.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO DE CONTROL SOCIAL.....	43
1.3.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA.....	47
CAPITULO 2. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	51
2.1 CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA.....	55
2.2 PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.....	62
2.3 SOCIEDAD CIVIL Y ORGANIZACIONES CIVILES.....	63
CAPITULO 3. PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE CUQUÍO, JALISCO.....	68
3.1 CARACTERÍSTICAS Y DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS; CUQUÍO, JALISCO.....	68

3.1.1	ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CUQUÍO, JALISCO.....	75
3.2	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CUQUÍO, JALISCO.....	78
3.2.1	FORTALECIMIENTO E INCREMENTO DE ORGANIZACIÓN SOCIAL. 1986-1993.....	78
3.2.2	MANTENIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN. 1993-2000.....	81
3.2.3	DESGASTE E INCERTIDUMBRE. 2000-2003.....	85
3.2.4	CRISIS DEL MODELO PARTICIPATIVO. 2003-2005.....	87
3.3	ALGUNAS CONSIDERACIONES EN MATERIA DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN EL CASO DE CUQUÍO.....	93
3.3.1	MODELOS DE DESARROLLO.....	95
3.3.2	INSTITUCIONALIZACIÓN.....	99
3.3.3	CULTURA DE LA PARTICIPACIÓN.....	103
3.3.4	EFFECTIVIDAD.....	114
CAPITULO 4.	PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN CANANEA – IZTAPALAPA, DISTRITO FEDERAL.....	121
4.1	CARACTERÍSTICAS Y DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS; CANANEA – IZTAPALAPA....	123
4.1.1	CULTURA DE PARTICIPACIÓN EN CANANEA, IZTAPALAPA.....	135
4.2	ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CANANEA – IZTAPALAPA, DISTRITO FEDERAL.....	149
4.3	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CANANEA – IZTAPALAPA.....	152
4.3.1	PLANIFICACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE ORGANIZACIÓN SOCIAL 1984 – 1987.....	152
4.3.2	ASENTAMIENTO, EXTENSIÓN Y PRESENCIA POLÍTICA-ORGANIZATIVA. 1987 – 1990.....	154
4.3.3	DESGASTE DEL MODELO PARTICIPATIVO. 1990 – 2004.....	156
4.3.4	REIVINDICACIÓN REESTRUCTURACIÓN Y DEL MODELO PARTICIPATIVO. 2004 - 2006.....	158
5.	CONCLUSIONES.....	163
BIBLIOGRAFÍA.....		175

AGRADECIMIENTOS

Antes de continuar, me permito agradecer a la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, el haber reservado un espacio que ha sido muy importante para mí, a la Maestría en Políticas Públicas el brindarme la oportunidad de seguir adelante y al equipo de trabajo integrado por un amplio y reconocido grupo de Maestros en la materia, a mi asesora y siempre comprensible Mtra. Pilar Bernios, y a todas aquellas personas que contribuyeron con su participación para que este trabajo fuese posible, mil gracias.

Agradezco a Dios y a mi familia, la confianza y el cariño que siempre me acompañan.

INTRODUCCIÓN

Esta tesis tiene como objetivo central identificar aquellas variables que considero necesarias para establecer una relación directa entre:

Participación Ciudadana Efectiva <=> Eficacia en las Políticas Públicas Locales

De manera que mi objetivo con ésta investigación, es identificar y analizar hasta dónde la existencia de Participación Ciudadana, incorpora el control social como mecanismo que coadyuva a la Eficacia de las Políticas Públicas Locales.

Para lo cual parto del siguiente planteamiento: ¿Cuáles son los elementos que debe contener la Participación Ciudadana como mecanismo de control social, que permitan incidir en la hechura de las Políticas Públicas Locales, de manera tal que contribuya a su eficacia?.

Para dar respuesta al planteamiento anterior, sugiero el siguiente supuesto:

“La generación de Espacios de Deliberación, el incremento en los Niveles de Participación y por tanto, la existencia de Control Social, aumentan la Eficacia en la hechura de las Políticas Públicas Locales, dando evidencia de una Participación Ciudadana Efectiva.”

En este contexto, se inscribe la presente investigación que pretende dar cuenta de la importancia y del papel que juega la Participación Ciudadana en la hechura de Políticas Públicas Locales principalmente en materia de Desarrollo Social. Buscando así, la efectividad en dicha participación, en tanto, logre resultados concretos, pero sobre todo que contribuya a respaldar el carácter público de las decisiones, como producto de los procesos de deliberación.

México, debido a sus condiciones demográficas y sociales, sufre las consecuencias de un modelo económico que desarticula y neutraliza las políticas sociales, marginando cada vez más a un número creciente de personas. Ante tal escenario, es necesario discutir la participación de los ciudadanos en la elaboración de planes y proyectos, los cuales en su mayoría carecen de contenido.

Como una de las tareas pendientes en nuestra sociedad, se encuentra la construcción de canales efectivos que faciliten el proceso de participación en materia de planeación en el ámbito local/municipal, de manera que se contemplen las expectativas de organizaciones sociales

comprometidas con el desarrollo social, así como de actores responsables de éste. Por lo tanto, podemos decir que resulta necesario hacer aparecer con fuerza una sociedad civil que se enfoque en hacer políticas que permitan la construcción de espacios de diálogo social y al mismo tiempo generar en ellos consensos amplios de la sociedad. Se trata de asumir claramente el papel de actores en el proceso de la transición política del país, poniendo énfasis en la elaboración de agendas locales, regionales y nacionales para incidir en la generación de procesos de cambio verdadero en el país.

En diciembre de 1982, se reformó el artículo 115 constitucional definiendo nuevas atribuciones a favor de los ayuntamientos en materia de planeación. Así mismo, esta modificación facultó al municipio para participar desde la formulación hasta la implementación de sus planes de desarrollo, lo que constituyó un importante avance para, entre otros aspectos, impulsar, diseñar y proyectar las labores de gobierno en plazos más prolongados.

Igualmente, de conformidad con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "se contempla un sistema de planeación democrática. En ese sentido, la planeación democrática implica la participación de los ciudadanos en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo."¹

Existe una tendencia en donde los ciudadanos ya no admitan que sea el gobierno el que defina la nacionalidad, los derechos políticos, la misma ciudadanía. Los ciudadanos exigen que sus derechos sean reconocidos y garantizados por las instituciones públicas. Se demanda el respeto de los ciudadanos a la información en contra de los grandes poderes de los medios de comunicación. Al Estado se le exigen programas eficientes para la prevención de catástrofes, que salvaguarde la seguridad de la sociedad, que respete escrupulosamente los derechos humanos, y que a éstos los vigilen instancias realmente civiles; para mantener una actitud tolerante y justa. Se le asigna un papel importante en la colaboración de la construcción de una cultura cívica verdaderamente plural, democrática y equitativa de tal manera que la voluntad popular encuentre cauces de representación auténtica.

La democracia supone la existencia de la pluralidad de formas de vida y opiniones en la sociedad, la cual no sólo debe ser mantenida, sino fortalecida como el signo más evidente de la salud política de una sociedad.

¹ Ibid.

Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

Sin embargo, también es un término demasiado amplio como para tratar de abarcar todas sus connotaciones posibles en una sola definición. Participar, en principio significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo.²

No obstante, la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal. Y no podría entenderse, en consecuencia, sin tomar en cuenta esos dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.

De manera que la ciudadanía se ha visto en la necesidad de organizarse comúnmente en el denominado tercer sector u Organizaciones no gubernamentales (ONG'S), y Organizaciones Civiles (OCs), para incidir en las decisiones políticas que beneficien el desarrollo social.

Algunas características de las organizaciones revisadas en los estudios de contribuyen en este documento al proceso de la Participación Ciudadana Efectiva. En el presente documento se sintetizan algunos de los hallazgos más significativos surgidos durante la ejecución de las diferentes actividades del proyecto de investigación. Sin constituir una versión oficial de los mismos, que hace un aporte al debate sobre el papel de la Participación Ciudadana en el fortalecimiento democrático, debate indispensable en el México de hoy.

En el periodo 2005 -2006, se desarrolló esta investigación, cuyo trabajo estuvo dividido básicamente en tres etapas: (1) Definición del Marco Teórico y búsqueda de antecedentes en materia de Participación Ciudadana, y Política Social en México; finalmente se retomaron algunas referencias sobre Sociedad Civil y Organizaciones Civiles a fin de dar pie a los dos estudios de caso. (2) Definición y construcción del trabajo de campo, que consistió fundamentalmente en el diseño

² Véase apartado Marco Teórico

de herramientas metodológicas que estuviesen acorde con los objetivos del proyecto de investigación, cuyas herramientas se basaron prácticamente en la elaboración y aplicación de encuestas, elaboración y aplicación de entrevistas formales e informales a informantes que se consideraron claves para el desarrollo de la investigación, así como la sistematización y el análisis de la información recabada durante las distintas visitas de campo, y la información documentada que fue algunas veces proporcionada y otras veces recabada mediante la búsqueda bibliográfica, hemerográfica y vía electrónica.

Antes de continuar, en este punto cabe señalar, que parto de las evidencias encontradas anteriormente por un grupo de investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, - integrado por profesores y alumnos de la Maestría en Políticas Públicas-, junto con investigadores del Centro De Estudios Sociales Y Culturales Antonio De Montesinos A. C.

Las experiencias arrojadas de las investigaciones realizadas por dichos académicos e integrantes de la asociación civil, abarcan el período 2003 - 2005, las cuales sirven de base para el planteamiento de la presente investigación, ya que a partir de la revisión de algunos casos, centré mi atención particularmente en el Municipio de Cuquío, estado de Jalisco. Lo anterior, debido a que por un lado, se muestran algunos procesos locales de participación ciudadana con relación al desarrollo social y su interrelación entre los diferentes actores e instituciones públicas, así como también, da cuenta de algunas estrategias innovadoras generadas por parte de un grupo organizado de la sociedad³, el Comité de Desarrollo Municipal en Cuquío (CODEMUC), así como de algunos destinatarios de los programas de desarrollo social para contribuir al involucramiento de las autoridades locales en el proceso de generación de capital social.

Si bien retomo elementos previos, mi aportación consiste en centrar nuevas variables para el análisis de los períodos revisados hasta el año 2003, además de incorporar los datos recopilados y sistematizados mediante el trabajo de campo que cubrieron el intervalo 2003 al 2006.

³ En el Capítulo I. Marco Teórico – Conceptual, abordaré las características que corresponden a los llamados Grupos Organizados de la Sociedad. Para lo cual señalo que en el caso que corresponde al Municipio de Cuquío, en Jalisco, estos grupos organizados los representó hasta el 2003 el Comité de Desarrollo Municipal en Cuquío (CODEMUC), como una forma de organización social exitosa en la construcción de tejido social, facilitando así el desarrollo social y económico de la comunidad. Sin embargo, es hasta el Capítulo III, donde está destinado su estudio como parte del primer caso. Quiero mencionar que a través de Cuquío podremos vislumbrar el proceso por el cual se llegó a un periodo de crisis en el modelo participativo, entre otras cosas como resultado de una crisis de representación por parte del partido que precedía (PRD), junto con el desgaste de los mecanismos de participación, lo que podemos decir, dio lugar a una visible ineficiencia en las actuales políticas públicas locales dirigidas por la actual administración municipal de militancia panista.

Como tercera y última etapa de la presente investigación, se encuentra la revisión y análisis de los dos estudios de caso, que como ya hice mención, el primero es un caso que retomo de un trabajo anterior en el Municipio de Cuquío, estado de Jalisco, y el segundo es resultado de un balance entre otras experiencias quedando como mejor opción el caso de Cananea, mejor conocido como Unión de Colonos Inquilinos y Solicitantes de Vivienda Libertad, Asociación Civil (UCISV Libertad, A.C.).

La etapa de análisis conceptual histórico, se presenta en el segundo capítulo; es en el tercero, donde se muestran las características mínimas necesarias para dar evidencia de la Participación Ciudadana y Desarrollo Social en el Municipio de Cuquío, Jalisco, generando a su vez una discusión sobre los cambios e innovaciones que resultaron de una participación activa y directa en las políticas de Desarrollo Social a través de los grupos organizados de la sociedad y su incidencia en las políticas públicas locales. Y el cuarto capítulo, contempla las características propias del caso de Cananea – Iztapalapa, en el Distrito Federal, con este caso se pretende dar evidencia de la existencia de participación ciudadana en las Políticas de Desarrollo Social, principalmente por parte de organizaciones civiles, generando a su vez discusión sobre si es Efectiva su participación, en tanto no han generado mecanismos de control que logren incidir en la hechura de las políticas públicas locales.

Finalmente, a manera de conclusión, se señalan algunas reflexiones y recomendaciones en torno a las posibilidades y limitantes que tiene el papel de la Participación Ciudadana Efectiva, en tanto ésta logre generar mecanismos de control social, que a su vez contribuyan al incremento en la Eficacia en las Políticas Públicas.

Quiero señalar, que considero que debido a que los mecanismos de participación ciudadana concurren en casos específicos de implementación de estrategias públicas en materia de desarrollo social, es necesario conocer la metodología que incorporan los distintos grupos organizados de la sociedad para la generación de espacios de deliberación, logrando a su vez incidir en la eficacia de las políticas públicas locales. Para ello, creo pertinente contrastar por un lado algunos resultados vistos con la participación de grupos organizados de la sociedad en el Municipio de Cuquío a través del Comité de Desarrollo Municipal en Cuquío (CODEMUC), y por el otro el segundo caso que involucra la participación de una organización civil en políticas de desarrollo social, que como mencionamos es el caso de la Unión de Colonos Inquilinos y Solicitantes de Vivienda Libertad, Asociación Civil (UCISV Libertad, A.C.), organización civil pionera en gestión y movilización para la obtención de vivienda y demanda de atención a proyectos de desarrollo social a través de la dotación de servicios básicos en comunidades marginadas que habitan en

condiciones de pobreza y pobreza extrema, entre dichos servicios podemos mencionar por ejemplo, la introducción de agua potable, luz, drenaje, encarpetao, etc. La base de UCISV Libertad se encuentra en la Unidad Habitacional Cananea, Delegación Iztapalapa - Distrito Federal, pero sus orígenes se remontan hacia una ramificación de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ).⁴

Dadas las experiencias y los antecedentes revisados en el caso de Cananea, podemos decir que se arrojaron resultados similares con relación al Municipio de Cuquío, lo anterior debido a que existe evidencia de participación ciudadana exitosa, en tanto logró incidir en políticas de desarrollo social (específicamente en el programa de Vivienda), así como su fuerte apego político con los partidos de izquierda. Hoy día podemos decir que en Cananea se vive un proceso reivindicativo de participación, ya que es hasta diciembre del 2004, que surge la iniciativa de conformar un Consejo Ampliado que sustituya al consejo original de la organización UCISV Libertad, A. C., debido a que durante 14 años aproximadamente persistió un ambiente inactivo e indiferente con relación al desarrollo de la comunidad.

Como podemos ver, a diferencia de Cuquío, el caso de Cananea se caracteriza por tratarse de una comunidad urbana, en donde a través de una Organización Civil, se incide exitosamente en el logro de su objetivo⁵, la obtención de vivienda, sin embargo se deja de lado desde 1990 aproximadamente (cuando concluye la tercera y última etapa del proyecto de vivienda) aquellos proyectos que impulsarían el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Lo cual resulta interesante para poder evidenciar aquellos procesos mediante los cuales, la organización UCISV Libertad A. C., no logró y no ha alcanzado hasta el momento la efectividad en su participación.

Durante casi 14 años y a no ser que el presente estudio de muestra de lo contrario, la participación ciudadana ejercida por UCISV Libertad no ha contribuido a la eficacia de las políticas públicas locales, debido a la falta de incremento en los niveles de participación y por tanto, la falta

⁴ En el Capítulo IV, abordaré brevemente los antecedentes de la UPREZ, a fin de dar cuenta de los orígenes de UCISV Libertad A. C.

⁵ El caso de Cananea – Iztapalapa, en el Distrito Federal, se distingue en el carácter jurídico que guarda este tipo de organización. Pues cabe señalar que dicha Asociación Civil no logro incidir más allá del objetivo primordial de la organización, el cual consistió en la obtención de vivienda para sus integrantes. De manera que uno de los proyectos con mayor impulso en el área conurbana, impulsado por una de las bases más grandes del movimiento ciudadano en pro de una vivienda digna, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), resta fuerza debido a la falta de iniciativas que impulsen el desarrollo social de la comunidad y sus habitantes, esto como manifiesto de la apatía que gobernó alrededor de 14 años.

de existencia de mecanismos de control social que permita incidir en la hechura de las políticas de desarrollo social.

Con el presente trabajo, se pretende dar cuenta de un tipo particular de participación, se trata de las Organizaciones civiles y los Grupos Organizados de la Sociedad, abordado en el apartado 1.3 del Marco Teórico.⁶ A lo que podemos agregar que la aparición de estos nuevos grupos que buscan canales alternativos de participación y representación, intentan mediante su participación rearticular la relación Estado – sociedad, democratizando dicha relación y procurando mediante ello, la construcción de una sociedad más incluyente.

⁶ Dado que aún no existe una definición teórica para éstos últimos, parto de la referencia y características mismas de las organizaciones civiles, estableciendo la diferencia jurídica que existe con los primeros. Cabe señalar que parto de la iniciativa de los grupos ecologistas, los cuales se autodenominan Grupos Organizados de la Sociedad, pero que a partir de las evidencias encontradas durante el trabajo documental y de campo iré precisando características propias de estos grupos en materia de participación ciudadana y políticas públicas.

CAPITULO 1

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

Con el presente capítulo se pretende dar cuenta de un marco conceptual que incorpore aquellas variables que considero necesarias para establecer una relación directa entre:

En tanto, exista

- ⇨ Control Social
- ⇨ Espacios de Deliberación e Incidencia

Por lo tanto,

Eficacia en las Políticas Públicas Locales

Para ello, comenzaré por identificar los indicadores que puedan contribuir a la definición empírica de Eficacia en las Políticas Públicas Locales, Deliberación e Incidencia en los espacios decisionales, Participación Ciudadana y Mecanismos de Control Social, para finalmente esclarecer qué voy entender por Participación Ciudadana Efectiva de acuerdo a los componentes antes señalados.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS; EFICIENTES Y DEMOCRÁTICAS

El término políticas públicas se popularizó rápidamente en el ambiente político y académico con alcances en la vida cotidiana, debido principalmente a la permanente demanda democrática y liberalizadora dada en los años ochenta y noventa. Sobre todo, el sentido público comenzó a

permea la acción del gobierno, por lo que la democracia actual ha incorporado más decididamente la exigencia de que las acciones de los gobiernos sean realmente públicas, sin embargo “no ha podido liberarse aún de la idea del gobierno como el actor central y hasta único de la conducción del país. Sigue estacionada en la idea de la “vieja gobernanza”, mientras el concepto de gobernar por políticas públicas contiene la idea de gobernar con el público ciudadano y promueve un estilo de gobernar (la “nueva gobernanza”) más de coordinación que de mando, más de asociación público-privado que de puro protagonismo gubernamental y más horizontal que verticalista.”⁷

Por lo tanto, un buen gobierno, en el sentido competente y eficaz, no es simplemente el legítimamente elegido. La democracia tiene su especificidad, su autonomía, su propia lógica y desarrollo. Elementos informativos, analíticos y técnicos representan condiciones indispensables para una decisión fundada del gobierno, sustentada, que pueda acreditar racionalidad, es decir, que sea capaz de demostrar que la opción de acción elegida para realizar los objetivos sociales preferidos es factible, eficaz y eficiente.

Una **Política Pública⁸ eficiente** es toda aquella que optimiza y maximiza los costos de operación administrativa, de los recursos públicos que consumen las políticas e introduce criterios de decisión como economía/ahorro, eficacia, eficiencia económica). Además, que buscan innovar y mejorar la regulación, exigir la evaluación del desempeño de gobiernos y organismos públicos, fortalecer el control interno, generar información pública confiable y depurar el ámbito público.

Gobernar por políticas y gobernar con sentido público, son los requisitos fundamentales de las políticas públicas, así como “la actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que animó el análisis y el gobierno por política pública.”⁹

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. “Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de

⁷ Aguilar V. Luis. *Las Políticas Públicas: su aporte*. Disponible en: <http://eclipse.red.cinvestav.mx/dic/PAPDI/L000-Aguilar-01>

⁸ “La política pública de modernización, como categoría referencial de organización de proyectos, planes, programas y procesos institucionales, ha permeado el contenido, enfoque y alcance de los mismos. Desplegada bajo el manto de racionalidad y eficiencia, sintetiza el ajuste al presente de la conciencia pragmático-funcional en esta etapa de modernidad tardía.” Hoyos Medina, Carlos Ángel. *Investigador del CESU-UNAM*.

⁹ Aguilar V. Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 2000. p.33

los ciudadanos, es decir de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política pública no es sin más cualquier política gubernamental.”¹⁰

En un sentido propio y estricto es necesario que la política pública cumpla con determinados requisitos para atender su “carácter público” como son: legalidad, participación ciudadana en la deliberación e implementación de la política, rendición de cuentas, transparencia, rigor en el manejo de los recursos públicos, institucionalización e incluso podríamos añadir cultura política en todas sus dimensiones.

Por política pública puede entenderse, el “conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables...no se debe confundir la política pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica. La política pública implica un acto de poder e implica la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder. La política pública supone tomas de posición que involucra una o varias instituciones estatales.”¹¹

De manera que hablar de Políticas Públicas, es hablar de las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. De tal forma que se trate de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica.

Para decirlo de otra forma, las políticas públicas las podemos entender como “los cursos de acción (estrategias) tendentes a la solución de problemas públicos acotados (asuntos específicos, delimitados, observables y que podemos ubicar en espacio y tiempo en el que se desarrollan), definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad.”¹²

¹⁰ Ibidem. p.32

¹¹ Vargas A. V. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almuneda Editores, Bogotá, 1999. Disponible en: <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>

¹² Canto Manuel. *Introducción a la ciencia de políticas públicas*. Mimeo. México, 1998.

El proceso de una política pública cumple características específicas dando lugar al llamado *Ciclo de las Políticas Públicas*, el cual de acuerdo a sus particularidades se ordenan en diferentes fases:

- a) Agenda; seleccionar los problemas que pueden ser tratados en un determinado período.
- b) Definición del Problema; se define a partir de sus causas.
- c) Análisis de Alternativas; ver el costo-beneficio de cada una de las alternativas.
- d) Decisión; opción por una de las alternativas analizadas y hacer el diseño de la política.
- e) Implementación¹³; se pone en práctica la opción elegida.
- f) Evaluación¹⁴; de lo decidido y alcanzado
- g) Comunicación; por último se comunica a los ciudadanos los resultados de manera que se de cuenta de la política.

Así pues es necesario destacar que a la hora de analizar un esquema cíclico no se debe plantear como algo estricto y rígido de cómo debe elaborarse una política, sino "como una sistematización que permita plantarse las cuestiones con posibilidades de anticipación y previsión. Una política se redefine continuamente en su proceso de aplicación y puede estar sujeta a cambios en función de su rendimiento, pero si no se han previsto mecanismos para su evaluación y cambio, este será más difícil y se hará con menor capacidad de orientación"¹⁵

La eficacia en las políticas públicas se da a partir de la generación de herramientas que posibiliten satisfacer las demandas de la sociedad garantizando la calidad de los servicios y la mejora de las políticas.

¹³ Barret y Fudge (1981) consideran la implementación "como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción".

¹⁴ La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con "referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos.

¹⁵ Pallares, Francesc. (1988). "Las políticas públicas: El sistema político en acción". Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 150

Entre las herramientas que menciono a continuación, incorporo algunas que retomo de un ejercicio realizado por organizaciones civiles en Argentina, quedando como propuesta -no siendo exhaustiva- la siguiente:

- Asistencia Técnica -----> Para mejorar la calidad institucional de los servicios que brinda las administraciones a su comunidad.

- Comprometer a los gobiernos locales frente a las demandas de los ciudadanos, satisfaciéndolas en forma cada vez más eficaz, eficiente y económica.

Promover la cooperación horizontal, entre municipios de modo que las experiencias exitosas sean socializadas sin costo fiscal a otras jurisdicciones.

- Capacitación -----> **Mejor Servicio al Ciudadano:**

Facilitar la vinculación del Estado con los ciudadanos mediante la utilización de tecnologías de la Información y comunicación, reduciendo los tiempos y costos involucrados.

Mejor Gestión Pública:

Mejorar el funcionamiento de los procedimientos y sistemas de información de cada organismo y la articulación entre los mismos.

Mayor Integración:

Reducir las desventajas que sufren las personas, empresas y comunidades por razones de nivel económico, posición social y ubicación geográfica mediante el acceso y uso de las nuevas tecnologías de la información.

Mayor Apoyo al Desarrollo:

Mejorar la competitividad de los actores económicos mediante el acceso a la información sobre desarrollo, producción y comercialización de bienes y servicios.

1.1.1 POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

La extensión de ciudadanía social¹⁶ hace posible evaluar a la política de desarrollo social por su capacidad de proporcionar a los individuos medios duraderos que les permitan evitar la dependencia social y económica, impidiendo por otra parte, que el Estado renuncie a sus responsabilidades sociales, precisamente porque éstas constituyen un componente esencial de una ciudadanía.

Los programas de desarrollo social adquieren una dimensión verdaderamente pública e institucional, convirtiéndose en un puente entre gobierno y ciudadanía que conduce al establecimiento de un compromiso permanente de ambos actores con el bienestar colectivo, concepción que contrasta con el carácter asistencialista del modelo tradicional, basado en el paternalismo y el fomento de la dependencia y el clientelismo entre los ciudadanos.

El desarrollo social debe construirse como un proceso de relaciones integrales que cubra todos los aspectos que conciernen al mejoramiento de la calidad de vida¹⁷. Inicialmente, puede estar dirigido a la satisfacción de las necesidades básicas constituyendo un todo que es a la vez biológico, cultural, político, económico y ambiental (ecológico), para ampliarse luego a otros aspectos, según sean la sociedad y el tipo de calidad de vida que en ella se desee alcanzar.

¹⁶ *“La ciudadanía social la entendemos como el conjunto de derechos y obligaciones que permiten a los miembros de una sociedad compartir en forma equitativa los estándares básicos de vida, partiendo de que existe una red básica de protección en la que participan los individuos, las familias, las comunidades, las empresas, las instituciones, las organizaciones y el Estado. La ciudadanía social proporciona a los individuos autonomía en el ejercicio de sus derechos políticos y en el aseguramiento de sus derechos civiles.”*

Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la pobreza: una tarea contigo*. Disponible en: www.sedesol.gob.mx

¹⁷ De acuerdo con una declaración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, en el diario El Universal, afirma que una sociedad tiene una alta calidad de vida, cuando los seres humanos que la integran, dentro de un marco de paz, libertad, justicia, democracia, equidad, tolerancia y solidaridad, tienen amplias y constantes posibilidades de satisfacer sus necesidades y desplegar todas sus potencialidades con miras a lograr su mejoramiento y realización personal y la realización de la sociedad como conjunto. www.eluniversal.mx

De acuerdo con varios autores, algunas dimensiones del desarrollo humano son:

<ul style="list-style-type: none">• Oportunidades de ingreso• Empleo• Proyectos productivos• Desarrollo de patrimonio• Crédito• Ahorro• Familias• Organización comunitaria• Organizaciones de la sociedad• Cultura	<ul style="list-style-type: none">• Deporte y recreación• Nutrición y alimentación• Salud e higiene• Educación• Capacitación para el trabajo• Información• Infraestructura de servicios• Equipamiento básico• Recursos naturales• Vivienda
---	---

Los rezagos observados en materia social, la mayoría de ellos de carácter estructural, han sido materia de gran preocupación y reflexión en los diferentes niveles de gobierno, así como de algunos trabajos académicos interesados en dicha materia, por ejemplo como nos menciona Javier Vega Camargo, **la política social¹⁸ se ha caracterizado por ser única y homogénea; esto es, no consideraba la diversidad de condiciones existentes entre una localidad y otra, y aún las diferencias al interior de las mismas demarcaciones.** Esos atrasos se acrecentaron en algunas comunidades, "duplicando y en algunos casos, triplicando los esfuerzos gubernamentales, generando pérdidas económicas en el uso y asignación de los recursos presupuestales y malestar creciente entre la población... se propuso impulsar un desarrollo social sustentado, entre otras importantes bases, en una amplia participación y consenso de la comunidad, fortaleciendo el binomio gobierno-sociedad a partir del diseño e instrumentación de programas y acciones conjuntas con una responsabilidad compartida y ratificando su compromiso por igualar oportunidades y reducir iniquidades."¹⁹

Por lo que es necesario adecuar las estrategias y acciones de la política social a la luz de necesidades concretas y bien definidas. Las políticas son una tarea compartida y coordinada entre

¹⁸ Entendida como "el conjunto de estrategias y acciones concretas, coordinadas inter institucionalmente, dirigidas a los sectores sociales más desprotegidos y con necesidades más urgentes. La política social tiene un carácter integral, es decir, se basa en la interrelación y coordinación de acciones de diferentes entidades para lograr un objetivo común. La idea de una política social integral intenta apuntalar una nueva forma de atacar y solucionar, teniendo como ejes rectores de trabajo: la integralidad, la focalización y la participación." Javier Vega. *La política social en el Distrito Federal*. Revista Quórum. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Septiembre 1996, p.18.

¹⁹ Javier Vega, Op. Cit. p.18.

las distintas instancias federales, locales, organizaciones civiles y sector privado, esto lo podemos observar en experiencias revisadas que nos muestran como a través de la creación e instalación de Comités, Consejos y Patronatos de fomento y apoyo social, es posible avanzar en el camino del desarrollo social. "Dicha tarea concentra esfuerzos en el diseño y desarrollo de programas con viabilidad social, enfatizando la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo integral de los habitantes, poniendo principal atención en los núcleos más desprotegidos y en los segmentos de población más vulnerables. Todo ello, con el fin de propiciar un nivel de vida digno, en una ciudad con un proyecto social compartido."²⁰

Se trata de atender los problemas sociales y sus diferentes aspectos, elevando la calidad de vida de los individuos más necesitados, como puede ser en ámbito de los derechos básicos, por ejemplo, salud, educación, desarrollo comunitario, alimentación, asistencia social, entre otros. Lo que provoca que el gobierno genere acciones que posibiliten mejores niveles de bienestar.

En busca de un nuevo paradigma para la política de desarrollo social, la Cámara de Diputados a través del Instituto de Investigaciones Legislativas en el sexenio de Zedillo, contempló la propuesta de poner en práctica un proyecto social más participativo, democrático y corresponsable donde cabe desatacar:

Estrategias de desarrollo social:

- La construcción de un estado con responsabilidad social
- La responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad
- La democratización
- La transformación de la gestión gubernamental
- La gobernabilidad

En materia de desarrollo social las estrategias se sustentan en cuatro vertientes de trabajo:

1. Construcción de ciudadanía social
2. Desarrollo de políticas y acciones que conduzcan a una mayor equidad e integración social
3. Integración y consolidación de un sistema de asistencia social
4. Desarrollo de programas de prevención, con énfasis en el apoyo familiar y redes sociales

²⁰ Ibid., pp.18.

Como respuesta a esta búsqueda constante de un proyecto social e integrador, el gobierno federal presidido por el ciudadano Vicente Fox Quesada, establece los objetivos, los ejes rectores, las estrategias y las líneas de acción que guiarán y determinarán las acciones de su gobierno en materia de política social a través del **Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo.**

Dicho Plan establece una ruta que “garantiza” un conjunto de condiciones esenciales para el bienestar personal, de los hogares, las comunidades y el conjunto de la Nación. Condiciones que se orientan a la coordinación y cooperación entre los distintos órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y las comunidades. Se llevará a cabo con respeto a los derechos y dignidad de las personas, así como a la diversidad étnica y cultural, con los principios de equidad de género, y con base en la corresponsabilidad gobierno - sociedad.

Tal y como se señala en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* la complejidad del problema social hace necesario fijar prioridades de la acción pública en un horizonte de largo plazo que dé congruencia a las decisiones e iniciativas que se adopten en el corto plazo. Alcanzar la cobertura total en educación, erradicar el analfabetismo, garantizar la cobertura universal de los servicios de salud, equilibrar el desarrollo económico y social con el respeto y cuidado del medio ambiente, mejorar el nivel de vida y superar la pobreza extrema, son retos que requieren de la aplicación de una política integral de desarrollo social y humano, así como una vigorosa participación de la sociedad.²¹

"De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 16, 22, 23, 28 y 29 de la Ley de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Social presenta el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo. En él, se recogen las inquietudes de la población, especialmente de aquella que padece los mayores rezagos y desventajas. Se trata de una propuesta que reconoce que la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, la seguridad, el impulso para la construcción de un patrimonio, y la equidad, son los elementos esenciales para la construcción de una vía hacia el desarrollo pleno de las personas, las familias, las comunidades y el país."²²

²¹ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo. Disponible en: www.sedesol.gob.mx

²² Ibid.

Se hace referencia de que el reto es la aplicación de una política integral de desarrollo social y humano, tal vez mediante la integralidad, la focalización y la participación sea posible avanzar hacia dicho camino.

INTEGRALIDAD	El unificar los esfuerzos de diversas instancias públicas, para lograr una mayor eficacia y proyección de las acciones, con un enfoque de corresponsabilidad.
FOCALIZACIÓN	Es encaminar los objetivos de la asistencia social hasta aquellas comunidades, sectores y grupos más vulnerables y de extrema necesidad.
PARTICIPACIÓN	Es la manera de afirmar la necesidad de promover una mayor participación de la ciudadanía en el diseño, desarrollo y evaluación de las acciones por parte del gobierno, en beneficio de la población.

1.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA – NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

La expresión "*participación ciudadana*" hace referencia a una participación personal en los asuntos políticos, en un contexto democrático, mediante diversas formas: opinar, ser consultado, decidir, evitar que decidan por uno como no sea en consecuencia del correcto funcionamiento de las reglas del juego compartidas, y tomar parte en el proceso de elaboración de opciones y decisiones "...participar alude a *ser*, protagonista de nuestros propios asuntos..."²³

La incapacidad de los movimientos populistas para combinar con éxito la representación política con la participación social, la ausencia de mecanismos democráticos y eficaces para procesar conflictos y la distribución clientelar de recursos públicos, que deriva en el debilitamiento del Estado, de la competencia entre partidos y en la pérdida de independencia de las organizaciones sociales originaron el fracaso de gobiernos nacionales y estatales. Llegándose así a una situación en que la representación de intereses es conflictiva y los partidos son cada vez más incompetentes para canalizarla; convirtiendo al conjunto del sistema en un instrumento sumamente frágil ante el incremento de la movilización social o el empeoramiento de la situación económica.²⁴

Cuando no hay participación, el ciudadano se queda solo frente al aparato estatal burocrático, lo cual genera una desmotivación que a su vez incentiva la alienación en la esfera pública y la pérdida de dignidad del ciudadano. Este contexto estaría dando cuenta del vuelco hacia las asociaciones de acción ciudadana.

Es por estos motivos que la sociedad civil en su conjunto deberá construir una propuesta de espacio público que recupere una dimensión más comunitaria de la política, que permita al ciudadano redescubrir el sentido de la vida cívica, y que se convierta en un lugar de constitución de múltiples formas asociativas que generen prácticas solidarias y espacios plurales de deliberación y control.

²³ Palermo, Vicente. Problemas de la participación política en la Argentina Contemporánea, en "Participación Política y Pluralismo en la Argentina Contemporánea", Biblioteca política Argentina N° 108. Centro Editor de América Latina.

²⁴ Cunill, Nuria G. Repensando lo Público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD-NUEVA SOCIEDAD, 1997.

¿Qué es la participación ciudadana?

En una definición más amplia, la participación ciudadana se refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre el Estado y la sociedad. Las formas tradicionales y legales de esta mediación han sido los instrumentos de la democracia representativa y corporativa.²⁵

En la actualidad, el debate sobre la promoción de la participación ciudadana se refiere a otra relación entre sociedad y Estado: La democracia participativa. Entendida como el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas sin requerir necesariamente de la representación partidista, gremial, clientelista o de las vías de hecho cívicas o armadas. La democracia participativa es el acto de pronunciarse sobre temas de interés colectivo mediante referendos, plebiscitos, consultas, procesos de concertación y pactos sociales.

En cuanto a los actores involucrados, la democracia representativa conduce a las decisiones a individuos representantes de partidos y movimientos políticos, mientras que la democracia participativa, es el proceso de involucrar grupos sociales en la co-administración de políticas públicas.

Las causas históricas del surgimiento de la democracia participativa son de muy variada índole, atendiendo escuelas de pensamiento y el apego a explicaciones derivadas del surgimiento de la democracia participativa en cada país.²⁶

La participación ciudadana puede ser individual o grupal y las agrupaciones pueden actuar espontánea e informalmente o constituirse en asociaciones formales, estatutarias, con cuerpos directivos y cuadros operativos. Además tiene varios propósitos y tipos de acción y se desarrolla por dos vertientes. Aunque se relaciona más con la dimensión política y se manifiesta en las

²⁵ Es decir, el régimen electoral como mecanismo de acceso a las jurisdicciones representativas y las organizaciones gremiales del capital y del trabajo. Al lado de estas y con no menos tradición han existido otros mecanismos de mediación entre el Estado y la sociedad. Las relaciones patrimonialistas y clientelistas, las vías de hecho (paros, tomas, marchas) y el levantamiento armado.

²⁶ Desde una lectura proveniente de la sociología, dos grandes fenómenos causales recogen un amplio consenso explicativo aunque su valoración sea diferenciada. De una parte, la crisis del régimen representativo y por lo tanto, la incapacidad de los partidos políticos para mediar en todos los asuntos de interés colectivo entre el estado y la sociedad. De otra, la complejidad creciente de la sociedad, que adquiere múltiples formas de representación de intereses ante el estado alternas a la democracia representativa y la democracia corporativa.

reivindicaciones por restablecer o crear por primera vez en nuestras sociedades las instituciones de la democracia directa en las grandes cuestiones públicas, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación del mandato. La segunda vertiente se relaciona más con la política pública y la administración pública y pugna por incorporar el pensamiento y la acción ciudadana a los procesos de decisión y operación del gobierno. En esta vertiente la participación ciudadana tiene varios momentos:

A) La participación ciudadana es un elemento central en la formulación de políticas, programas y proyectos, fomentando la creación de organizaciones, redes y tejidos sociales, que aumenten la capacidad de los ciudadanos y de los grupos sociales para gestionar sus propios asuntos y para intervenir en la negociación con el sector público. La existencia de espacios públicos no estatales lejos de debilitar al Estado y su funcionamiento, contribuyen a la legitimación del mismo y a la eficacia de su desempeño.

B) La participación durante la ejecución y evaluación de proyectos puede contribuir a que los beneficios lleguen realmente a grupos usualmente excluidos, y a fortalecer capacidades de los interesados, reducir costos, aumentar el sentido de propiedad por parte de los ciudadanos, estableciendo mejores bases para el control social, que permita a su vez retroalimentar la evaluación y las acciones tendentes a futuras actividades y proyectos.

Niveles de Participación en todas las fases de la Política Pública

A través de la historia, algunas organizaciones civiles han logrado incidir en el espacio de la toma de decisiones. Sin embargo, aún prevalece una incorporación limitada al ámbito de los proyectos y no a la definición de líneas estratégicas de acción.²⁷

Niveles de Participación²⁸

- a) Información; es el primer nivel de participación ciudadana, y tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental y que es indispensable para hacer posible cualquier tipo de participación.

²⁷ CAM, Entre lo cívico y lo Gubernamental. México; 2000. pág.56

²⁸ Canto, Manuel y Castro Oscar (coord). "*Participación Ciudadana y Políticas Pública en el municipio*". México, 2002.

- b) Consulta; cuando además de proporcionar información, el gobierno consulta a los ciudadanos, a través de reuniones, visitas o entrevistas en el terreno, a través de las cuales el gobierno se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.
- c) Decisión; se participa en la decisión cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino cuando esta es obligatoria para quien realiza la consulta (ejem. El plebiscito y referéndum).
- d) Delegación; se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos. Habitualmente la delegación se da en la implementación, no en el diseño de las políticas y programas.
- e) Asociación; es un nivel superior respecto a la delegación, implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan, contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas de la política.
- f) Control; de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Para el análisis de la Participación, se ubica primero la relación entre fases de las Políticas y Niveles de Participación

FASES DE LAS PsPs / NIVELES DE PARTICIPACIÓN	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda						
Análisis de alternativas						
Decisión						
Implementación						
Evaluación						

OBJETIVOS EXPLICITOS DE LA PARTICIPACIÓN

Organizados desde las diferentes áreas, los objetivos atribuidos a la participación son:

- a) *En el área económica:* la revelación de preferencias ciudadanas para direccionar el gasto público, controlar la calidad de la inversión y la eficiencia de su uso.
- b) *En el área administrativa:* la transparencia y publicidad en los procesos decisionales. La oportuna y ágil aplicación de las decisiones.
- c) *En el área política:* la democratización del sistema político. Entendiendo, la ampliación de sujetos políticos al conjunto de ciudadanos, comunidades y asociaciones sociales de diferente tipo.
- d) *En el área social:* el derecho a la participación, el involucramiento en los asuntos públicos y el control ciudadano.

La participación ciudadana en los asuntos económicos, administrativos, y políticos crea las condiciones para un compromiso directo de los ciudadanos y comunidades con la administración del Estado y las políticas de interés colectivo. En este sentido, la participación ciudadana puede ser vista como una estrategia política de reinstitucionalización y relegitimación del sistema político.

OBJETIVOS ESTRATEGICOS DE LA PARTICIPACIÓN

FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL – ORGANIZACIONES SOCIALES
- Fortalecimiento de la organización social autónoma.
- Fortalecimiento de la capacidad de las comunidades en formular propuestas viables de superación social.
- Fortalecimiento de la interlocución social ante el Estado (mundo político y burocrático)
- Incidir en las decisiones, ejecución, evaluación y control de las políticas de interés colectivo por parte de los implicados por dichas políticas.
- Sensibilizar al Estado de las necesidades sociales, que ajuste sus estructuras y acciones de manera flexible para hacerlas aprensibles por los grupos sociales.

1.2.1 ESPACIOS PÚBLICOS DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA LOCAL/MUNICIPAL

En el tema planteado para este apartado, capta un lado que es relevante para la participación ciudadana en la vida pública local/municipal, y es la existencia de espacios públicos de concertación. Sin embargo, no es el punto más importante a resaltar en conexión con la participación, particularmente en el ámbito local/municipal. Si bien hoy en día hay una especie de auge en el tema de la participación, es necesario considerar la existencia y la generación de espacios de deliberación en tanto se logre incidir en materia de Políticas Públicas.

En primer lugar, entenderemos qué es concertar y sus características, a fin de dar cuenta de la importancia de la Participación en la vida pública en el ámbito local y municipal. Es necesario señalar que para efectos de operacionalizar los conceptos, al referirme al ámbito local y/o municipal hago la diferencia al momento de referirme a los estudios de caso, pues como se señala en un principio, el primer caso se refiere particularmente al municipio de Cuquío, en el estado de Jalisco, el cual a diferencia del segundo caso, por referirse a una delegación esta guarda una naturaleza jurídica propia del Distrito Federal. Más específicamente, por referimos a la Unidad Habitacional - Cananea ubicada en una de las siete Direcciones o Unidades Territoriales de la Delegación²⁹, haré referencia al ámbito local cuando mi intención sea particularizar en éste segundo caso.

Espacios Públicos de Concertación Local

En los últimos años las experiencias de concertación para el desarrollo local se han vuelto una práctica difundida. En diversos lugares del país se impulsan mesas de concertación, consejos de planeación, consejos de desarrollo, comités multisectoriales u otro tipo de organismos cuya finalidad característica es buscar acuerdos participativos amplios sobre diferentes aspectos del desarrollo local a partir de las demandas de los municipios o de las organizaciones sociales.

En la mayoría de casos los procesos de concertación tienen como ejes la elaboración de planes de desarrollo local en forma participativa; pero también se dan experiencias de

²⁹ La delegación Iztapalapa se encuentra dividida en siete secciones políticas oficializadas con los nombres de Direcciones Territoriales, la U.H. Cananea pertenece a la Dirección Territorial San Lorenzo Tezonco.

presupuestación municipal y de toma de decisiones de inversión municipal en forma concertada entre autoridades municipales y población. Otros temas que están siendo trabajados en concertación son los de gestión cuencas y gestión de los recursos naturales.³⁰

Puede verse en todo esto, sin duda, una búsqueda de opciones para el desarrollo que surge desde los gobiernos locales, afectados por el agudo centralismo del actual periodo. De algún modo estas iniciativas también expresan las preferencias de las comunidades locales por una nueva cultura de gobierno. Una cultura que cuestiona la relación vertical con el estado y reivindica las ideas de tolerancia, participación, cogestión y diálogo con la sociedad civil para las decisiones vinculadas al desarrollo.

El elemento genuino de la concertación *es el reconocimiento mutuo de los actores en su pluralidad y en la legitimidad que tienen todos ellos para tomar parte en las decisiones de gobierno local*. No sólo el estado, ni sólo las empresas; también las organizaciones sociales, los gremios, las ONGs, las asociaciones de consumidores, etc. Todas las instituciones son importantes cuando se trata de acciones que pueden afectar el bienestar colectivo. Todas pueden aportar al desarrollo local, si bien cada cual en diferente forma, medida o intensidad.

La concertación no se propone eliminar esta diversidad de actores y de intereses. Lo que hace propiamente es tratar de canalizar las diferencias hacia centros de acción que son de interés común, aprovechando mejor las capacidades dispersas.

Con la idea de contribuir a este proceso se sugieren algunos conceptos, estrategias y técnicas que pueden ayudar a hacer de la concertación un proceso efectivo. En su mayor parte se trata de criterios generales y de sentido común que pueden servir para procesos de negociación y acuerdo a nivel de los gobiernos locales, pero también en cualquier otro espacio sectorial. Existe una necesidad urgente de comprender y orientar los procesos de concertación a fin de conseguir resultados efectivos. Si ello se logra la concertación puede constituirse, sin duda, en el mejor punto de apoyo para una gestión local/municipal que trata de ser más democrática, eficiente y equitativa.

³⁰ Sánchez, Luis M. La Concertación Como Herramienta Del Gobierno Local. Mimeo

¿Qué es Concertar?

Ante todo puede verse a *la concertación como una vía, un camino, una alternativa o una herramienta para construir lo que de modo general se llama "el desarrollo local"*, es decir, para avanzar hacia una situación deseable en la que toda la gente tiene la posibilidad de acceder a un grado razonable de bienestar en sus condiciones de vida básicas.³¹

La vía de la concertación se distingue porque procura sumar los esfuerzos de los actores plurales (comunidad, municipios, instituciones públicas, instituciones privadas, organizaciones de base, iglesia, etc.) que actúan en forma aislada. Simultáneamente, busca disminuir el rozamiento de las acciones sociales, cuando los actores derivan a una competencia por intereses sectoriales.

Propone buscar en todo momento los puntos de acuerdo entre los agentes del desarrollo social, tratando de lograr la compatibilidad o *complementariedad* entre las acciones que cada cuál ejecuta, y, por otro lado, conseguir mayor *coherencia* entre las acciones sociales de nivel *macro* y aquéllas que se dan en el nivel *micro*³².

Si la complementariedad y coherencia aumentan, entonces la probabilidad de que la inversión en desarrollo social tenga un impacto mayor y satisfactorio para la comunidad también será mayor.

Se puede decir que la concertación es una vía que se aproxima mejor a la idea de democracia en sentido profundo, como el *gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo*. En la base de la idea de la concertación no se privilegia la democracia de élites ejercida a través de representantes elegidos, o de un grupo de funcionarios designado por el Presidente de la República. Tampoco se exalta la idea de una democracia de las mayorías que imponen sus decisiones al resto de la nación. Se piensa más bien en una democracia plural, descentralizada y directa, que acerca más las decisiones de gobierno a los municipios, a los ciudadanos y a sus organizaciones.

³¹ Sánchez, Juan. La Concertación Institucional Para Estimular La Decisión Local Y Resolver Conflictos. Mimeo

³² Por acciones de desarrollo de nivel *macro* entendemos las que provienen de decisiones colectivas, sean de las agencias de gobierno, de las instituciones, de las organizaciones de base, o del acuerdo entre éstas. Por acciones de nivel *micro* entendemos las que provienen de la libre iniciativa de los individuos, las familias o de las empresas no comprometidas con estructuras de monopolio o con el poder político.

Participación en la vida pública Local/Municipal

En las condiciones sociales actuales el proceso de gobernar a una sociedad incluye necesariamente a otros actores además del gobierno; organizaciones de la sociedad civil, las cuales mediante sus discursos y actividades, se ha vuelto importante e influyente en iniciativas en diversos **asuntos públicos** y sociales, así como en la definición de objetivos de la sociedad civil y de la agenda de gobierno.

Para entender **la naturaleza pública**, podemos partir de las características que el Dr. Luis F. Aguilar hace en su ponencia sobre "*Participación Ciudadana. Una visión de Administración y Política Pública*".

- El énfasis actual en la legalidad de la actuación, en la representatividad de los gobiernos (democratización), transparencia en el ejercicio de los recursos públicos (no patrimonialismo ni corrupción), la rendición de cuentas al público y la accesibilidad a la información de los ciudadanos, el aseguramiento de la orientación de las políticas al interés público la expansión de la esfera pública (actividades ciudadanas de deliberación sobre asuntos públicos y formación de gobierno), énfasis en la ética pública de autoridades y funcionarios.³³

Contemporáneamente, Joseph Schumpeter y Giovanni Sartori creen que, debido a la complejidad de los asuntos políticos y al tipo de conocimiento especializado que requieren, un cierto grado de apatía entre los ciudadanos debe ser bienvenido en cualquier democracia representativa e, igualmente, que las decisiones políticas básicas y cruciales deben ser dejadas en manos de nuestros representantes.

El ejercicio de las políticas públicas supone desde el principio, **la apertura y transparencia en el uso de los recursos públicos disponibles; la difusión de los problemas y las políticas adoptadas** acerca a los gobernados con los gobernantes y obliga a éstos a ocuparse de los genuinos problemas públicos, por el bienestar público y con el interés del público ciudadano.

³³ Aguilar, Luis F. Op. Cit. p. 97

Al utilizar las políticas públicas, también se aprovecha la capacidad del gobierno y de la administración local/municipal para recoger y procesar todo tipo de información que procede de sus distintas comunidades, grupos de interés u organismos sociales; particularmente con los que mantiene contacto, para implementar las políticas a partir de la definición de los problemas, y del planteamiento de las posibles soluciones.

La experiencia nos demuestra que dejar todo en manos de la iniciativa del gobierno local o ayuntamiento no sólo es improductivo, sino que además resulta inviable en una sociedad que ha optado por estar atenta a lo que la administración local y/o municipal hace y cómo lo hace.

En el caso de los municipios, éstos no pueden continuar estando a expensas de las decisiones del estado y de la Federación; al contrario deben aprender a tomar sus propias decisiones, de cara a la sociedad a la que gobierna pero sin bloquear ni desestimular la vida pública. La fuerza de los municipios depende de la relación que mantenga con la sociedad que gobierna fomentando su acción y participación en la vida pública, cuyo vigor depende de la manera cómo los individuos, los grupos, las empresas y las organizaciones concurren al desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad.³⁴

En este sentido la administración pública municipal y/o local - según sea el caso- , sería la encargada de establecer mecanismos claros y precisos para propiciar la participación ciudadana en cuanto a la solución de los problemas.

Gobernar con la ciudadanía, con su participación, presume un gobierno y una administración pública con capacidades de dirección y con atributos de liderazgo para converger con la sociedad, resolver problemas y rendir cuentas. Sin embargo son evidentes los límites que la conformación del aparato administrativo impone a las posibilidades de despliegue de la participación ciudadana. El reclamo de una modificación interna de la administración pública reviste una importancia clave para construir viabilidad a la participación social.

³⁴ Arrau, Fernando. El rol de los parlamentos en la definición de las políticas públicas en la era de la globalización, de las instituciones multilaterales y de los acuerdos comerciales internacionales. Disponible en: www.bcn.cl/publicadores/pub_estudios_doc/listado/getfile.php?id=280

Para gobernar y administrar con políticas públicas, se requiere que el gobierno y la administración local trabajen con base en análisis de casos, con percepción y juicio analítico de cada uno de los problemas y de las características de las comunidades con relación a sus propias necesidades, a sus costumbres, a sus valores y a las condiciones de vida de la población.

No olvidemos que según las cifras oficiales son más de 40 millones los mexicanos que viven en la pobreza, y residen en municipios; por lo mismo es necesario atenderlos con profesionalismo y procurar su participación.

Cuando la administración local modifica sus esquemas tradicionales de organización y deja atrás su empeño por gobernar de manera centralizada, esto es, cuando gobierna con la voz y participación de los ciudadanos, sus acciones trascienden. Pero para trascender se requiere de un gobierno y una administración pública que induzca el intercambio de ideas con la población, y que utilice argumentos encaminados a la solución conjunta de los problemas. La población, sobre todo aquella que carece de infraestructura, de apoyos gubernamentales y de más opciones de vida, ya está cansada de promesas e incumplimientos; cierto que en ocasiones, éstos son por falta de recursos, pero la mayoría de las veces se deben a la falta de imaginación y creatividad de los gobernantes.

Para reconocer los problemas e intercambiar ideas, es necesario acudir a las comunidades, a las delegaciones, a las agencias o a las comisarías municipales para efectuar sesiones de cabildo: esto efectivamente sería cambiar el estilo del trabajo municipal. Pero para establecer mecanismos y definir reglas y procedimientos que regulen la participación en una nueva forma de gobernar, se necesitan nuevas vías que conduzcan y faciliten las discusiones y deliberaciones públicas: solamente de este modo se puede hacer más democrático y participativo el quehacer público local/municipal.³⁵

Ningún gobierno debe permanecer indiferente con las formas de cooperación ciudadana. Los gobiernos tienen más vigor público cuando son receptivos a las reacciones de los ciudadanos organizados. En este sentido la presencia de los ciudadanos organizados obliga a que los gobiernos adopten procesos de modernización para adaptarse con mayor rapidez a las mutaciones de la vida pública.

³⁵Varadles, Elsa. Por Un Gobierno De Todos. Mimeo

La opinión de quienes padecen los problemas generalmente es la voz de quienes saben cómo resolverlos: las comunidades son la fuente más precisa y directa para detectar las necesidades más relevantes. Cuando se van a poner en marcha las políticas públicas, son nuevamente las comunidades afectadas las que pueden aportar información para que no se modifiquen sus tradiciones; con esta convergencia entre el gobierno y el ciudadano las instituciones públicas se vuelven más auténticas y a la postre más eficientes, eficaces y democráticas.³⁶

Si la administración local/municipal reduce la participación ciudadana y anula sus iniciativas automáticamente se está limitando en su acción; podemos decir que estos límites están dados por lo que la sociedad sabe y puede hacer para producir resultados con relación a las vías tradicionalmente utilizadas en la configuración y puesta en marcha de las políticas públicas. El reto es adecuar la administración pública de tal forma que en sus estructuras, funcionamiento general y procesos de trabajo, logren incentivar la organización de la sociedad de modo que ésta se responsabilice con las instituciones locales en la producción de servicios.

La participación social produce un impacto positivo en el ánimo de los ciudadanos más organizados en su comunidad, en aquellos con mayor capacidad para trabajar de forma conjunta con la administración local/municipal a fin de mejorar a su entorno.

Las metodologías de evaluación participativa y de investigación permiten que la comunidad indique cuáles son los resultados obtenidos, las deficiencias, los efectos inesperados, favorables o desfavorables, y todos los elementos clave para diseños futuros. La participación comunitaria, en todas las etapas de los proyectos, permite que éstos se conciban desde la perspectiva de sus necesidades haciendo con ello que se acerquen más a sus realidades.

Los gobiernos locales/municipales que consideren el potencial de la sociedad mediante su participación, que acepten adoptar el cambio organizacional, que dejen atrás los modelos tradicionales, de tipo jerárquico y paternalista; los gobiernos que actúen con la modernidad que demandan los tiempos, tienen la gran oportunidad de ejercer los cambios que se requieren para llevar a sus gobernados a desarrollos ulteriores por iniciativa propia.

³⁶ Está visto que el plan de desarrollo municipal, como parte del sistema de planeación democrática, no es suficiente para resolver los problemas públicos, ya que los planes y programas que se diseñan desde el escritorio no consideran la participación social sino que sólo retoman las demandas que se han hecho públicas, teniendo como consecuencia que las políticas públicas no son más que orientaciones generales que quedan a la interpretación de quienes las han de aplicar, la disponibilidad de recursos, la voluntad política y las posibilidades de organización que tenga la administración pública municipal.

Las políticas públicas en las que participa la sociedad siempre serán más apegadas a la realidad desde su concepción hasta su evaluación. Por un lado propician que se aplique la política partiendo de que los ciudadanos reconocen que son libres para participar, deliberar y lograr acuerdos públicos; por otro, el gobierno local reconoce que los ciudadanos tienen la plenitud de sus derechos para participar en la confección, implementación y evaluación de políticas públicas. Además de que con ello les confieren confianza, los gobiernos que así actúan se constituyen en una institución verdaderamente pública, plural y democrática.

1.2.2 GENERACIÓN DE ESPACIOS DE DELIBERACIÓN – INCIDENCIA EN LOS ESPACIOS DECISIONALES

Una de las tareas principales de la Participación Ciudadana es, generar espacios de deliberación, que logren incidir en la definición del problema, el análisis, la implementación y evaluación de las políticas. La participación de las Organizaciones Civiles (OCs) en el desarrollo social es un planteamiento que en la actualidad goza de favorable aceptación, sin embargo el conocimiento de sus modalidades específicas y de sus instrumentos, no son simultáneos, lo que provoca que se quede siempre en la esfera discursiva. De tal suerte que las estrategias y programas que se dirigen a apoyar la participación de las OCs se vean bastante limitados en el desarrollo de sus contenidos específicos.³⁷

La Deliberación la entendemos por sí misma como: “un proceso de discusión y de reflexión del que pueda resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a una determinada problemática y de cómo estos pueden ser aclarados.”³⁸ Lo importante es que las dos partes en conflicto estén presentes, tengan la oportunidad de dialogar y se cree el clima necesario en que ambas partes puedan conocer los diferentes puntos de vista y las respectivas motivaciones y finalmente plantear una salida factible al problema.

A la vez, se puede definir incidencia en políticas públicas, al “proceso consciente e intencionado de la ciudadanía para influir, persuadir o afectar decisiones de élites institucionales (en donde necesariamente aparece el gobierno) que generen un cambio o transformación en los <<cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados>>”.³⁹ En donde estos cursos de acción se ordenan de la siguiente manera:

³⁷ “En el caso de México, desde 1995 se reconoció la importancia de la participación de las OCs en las Políticas Públicas. El Plan Nacional de Desarrollo señaló: “Las organizaciones civiles son de gran importancia para el desarrollo político y social en México, y (sic) el Ejecutivo promoverá su participación en las actividades públicas. Las organizaciones civiles pueden ser consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas. Asimismo pueden proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno.” *Ibid.*, p.5.

³⁸ Stewart Stewart, James. 1996. “Innovation in Democratic Practice in Local Government.” *Policy and Politics*. p. 17-28.

³⁹ Canto Manuel. Lo cívico en lo público. CAM, *Lo Cívico en lo Público*. México; 2002. p.7

- Gestión
- Implementación
- Evaluación

La incidencia de la sociedad civil depende de la intersección de dos subsistemas que tienen que ver con elementos fundamentales de su quehacer cotidiano y coyuntural; Gestión y administración de los servicios sociales y Participación en la deliberación pública e influencia, en donde es importante considerar el desarrollo de capacidades y destrezas necesarias para la participación efectiva en las diferentes fases de las políticas

En el proceso de incidencia se pone en juego el funcionamiento global del sistema marcando énfasis diferenciados de intervención en cada uno de los subsistemas o bien de los elementos, lo cual genera distintas estrategias para cada una de las etapas de las políticas.

Como capacidades y destrezas necesarias se ubican las siguientes:

_ **Capacidad organizacional:** tienen que ver con un funcionamiento sostenible, entendido como la generación de un ordenamiento sólido y estable con capacidad de financiamiento para la realización de sus acciones y garantizando autonomía de sus decisiones. Sumando un ejercicio permanente de evaluación y aprendizaje.

_ **Destrezas técnicas:** su desarrollo les permite elaborar propuestas viables, factibles y replicables, ejecutar las acciones, darles seguimiento y evaluarlas. Las organizaciones que logran mayor incidencia son aquellas que logran insertarse en la arena de las decisiones.

_ **Destrezas políticas:** se refiere al establecimiento de relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados frente a una figura de autoridad de manera corresponsable e institucional. Se pone en juego la capacidad de consensos frente a los desafíos que se presentan a lo largo del proceso.

_ **Arraigo social:** Aquellas organizaciones que se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio de trabajo o que incidan en él para el diseño o implementación de la propuesta o proyecto, cuentan con mayores condiciones para el desarrollo efectivo y permanente de éstos.

Existen evidencias que determinados modos de Participación Ciudadana no inciden en la formulación e implementación de la política ni favorecen su eficacia e impacto.

La participación ciudadana en México sigue caracterizándose por mantenerse en niveles que aun no logran incidir en el espacio de las decisiones de envergadura. En función de las investigaciones realizadas por el CAM entre 1998 y 1999 tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal sobre la participación ciudadana y su relación con el gobierno, se ha detectado que la incidencia en políticas públicas se da de manera acotada, indirecta y sin una estrategia global. Predominan las acciones de denuncia y movilización; por otra parte, los gobiernos al ubicar las capacidades instaladas en las Organizaciones Civiles (OC's) (especialización profesionalismo, arraigo, entre otras) han impulsado relaciones con los organismos, de manera individual y circunscrita a la ejecución de los proyectos sin mediar un proceso deliberativo en torno a las líneas estratégicas que priorizan el desarrollo de tales proyectos⁴⁰

Dado que parto del supuesto de que es a nivel local donde los ciudadanos tienen la posibilidad de estar más de cerca de su gobierno, de ejercer de manera más activa su derecho de participar en la vida pública; generar mecanismos de control ciudadano (que favorezcan su capacidad propositiva), exigir la atención a sus demandas y necesidades, así como de transparencia y rendición de cuentas de sus autoridades estatales, el planteamiento del problema que propongo para guiar mi investigación es: **¿La Participación Ciudadana Efectiva fomenta el control ciudadano sobre el desarrollo de las Políticas Locales, promoviendo a su vez eficacia en las Políticas Públicas?**

Evidentemente desconocía la respuesta, pues es hasta la segunda fase de mi tesis (con el trabajo de campo), que contribuyó a dar cuenta de las evidencias que se analizan más adelante. Considerando que en la política como en la administración pública municipal tradicional, las autoridades y principalmente la sociedad a través de sus comunidades han estado pasivas y ausentes de la actividad política y pública que les concierne, pero también se debe reconocer que cuando han buscado participar en la conducción y administración de su comunidad, sus iniciativas han influido escasamente en los asuntos públicos, en la elaboración de políticas y en su implementación.

⁴⁰ Ibid. p.5

La ciudadanía es una categoría básica: esta debe participar en la formación del bien común, en asambleas populares, activamente, como personas con derechos y deberes republicanos, y no como en las autocracias, donde los súbditos acatan la voluntad del monarca o dictador pasivamente.

La participación ciudadana ha quedado al margen de las políticas públicas pues éstas se llevan a cabo por las vías burocráticas generalmente utilizadas hasta ahora, ello nos sitúa en una discusión sobre la participación en un encuadre diferente al de décadas anteriores ya que se concibe la participación ciudadana como una alternativa con ventajas competitivas concretas para producir resultados.

1.3 ORGANIZACIONES CIVILES – GRUPOS ORGANIZADOS DE LA SOCIEDAD

El desarrollo democrático al que aspiramos los mexicanos, comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos.

“La sociedad se encuentra constituida por grupos de personas que actúan recíprocamente, que tienen actividades que se centran alrededor de una serie de objetivos comunes, que comparten creencias, actitudes y conductas colectivas: Cuando se pertenece a grupos organizados con intereses afines, la relación personal es más directa y existen mayores oportunidades de establecer vínculos estrechos y definitivos que logran un beneficio común.”⁴¹

Actualmente proliferan las organizaciones y grupos que se vuelven muy distintos entre sí encontrando una gran diversidad en los siguientes aspectos:

1. Diversidad entre las causas que defienden (mejoramiento de la calidad de vida; búsqueda de sistemas eficientes para el manejo de recursos públicos y privados; demandas por políticas sociales eficientes; participación en la planeación y ejecución de políticas; involucramiento en el manejo de recursos; colocación de temas en la agenda gubernamental, etc.).
2. Diversidad de estrategias que utilizan (investigación, educación, difusión de información, ejecución directa de proyectos, denuncia y presión, recomendaciones, elaboración de políticas, proyectos productivos, desarrollo de tecnologías, asesoría, etc.).
3. Diversidad en su conformación (como asociaciones civiles, como instituciones de asistencia privada, a través de instituciones académicas, conformando redes de organizaciones no gubernamentales, como grupos organizados en función de

⁴¹ E-Local., “La Participación Social” . INAFED –SEGOB , 2006

problemas concretos de la comunidad, en grupos numerosos o en grupos pequeños).

La demanda política fundamental de las Organizaciones Civiles o grupos organizados de la sociedad que se ubican en el último enfoque, es la de la participación en las Políticas Públicas, no sólo como ejecutantes de los proyectos gubernamentalmente definidos, sino **pretendiendo una participación en todo el ciclo de las políticas**. De manera que para los fines de la presente investigación, al referirnos a la participación ciudadana de las organizaciones civiles y/o de los grupos organizados de la sociedad adquieren un mismo sentido, debido a que comparten características en sus objetivos de las causas que defienden, estrategias que utilizan, así como de conformación, tal y como se clasifica en los enfoques antes señalados.

Resulta evidente que las organizaciones civiles o grupos organizados de la sociedad desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social y pública, toda vez que contribuyen al ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia avanzada, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos, velando por la transparencia e integridad de las decisiones públicas y desarrollando una función esencial e imprescindible en lo que se refiere al diseño y ejecución de las políticas de desarrollo, medio ambiente, superación de la pobreza, promoción de los derechos humanos, juventud, salud pública, cultura, empleo y otras de similar naturaleza.

Entre los objetivos principales de la participación de las organizaciones de la sociedad, está el fortalecimiento de la relación directa entre el ciudadano y las instituciones del gobierno para que se tomen en consideración los intereses y opiniones de la comunidad, antes de tomar decisiones e implementarlas. Cuando el ciudadano se involucra activamente en el desarrollo de los proyectos, el sentido de pertenencia crece, lo cual facilita que se comprometan en mayor medida con las decisiones tomadas. Es de suma importancia que la participación ciudadana sea comprometida, continua e integrada en cada fase del proceso para alcanzar un manejo efectivo de las políticas.

Con relación a las **organizaciones civiles**, estas se caracterizan por ser organizaciones libres, en ese sentido voluntarias, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social **realizan acciones tendentes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad**. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con

objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica.⁴²

Algunas características distintivas de las organizaciones civiles son las siguientes⁴³:

- Sus voluntarios se organizan de tal manera que obtienen mejores resultados con pocos recursos.
- Tratan el cambio como una oportunidad.
- Ponen en marcha innovaciones y técnicas no tradicionales.
- Capacitan a sus representantes.
- Desarrollan vínculos comunitarios.
- Ofrecen un ámbito de realización personal.
- Transforman las inquietudes colectivas en energía cívica.
- Generan acciones complementarias con otras asociaciones.
- No pretenden cambiar gobiernos sino cambiar a la comunidad para que ésta pueda elegir mejores gobiernos.
- Fortalecen la composición política de una comunidad.
- Se distinguen por su concepto de legitimidad, que implica inclusión, no representación.
- No son necesariamente numerosas, pero son abiertas.
- Intentan crear individuos comunitarios

⁴² Canto, Manuel. *La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico*. Mimeo

⁴³ Oyhanarte, Martha: "Derechos y Responsabilidades de los Ciudadanos, Requisitos indispensables para un Nuevo Desarrollo Democrático" México, 2000.

Canto hace referencia a tres diferentes denominaciones que tienen detrás enfoques analíticos diferentes y en ocasiones opuestos a lo que debieran ser (en México) estas organizaciones:

- La Organización Civil como Tercer Sector: Organizaciones que se reconocen así mismas como filantrópicas, sin fines de lucro y que en pocos casos asumen la figura jurídica de Asistencia Privada.
- Las Organizaciones no Gubernamentales: Las Naciones Unidas las define como aquellas representaciones de organismos humanitarios, cada vez más importantes en la escena internacional, que acudían en representación de sí mismos y no de algún Estado. Lo que los convierte en nuevos actores de una nueva gobernación.
- **Las Organizaciones Civiles:** Tienen como pretensión crear capacidades que conviertan a los destinatarios en sujetos sociales, esto es, ubican su actuación en el desarrollo social como un mecanismo para generar capacidades organizativas en los sectores populares que les permita entrar en el juego del intercambio político

A diferencia de los Grupos Organizados de la sociedad, estos últimos surgen como algo diferente a los grupos comunitarios organizados en torno a la búsqueda de mejores condiciones de vida, como una forma de participación distinta a la asistencial, y con propósitos muy concretos enfocados al desarrollo social y por mejores condiciones de vida. A contracorriente de una sociedad acostumbrada a organizarse de otras formas, estas causas en un principio sufrieron un problema de identidad: estaban lejos de los grupos organizados en forma corporativa territorialmente, y sus formas de actuación en la sociedad, distintas a las asistenciales, eran criticadas por pertenecer al mundo de la política.

Por lo tanto, considero que la participación de los Grupos Organizados de la sociedad, podemos entenderla a partir de la organización racional y consciente de las personas que habitan en un lugar determinado, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros de la localidad o municipio, e influir en la toma de decisiones gubernamentales.

Desde la década de los setenta comenzaron a manifestarse nuevos grupos dentro de la sociedad civil, entre los que destacamos las organizaciones civiles y los denominados grupos organizados de la sociedad, obteniendo importantes mejoras sociales utilizando sus propios esfuerzos. Están impulsados por el hecho de que los gobiernos no se interesan por muchos problemas de la comunidad. Estos ciudadanos unidos por inquietudes comunes incorporan mecanismos de responsabilidad y de solidaridad formando una sociedad activa y eficaz.

Estas organizaciones son mediadoras entre los ciudadanos y el gobierno, y proponen una forma de participación diferente, llenando el vacío político producido por las tradicionales estructuras partidarias y los nuevos reclamos sociales.

1.3.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO DE CONTROL SOCIAL

Control ha sido definido bajo dos grandes perspectivas, una perspectiva limitada y una perspectiva amplia. Desde la perspectiva limitada, el control se concibe como la verificación a posteriori de los resultados conseguidos en el seguimiento de los objetivos planteados y el control de gastos invertido en el proceso realizado por los niveles directivos donde la estandarización en términos cuantitativos, forma parte central de la acción de control.

Bajo la perspectiva amplia, el control es concebido como una actividad no sólo a nivel directivo, sino de todos los niveles y miembros de la entidad, orientando a la organización hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos bajo mecanismos de mediación cualitativos y cuantitativos. Este enfoque hace énfasis en los factores sociales y culturales presentes en el contexto institucional ya que parte del principio que es el propio comportamiento individual quien define en última instancia la eficacia de los métodos de control elegidos en la dinámica de gestión.

Todo esto lleva a pensar que el control es un mecanismo que permite corregir desviaciones a través de indicadores cualitativos y cuantitativos dentro de un contexto social amplio, a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos claves para el éxito organizacional, es decir, el control se entiende no como un proceso netamente técnico de seguimiento, sino también como un proceso informal donde se evalúan factores culturales, organizativos, humanos y grupales.

El concepto de control es muy general y puede ser utilizado en el contexto organizacional para evaluar el desempeño general frente a un plan estratégico.

A fin de definir lo que voy a entender por control, revisé algunos planteamientos de varios autores estudiosos del tema:

Henry Farol: El control consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con el plan adoptado, con las instrucciones emitidas y con los principios establecidos. Tiene como fin señalar las debilidades y errores a fin de rectificarlos e impedir que se produzcan nuevamente.

Robert B. Buchele: El proceso de medir los actuales resultados en relación con los planes, diagnosticando la razón de las desviaciones y tomando las medidas correctivas necesarias.

- George R. Terry: El proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorización y, si es necesario, aplicando medidas correctivas, de manera que la ejecución se desarrolle de acuerdo con lo planeado.
- Buró K. Scanlan: El control tiene como objetivo cerciorarse de que los hechos vayan de acuerdo con los planes establecidos.
- Robert C. Appleby: La medición y corrección de las realizaciones de los subordinados con el fin de asegurar que tanto los objetivos de la empresa como los planes para alcanzarlos se cumplan económica y eficazmente.
- Robert Eckles, Ronald Carmichael y Bernard Sarchet: Es la regulación de las actividades, de conformidad con un plan creado para alcanzar ciertos objetivos.
- Harold Koontz y Cyril O'Donell: Implica la medición de lo logrado en relación con lo estándar y la corrección de las desviaciones, para asegurar la obtención de los objetivos de acuerdo con el plan.
- Chiavenato: El control es una función administrativa: es la fase del proceso administrativo que mide y evalúa el desempeño y toma la acción correctiva cuando se necesita. De este modo, el control es un proceso esencialmente regulador.

Evidentemente todas esas definiciones representan concepciones incompletas del control, quizás definidas en un modo subjetivo y de aplicación técnica, sin embargo para Nuria Cunill, en su análisis sobre la democracia y las nuevas formas de representación, analiza las limitaciones y dilemas enfrentados por las nuevas formas de control social o de democracia directa.⁴⁴ El problema específico que ofrece Cunill es cómo potenciar las formas de auto-representación o representación social, teniendo como marco de análisis la participación ciudadana y su virtualidad para la construcción de espacios públicos. Dicho espacio es crecientemente ocupado por movimientos y organizaciones sociales que reclaman una mayor injerencia en las decisiones públicas, y también está cada vez más ocupado por estrategias gubernamentales que promueven tal injerencia.

⁴⁴ “En sí, la participación ciudadana, aun inscrita en los propósitos de profundizar la democracia y en particular, la propia democratización del estado, puede conducir al debilitamiento de la esfera pública más que a su refuerzo... frecuentemente se ha sometido la práctica de la participación ciudadana cuando es promovida desde las esferas estatales, o que adjudica sus fracasos sólo a errores de instrumentación en términos de falta de recursos o esfuerzos.” (Cunill; 1997).

La existencia de canales permanentes de negociación junto a los diversos órganos del Estado permitirá la institucionalización de la participación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales. De ahí que en la ciudadanía activa⁴⁵ se construyen propuestas para alcanzar mecanismos constitucionales de control; referendo, plebiscito, iniciativa popular, posibilidad de revocación de mandatos, exigencia de rendición de cuentas, etcétera, asegurando de esta forma complementariedad entre la representación política tradicional y la participación ciudadana directa.⁴⁶

A través de los mecanismos de control, los ciudadanos dan seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones del gobierno en sus niveles central, regional y local.

De acuerdo con la propuesta que presenta el Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública (CAEP)⁴⁷ se ubica en el ámbito de la línea de acción de la participación ciudadana y el control social de las políticas públicas. Con respecto a la participación, se plantea que la gestión de la política puede mejorar por muchas razones, entre las que destacan:

- a) la información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados pueden incrementarse;
- b) los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorecen un mejor uso de recursos;
- c) la entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor a la demanda;
- d) permite movilizar recursos locales;
- e) puede mejorar la utilización y el mantenimiento de las instalaciones y servicios gubernamentales.

⁴⁵ En la que el ciudadano, titular de derechos y deberes, es esencialmente creador de derechos para abrir nuevos espacios de participación política. (Liszt Vieira)

⁴⁶ Liszt Vieira.

⁴⁷ Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)

De esta manera entonces, si las políticas públicas las entendemos como soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, la participación hace responsable a los ciudadanos de sus demandas y preocupaciones, por lo que el Control Social constituye la forma a través de la cual la sociedad cuenta con canales permanentes de negociación junto a los diversos órganos del Estado, permitiendo a su vez la institucionalización de la participación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales.

INDICADORES DE CONTROL

<p>El control se basa en la consecución de las siguientes actividades:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Planear y organizar. - Hacer. - Evaluar. - Mejorar.
<p>Hay que distinguir, ante todo, los pasos o etapas de todo control:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de los medios de control. 2. Operaciones de recolección de datos. 3. Interpretación y valoración de los resultados. 4. Utilización de los mismos resultados.

1.3.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA

De acuerdo a la literatura académica y política sobre participación ciudadana, se ha encontrado una insistencia en la idea de que es necesario diseñar alternativas que permitan impulsar una mejor convivencia social y, sobre todo, la consolidación de nuestra democracia, a través de una nueva cultura de participación ciudadana⁴⁸. Es entonces cuando se habla de la reforma del Estado, así como en la urgencia de debatir ampliamente innovaciones que persigan una mayor pureza y efectividad de la intervención de la sociedad en la vida pública de la nación. Me refiero a buscar la posibilidad de abrir nuevos espacios, con una reforma de Estado que permita crear figuras de democracia participativa, como pudieran ser: el plebiscito, *referendum*, iniciativa popular, revocación de mandato, entre otras, así como revisar nuestro marco jurídico, en relación a la sociedad organizada, para plantear las reformas necesarias que les permitan un pleno desarrollo y una mejor gestión.

Profundizando en los conceptos de participación ciudadana y sociedad civil, nos lleva a estudiar el marco en donde se dan las relaciones entre las personas y las leyes que las regulan, las instituciones. Las instituciones son la consolidación formal o informal de conductas, usos e ideas que armonizan, sistematizan y aseguran el control y cumplimiento de una función. Un complejo de interacción de roles que, al vincularse, orientan la finalidad de las estructuras sociales, son los límites racionales que el hombre ha ideado para dar forma y lugar a la convivencia y a la cooperación social. Así dan coherencia a los incentivos del intercambio humano, sea político, social o económico; proporcionan a la sociedad reglas, normas de proceder, modelos de orden y organización, que reducen la incertidumbre en que vivimos respecto a la conducta de terceros, estructurando la vida diaria de cada persona en su relación con el entorno social.

En la gran mayoría de los países, el regulador social es el Estado, sus reglas se encuentran plasmadas en la Constitución, en donde, además, se definen las distintas relaciones entre el gobierno y sociedad. Por tanto, a este componente del Estado, que es la sociedad civil, la podemos

⁴⁸ La participación ciudadana, como eje central de un régimen democrático moderno, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. Una relación de cooperación Estado- individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter receptivo, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable.

definir como la esfera en donde inician y desarrollan problemas sociales, económicos, religiosos, ideológicos, y en donde las instituciones gubernamentales tienen la misión de resolverlos, mediar, prevenirlos, buscar la colaboración de los mismos, entre otras acciones.

Un criterio de gobernabilidad, es que las instituciones, para ser efectivas, necesitan tener capacidad de respuestas adecuadas y rápidas a las demandas sociales. El sistema de gobierno que se ha venido adoptando, a nivel mundial, es el demócrata representativo, en donde el papel del pueblo es producir un gobierno. El método democrático es el mecanismo institucional para tomar decisiones políticas, en las cuales un grupo adquiere el poder de decidir, por medio de una lucha competitiva por el voto popular. Así, la capacidad para sustituir o ratificar a un gobierno determinado a través de un sufragio periódico, protege a los gobernados de una posible tiranía.

No obstante, lo aceptadas que han sido estas figuras institucionales, la sociedad civil ha experimentado mayor complejidad en sus relaciones y comienza a buscar nuevos espacios de intervención, en ámbitos que antes estaban reservados al Estado, se organizan y conforman grupos con visiones comunes sobre intereses y asuntos concretos. Así, muchas organizaciones ciudadanas han tenido un largo historial de trabajo en beneficio de la sociedad, sin buscarse intromisiones en la esfera política.

Son aliados del gobierno y los partidos políticos, en la procuración del bien común. Este nuevo fenómeno, fuerza al rediseño de espacios públicos y, así, entre los diversos sistemas institucionales que se han presentado a debate, en torno al establecimiento de nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, se encuentra el conocido como democracia participativa. Es cierto que existe una indisoluble relación entre la democracia y la participación ciudadana, dado que la construcción y consolidación de la primera, es una labor que incluye, no sólo a las instituciones del gobierno y partidos políticos, sino también a los ciudadanos.

El principio justificativo de la democracia participativa se basa en que en el derecho universal, el autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, esto es, una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación de los problemas sociales y contribuya a la formación de una ciudadanía madura, capaz de interesarse, de forma constante, por el proceso de gobierno. Las condiciones generales, para su logro, serían: un sistema abierto de información, que garantice decisiones sustentadas, por parte de la ciudadanía; una reconsideración de la atención y educación de los niños y las niñas, para que generacionalmente, las mujeres y los hombres, puedan aprovechar plenamente las oportunidades de participar y fortalecer el desarrollo de las diferentes estructuras de participación ciudadana.

Al acercarse a este sistema, los gobiernos han impulsado mecanismos de democracia directa, como pueden ser el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta pública, derecho de revocación de mandato o de reclamación, cabildos abiertos o el derecho de audiencia pública, siendo muy difícil, en tan poco tiempo y no pretendiendo hacer un estudio muy profundo de este tema, quisiera señalar que hoy día se incluyen en la agenda nacional temas que posibilitan, el camino para redefinir los espacios públicos que la sociedad demanda, así como discutir las posibles reformas que permitan la más amplia participación ciudadana, en aras de fortalecer mecanismos de colaboración de la sociedad civil con el gobierno, en la definición y vigilancia de las políticas públicas, dando lugar a una *participación ciudadana efectiva*.

¿A qué le llamamos una Participación Ciudadana Efectiva?

Como ya se mencionó anteriormente, la participación ciudadana por sí misma es un elemento central en la formulación de políticas, programas y proyectos, fomentando la creación de organizaciones, redes y tejidos sociales, que aumenten la capacidad de los ciudadanos y de los grupos sociales para gestionar sus propios asuntos y para intervenir en la negociación con el sector público. Sin embargo, como ya también se planteó en un inicio, considero que es cuestionable el pensar que la Participación Ciudadana Efectiva fomenta el control ciudadano sobre el desarrollo de las políticas locales, dando como resultado la promoción y eficacia en las Políticas de Desarrollo Social. Pero para dar respuesta, es necesario definir qué vamos a entender por participación ciudadana efectiva.

Sobre la efectividad de la participación ciudadana en políticas públicas retomo el documento base de la investigación original de la Universidad Autónoma Metropolitana para el CONACYT, donde en éste se define como: **la concordancia entre la intencionalidad original y los resultados obtenidos; su valoración se da a partir de la posibilidad de comparar diversas alternativas, identificando ventajas y desventajas de las diversas estrategias en aras de ampliar el espacio de lo público.**⁴⁹

Por lo tanto, la propuesta que presenta el *Documento Base* con relación a la participación efectiva, ubica como objeto de análisis el proceso (estrategia), más que el impacto, es decir, no se trata, únicamente, de valorar el grado de resolución del problema público que da origen a la o el

⁴⁹ UAM – X. *Esquema Documento Base Seminario*. México; 2005. 16 pp.

conjunto de las acciones, para eso existen métodos propios de la evaluación de políticas públicas (costo-eficacia, costo-beneficio, balance social y por supuesto evaluación de impacto, etc.), sino de resaltar aquellos aspectos que han posibilitado imprimir a ese conjunto de acciones guiadas por objetivos claramente definidos, un carácter realmente participativo, democrático y público.

Es importante resaltar que la participación ciudadana efectiva es un proceso político de incidencia, entendiendo incidencia como el proceso consciente e intencionado de la ciudadanía para influir, persuadir o afectar decisiones de élites institucionales que generen un cambio en los cursos de acción⁵⁰, que rebasa las tareas de planeación, en donde la construcción de indicadores es diversa; así, por ejemplo, en el documento base se retoma a Graizman plantea.⁵¹

El impacto o resultado de la asignación de recursos y dotación de bienes y servicios, en función de la capacidad comunitaria de influir en las decisiones y acciones públicas al respecto, puede ser evaluado o medido, y en todo caso fomentado o inducido, a partir de:

- *La habilidad del activismo local para lograr que la asignación y la dotación de servicios públicos se hagan de acuerdo con la demanda colectiva con base en la expresión de los deseos locales.*
- *El grado en que la descentralización impulsa el desarrollo de comunidades políticas locales;*
y
- *El grado en que las acciones públicas tienen resultados redistributivos en términos políticos: redistribución del poder a favor de la comunidad local, y económicos: redistribución del ingreso real a favor de los pobres⁵²*

A lo que añadido, y de acuerdo con las características anteriores, que “una participación ciudadana eficiente es aquella que logra generar espacios de deliberación, incremento en los niveles de participación, y por lo tanto control social consciente e intencionado en la hechura de políticas públicas eficaces”.

⁵⁰ En UAM-X, Op cit. p.12

⁵¹ *Ibid.* p. 12

⁵² Graizbord

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El objetivo del siguiente capítulo, es dar cuenta de algunos antecedentes de cómo la participación ciudadana va tomando importancia para la construcción de una democracia que supone la existencia de una pluralidad de formas de vida y opiniones en la sociedad, la cual no sólo debe ser mantenida, sino fortalecida como el signo más evidente de la salud política de una sociedad.

Amplias capas en México reclaman un nuevo tipo de Estado. Muchas fuerzas políticas así lo han entendido. Las modalidades del Estado mexicano posrevolucionario siempre fueron diseñadas desde la cúpula del poder. A finales del siglo XX, ya no es posible dejar fuera a la compleja diversidad de la sociedad mexicana en ese empeño reformador. En los años ochenta, fue evidente el agotamiento de un Estado que había sido eficaz desde la cuarta década. Había privilegiado la constitución de una burguesía nacional: se apoyó en los controles corporativos creados previamente y afinados en los cincuenta. Obreros, campesinos, burócratas y sectores profesionales y populares de todo tipo estuvieron perfectamente encuadrados, medianamente recompensados y abiertamente subordinados.

El Estado de derecho que se planteó construir es el que respete la autonomía de la persona y la legitimidad de las expectativas sociales. El poder político tiene que ser plenamente visible para que se eviten infracciones. De manera que actualmente se demanda la verdadera separación de poderes, su equilibrio, todo esto basado en un nuevo consenso social. Éste implica que en la diversidad de derechos se tenga en cuenta, una legalidad vigente, un espacio público para la acción colectiva y la posibilidad real del ejercicio de los derechos políticos sin simulaciones.

Los ciudadanos ya no admitían que fuera el gobierno el que quisiera definir la nacionalidad, los derechos políticos, la misma ciudadanía. Los ciudadanos comenzaron a exigir que sus derechos sean reconocidos y garantizados por las instituciones públicas. Se demandaba el respeto de los ciudadanos a la información en contra de los grandes poderes de los medios de comunicación. Al Estado se le comenzaron a exigir programas eficientes para la prevención de catástrofes, que salvaguarden la seguridad de la sociedad, que respeten escrupulosamente los derechos humanos, y que a éstos los vigilen instancias realmente civiles; para mantener una actitud tolerante y justa. Se hablaba de asignarle un papel importante en la colaboración de la construcción de una cultura

cívica verdaderamente plural, democrática y equitativa de tal manera que la voluntad popular encontrara cauces de representación auténtica.

Se aludía constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invocó la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes y para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

De manera que la ciudadanía se ha visto en la necesidad de organizarse comúnmente en el denominado tercer sector u Organizaciones no gubernamentales (ONG'S) y Organizaciones Civiles (OCs)⁵³, para incidir en las decisiones políticas que beneficien el desarrollo social.

Por un lado, urgía la transición, por otro, aun no hay un camino claro para lograrla. Nuestra transición a la mexicana está bastante detenida. De manera que lo que falta en nuestra transición son los ciudadanos y su participación activa. En Chile, España y Sudáfrica, los ciudadanos estaban a favor de la transición, era una demanda mayoritaria de la población. En México no era hasta los ochentas, porque los partidos se habían limitado al discurso político electoral a las prerrogativas y no habían de los temas civiles. (Sodi; 1999)

Partiendo del supuesto de que la eficacia de los gobiernos depende cada vez más de su interacción con la sociedad, el papel de la participación ciudadana puede desplegar más su creatividad en el ámbito local⁵⁴.

El interés por la gobernabilidad se inició en México con los primeros gobiernos de alternancia,⁵⁵ y se acentuó notablemente tras la victoria de Fox en las elecciones del 2 de julio de 2000. Antes, el debate público giraba en torno a la democracia como forma de gobierno; en concreto, acerca de si existía más o menos democracia. Después del 2 de julio comenzó a discutirse sobre la manera de gobernar: si reflejaba ésta otro tipo de gobernabilidad o si se repetían los viejos mecanismos aunque con diferente envoltura.

⁵³ Véase Marco Teórico.

⁵⁴ Roberto Ortega Lomelín en su obra *Federalismo y Municipio*, son las bases del desarrollo de toda autonomía local, pues en su esencia está la identidad cultural de las diversas comunidades. Si el municipio tiene siempre una personalidad propia y perdurable, el Federalismo es el conductor de estrategias que combate desigualdades, distribuye recursos, activa la participación social y moderniza las instituciones políticas.

⁵⁵ Aziz Nassif, Alberto y Alonso Sánchez, Jorge. 2001. *Del viejo orden a los gobiernos de alternancia*. En prensa, pág. 29.

Para el análisis de la gobernabilidad, Azíz⁵⁶ destaca la importancia de contar con unos parámetros a modo de guía. El autor propone la perspectiva de Tomassini⁵⁷, que organiza el problema en base a tres círculos concéntricos:

- El primero se refiere a "la eficiencia, la predecibilidad, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad del sector económico del gobierno (...) la capacidad del gobierno para aplicar las políticas económicas, administrar el presupuesto y ejecutar proyectos de inversión"⁵⁸.
- El segundo tiene que ver con el manejo de la sociedad, el "mantenimiento del Estado de derecho, la juridicidad de las actuaciones públicas, la elección del régimen político, el gobierno interior, la función legislativa, la administración de justicia, la administración urbana, la gestión de los intereses regionales y locales, la seguridad ciudadana, y el control del terrorismo"⁵⁹ (para el caso de México podría traducirse como crimen organizado, nos sugiere Asís⁶⁰).
- El tercero trata de la relación del Estado con la sociedad, de manera que sea factible contar con un consenso para gobernar de forma legítima, estable y eficiente. "Supone un amplio diálogo entre el gobierno, el sector privado, el mercado, la sociedad civil y las comunidades locales. Ello incluye el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil creadas para manejar asuntos de interés público, directamente o en asociación con el gobierno (...) la práctica del gradualismo, la negociación y la convergencia"⁶¹.

La participación de los ciudadanos y sus organizaciones contribuye de manera invaluable a consolidar los principios de la legitimidad y la gobernabilidad democráticas. Es, asimismo el mejor aliado en la búsqueda de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Además, asegura la pertinencia de las políticas públicas y propicia su eficacia y su eficiencia. A pesar del enorme valor que tiene, la participación ciudadana no se ha extendido en nuestro país tan ampliamente como

⁵⁶ Op. cit. pág. 32.

⁵⁷ Tomassini, Luciano. 1993. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Monografías núm.9. BID, Washington, D.C. pág.5 citado por: AZIZ NASSIF, Alberto y ALONSO SÁNCHEZ, Jorge. 2001. Op. Cit.

⁵⁸ Op. cit. pág. 5.

⁵⁹ Op. cit. pág. 5.

⁶⁰ Tomassini, Luciano, 1993, citado por AZIZ, 2001, op. cit. pág. 33.

⁶¹ Olvera, Alberto, 2001, *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de alianza cívica en México*. Cuadernos de la sociedad Civil No. 6, Sociedad Civil y gobernabilidad en México, Universidad Veracruzana.

sería deseable. Tampoco se aprovecha en forma óptima su potencial en aquellos ámbitos donde se está desarrollando.⁶²

La participación de la sociedad civil en la vida pública ha sido uno de los factores principales de nuestra transición democrática, por lo que actualmente es uno de los rasgos centrales de nuestra democracia.

Revisando la historia del país, la participación en el México del último siglo puede verse en varias etapas. Comenzando con el proceso de centralización del poder en la figura presidencial. Donde las relaciones e interacciones de poder son personalizadas; la base para la toma de decisiones es el acuerdo entre actores políticos, principalmente los gobernadores de los Estados, muchos de ellos revolucionarios que volvieron a sus tierras para ejercer el mando y que, por ello, se mantuvieron independientes del Ejecutivo Federal.

Posteriormente con el gobierno de Cárdenas, la organización social se llevó a cabo de manera corporativa. Obreros, campesinos y empresarios fueron reunidos en cámaras, sindicatos y organizaciones gremiales. La figura presidencial adquirió entonces, total preeminencia.

Ya en un periodo reciente se observó un debilitamiento de las estructuras corporativas y el fortalecimiento de un aparato tecnocrático, de tal suerte que la participación social – caracterizada por ser formal – tenía como principal función la de legitimar decisiones previas a cualquier deliberación.

Este periodo se distingue por una participación formalista acompañada de un debilitamiento creciente de los actores sociales tradicionales que fueron perdiendo su capacidad de garantizar la legitimidad de las decisiones copulares. Al mismo tiempo, de fueron gestando movimientos independientes.

⁶² Taller de análisis sobre la Participación Ciudadana en Políticas Públicas, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana (2001). Para ratificar su relación con la ciudadanía, favorecer el fortalecimiento de sus organizaciones e impulsar su participación en las políticas públicas, el Presidente de la República Vicente Fox, creó la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana. Cuyo objetivo es promover el análisis de los esquemas de participación existentes, evaluar los órganos en los que tiene lugar la participación, los canales que la hacen posible, los procedimientos y las normas que la materializan, convocando a reuniones periódicas con representantes de distintas entidades y dependencias del gobierno federal.

2.1 CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA

La idea de implicación política siempre ha levantado sospechas entre los conservadores, que creían -y creen- que la participación intensiva de la ciudadanía divide profundamente a la sociedad en demandas, ambiciones y necesidades excluyentes. Por lo demás, las masas de ciudadanos serían, en ese supuesto, manipuladas fácilmente por demagogos, como, por ejemplo, ocurrió en los años de la república de Weimar. Y, en este caso, los índices de participación señalarían, no a la fortaleza, sino precisamente, a la debilidad del régimen democrático. La alta participación sería, pues, señal de insatisfacción o de deslegitimación del sistema e impactaría negativamente en la gobernabilidad.

Todo ello, según esta perspectiva, aconsejaría como más razonable para lograr gobernabilidad el uso de herramientas tales como la representación, los políticos profesionales y expertos. El sistema representativo proveería de salidas a estas dificultades mediante la interposición de unas elites encargadas de agregar y articular intereses y demandas. Después de todo, lo importante para el liberal, en este caso, sería garantizar el ejercicio de la libertad individual, no la participación o el juicio político ciudadano.

Así, para la tradición liberal-conservadora se trataría de dar cabida al individualismo moderno, comprendiendo la democracia no como una forma de vida participativa, sino como un conjunto de instituciones y mecanismos que garantizaran a cada individuo la posibilidad de realizar sus intereses sin interferencia o con el mínimo de interferencia posible.

Cada uno, movido por el autointerés, tratará de promocionar sus deseos, conectarlos con los de otros y hacerlos presentes, mediante agregación, en el proceso de toma de decisiones. Y, así por ejemplo, los partidos políticos serían maquinarias, no de participación, sino de articulación y agregación de intereses. El bien público consistiría en el total (o el máximo) de los intereses individuales seleccionados y agregados de acuerdo con algún principio legítimo justificable (por ejemplo, el principio de mayoría).

El tipo de ciudadano que se promueve desde esta visión está alejado del ideal participativo. Se supone, además, que el ciudadano liberal descrito es una construcción más realista. Básicamente porque: 1) Parece más fácil comprender los propios intereses que el bien común, 2) Los incentivos para participar se hallan más ligados al egoísmo de promocionar el propio interés

que al logro del interés general, y 3) La promoción del propio interés asegura el incentivo para los mínimos de participación requeridos en una democracia . Esto conduce a la creación de una categoría de ciudadano en términos ligados a los intereses de los individuos. Como consecuencia, la actividad política y la participación pública se desincentivan al tiempo que se profesionalizan. Y esto es así, según la visión liberal, porque lo que resulta importante para la autorrealización no tiene conexión con la participación política, sino con el autodesarrollo en la esfera privada o profesional y con el control de los mecanismos de agregación de intereses. Ese control estaría ligado a la existencia de elecciones en las que los individuos, armados con el conocimiento de sus propios intereses e informados suficientemente respecto de las alternativas, eligen entre productos políticos en competición y los sujetan a su control en la elección subsiguiente. Esta comprensión de la ciudadanía no exige su participación, sino que recomienda un prudente equilibrio entre participación y apatía.

Carlos Marx ya advirtió que este cambio de acento, centrado ahora en los intereses, los derechos y las libertades individuales, acabaría concretándose bajo el capitalismo en la defensa de los derechos de propiedad, olvidando todo lo demás. Cabe mencionar que lo que Margaret Thatcher o Ronald Reagan tiene buena cuota de inspiración en el reproche marxiano: la nueva derecha enfatiza los derechos de propiedad y seguridad a expensas de la participación y la libertad política. Desde este punto de vista, de lo que se trata es de conseguir un gobierno eficiente y justo, y tal objetivo será mejor servido por un pequeño grupo de políticos, burócratas y representantes, con el mínimo de interferencias, que por el uso generalizado de las habilidades de juicio ciudadano a través de la participación.⁶³

Dicho de otro modo: los ciudadanos de nuestras democracias no poseen juicio político ni aspiran a desarrollarlo y, para procurar gobernabilidad, estabilidad y democracia, de lo que se trata es : 1) difundir el valor de la tolerancia política entre los ciudadanos y la responsabilidad entre las elites, y 2) establecer marcos institucionales que garanticen ciertas reglas del juego. Pero en ningún caso resultaría conveniente impulsar o incentivar excesivamente la participación directa de los ciudadanos en los asuntos políticos. De hecho, el establecimiento institucional de canales de participación, que raramente son utilizados por la ciudadanía, refuerza este prejuicio liberal: el equilibrio entre participación moderada y apatía, unido a reglas de tolerancia y protección de derechos, produce gobernabilidad; la incentivación de la participación extensiva produce inestabilidad, intolerancia, sobrecarga del sistema, etc.

⁶³ Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*. México: Taurus – Santillana, 2002. 314 pág.

En contraposición a la perspectiva liberal-conservadora, la democrático-participativa intenta, precisamente, incentivar la participación y, a través de ella, desarrollar el juicio político ciudadano.

Allí donde hayan de tomarse decisiones que afecten a la colectividad, la participación ciudadana se convierte en el mejor método (o el más legítimo) para hacerlo. Y no es únicamente que la participación garantice el autogobierno colectivo y, por ende, aumente la gobernabilidad. Además, como ya se ha aludido más arriba, produce efectos políticos beneficiosos ligados a la idea de autodesarrollo de los individuos. Para los griegos era la participación en el autogobierno la que convertía a los seres humanos en dignos de tal nombre. La discusión, la competencia pública y la deliberación en común de ciudadanos iguales colaboraban a la dignidad de los participantes y a la construcción ordenada y pacífica del bien colectivo. Para los humanistas del Renacimiento el compromiso con la vida activa constituía el vínculo comunitario creador de virtud cívica. Para Tocqueville, en fin, la implicación ciudadana en todo tipo de asociaciones (civiles, sociales, políticas, económicas, recreativas, etc.) constituía un rasgo distintivo del régimen democrático.

Dicho de otro modo, existe una conexión interna entre participación, democracia y soberanía popular, por un lado, y derechos, individualismo y representación, por otro. Esa conexión se apreciaría, por ejemplo, en el hecho de que estas últimas constituyen precisamente las condiciones legal-institucionales bajo las cuales las variadas formas de participación y deliberación política conjunta pueden hacerse efectivas.

En esta etapa de fin de milenio que hace coincidir la universalización de la democracia liberal con altísimos grados de corrupción política y de deslegitimación de los sistemas, el demócrata participativo ve en la implicación política de la ciudadanía la única salida. Es hoy casi un lugar común en muchos sistemas democráticos la idea de que resulta necesario reforzar la sociedad civil y los lazos cívicos que ésta crea. El demócrata participativo aspira a seguir esa línea y a construir nuevos y variados ámbitos de participación democrática institucional y no institucional.

Así pues, la participación en la tradición democrático-participativa no debe ser entendida en términos exclusivamente institucionales o ligada de manera excesiva a los partidos como canales de participación. Sin embargo, su valor esencial como mecanismo de educación cívica quedaría intocado para esta perspectiva, pese a las dificultades de convertir en prácticas institucionales lo que se extiende a otros ámbitos no institucionales de tomas de decisión. De hecho, hay quien opina que esos nuevos lugares de participación, tales como el movimiento feminista o el movimiento

ecologista, pueden resultar de enorme importancia para el desarrollo de una ciudadanía crítica y con capacidad de juicio autónomo.

En estas condiciones, la existencia de un marco que favorezca una participación ciudadana efectiva, por un lado, hace partícipes de las decisiones a los propios ciudadanos, posibilitando el ensanchamiento de la democracia. Por el otro, permite una actuación eficiente de los órganos del Estado encargados de tomar decisiones públicas, toda vez que se toma conocimiento de los distintos intereses en juego, del grado de aceptación de las medidas y se perfeccionan técnicamente las decisiones con aportes externos. La participación ciudadana, como eje central de un régimen democrático moderno, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. Una relación de cooperación Estado- individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter receptivo, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable.

La transición hacia la democracia en México se sustenta en la participación ciudadana: organizaciones, grupos e individuos que se suman a la nueva relación Sociedad-Gobierno como sujetos en pleno uso de sus derechos. Implica también una interacción dinámica entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y entre los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Estas son dos vertientes operativas fundamentales de la Reforma del Estado y del Nuevo Federalismo⁶⁴. Alcanzar un nuevo equilibrio de poderes, de nuevos y más efectivos controles constitucionales y de un esquema efectivo de rendición de cuentas. Se trata de una profunda reforma del poder político, para que ningún Poder controle al otro Poder.

La búsqueda renovada de un federalismo activo y comprometido se da en razón del objetivo de consolidar, sobre bases de corresponsabilidad y redistribución de competencias, la relación entre Gobierno Federal, Estados y Municipios, y hacer más propicia y efectiva la acción

⁶⁴ , Luis Aguilar, en su trabajo Hacia un Nuevo Federalismo, considera que "el ordenamiento federativo es superior al ordenamiento unitario en la tarea de cumplir las funciones del Gobierno de la República." Es decir, el hecho de que "muchos centros institucionales de decisión gubernamental, entre sí autónomos y articulados, constituyen una estrategia de organización política superior respecto de un arreglo centralista con un centro de decisión único y uniformador."

ciudadana en la práctica del gobierno democrático. Es decir, revalidar un federalismo que le regrese a los Estados y Municipios la vida propia, en función de dos ejes: la autonomía política a los gobiernos locales; y la autonomía fiscal a partir de una utilización y distribución más equitativa de las participaciones.⁶⁵

Hacia una cultura política plural y participativa

El dilema entre legitimidad y eficacia; una tensión que plantea la necesidad de evolucionar hacia una cultura política plural y participativa, así como una visión de largo plazo en las propuestas partidarias. En general, la discusión sobre la alternancia se ha mantenido en este nivel; mientras las críticas hacia el PAN se centran en que sus pretensiones de honestidad no están acompañadas por capacidades que muestren su vocación de gobierno, los señalamientos hacia el PRI son al revés: son capaces pero su falta de honestidad redundante en un déficit de legitimidad; y, por otra parte, al PRD se le cuestiona por el lado de la eficacia, por pretender instaurar una democracia que no se corresponde con las posibilidades de satisfacción de demandas del modelo económico.

Asimismo, los partidos tienen, por ahora sólo en algunos estados, la posibilidad de evolucionar hacia formas de cultura participativa y de fomentar la pluralidad que les permita superar algunos de los problemas originales de su respectiva formación, a través de los tres instrumentos que propician formas directas de participación ciudadana: el Plebiscito, la Iniciativa Popular y el Referéndum. Por último, la visión corto placista partidaria, hace que las sociedades locales pierdan la credibilidad en la capacidad de proyecto de los partidos, en la medida que los éxitos coyunturales que estos puedan mostrar no estén sustentados en tendencias políticas de Estado, que sitúen los fenómenos locales en la dimensión nacional y global.

⁶⁵ Para Aguilar, los argumentos o valores que sustentan la superioridad del federalismo son claros: la autonomía política; la participación ciudadana; la dinámica comunitaria; y la eficiencia y la equidad en la prestación de los servicios públicos. Todos son, en su opinión, "defendibles, justificables y dignos", y convergen en "un federalismo cooperativo intergubernamental, basado en autonomías legales y democráticas de cada orden de gobierno." Esto, con el fin de lograr una atención más eficaz y propicia a los problemas y necesidades de las comunidades.

Participación y Ciudadanía

En primer lugar, el estudio de la participación debe considerarse como una forma de acción colectiva especialmente significativa en los sistemas democráticos. Ello permite que el análisis de la participación se beneficie con las aportaciones teóricas y los avances en el estudio de la movilización social y, en concreto, con el análisis de los movimientos sociales. Hay que optar por la superación de las antiguas divisiones entre formas de participación convencional y no convencional que no logran ya dar cuenta de la complejidad de este fenómeno en las sociedades contemporáneas, y tratar de superar las propuestas tanto de la perspectiva pluralista como de los enfoques de la acción racional. En consecuencia, se pretende integrar en un mismo esquema los distintos factores que caracterizan a la participación: la racionalidad, los elementos normativos y los de identidad, admitiendo la existencia de complejas interrelaciones entre ellas.

Pero además, en nuestro objeto de estudio hay que recordar que el concepto de participación política es un pilar de la noción de democracia. De hecho, estamos hablando de uno de los principios abstractos sobre los que se asientan las democracias liberales y, al tiempo, de la representación normativa en la que éstas hallan su legitimidad.

Pero a todo esto, quién participa, pues desde luego que la ciudadanía, la cual como categoría política puede considerarse en torno a tres dimensiones:

- 1.- La ciudadanía se identifica con los derechos - civiles, políticos y sociales- cuya dinámica cambiante lleva a una ampliación o a una restricción.
- 2.- La ciudadanía es pertenencia a la comunidad política.
- 3.- La ciudadanía es participación, en la que derechos significa no solo su letra legal sino su ejercicio efectivo y en la que pertenencia es asimismo participación en la construcción de una identidad y de un orden político democrático.

Turner desarrolla una definición de ciudadanía que trasciende el marco jurídico. Enfatiza la idea de práctica en función de evitar una definición jurídica o estatal de la ciudadanía tan solo como una colección de derechos y obligaciones. Para él la palabra *prácticas* debería ayudar a comprender la dinámica construcción de la ciudadanía, que cambia históricamente como consecuencia de las luchas políticas. Desde estas perspectivas, la ciudadanía se conforma por dos dimensiones: titularidad, que implica existencia legal de los derechos propios de los ciudadanos, y provisión, referida al acceso real a los beneficios (sean bienes materiales o simbólicos) de los que se tiene titularidad.

2.2 PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

En un país como México, la pobreza es punto nodal de atención de la política social; el problema es que esta última fue usada durante muchos sexenios como soporte alternativo a la legitimidad electoral; recientemente como tapón insuficiente de los límites de la política económica. Las acciones frente a los pobres paradójicamente deslegitimaron muchas veces las políticas sociales.

Un proyecto coherente con la reforma de mercado de la política social iniciada en el periodo de Ernesto Zedillo y que implicaría ampliar y completar las políticas de transferencias de recursos directos a los pobres, como el Progresá, impulsar la inversión en infraestructura privada en el Sur-Sureste, y buscar la resolución de los problemas financieros del IMSS y el ISSSTE. En este proyecto de política social no está incluida la cuestión salarial. Este proyecto cuenta con un fuerte apoyo teórico del Banco Mundial. El problema de este proyecto es que difícilmente superaría la nueva fragmentación implícita en la política social vigente.

"La falta de proyecto sólido de transformación de la política social y de combate a la pobreza, podría llevar a la inercia, lo que no es un escenario muy prometedor. La inercia significaría no resolver durablemente (o no encaminarse hacia ello) el problema de la pobreza y de la debilidad del sistema de seguridad social en México. El sistema de regulación social frente a la pobreza ya ha mostrado sus límites en el México de fin de siglo; en el inicio de una nueva etapa democrática, el nuevo gobierno podría enfrentar problemas de legitimidad social acentuados por las expectativas no cubiertas. Frustración e inercia social podrían conducir a problemas de gobernabilidad."⁶⁶

El proyecto de política social que predomina en nuestros días busca dar prioridad a la descentralización y participación ciudadana. En la esfera social busca mejorar la calidad de vida y reducir la inequidad social, y por último, en la esfera económica, se compromete a impulsar el desarrollo sustentable.

Así mismo, los retos para la política social consisten en establecer prioridades y darle sentido, pertinencia, orden, calidad y organicidad a los múltiples recursos que actualmente están comprometidos en la presentación de servicios sociales públicos para lograr mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; en ampliar la cobertura de varios servicios e iniciar otros que permitan enfrentar la profunda desigualdad, la iniquidad y la problemática psicosocial; igualmente, en

⁶⁶ Enrique Valencia Lomeli. *Límites y posibilidades de la actual política social (governabilidad y legitimidad social de la democracia)*. Universidad de Guadalajara.

encontrar modelos alternativos que conduzcan en el mediano plazo, a proporcionar en forma compartida seguridades básicas para las personas y las familias ante las eventualidades del desempleo, la pobreza, la enfermedad, las catástrofes naturales, entre muchas otras.

2.3 SOCIEDAD CIVIL Y ORGANIZACIONES CIVILES

En la década de los ochentas, los diferentes movimientos sociales en México fueron de los más aguerridos y combativos abanderando por ejemplo la defensa de áreas naturales del país, injusticias sociales y luchando contra el instalado corporativismo, que a diferencia de los movimientos conservacionistas del primer mundo, en América Latina estos grupos incorporaron en sus visiones aspectos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales para lograr el aprovechamiento adecuado de los recursos que hoy conocemos como desarrollo sustentable.

Hay que decir que la sociedad civil sigue una "política de la influencia, es decir, de presión indirecta sobre el sistema político, que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento"⁶⁷. Los movimientos sociales, las asociaciones civiles, los grupos informales y los individuos influyentes en la opinión pública, fundamentalmente buscan el reconocimiento, es decir, la aceptación pública y la eventual institucionalización de sus demandas⁶⁸; especialmente las organizaciones cívicas y los movimientos prodemocráticos, cuyos objetivos y acciones se consideran de interés público. Uno de sus objetivos es incidir en las políticas públicas, a través de propuestas y de reuniones de discusión con grupos y redes de organizaciones, sobre puntos concretos de programas de política social. La sociedad civil reclama participar en el debate público sobre propuestas de programas sociales y apertura de espacios institucionales.

Los intentos de las organizaciones sociales por influir en las políticas gubernamentales no son nuevos. Hace unos cuantos años que estos intentos se han hecho más sistemáticos. Es importante destacar la existencia del marco regulador de la sociedad civil en México mediante la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Fomento de la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Aunque importantes estas normativas tienden a ser generales en cuanto a la

⁶⁷ Olvera, Alberto, 1999, *La Sociedad Civil, de la teoría a la realidad*, Colegio de México, pág. 343

⁶⁸ Ver, Hernández, Luis "Las Coordinadoras de Masas. Diez años de trincheras" en *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, julio-agosto 1990, núm 36.

participación de la sociedad civil. La primera normativa deja muy claro la participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas propuestas y acciones públicas en el Desarrollo Social, así como el marco en el que las organizaciones civiles pueden recibir fondos para operar programas sociales (art. 62 y 64. Ley General de Desarrollo Social).⁶⁹

La segunda normativa, Ley de Fomento de la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, exponen las actividades de éstas en el capítulo 5. Además, en los artículos 6 y 7, se establecen los derechos y los apoyos y estímulos del Gobierno federal.⁷⁰

Una parte de los grupos organizados de la sociedad no se incorpora a la fase política partidaria y decide mantener autonomía del Estado y de los partidos. Un grupo de organizaciones se articularon en el marco de los derechos humanos y políticos; esto dotó de identidad al movimiento ciudadano y los situó como actores, no neutrales pero sí imparciales, comprometidos con la democracia⁷¹. Estos movimientos sociales los llama Olvera pro-democráticos⁷². La nueva tendencia a partir de los noventa es la formación de redes⁷³ temáticas, nacionales, de organizaciones pluriclases e intersectoriales. Existen organizaciones participantes de redes que están poniendo el acento en la búsqueda de una mayor incidencia en las decisiones sobre políticas sociales, a través de la elaboración de propuestas alternativas que procuren contribuir al bienestar social, combatan la pobreza o, como definieron en una reunión reciente, se comprometan "con el desarrollo social justo y equitativo"⁷⁴.

En la alternancia política lograda en 2000, es importante reconocer la contribución de estos grupos organizados de la sociedad, mediante acciones en los últimos años tales como: la vigilancia electoral, la lucha por el respeto al voto, la capacitación, o la información y concientización de grupos rurales y urbanos en diferentes regiones del país.

En la coyuntura electoral de 2000, diversas organizaciones tanto sociales como civiles se propusieron discutir con el objetivo de "construir consensos sobre problemas y oportunidades de la relación sociedad civil-gobierno en diferentes contextos políticos, para aportar una agenda común

⁶⁹ Ley general de Desarrollo Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, entra en vigor el 21 de enero de 2004.

⁷⁰ Ley General de Promoción a la participación de la Sociedad Civil. México, D. F.

⁷¹ Olvera, Alberto, 2001-1 op. cit. p.44

⁷² Como: Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos: Todos los derechos para Todos, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Acuerdo Nacional por la Democracia y Alianza Cívica entre otros.

⁷³ Bautista, José, 2001 "Las organizaciones civiles ante el gobierno de Fox," *Avances*, Iteso. P.105.

⁷⁴ Convocatoria al Foro Nacional "Participación Política de la Sociedad Civil", 10 y 11 de septiembre de 1999, Centro Cultural San Ángel, San Ángel, México D.F. Convocan: Alianza Cívica, Convergencia, Ceaal y Cencos.

nacional y diferenciada de las Organizaciones Civiles hacia el 2000⁷⁵, entendido como año electoral. Se trabaja por formular agendas ciudadanas para comprometer a los candidatos en los aspectos sociales, económicos y políticos de la transición democrática. Estos aspectos se encuentran sintetizados en los planteamientos de poder ciudadano.

Mientras unos destacan las oportunidades que se abrieron en la alternancia y que hay que saber aprovechar (Alianza Cívica, Causa Ciudadana), otros resaltan las amenazas que se deben enfrentar (Movimiento Ciudadano por la Democracia, Red Todos los Derechos para Todos, Centro Agustín Pro).

Dentro de la discusión, un grupo significativo de miembros de organizaciones y redes coincide en considerar como oportunidades las siguientes⁷⁶:

- Es posible avanzar en la lucha contra la corrupción.
- El escenario es favorable para la incidencia y la interlocución de las organizaciones sociales y civiles.
- Posibilidades para nuevos liderazgos de la sociedad civil y para que ésta se fortalezca como actor público.
- Apertura de espacios de participación en el nuevo gobierno.

Por otro lado, señalan las siguientes amenazas:

- Riesgo de derechización y radicalización de ciertos grupos.
- Riesgo de continuismo, sobre todo en lo económico y en lo social.
- Posibilidades de ingobernabilidad producto de la polarización social, conflictos entre los partidos y dentro del gobierno.
- Que la sociedad civil no aproveche el espacio, que se polarice y se fraccione.
- Caudillismo presidencial.
- Cierre de espacios y apropiación de la sociedad civil (nuevo corporativismo de Estado)
- Parálisis en el congreso, producto de la polarización de intereses.
- Crisis de la izquierda como proyecto alternativo.

⁷⁵ Bautista, José, 2001, op. cit. págs. 110, 111.

⁷⁶ Bautista, José, 2001, op. cit. pág. 111.

En el campo de la política social hay un abanico amplio de posibilidades que se están construyendo en las que podemos asumir un rol proactivo y facilitador de sinergias: los proyectos de coinversión, los consejos ciudadanos, o la vigilancia del uso de los recursos, entre otros. Especialmente el acceso a recursos públicos por parte de las organizaciones, tanto como ejercicio de un derecho y expresión de corresponsabilidad, como en la construcción de procedimientos que faciliten la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia. El acceso a recursos públicos no implica la privatización de éstos sino su mejor proyección en la atención a las necesidades sociales.

En resumen, las organizaciones manifiestan su interés por definir políticas de Estado (superar la tentación de quedarse en los programas inmediatistas y espectaculares que tienen como fin último ganar simpatías entre la población para fines electorales). En el entendido de que estas políticas económicas, sociales y políticas de Estado deben contribuir a la construcción de ciudadanía y reconstrucción del tejido social comunitario.

En este contexto, el reto para la sociedad civil es incidir en la definición de políticas públicas, participando en las instancias de discusión pública con el gobierno para impulsar los programas que den alternativas a las problemáticas definidas colectivamente. Así podrían recibir impulso las organizaciones que se dedican no sólo a realizar acciones de asistencia sino también de capacitación, producción, o prestación de servicios diversos. Una tarea pendiente sería lograr la vinculación entre organizaciones similares o que realicen acciones complementarias, para romper con el aislamiento. Esto ayudaría a reforzar los tejidos sociales o dicho de otra manera, el capital social requerido para enfrentar los problemas del desarrollo. En esta dinámica se detecta una tendencia hacia la integración de redes, que a su vez se interrelacionan con otras redes y que se abren a una pluralidad cada vez mayor que converge en determinados acuerdos.

La estrategia que parece perfilarse, en algunos grupos organizados de la sociedad, se ubica entre la resistencia y la participación en acciones con el nuevo gobierno, promoviendo la articulación de agendas y de propuestas ciudadanas que fortalezcan la capacidad de incidencia en las políticas públicas, en los planes de gobierno y en los presupuestos.

De acuerdo con Bautista, además de la profesionalización se ve necesaria la revisión del caudillismo, del centralismo, la escasa institucionalización y la democratización en la toma de decisiones que se observa en buena parte de las organizaciones civiles. Estos temas debieran formar parte importante de las agendas internas de estos organismos. Atender las deficiencias internas de las organizaciones civiles y aprovechar la capacidad instalada en ellas para renovarse y aprender de las experiencias propias y de los demás, será una tarea central.

Como tratamos de insistir, los retos hacia una gobernabilidad democrática no sólo son del polo gubernamental sino también del polo de las organizaciones civiles. La consolidación de un capital social requerirá, pues, de la participación de todos los actores en busca de una nueva gobernabilidad democrática. En México esto se traduciría en romper las desconfianzas mutuas, los ideologismos y el aislamiento tanto del gobierno como de las organizaciones ciudadanas.

Bajo este escenario, podemos ubicar una tendencia en México, a partir del redescubrimiento del Estado de Derecho – la ley como principio de coordinación y convivencia en sociedades libres y abiertas -, el despertar de la ciudadanía y sociedad civil.

CAPITULO 3.

PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE CUQUÍO, JALISCO

3.1 CARACTERÍSTICAS Y DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS; CUQUÍO, JALISCO

El significado de Cuquío ha dado lugar a una serie de interpretaciones que pueden ser parecidas o contradictorias. En este caso mencionaremos sólo dos:

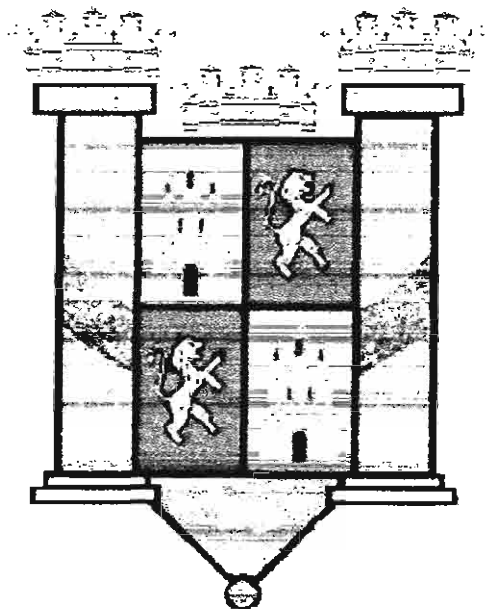
Etimológicamente el nombre de Cuquío se deriva de la palabra Cuixui, que significa milano, y se interpreta como "lugar de milanos", o en tarasco cuquio "lugar de sapos".

Cuauhquioc, que **literalmente** significa: en donde hay qurote de madera, o bien, metafóricamente hablando, en donde hay corazón de madera, porque el qurote nace en el centro del maguey

Este es el Escudo Oficial, inspirado en las armas de Castilla y de León, que durante la época colonial distinguió a la Corregiduría de Cuquío como lugar de importancia regional.

Las coronas simbolizan a la conquista de este territorio.

Las dos columnas de Hércules figuran los dos imperios de América y Europa.



La figura del cordero representa a la religión católica.

Los dos castillos y leones alternados representan la unión de los antiguos condados, después reinos de Castilla y de León.

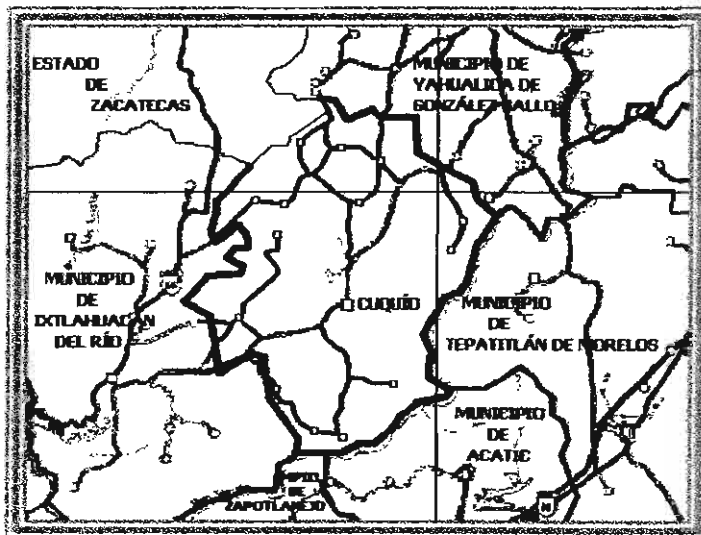
La banda con la divisa Plus Ultra alude al descubrimiento de América o Nuevo Mundo.

Según datos proporcionados por el H. Ayuntamiento de Cuquío 1992-1995, la aprobación de este escudo como representativo del municipio ocurrió entre los años 1980 a 1982 y a partir de la administración municipal del trienio 1989-1992, se inició el uso del escudo como emblema de Cuquío y se imprimió en la papelería oficial.

En la **Historia de Cuquío** se distinguen como los principales datos históricos que:

- Terminada la Guerra de Salitre en 1510, los tarascos excursionaron varias veces a estos valles y fundaron la población, llamándola Cuquío.
- Cuquío fue conquistado por Nuño Beltrán de Guzmán a principios de 1530.
- En el decreto del 27 de marzo de 1824 se constituye en departamento del Estado y tiene categoría de villa.
- En el decreto del 13 de marzo de 1837 se dispone que Cuquío sea cabecera de partido.
- En 1844 se constituyó como ayuntamiento.
- En septiembre de 1846 es declarado como cabecera de departamento del Cantón de Guadalajara.

La ubicación de el municipio de Cuquío está en la Región 12 Centro del Estado de Jalisco, esto a partir de 1988 con el programa de Regionalización del Gobierno del Estado; representando el 14.99% de territorio a nivel regional. Pertenece al Distrito Electoral Federal y Local número IV, con cabecera distrital en Zapopan. Está delimitado al norte con el municipio de Yahualica de González Gallo y el Estado de Zacatecas; al sur, Zapotlanejo y Acatic; al este, Yahualica de González Gallo, Tepatitlán de Morelos y Acatic; y al oeste, Ixtlahuacán del Río. Posee una superficie de 880.96 km² representado así el 0.80% de la extensión total del Estado de Jalisco.



Mapa de ubicación del municipio de Cuquío, Jalisco.

Mapa de ubicación del municipio de Cuquío, Jalisco.

La población por edad, se representa en el siguiente cuadro:

EDAD	HABITANTES				
	AÑOS	1980	1990	1995	2000
De 0 a 14 años		8,912	7,613	6,658	6,279
De 15 a 64 años		8,712	8,824	9,267	9,668
Mayores de 65 años		830	997	1,067	1,262
No especificado		13	35	42	345

Fuente:

INEGI. X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Estado de Jalisco. México, 1984.

INEGI. Jalisco. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. México, 1991.

INEGI. Jalisco. Censos de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. México, 1996.

INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. Jalisco. Página WEB www.inegi.gob.mx. México, 2001.

El porcentaje de **población urbana y rural** del municipio, de los últimos años (hasta el año 2000) se muestra en el siguiente cuadro:

Año	Porcentaje de población	
	Urbana	Rural
1980	20.68	79.32
1990	20.69	79.30
1995	22.60	77.39
2000	23.36	76.64

Fuente:

INEGI. X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Estado de Jalisco. México, 1984.

INEGI. Jalisco. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. México, 1991.

INEGI. Jalisco. Censos de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. México, 1996.

INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. Jalisco. Página WEB www.inegi.gob.mx. México, 2001.

Según el INEGI, la población de Cuquío cuenta con **grupos étnicos** los cuales forman en 1995 el 0.05% en el municipio, hasta el año 2000 que aumentó a 0.39 % de la población en el municipio. En el año de 1995 la principal lengua indígena era la zapoteca, mientras que en el año 2000 se encuentra la maya y una no especificada, por las variaciones que ya se tienen.

De acuerdo al 2º Informe de Gobierno del Estado de Jalisco, publicado en Febrero de 2003, se muestran datos estadísticos sobre los programas federales y estatales en el municipio de Cuquío, que funcionaron durante el año 2002, como lo son:

Dependencia	Programas	Localidades
SEDESOL	-Opciones productivas en modalidades de: *Apoyo a la palabra *Programa de Empleo Temporal -Iniciativa Ciudadana 3x1	32 12 1
SAGARPA SDH	-Integración de Cadenas Productivas -Participación social para el desarrollo humano	Municipio Municipio
SECUL	-Mejor calidad de vida para todos los jaliscienses	Municipio
SEDER	-Desarrollo Sustentable -Modernización y Eficiencia en los Servicios Gubernamentales -Regionalización para el Desarrollo	Municipio Municipio Municipio
SEDEUR Estatal	-Desarrollo Sustentable -Información, investigación y financiamiento para el desarrollo	Municipio Municipio
Municipal	-Desarrollo Sustentable	Municipio

Organización del gobierno municipal

El municipio de Cuquío, según el Plan de Desarrollo Municipal (2001-2020)⁷⁷, retomado por el último presidente municipal, no cuenta con un organigrama formal bien definido, su propia estructura se ha ido adecuando a los procesos de planeación y gestión estratégicas del gobierno local y a sus condiciones internas. Además el gobierno municipal también ha estado adecuándose al contexto externo y sobre todo a las exigencias de las políticas promovidas al nivel del gobierno estatal y federal. En este caso, es a través de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco la que establece en el "Artículo 10. Los Ayuntamientos de cada Municipio del Estado se integran por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que se determinan en la ley estatal en materia

⁷⁷ H. Ayuntamiento de Cuquío, Jalisco 2001 – 2003, PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL CUQUÍO, JALISCO 2001- 2020. Agosto 2001

electoral, quienes serán electos popular y directamente mediante planillas; y permanecen en sus cargos tres años y se renuevan en su totalidad al final de cada período.”⁷⁸

El gobierno se rige actualmente por reglamentos municipales como lo son el Reglamento de Bando de Policía y Buen Gobierno y uno de mercados. Y también responde a leyes como son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Estado de Jalisco, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco en la que se señala que la estructura de este orden de gobierno estará compuesta básicamente por el Ayuntamiento como jerarquía mayor conformado por:

- un presidente municipal, como el ejecutor principal, un síndico y el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional electos popularmente y directamente por planilla;
- apoyado por el encargado de la Secretaría del ayuntamiento, un responsable de la Hacienda Pública y una Dirección de Oficialía Mayor Administrativa;
- además de los responsables de las direcciones de Obras Públicas, Catastro, Educación, Seguridad Pública, Comunicación Social y Casa de la Cultura;
- de un responsable de la Oficialía del Registro Civil y los responsables de los departamentos de Agua Potable, Aseo Público y de Promoción Económica;
- los encargados de las administraciones de Mercados, Rastro y Cementerios;
- y los encargados de las Delegaciones de La Tortuga, Las Cruces y San Juan del Monte, que son resultados de los propios cambios de la Legislación Municipal.

⁷⁸ Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en www.jalisco.gob.mx

Presidentes Municipales en Cuquío en el periodo 1980-2006

Cuadro 1.

PRESIDENTE MUNICIPAL	PERIODO	PARTIDO
José Francisco Mercado Mora	1980-1982	<u>PRI</u>
Roberto Plascencia Canales	1983-1985	<u>PRI</u>
Roberto Saavedra Gutiérrez	1986-1989	PRI
Roberto Plascencia Pérez	1989-1992	<u>PRI</u>
Dr. Héctor Manuel Figueroa	1992 - 1995	PRD
Sr. Roberto Gutiérrez	1995- 1998	PRD
Prof. José Luis Rubio	1998 – 2000	PRD
Dr. Héctor Manuel Figueroa	2000 – 2003	PRD
M. V. Cornelio González Fernández	2003 - 2006	<u>PAN</u>

Relaciones Intergubernamentales

En el año 2000 las normas que regulan la elección e integración de los Ayuntamientos en el estado de Jalisco fueron reformadas, previendo que los efectos de la totalidad de su articulado se aplicarían a partir de los gobiernos municipales electos para el período 2004-2006; pero otros procesos se hicieron vigentes desde el trienio 2001-2003.

Algunos de los aspectos más relevantes de estas reformas son:

- La desaparición de la figura del Vicepresidente Municipal a partir de los Ayuntamientos electos para el trienio 2003-2006.
- El cargo del Síndico será de elección y, por tanto, se le considerará como integrante del Ayuntamiento a partir del trienio 2003-2006.

- Garantiza la proporción 30/70 entre ambos géneros en el cargo de regidores de mayoría relativa.
- Desaparece el término Cabildo como órgano de gobierno.

Tales adecuaciones se concretaron tanto en la Ley Electoral del Estado de Jalisco como con la expedición de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, la cual derogó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco que estuvo vigente desde el año de 1984.

3.1.1 ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CUQUÍO, JALISCO

La alternancia, la democracia y la participación ciudadana en el Municipio de Cuquío tienen sus raíces en las primeras luchas campesinas a finales de los setentas. La lucha por la tenencia de la tierra, por créditos accesibles para la producción, así como por tener los servicios básicos en la mayor parte de las localidades constituyó la base de la participación en el Municipio.

Tal y como lo plantea el Plan de Desarrollo Municipal (2001 – 2020), tres son los factores importantes que intervienen en este proceso de cambio y democracia directa:

- 1) La participación – acción ciudadana promovida por el sector campesino que decide tomar parte en la vida política del municipio, que reconoce y crea capacidad para participar mediante el acceso al conocimiento y a la información, va tomando conciencia y exige el derecho a una vida digna en el campo;
- 2) Un uso eficiente de los espacios ganados con otros sectores que junto a la simpatía de ciudadanos no organizados impulsaron el encuentro y la concertación política que llevó al triunfo ciudadano en 1992 utilizando la bandera del PRD; y
- 3) Por último, el posicionamiento ciudadano, desde un gobierno democrático responsable, que estratégicamente facilitó la creación de una organización ciudadana, plural, representativa e incluyente que garantizaba la participación activa y directa de los ciudadanos: CODEMUC, con representación democrática en la mayoría de las comunidades rurales del municipio, que actualmente tiene como función principal recoger las necesidades sentidas de las comunidades rurales y de sistematizar, priorizar y gestionar la obra pública y los servicios necesarios para todo el municipio.

También existen en el Municipio de Cuquío formas de participación que son comunes en otros municipios, como son los consejos, comisiones y patronatos de participación ciudadana que han permitido conjuntamente con el Ayuntamiento y el CODEMUC, avances significativos en la operación de obras y servicios. Entre los que se encuentran:

- Comité Organizador de Fiestas Patronales
- Comité Municipal de Salud
- Comité de Fiestas Patrias
- Consejo de Participación Social en la Educación
- Consejo Agropecuario
- Consejo Técnico de Catastro Municipal
- Consejo Municipal de Protección Civil
- Comités para el Programa de Estímulos a la Educación Básica
- Comités para las Obras del Ramo 33
- Comités para el Ramo 26 (Programa Estímulos a la Producción)
- Comités como Sociedades de Producción Rural del Programa Etnias y Regiones Prioritarias.

Junto con estas organizaciones ciudadanas existen en el municipio otras organizaciones sociales con presencia en el 2003 – aparte de las antes mencionadas-, que también tienen una función primordial en el desarrollo integral del municipio, y estas son:

- Amigos de Cuquío, A. C.
- Grupos de Doble AA.
- Cooperativa de Ahorro y Crédito "Cuquío al Futuro", S. C.
- Asociación Ganadera
- Grupos Eclesiales
- Unión de Comerciantes de Cuquío, A. C. (CODECU)
- Cooperativa de Consumo Orona y su Gente
- Cooperativa de Mujeres Campesinas en Acción
- Organización Campesina Independiente de Jalisco "Manuel Ramírez" (OCIJ)

En la actualidad, la participación ciudadana en Cuquío ha jugado un papel importante en el desarrollo municipal. Por ejemplo, en la investigación realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, denominado *Capacidades de Gobierno Local para la Implementación de Programas Federales de Desarrollo Social*, reconoce que Cuquío es un municipio importante para el Estado de Jalisco, ya que éste enfrenta el reto de fortalecer la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo municipal. Por lo que es necesario consolidar e integrar los diferentes esfuerzos que realizan las diferentes instituciones públicas y privadas existentes en el municipio, en un órgano de planeación municipal fuertemente representativo que promueva el desarrollo económico, social, cultural y ambiental del municipio.

En el siguiente apartado, se revisarán los procesos de participación ciudadana en el Municipio de Cuquío, procesos que se dividirán en cuatro periodos, para de esta manera dar cuenta de los mecanismos y estrategias de participación impulsados por la población de éste municipio. Y que ha servido para hacer un análisis de participación exitosa e innovadora que puede servir como referencia para casos futuros.

3.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CUQUÍO, JALISCO

Con el presente apartado, se intentará dar cuenta del proceso de participación ciudadana en el Municipio de Cuquío, perteneciente al Estado de Jalisco. Motivo por el cual abordaré dicho caso en cuatro etapas que en términos generales se propone de la siguiente manera⁷⁹:

2.1.1 Fortalecimiento e Incremento De Organización Social. 1986-1993

2.1.2 Mantenimiento e Institucionalización. 1993-2000

2.1.3 Desgaste e Incertidumbre. 2000-2003

2.1.4 Crisis del Modelo Participativo. 2003-2005

3.2.1 FORTALECIMIENTO E INCREMENTO DE ORGANIZACIÓN SOCIAL. 1986-1993

En la segunda mitad de los 80's, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Oriente (ITESO) y de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB's) de la CECOPA, realizaron actividades de alfabetización, y concientización acerca de los derechos humanos y la participación ciudadana dando lugar a lo que sería la Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ). Esta organización apoyaba la comercialización de fertilizante, la comercialización del maíz que cosechaban pequeños productores, impulsando también el desarrollo de Sociedades de Producción Rural (SPR), además de realizar las gestiones para proyectos productivos, motivo por el cual ganó rápidamente credibilidad y legitimidad frente a la gente.

La conformación de la OCIJ, se constituyó formalmente con las comunidades Ocotic, La Esperanza, Juchitlán, San Nicolás, Teponohuasco y Contla en el año 1986.

⁷⁹ Cabe señalar que se retoma información de la tesis de Maestría en Políticas Públicas de M. Mónica Santamaría, concluida en el 2005, lo anterior debido a que recupera algunos datos recientes y que se consideran pertinentes señalar.

Las primeras líneas de trabajo fueron:

- tenencia de la tierra,
- salud,
- proyectos productivos, y
- servicios públicos.

Los parroquiales de finales de los años setenta y principios de los ochenta impulsaron las comunidades eclesiales de base y centraron sus esfuerzos en la organización de las comunidades para resolver algunas de sus necesidades. Principalmente, se atendían problemas relacionados con la condición de producción de los campesinos, "como por ejemplo tenencia de la tierra, el acaparamiento de la producción por los intermediarios, las altas tasas de interés sobre los insumos necesarios para la producción y los bajos precios que se pagaban por sus productos".⁸⁰ Sin duda hablamos de una experiencia exitosa donde de ser un movimiento campesino pasó a transformarse en una Organización Social.

En 1988 la OCJ⁸¹ decide participar en las elecciones municipales lanzando un candidato Mediante la Coalición Cardenista Jalisciense. A pesar de no haber ganado, se tuvo el 34% de la votación, además de acumular experiencia de campaña y un acercamiento mayor con la población.

La OCJ se formalizó como Sociedad Civil en 1992, en el acta constitutiva se contaban 143 socios, se proponía cambiar sus estrategias de desarrollo, ingresar a los créditos con la banca oficial y buscar recursos desde programas gubernamentales. Sus asesores coincidían en que era necesaria una estrategia regional, que tuviera mas impacto en el mejoramiento de la vida de los campesinos. Una estrategia que permitiera a los agricultores la comercialización de su producción.

⁸⁰ M. Mónica Santamaría (Tesis Maestría). *Incidencia en el Desarrollo Local: Los rendimientos de la democratización en el municipio: Estudios de caso: Cuquío, Jalisco y Huayacocotla, Veracruz*. México: UAM – X. 2005. P. 123.

⁸¹ Esta organización campesina esta ahora constituida por aproximadamente 32 Sociedades de Producción Rural (SPR), 26 Cuquío y 6 de Ixtlahuacan. También se compone del Fondo de inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural, FINCA "La Raza"; de 2 cooperativas de mujeres y la Cooperativa "Orona y su gente"

Este plan, constaba de los siguientes procesos ⁸²:

- a) Mejora en la eficiencia del proceso productivo,
- b) Mejoras en el proceso de comercialización, y
- c) Apropiarse del proceso de transformación si fuese necesario.

La OCIJ también realizó algunas propuestas para trabajar de manera organizada en las comunidades, estos proyectos regionales, generaron en sus inicios oportunidades para la participación de la población, así como la formación de grupos organizados. Con esta estrategia en marcha, la OCIJ fue ganándose la confianza de los acreedores por los pagos puntuales y la de los socios por los resultados obtenidos.

En éste mismo año, la OCIJ contendió nuevamente para la presidencia municipal obteniendo la mayoría de votos ciudadanos, ahora con bandera perredista (proceso que trataremos en el siguiente apartado).

⁸² Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos. Segundo Informe “Análisis Descriptivo de los estudios de caso”, en *Estrategias Innovadoras por parte de los destinatarios de los Programas de Desarrollo Social que contribuyen al involucramiento de las autoridades locales y a la generación de capital social*. México; 2003.

3.2.2 MANTENIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN. 1993-2000

Desarrollo local con Participación Ciudadana: CODEMUC

Gracias a la puesta en marcha de la educación comunitaria y la toma de conciencia de que la situación económica, social y política era en parte consecuencia de los gobiernos municipales anteriores, a principios de los 90, la OCIJ negocia con el PRD el uso del registro partidista para presentar al Dr. Héctor M. Figueroa Plascencia como candidato a la presidencia municipal, el cual gana las elecciones de noviembre de 1992, gracias a la logística del partido y la OCIJ que logran ganar la voluntad de los habitantes.⁸³

Tras la caída del PRI, el nuevo gobierno municipal solicitó asesoría para conformar un gobierno participativo a organizaciones tales como ACCEDE, IMDEC e ITESO.

En este proceso, surge la idea de organizar una instancia formal de participación ciudadana, que sea conformada con representantes de las localidades del municipio. Este es el proceso que lleva a la creación, en 1993 del CODEMUC (Consejo Democrático Municipal de Cuquío) el cual tiene como función principal la priorización de necesidades en obras y servicios de cada localidad; además de la vigilar que las obras se realicen de acuerdo a la planeación municipal.

El CODEMUC tiene como finalidad: garantizar a los habitantes del municipio una mayor participación y atención en sus necesidades económicas, sociales y culturales mediante la colaboración entre autoridades y ciudadanos para lograr el desarrollo interno del Municipio.

Los instrumentos utilizados para alcanzar este desarrollo son:

- a) la planeación estratégica participativa;
- b) la priorización de obra pública;
- c) el reglamento municipal de participación ciudadana;
- d) el reglamento interno del CODEMUC;
- e) la zonificación municipal (figura 1) para la elección democrática de los consejeros;

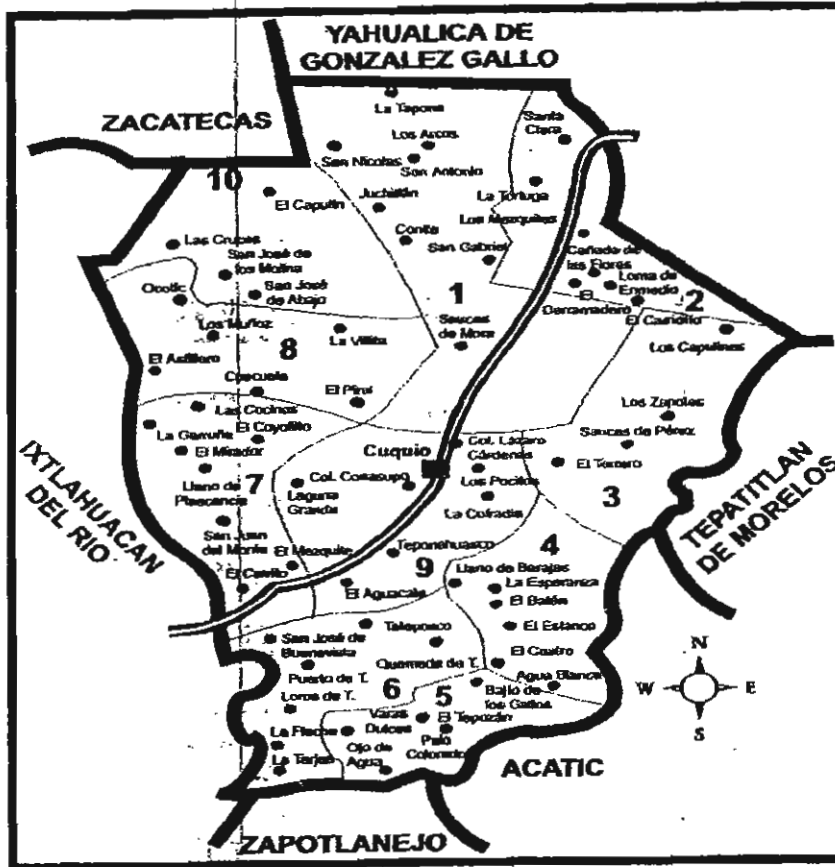
⁸³ *Ibidem.* s/p

- f) las reuniones comunitarias mensuales;
- g) las reuniones bimensuales con los consejeros y la participación del presidente para analizar los avances en la aplicación y gestión de recursos.

Con esto se intenta dar respuesta a dos graves problemas en el municipio: la actitud de corrupción, privilegios, prepotencia y favoritismo de las autoridades locales que favorecían a los grupos de poder económico y social dentro del mismo, y los mecanismo corporativos y clientelares de la propiedad privada y del sector público que contribuían a la cultura de la no participación y paternalismo oficial.

Figura 1

ZONIFICACIÓN MUNICIPAL

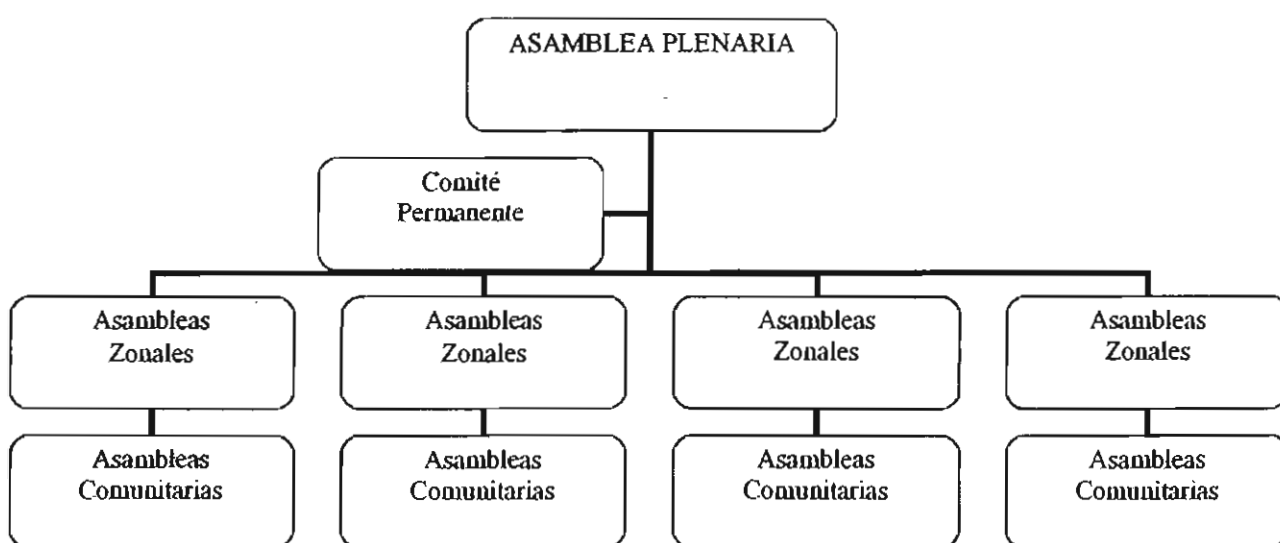


De manera que se intenta generar un proceso educativo para la sociedad ya que se les enseña a no depender de los antiguos esquemas, sino de organizaciones democráticas y participativas definidas por ellos mismos.

La evidencia de éxito más importante de este periodo se basó en el aumento de la participación ciudadana que fue de 1,800 personas de aproximadamente 60 comunidades del municipio.⁸⁴ El aprendizaje que se desprende de esta experiencia está basado en la forma de organización del CODEMUC, cuya expresión se da a partir de una organización ciudadana plural, representativa e incluyente que garantiza la participación directa de los ciudadanos.

En su origen la misión del CODEMUC fue promover e impulsar la organización comunitaria para lograr el desarrollo del municipio de Cuquió y la participación democrática de su gente, por lo tanto su función era recoger las necesidades sentidas de la población, sistematizar, priorizar y gestionar en colaboración con el ayuntamiento, en las obras y servicios, así como vigilar la correcta aplicación de los recursos.

Estructura del CODEMUC



⁸⁴ H. Ayuntamiento de Cuquió, Jalisco 2001 – 2003, PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL CUQUIÓ, JALISCO 2001- 2020. Agosto 2001

Algunas de las atribuciones del CODEMUC que podemos identificar como prioritarias son:

- a) Influir en la definición de prioridades en los programas de gobierno.
- b) Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.
- c) Regular la acción del gobierno a través de propuestas que benefician a la mayoría de la población.
- d) Fomentar el desarrollo del municipio y el propio de cada zona.
- e) Promover la participación, organización y conciencia ciudadana en los habitantes del municipio.
- f) Promover y vigilar la creación, participación y fortalecimiento de sus comunidades o barrios en los consejos zonales.

Los principios básicos del CODEMUC:

- a) Que todos tengan las mismas oportunidades de desarrollo.
- b) Construir una comunidad organizada.
- c) Fomentar el esfuerzo común.
- d) Fomentar una comunidad participativa, que elija y proponga.

Logros alcanzados:

- a) Concientización y sensibilización de la población: propone y participa.
- b) Mayor transparencia en el manejo de los recursos.
- c) Mayor acceso ciudadano a información sobre programas y proyectos de gobierno.
- d) Elección democrática de representantes comunitarios (delegados, agentes municipales y comisariados ejidales).
- e) Desarrollo equilibrado a partir de la zonificación municipal, alcanzando abatir el rezago de obras y servicios públicos.
- f) Integración y participación de sectores y organizaciones en la priorización de obras y desarrollo del municipio.
- g) Presencia del coordinador en las sesiones de cabildo, con voz.

3.2.3 DESGASTE E INCERTIDUMBRE. 2000-2003

El CODEMUC en los últimos años se vino ocupando del diseño de estrategias de desarrollo económico en el municipio contando con asesorías de organismos especializados que han sido de gran ayuda para llevar a cabo de manera más eficiente los proyectos apoyados por la OCIJ hasta ahora; sin embargo, el cambio de gobierno municipal, es un evento que comenzó a dificultar la consolidación de una estrategia a largo plazo.

Una de las principales características de la OCIJ y del CODEMUC, es que ambos mantuvieron contacto frecuente con la gente de las comunidades a través de asambleas, las cuales servían como mecanismo de rendimiento de cuentas.

Algunas de las razones de la centralización por parte de la organización en la toma de decisiones, se basó en que:

- a. La OCIJ generó capital que a la larga ocasionó conflictos entre los socios,
- b. Las SPR ´s no pertenecen legalmente a la OCIJ, y
- c. La poca existencia de participación por parte de las comunidades para plantear sus dudas, son pocos socios los que se interesan.

Una de las funciones principales del CODEMUC, fue la formulación anual de una propuesta ciudadana acerca de las necesidades de obra pública en el municipio, esta propuesta, se basaba en un ejercicio de priorización que siguió estos principios:

- a) igualdad de oportunidades,
- b) esfuerzo conjunto y
- c) participación ciudadana en el proceso de decisión.

Para lograr esto, se elegían las obras que beneficiarían a un mayor número de familias o comunidades, la viabilidad e impacto social de la obra y la corresponsabilidad de los miembros de la comunidad para llevarla a cabo.

Esta priorización que se llevaba a cabo de forma anual, caracterizándose por dos momentos:

1) Se realizaban recorridos en las comunidades donde los habitantes de cada comunidad proponía y priorizaba las necesidades de obra pública a sus consejeros comunitarios y zonales; y

2) La Asamblea General, donde las autoridades del gobierno municipal informaban de la asignación de recursos a distintos rubros y de cual era el monto de esos recursos disponibles para la realización de las obras que demandara la población.

De esta forma, el Ayuntamiento, se comprometía a llevar a cabo las obras que consideraba podía concluir con el presupuesto disponible, así como a buscar los recursos por medio de programas federales o estatales para completar las demás obras, teniendo en cuenta siempre la priorización del CODEMUC.

A partir de este proceso, el CODEMUC cumplió una función no menos importante de supervisión de atención a las demandas ciudadanas, mediante el seguimiento de las obras y en el estricto orden de priorización, en las asambleas comunitarias y zonales, donde se llevaba la cuenta de los avances, estancamientos y la conclusión de las obras.

RELACIÓN OCIJ - CODEMUC

Paradójicamente la estrategia política de la OCIJ, "los llevó al gobierno municipal en 1992, donde a través del CODEMUC lograron la democratización del proceso de decisión sobre obra pública; en el aspecto económico los llevó a la especialización en el diseño de proyectos viables para acceder, primero al dinero de los programas federales de desarrollo y en segunda a financiamiento privado, el aspecto social fue quizá el más descuidado ya que no lograron reducir la brecha entre pobres y ricos de manera generalizada, sino sólo en los productores pertenecientes a la OCIJ"⁸⁵

⁸⁵ M. Mónica Santamaría. Op. Cit. P.137

Lo que dio como resultado que la relación de la OCIJ con el Ayuntamiento se fracturara y actualmente se vea su esperado deceso, pues como bien lo comenta la Mtra. Mirna M. Santamaría en su tesis, en el periodo previo a las elecciones del 2003, se vislumbraba un escenario de partidos, más competitivo también observado en todo el país, favoreciendo de alguna manera (esto dependerá de la preferencia y tendencia partidista) "un clima menos corporativista que podría fortalecer" a ciertos sectores sociales y políticos, mejorando así la interlocución entre los distintos actores del municipio, o en su caso debilitar a otros que han formado parte de este proceso de democratización.

3.2.4 CRISIS DEL MODELO PARTICIPATIVO. 2003-2005

Vinculación Del Gobierno Municipal Con La Sociedad: La Democracia Participativa.

Hasta el año 2003, el gobierno municipal concedió al CODEMUC ser el canal de las propuestas ciudadanas en materia de obra pública, quien recibía y procesaba esas peticiones según su método y principios democráticos, de transparencia y debate comunitario.⁸⁶ Pero es hasta éste año, con la alternancia en el gobierno (visto en el cuadro 1.) podemos observar una modificación en la relación gobierno - sociedad.

Durante cuatro periodos consecutivos el PRD se encontró posicionado en el poder ganando las elecciones para la presidencia municipal, sin embargo para el año 2003 el Médico Veterinario Cornelio González F. de procedencia panista alcanzó dos a uno la victoria que marcaría el cambio para la comunidad de Cuquío.⁸⁷ *[habría que mencionar que Cornelio provenía del grupo que inicialmente ganó las elecciones municipales con la bandera del PRD, siendo funcionario del nuevo*

⁸⁶ Este consejo hacía juntas con sus miembros en las que se discutían las necesidades de cada zona, priorizando y asignando mayor valor a la de inmediata solución, y así sucesivamente hasta llegar a la de menos importancia. Se hacía un análisis de éstas y se votaba para llevar al cabildo las necesidades priorizadas, dándole un valor a cada una de ellas y señalando las de mayor importancia.

⁸⁷ Así lo señaló el Médico Veterinario Cornelio González F el Presidente Municipal de Cuquío en entrevista (octubre, 2005)

Ayuntamiento, aunque posteriormente renunció bajo acusaciones de malos manejos, distanciándose así del grupo inicial]

Evidentemente como vimos en el periodo anterior de desgaste e incertidumbre, para sorpresa del partido perredista, la población decidió votar por un candidato panista que va del año 2003 al 2006, dejando en el aire diferentes suposiciones sobre la preferencia electoral, las cuales iremos abordando más adelante.

Algunas de las respuestas que lograron percibir académicos de la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco⁸⁸, fue la del Presidente de la OCLJ, Jacobo Rodríguez en una entrevista realizada en el 2003 en donde él plantea que:

- a) La percepción de la gente de que el poder se centralizó en un grupo,
- b) Las comunidades no se sentían representadas, pues la mayoría de la planilla vive en la cabecera municipal,
- c) No hay trabajo de base de un partido,
- d) Hubo un recorte de presupuesto, que no permitió al municipio cumplir con sus objetivos,
- e) Las organizaciones no hicieron un buen trabajo de promoción al interior del Municipio y,
- f) El buen trabajo de campaña que realizó el candidato panista.

De manera que podemos decir que la anterior administración consideraba estar haciendo un buen trabajo frente al ayuntamiento, y que a diferencia de la comunidad, ésta percibía un desgaste y estancamiento de las formas administrativas de llevar un buen gobierno⁸⁹.

Escenario Actual

Después del 2003, la historia del CODEMUC cambia evidentemente, la pérdida de la presidencia municipal es un proceso más, que nos permite observar el debilitamiento de un modelo efectivo de

⁸⁸ Cuquío: Del Fortalecimiento y Debilitamiento del Capital Social 1986-2003. UAM- X. Mimeo

⁸⁹ A lo anterior podemos sumar el papel de las Comunidades Eclesiásticas de Base, cuya crisis dejaron sin sustento ideológico al movimiento social.

participación. Actores y procesos se transforman y hay un repunte de las viejas formas de hacer gobierno al estilo priista.⁹⁰

En este espacio cabría preguntarnos.- ¿Realmente fue efectiva la participación?, ¿Cuáles fueron los factores que intervinieron para que un modelo considerado -durante casi doce años- como exitoso, se debilitara a tal grado que actualmente está pasando por una crisis?, o será a caso que: ¿Están aprendiendo de su derrota y están recuperando fuerzas para repuntar en el 2006?.

De acuerdo con el Gerente General de la OCIJ, Fidel Mora Mercado, sí, efectivamente si ha representado para ellos una llamada de atención por parte de la población hacía el trabajo hasta entonces realizado, comenta "Creo que este tropezón en este caminar, hubo un momento en que cuando pierde el PRD, uno dice *¿qué pasó realmente?* digo, en doce años, se ligaron muchas cosas, se descuidaron otras, pero esto va a ser un "*despierta, no te duermas*" y que la gente ya lo notó. Creo que en los próximos tres años se vuelve a tomar el trabajo con este esquema."⁹¹ [*me parece que habría también que señalar en este punto la diferenciación de intereses, toda vez que la OCIJ - dado el poder económico acumulado - podía seguir contando con el apoyo del ayuntamiento, "ellos nos necesitan", señalaba Fidel en una entrevista anterior ante la pregunta de qué pasaría con el ayuntamiento panista electo, no así en el caso del CODEMUC, cuyo financiamiento dependía del apoyo del ayuntamiento, mientras que la OCIJ se bastaba por sí misma*]

En esta misma línea, se posicionan algunos miembros de la misma organización y SPR's, sin embargo queda un poco en el aire cuál es el sentir de la comunidad, cómo esta viviendo este cambio administrativo, sus fortalezas y debilidades. Podemos considerar la información proporcionada por nuestros informantes (entrevistados Servidores Públicos del Gobierno de Jalisco, Organizaciones y Ayuntamiento), sin embargo, dicha información puede ser vista con diferentes enfoques.

De acuerdo a la información recabada en el trabajo de campo, podemos ver dos posturas con relación a los actores involucrados en el proceso de cambio, las cuales se abordaran de la siguiente manera: a) Actores convencidos de la existencia de un cambio favorable para el desarrollo en Cuquío y, b) Actores convencidos de la no existencia de un cambio favorable para el desarrollo de Cuquío.

⁹⁰ En el apartado 1.6 se analizarán los distintos modelos que darán cuenta a través del análisis y descripción de las características de los gobiernos antes y después de la alternancia.

⁹¹ Entrevista a Fidel Mora Mercado. Gerente General OCIJ, (agosto 2005, Cuquío, Jalisco)

a) Actores convencidos de la existencia de un cambio favorable para el desarrollo en Cuquíó

Para este apartado cabe aclarar que la única referencia hasta el momento que de cuenta de un cambio favorable para el desarrollo de Cuquíó es la que nos presenta el actual Presidente Municipal de Cuquíó, Cornelio González Fernández, quién en entrevista nos deja ver parte del trabajo hasta ahora realizado en lo que va de su administración, el cual él mismo califica como necesario para el desarrollo de Cuquíó; *“Y estoy haciéndole a la gente que entre en razón, que entre en razón... ahorita”*.

Durante casi dos años y medio que lleva la actual administración en el gobierno de Cuquíó, ha habido grandes transformaciones en los procesos de participación, ahí está el caso del CODEMUC, quien hasta el 2003 dejó de ser un órgano coordinador y ejecutor de estrategias participativas. Su desgaste como ya se mencionó lo llevó a una crisis que aun falta por definir a lo largo del desarrollo de la presente investigación, dejando tras de sí un sentimiento de desconsuelo y de lucha paralela. Es decir, a pesar de que hemos visto su desequilibrio y casi total ruptura, el sentimiento manifestado por algunos pobladores del municipio es de lucha y repunte.

Algunos lo ven como el fin de un proyecto exitoso e innovador, otros y los más afectados o que han visto de cerca dicho proceso (como por ejemplo la OCUJ, SPR´s y organizaciones sociales ACCEDDE) lo ven como un incentivo de lucha, para renovar y poner en pie dicho proyecto, que a los ojos de los demás es una experiencia importante para considerar y reflexionar en procesos futuros que den evidencia de participación.

Retomando la experiencia de la administración que dirige el actual presidente municipal, cabe mencionar que en términos generales, él percibe su trabajo como impulsor de estrategias de participación, en donde a través de asambleas comunitarias, él ordena y prioriza las acciones a emprender.

Mucho del trabajo que él apoya o aprueba son demandas recibidas en lo que ayuntamiento denomina “Miércoles Ciudadano”, el cual es un espacio destinado este día de la semana en las distintas comunidades del municipio, básicamente se acude a aquellas que así lo soliciten. En dicho

Dicha actividad, es considerada por el propio ayuntamiento como un mecanismo efectivo de contacto con la población, y que al mismo tiempo funge como mecanismo de participación activa que le permite al gobierno reforzar su relación con la comunidad, priorizando las demandas y necesidades que ésta presenta. [*Parece que ha cambiado el nivel de participación, puesto que con el CODEMUC la población intervenía en las decisiones, mientras que el miércoles ciudadano se queda a nivel de consulta*]

Otra de las tareas realizadas por el Presidente Municipal y que éste considera pertinente, es el trabajo que realiza actualmente con el Gobierno de Jalisco, pues de acuerdo a lo que ambos actores expresaron, hay un trabajo conjunto que pretende atender los problemas que aquejan a la población en el municipio de Cuquío, problemas como: pobreza, educación, salud y migración⁹². El trabajo se caracteriza por conjuntar y coordinar esfuerzos, de manera que logren gestionar ante el propio gobierno de Jalisco y el gobierno Federal proyectos que generen desarrollo en el municipio.

No ha sido fácil, así lo expresa el Sr. Cornelio González, Aquí hay una organización que se estaban llevando todos los proyectos (es un grupo que se llama ACCEDDE); actualmente, todavía – a nivel México- ellos siguen...todavía agarrando proyectos –y le voy a hablar con la verdad ¿eh?, le voy a hablar con la verdad- están engañando a las dependencias de gobierno... vilmente, porque están manejando un... un padrón de seiscientos y tantos productores –Ellos- donde ellos dicen que son sus socios y que son SPR's, donde son puras mentiras: los beneficiados realmente son nada más cuatro, cinco personas, máximo; y es una organización que tiene mucha fuerza ahorita, pero a base de engaños a los gobiernos. De hecho, ahorita, yo como Presidente Municipal, que sé cómo trabajan, y todos, sobre todo los proyectos que hay ahorita, a ellos no se les va absolutamente nada ¿Por qué? Porque sabemos que es un vil engaño...

Podemos decir que en opinión del el Presidente Municipal él hace un balance con relación a la alternancia en el gobierno de Cuquío, en donde él expresó:

Por sentimientos de toda la gente que empezó a ver que empezaron a engañar a la gente; que el partido del PRD -y aquí estoy ya involucrando a otros- porque empezaron con esas siglas, que la OCIJ y el PRD y ACCEDE, es la misma cosa y están abusando, ahorita de todos los productores. Ya ahorita ya no. Ya ahorita ya no. Afortunadamente ya se municipalizó esto, y nosotros vamos a decidir, por los medios de desarrollo, en el Consejos de Desarrollo Sustentable vamos a decidir a quién vamos a ayudar y a quién no. ¿Y por qué? Porque nosotros sí vemos realmente quién lo ocupa...

⁹²Dentro de las labores que el gobierno de Cuquío está realizando exitosamente, es la construcción de diez aulas para la comunidad (donde en Yahualica consiguió una, San Juan de los Lagos dos). De manera que se pretende impulsar fuertemente la educación en el Municipio.

Por sentimientos de toda la gente que empezó a ver que empezaron a engañar a la gente; que el partido del PRD -y aquí estoy ya involucrando a otros- porque empezaron con esas siglas, que la OCJ y el PRD y ACCEDE, es la misma cosa y están abusando, ahorita de todos los productores. Ya ahorita ya no. Ya ahorita ya no. Afortunadamente ya se municipalizó esto, y nosotros vamos a decidir, por los medios de desarrollo, en el Consejo de Desarrollo Sustentable vamos a decidir a quién vamos a ayudar y a quién no. ¿Y por qué? Porque nosotros sí vemos realmente quién lo ocupa...

Mucho del trabajo hasta ahora realizado por el presidente, está enfocado a terminar con lo que el nombra "un grupo de interés", quién hasta el 2003 había concentrado el poder y los recursos en pocas manos, deslegitimando de esa manera el trabajo que con esfuerzo y proyección se había hasta entonces alcanzado. El CODEMUC, ha sido caracterizado por distintos enfoques políticos, sociales y culturales. Todo depende de la disciplina que lo aborde, pues bien es sabido que el caso de Cuquío es muy mentado y reconocido en distintas esferas de la sociedad, como la política, académica e incluso organismos internacionales, quienes han volteado a ver la experiencia que en su momento fue innovadora y que actualmente es preciso definir su proceso.

b) Actores convencidos de la no existencia de un cambio favorable para el desarrollo de Cuquío

Son suficientes hasta ahora los argumentos que hemos recabado en campo como para evidenciar el sentimiento ciudadano del municipio de Cuquío respecto al deceso del CODEMUC, y son suficientes pero no generales hasta demostrar lo contrario, lo cual es parte del trabajo que iremos descubriendo durante el desarrollo de la investigación.

Con entrevistas realizadas a diferentes actores de organizaciones campesinas en el municipio de Cuquío, podemos decir a continuación, que se vive un ambiente de hostilidad e incertidumbre respecto al trabajo que el actual gobierno municipal está gestando en la comunidad. No hay certeza de las acciones que se están realizando por parte del ayuntamiento, así como tampoco se cuenta con un mecanismo que le permita a la población exigir una clara y oportuna rendición de cuentas.

Como ya se mencionó anteriormente, la moneda está en el aire y son dos las posibilidades de desenlace, ya abordamos la primera, en donde se considera que el trabajo hasta ahora realizado por el ayuntamiento de Cuquío está teniendo un buen desempeño, y que va por buen camino sembrando cambios favorables para su población aún y sin la existencia del CODEMUC. Y la segunda posibilidad, que se dará cuenta en presente apartado, donde el objetivo es evidenciar a través de los argumentos expresados por los distintos actores entrevistados, la inconformidad y la

3.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES EN MATERIA DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN EL CASO DE CUQUÍO

Para el desarrollo del siguiente apartado, considero pertinente recordar las variables con las que parto en el presente trabajo de investigación, las cuales son necesarias para establecer una relación directa entre:

Participación Ciudadana Efectiva <=> Eficacia en las Políticas Públicas Locales

De manera que para cumplir el objetivo de identificar y analizar hasta dónde la existencia de Participación Ciudadana, incorpora el control social como mecanismo que coadyuve a la Eficacia de las Políticas Públicas Locales, parto desde el Marco Teórico en donde se definen aquellos elementos que considero debe contener la Participación Ciudadana como mecanismo de control social, y por tanto que permitan incidir en la hechura de las Políticas Públicas Locales, de manera tal que contribuya a su eficacia;

- a) Espacios públicos de concertación y participación en la vida pública local/municipal;
- b) La generación de Espacios de Deliberación e Incidencia en los espacios Decisionales; e
- c) Incremento en los Niveles de Participación
- d) Control Social

Dando con tales indicadores evidencia de una Participación Ciudadana Efectiva.

Sin embargo, para hablar de Participación Ciudadana Efectiva, primero se abordaran cuatro niveles de análisis sobre procesos participativos en materia de democracia y desarrollo en el caso de Cuquío que se componen en:

- 3.1. MODELOS DE DESARROLLO
- 3.2. INSTITUCIONALIZACIÓN
- 3.3. CULTURA DE LA PARTICIPACIÓN
- 3.4. EFECTIVIDAD

Donde democracia, desarrollo y actores se constituyen para dar cuenta de participación ciudadana efectiva en Cuquío, en tanto exista evidencia de participación en la vida pública, espacios de deliberación, incremento en los niveles de participación y por consiguiente, existencia de control social, dando como resultado un incremento en la eficacia en la hechura de las Políticas Públicas Locales.

Con relación a los resultados de las experiencias participativas estas serán analizadas desde una propuesta de Modelos de Desarrollo⁹³, el cual será abordado en el siguiente apartado Modelos de Desarrollo.

⁹³ Las bases de estos Modelos de Desarrollo, tienen su origen en el proyecto “Nuevos actores y nuevos enfoques del desarrollo”, los cuales retomo para el análisis de las experiencias participativas, dado que son instrumento del proyecto en el cual participo.

3.3.1. MODELOS DE DESARROLLO

Para el análisis, a partir de los modelos propuestos, nos basaremos en dos momentos significativos en la experiencia de Cuquío: **a) Incremento de organización social (1986-2003)**, que abarca las tres primeras etapas y, **b) Crisis de la organización social (2003-2005)**, que contiene la última etapa.

Para ello, es necesario precisar que los cuatro modelos propuestos en la matriz, no se dan de manera aislada, ni mucho menos generalizada. La propuesta que los modelos nos presentan, nos sirve de base para identificar aquellas características y particularidades inherentes al caso Cuquío. Es decir, como bien sabemos, los procesos sociales no tiene una naturaleza pura, por el contrario siempre va a depender del enfoque con que se esté analizando tal proceso, para así abarcar aspectos generales y/o específicos propios del contexto.

a. Incremento de organización social (1986-2003)

Para explicar el incremento de organización social en Cuquío, podemos remitirnos primero, a algunas características del Modelo Asociativo Funcional, cuyo objetivo es *"establecer reglas claras del juego y fortalecer la participación de los actores sociales en la vida pública"* en donde el proceso que se da durante la conformación del CODEMUC, (y el cual ya se revisó anteriormente) es muy importante destacar, pues es un indicio que nos marca el interés de la población por intervenir y controlar las distintas acciones del gobierno. Cabe recordar que en el Municipio se encontraban hasta esos entonces añejos cacicazgos que no permitían la participación, el desarrollo social y económico del municipio. Y es a partir de la conformación de la Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ) que surge la iniciativa de establecer reglas claras, así como de establecer la participación de los actores sociales en la vida pública; esto lo podemos ejemplificar a partir de que se genera planeación participativa, tanto para la conformación del Plan de Desarrollo Municipal, con una perspectiva a largo plazo, y las priorizaciones anuales en cada comunidad; los canales de comunicación e información abiertos (cabildo, por ejemplo) .

Con relación a los **Instrumentos del Modelo Asociativo Funcional**, éstos son: Instituciones, Habilitación de Vínculos y Capacitación para el manejo de herramientas empresariales

de Desarrollo Municipal, con una perspectiva a largo plazo, y las priorizaciones anuales en cada comunidad; los canales de comunicación e información abiertos (cabildo, por ejemplo) .

Con relación a los **Instrumentos del Modelo Asociativo Funcional**, éstos son: Instituciones, Habilitación de Vínculos y Capacitación para el manejo de herramientas empresariales en la organización. Con base en la primera, podemos decir que en Cuquíó es clara la institucionalización del proceso participativo a partir de que en el año 1993 se establece de manera formal el Consejo de Planeación de Desarrollo de Cuquíó. Así mismo, es evidente la construcción y el fortalecimiento de vínculos con los distintos actores que participan en el proceso de desarrollo, como son instancias federales, estatales y locales. Se logra establecer un fuerte vínculo con instituciones académicas que se muestran interesadas en participar y contribuir en la transformación social que formalice el proceso social organizativo, cubriendo así los teoremas básicos del modelo Asociativo Funcional, para esta etapa en Cuquíó.

Para abordar el aspecto de las Instituciones del Modelo Asociativo Funcional, sabemos que se dio una fuerte batalla para instituir en Cuquíó, lo más cercano al Estado de derecho, la propiedad y la democracia. Alcanzando un nivel considerable en el desarrollo de estos tres aspectos.

Cuando se habla de Ventajas en el Modelo, encontramos que se caracteriza por el combate a la ilegalidad y los mercados subterráneos, sin embargo encuentro difícil adaptar el caso de Cuquíó a estos aspectos. A diferencia de las características que presuponen las Desventajas del Modelo, encuentro factible considerarlas para analizar el caso de organización social en el proceso de desarrollo para el municipio de Cuquíó, pues es más fácil identificar aquellos factores culturales que resultan difíciles de cambiar para hacer viable el proceso de participación, desarrollo y democracia.

Ya para finalizar, cabe recordar la mención que hice al inicio del presente apartado, en donde es importante considerar que los procesos no se dan de manera aislada, motivo por el cual considero que las características antes mencionadas de la participación y organización social en el proceso de desarrollo, dentro del Modelo Asociativo Funcional, son adaptables a los criterios del Modelo Solidario Incluyente. Para abordar rápidamente dichas características, podemos decir que, de 1992 al 2003 se logró fortalecer los vínculos organizativos y asociativos entre diferentes grupos sociales, sin embargo no se destaca porque éstos no estaban considerados entre los más vulnerables. Motivo por el cual no se cubre completamente el objetivo de dicho modelo: **"Fortalecer vínculos organizativos y asociativos de los grupos mas vulnerables"**.

presenta el modelo, podemos decir que se logra incorporar a distintos actores jugando cada uno un papel importante durante el proceso aquí analizado.

b. Crisis de la organización social (2003-2005).

Para hablar de la siguiente etapa "Crisis de la organización social", es necesario ubicar que para el presente apartado nos basaremos en dar cuenta de sus características incorporando elementos propios de los dos modelos restantes: Modelo Corporativo Clientelar y Modelo Individualista Compensatorio.

La etapa aquí abordada, se diferencia de la anterior por ser un momento de ruptura y crisis en el modelo de participación ciudadana, en el Municipio de Cuquío que va del período 2000-2006.

Cabe señalar que la etapa 2003-2006 no ha concluido⁹⁴, por lo menos no de manera oficial, pues es con la siguiente sucesión que se dará por cumplido un proceso más dentro de la historia de "Cuquío". Ante tal situación, en esta parte del análisis podemos dejar a consideración algunos elementos que demos por sentado y que pueden ser susceptibles de cambio, según el contexto.

Para abordar las características de los Modelos, podemos observar nuevamente la matriz presentada, pues para fines prácticos las abordaré de manera dada.

Si revisamos las características propuestas de cada modelo, podemos identificar algunos elementos del proceso social organizativo que coinciden de manera alternada, es decir, por un lado el objetivo del Modelo Corporativo Clientelar es: "**Cumplir los derechos sociales, Redistribuir el ingreso, socializar el bienestar**" y el objetivo del Modelo Individualista Compensatorio es: "**Igualdad de oportunidades, generar capital humano**".

De manera que podemos decir que el proceso que se encuentra viviendo en el municipio de Cuquío a partir del 2003, es un proceso donde no es claro aún como se da la redistribución del ingreso, socializar el bienestar y la igualdad de oportunidades, dejando ver una tendencia al Modelo Individualista Compensatorio, dado que hay evidencia de subsidios focalizados a través de

⁹⁴ De acuerdo con el clima político que se vive en Cuquío, podemos decir que la tendencia apunta hacia un regreso del PRD a la presidencia municipal, pues es evidente que la población está inconforme con las acciones del actual gobierno panista. El papel que juega el PRI no tiene peso con relación a los otros dos partidos antes mencionados, pero no será hasta las próximas elecciones cuando se de un viraje en la historia de Cuquío.

De manera que podemos decir que el proceso que se encuentra viviendo en el municipio de Cuquío a partir del 2003, es un proceso donde no es claro aún como se da la redistribución del ingreso, socializar el bienestar y la igualdad de oportunidades, dejando ver una tendencia al Modelo Individualista Compensatorio, dado que hay evidencia de subsidios focalizados a través de programas (Federales, Estatales y/o locales principalmente) mediante la transferencia directa de recursos.

Así mismo, de manera oficial el Municipio dota de alimentación, salud, vivienda (materiales para construcción), y educación, a los grupos más vulnerables de la localidad, por lo que podríamos decir que cumple los teoremas básicos del Modelo Individualista Compensatorio, sin embargo no fue proporcionada la información referente a dichas acciones.

Por otra parte, podemos percibir una crisis de capital social que nos lleva a una incertidumbre del proceso, saliéndose en este sentido del Modelo Individualista Compensatorio, pues como su objetivo lo plantea, se debería basar en la igualdad de oportunidades y generación de capital humano, objetivos alejados del contexto. De manera que podemos concluir que durante este proceso la participación en esta última etapa no ha logrado modificar la redistribución hacia un Modelo Solidario Incluyente que fortalezca los vínculos organizativos y asociativos de los grupos más vulnerables. Como bien lo podemos ver en estos tiempos electorales, no se han generado las condiciones necesarias para reestablecer el flujo en el proceso participativo, existe (me atrevo a decir) un ambiente de incertidumbre y desencanto político-partidista que no marca la pauta para aseverar que se viva un clima de reivindicación organizativa, que fortalezca y reanime la corresponsabilidad y la concertación público-social. Sino más bien, los efectos son contrarios, la evidencia de grupos organizados dan cuenta de una reivindicación de defensa, más que de participación.

Para contextualizar lo antes dicho, cabe mencionar que durante la última visita de trabajo de campo en el Municipio, me entreviste con el Dr. Héctor Manuel Figueroa, mejor conocido como "Cheto" de fracción perredista, quien fue el antecesor del actual Presidente Municipal Cornelio González de la fracción panista. En dicha entrevista⁹⁵, el Dr. Figueroa habló de la reorganización del partido, y dejó ver que se están discutiendo estrategias políticas para destituir al actual gobierno panista.

⁹⁵ Cabe mencionar que dicha entrevista no está grabada debido a que no existían las condiciones necesarias, pues Cheto, se encontraba en horas de trabajo en el Centro de Salud, y me indicó que ahí no se podía hablar del tema.

ambos modelos, por un lado el clientelismo y por otro el paternalismo, elementos que vemos presentes en el actual periodo de gobierno.

3.3.2. INSTITUCIONALIZACIÓN

Para hablar sobre la institucionalización de los procesos participativos, cabría preguntarnos ¿las experiencias de participación ciudadana en la vida pública, contribuyen a redefinir las relaciones entre Estado y sociedad?. Para dar respuesta, será necesario dividir el proceso participativo de Cuquío en indicadores que dan cuenta de la institucionalización de la interacción entre los distintos actores. Por una parte, se encuentran los distintos actores del desarrollo, Instancias de Gobierno, organizaciones civiles y grupos organizados de la sociedad, así como beneficiarios de programas sociales.

Por lo tanto, entenderemos por institucionalización de la interacción, lo referente a:

- Legislación y normatividad
- Reconocimiento mutuo de actores
- Redes de políticas (intergubernamentales, intragubernamentales)
- Estructuras organizativas

De manera general y por disposición de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es a través de la LEY DE PLANEACION PARA EL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, que se establecen las disposiciones generales que tienen por objeto establecer las bases normativas para promover y fomentar la participación activa y responsable de la sociedad, en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo a que hace referencia esta ley.

Contenida en ésta Ley, se encuentra el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que es el conjunto de condiciones, actividades, procedimientos, instancias e instituciones en el que participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; los sistemas de información y consulta; los organismos de los sectores privado y social y la sociedad en general, vinculados funcionalmente y respetando su respectiva autonomía, para llevar a cabo en

sistemas de información y consulta; los organismos de los sectores privado y social y la sociedad en general, vinculados funcionalmente y respetando su respectiva autonomía, para llevar a cabo en forma coordinada y concertada, el proceso de planeación del desarrollo estatal.⁹⁶ Para efectos de esta ley la participación de dichas dependencias y diversos actores (organismos de los sectores privado y social y la sociedad en general) en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, se hará a través del COPLADE, de los COPLADEMUN y de los Subcomités Regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por lo tanto en términos de legislación y normatividad, las disposiciones reglamentarias de esta ley, precisan las normas de organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática y el proceso de planeación, en el Estado de Jalisco. El proceso de planeación deberá integrarse cuando menos con las etapas de consulta pública, concertación, aprobación, publicación, instrumentación, ejecución, control y evaluación, así lo establece la ley.

El marco normativo ese el crisol en donde se manifiesta una de las tensiones más características de Cuquío. el Gobierno panista, al apelar, que por ley, la presidencia del Comité de planeación municipal recae en la presidencia municipal, pone un dique al avance organizativo a través del CODEMUC, ya que éste, era un nodo organizativo con un alto grado de autonomía, al menos en su estructuración. La ley le permitió al nuevo gobierno desconocer y anteponer un instrumento legal a la dinámica organizativa que se venía dando durante las últimas administraciones.

Para el caso de Cuquío, retomando las dos etapas de análisis, a partir de los modelos propuestos, a) Incremento de organización social (1986-2003), y, b) Crisis de la organización social (2003-2005), se revisaran los demás elementos constitutivos de la institucionalización.

a) Incremento de organización social (1986-2003)

En esta primera etapa la interacción entre gobierno y población, se fortaleció mediante el reconocimiento mutuo de actores, que es una de las primeras consideraciones que existió y que

⁹⁶ Artículo 9º de la LEY DE PLANEACION PARA EL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS.
Disponible en: www.jalisco.gob.mx

Mediante la conformación del CODEMUC, a través de su gestión y la propuesta con el gobierno Municipal en materia de participación ciudadana y desarrollo social, se logran establecer relaciones entre gobierno federal, estatal y evidentemente municipal. Dentro de la Delegación de Sedesol tienen registrados proyectos de desarrollo rural y algunos basados en la Coinversión, (en algún momento se llegó a plantear que le iba a proponer al gobierno federal, la adecuación del programa oportunidades a la localidad; Héctor Figueroa). Por lo que el grado de institucionalización se incrementa en tanto hay un reconocimiento mutuo de actores. Sin embargo es hasta el 2003, con la destitución del PRD en la presidencia municipal, que en un periodo de crisis el proceso participativo y con ello el desarrollo social en la comunidad. No podemos afirmar que dicha crisis surgiera con el deterioro del modelo participativo años anteriores, pero sí podemos afirmar que fue con la entrada del partido panista a la presidencia cuando el desgaste se consuma en una ruptura y desarticulación del proceso participativo.

b) Crisis de la organización social (2003-2005)

En este último periodo hacemos presente el avance en términos de institucionalización hasta entonces alcanzado, sin embargo hoy día existe una debilidad debido a la falta de legislación y normatividad del proceso participativo en políticas públicas y desarrollo social.

Existe en forma un Plan de Desarrollo Municipal que va del 2001 al 2020, el cual fue puesto en marcha en el gobierno del Dr. Héctor Manuel Figueroa (2000-2003) y retomado por el gobierno del M.V. Cornelio González F., sin embargo, a pesar de no hacer modificaciones de contenido en dicho Plan, sí modificó la dinámica de cómo llevarse a cabo dichas acciones. El cambio ha sido sustancial en este periodo, debido principalmente a que el presidente en curso desmantela al CODEMUC, despojándolo de su labor en el ayuntamiento.

Uno de los aprendizajes que ha dejado esta experiencia, es el ejercicio permanente de repensar los mecanismos y estrategias de participación, exigiendo se hagan cada vez más eficientes, y fortalecerlos mediante la legislación y su normatividad. Evidentemente el CODEMUC no contaba con las herramientas legales que le permitiera reconocerse como una estructura organizativa eficaz y eficiente, y al no contar con un respaldo jurídico no pudo más que contemplar como era dividido y desmantelado completamente.

organizativa eficaz y eficiente, y al no contar con un respaldo jurídico no pudo más que contemplar como era dividido y desmantelado completamente.

De acuerdo con la Constitución Política del Estado de Jalisco, los municipios a través de sus ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social.

En este caso, le Corresponde al Presidente Municipal o a quien haga sus veces, la aplicación de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones normativas en el ámbito municipal, así como el ejercicio de la administración del municipio y la prestación de los servicios públicos que estén a cargo del mismo, en la forma y términos que determinen las leyes. Así como también le corresponde al Ayuntamiento o al Concejo Municipal, elaborar y aprobar los reglamentos y demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del municipio, así como, en los casos, forma y términos que determinen las leyes, autorizar las decisiones del Presidente y establecer las directrices de la política municipal.

Por lo tanto, podemos responder de manera afirmativa la pregunta inicial, ya que el caso de Cuquío nos responde que las experiencias de participación ciudadana en la vida pública, contribuyen a redefinir las relaciones entre Estado y sociedad. Y depende de las siguientes administraciones y de la organización ciudadana el que un órgano como el CODEMUC se reformule y restituya en un contexto democrático.

En términos generales podemos mencionar que en la experiencia de Cuquío se manifiesta un tránsito de un modelo de bienestar a uno cada vez más funcionalista individual.

3.3.3. CULTURA DE PARTICIPACIÓN EN CUQUÍO, JALISCO

Al contexto anterior, es pertinente añadir algunos de los resultados encontrados durante el trabajo de campo en el Municipio con relación a la cultura de participación. Cabe señalar que se aplicaron 30 encuestas y se realizaron 8 entrevistas a distintos actores tanto del gobierno Municipal, Estatal y Federal, así como a ex integrantes del Consejo de Desarrollo Municipal de Cuquío (CODEMUC)⁹⁷, integrantes de otras organizaciones sociales con presencia en el Municipio; la Organización Campesina Independiente de Jalisco "Manuel Ramírez" (OCIJ), y FINCA LA RAZA A.C.

Para poder hacer un análisis sobre la cultura de participación en el Municipio de Cuquío – Jalisco, será necesario retomar aquellas preguntas del cuestionario que parecen arrojar resultados representativos con relación al tema. Sobre la encuesta, es preciso señalar en un principio los datos generales con relación a los encuestados como son; sexo, distribución por edad, escolaridad y años de residencia en la localidad.

Una vez revisados los aspectos generales de los encuestados, se retomara aquella información que arroje datos sobre la cultura de la participación, que se obtuvo principalmente a través del cuestionario.

⁹⁷ En febrero de 1993, los integrantes del Comité permanente del CODEMUC, se definieron así mismos como una "organización autónoma de ciudadanos comprometidos que han definido como misión, *el promover e impulsar la organización comunitaria para lograr el desarrollo del municipio de Cuquío y la participación democrática de su gente.*" H. Ayuntamiento de Cuquío, Jalisco 2001 – 2003, PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL CUQUÍO, JALISCO 2001- 2020. Agosto 2001. pág. 74

Sexo^a

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	femenino	15	50.0	50.0	50.0
	masculino	15	50.0	50.0	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo

Como podemos observar hay una distribución equitativa con relación al sexo de los encuestados, dado que el 50% de los encuatados fueron hombres y 50% mujeres.

Con relación a la escolaridad la distribución se encuentra de la siguiente manera:

Escolaridad^a

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ninguna	4	13.3	13.3	13.3
	Primaria Incompleta	4	13.3	13.3	26.7
	Primaria Completa	5	16.7	16.7	43.3
	Secundaria Incompleta	1	3.3	3.3	46.7
	Secundaria Completa	9	30.0	30.0	76.7
	Estudios de Preparatoria	3	10.0	10.0	86.7
	Estudios de Licenciatura	3	10.0	10.0	96.7
	Posgrado	1	3.3	3.3	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo

Los datos más representativos de la distribución por escolaridad, muestran que el 30% de los encuestados cuentan con secundaria completa, y sólo el 3.3% no la concluyó. Así mismo, podemos observar que sólo el 13.3% no cuenta con ningún estudio, y el otro 13.3% lo representan aquellos encuestados que tienen la primaria incompleta.

Con relación a los datos del número de años de vivir en la localidad, la tabla de distribución se muestra de la siguiente manera:

Con relación a los datos del número de años de vivir en la localidad, la tabla de distribución se muestra de la siguiente manera:

Años de residencia

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2.00	1	3.3	3.3	3.3
12.00	2	6.7	6.7	10.0
14.00	1	3.3	3.3	13.3
18.00	4	13.3	13.3	26.7
19.00	1	3.3	3.3	30.0
20.00	1	3.3	3.3	33.3
28.00	1	3.3	3.3	36.7
30.00	2	6.7	6.7	43.3
32.00	1	3.3	3.3	46.7
34.00	1	3.3	3.3	50.0
35.00	1	3.3	3.3	53.3
36.00	2	6.7	6.7	60.0
38.00	1	3.3	3.3	63.3
39.00	1	3.3	3.3	66.7
40.00	1	3.3	3.3	70.0
41.00	1	3.3	3.3	73.3
45.00	1	3.3	3.3	76.7
50.00	3	10.0	10.0	86.7
55.00	1	3.3	3.3	90.0
65.00	1	3.3	3.3	93.3
80.00	1	3.3	3.3	96.7
84.00	1	3.3	3.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo

Como podemos ver, la distribución es muy variada con relación a los años de vivir en la localidad los datos representativos se encuentran en la cuarta posición, con cuatro encuestados que tiene 18 años de vivir en la localidad, seguido de tres encuestados con 50 años y el resto de la muestra se distribuye entre los 2 y 84 años de residencia en la localidad.

Para dar cuenta de los principales problemas del Municipio, podemos observar la siguiente tabla, la cual nos muestra la distribución de los encuestados con relación a cuáles creen que son los tres principales problemas de la comunidad quedando de la siguiente manera:

Problema Principal de la Localidad

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pobreza	10	33.3	33.3	33.3
	Migración	3	10.0	10.0	43.3
	Inseguridad	2	6.7	6.7	50.0
	Salarios Bajos	1	3.3	3.3	53.3
	Falta de Empleo	11	36.7	36.7	90.0
	Falta de Algun Servicio	2	6.7	6.7	96.7
	Ninguno	1	3.3	3.3	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquío

El cuadro nos deja ver una tendencia mayoritaria para los problemas que tienen que ver con la Falta de Empleo y Pobreza en la comunidad con 36.7% y 33.3% respectivamente. A diferencia de los problemas que tienen que ver Migración, Inseguridad y falta de algún servicio con sólo el 10%, 6.7% y 6.7% respectivamente.

Para comenzar a hablar sobre la cultura de la participación, podemos comparar el resultado anterior con la pregunta, ¿quién cree que debe de ser el responsable de resolverlos?:

Responsable de Resolver Problema Principal

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Las Autoridades Gubernamentales	12	40.0	40.0	40.0
	Los Empresarios	5	16.7	16.7	56.7
	Cada quien debe resolverlos	2	6.7	6.7	63.3
	Entre todos debemos resolverlos	9	30.0	30.0	93.3
	No sabe	1	3.3	3.3	96.7
	No Contesto	1	3.3	3.3	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquío

Podemos ver una tendencia a creer que son las Autoridades Gubernamentales quienes deben de ser los responsables de resolver los problemas antes mencionados (40%), y aquellos que

respondieron que entre todos debemos resolverlos son nueve de treinta, es decir el 30% de los que respondieron.

Con base en la lectura que le damos a la base de datos construida a partir de los resultados de la encuesta, podemos señalar que el 70% de los encuestados tienen conocimiento de la existencia de organizaciones que hacen trabajo en la comunidad, sin embargo sólo el 33.3% de estos tienen conocimiento del trabajo que desempeñan estas organizaciones⁹⁸. Un dato importante es que dieciséis de los treinta encuestados pertenecen a alguna de estas organizaciones, es decir el 53.3%, de los cuales el 37.5% considera que es útil el trabajo que hace la organización hacia la comunidad y el 31.3% pertenecen a la organización por los beneficios que reciben de ésta.

Pertenencia a Organización^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Si	16	53.3	53.3	53.3
No	14	46.7	46.7	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquío

De manera general, los encuestados opinan que apoyarían acciones que ayuden a enfrentar los problemas que afectan a la comunidad como; Elegir a un o una representante para que resuelva el problema, Organizarse con otras personas afectadas, Quejarse ante las autoridades, Pedir apoyo a alguna organización de ciudadanos, Pedir ayuda a Diputados y Senadores, Enviar una queja a algún medio de comunicación, Escribir al Presidente o al Gobernador, Firmar cartas de apoyo, Hacer gestiones de manera pacífica, repartir circulares, volantes y hacer mantas de protesta.

Caso contrario, los encuestados manifestaron estar en desacuerdo con acciones como; Pedir apoyo a partidos políticos y presionar a las autoridades mediante marchas, paros y bloqueos.

Para hablar sobre la cultura de participación en Cuquío, se plantearon entre otras preguntas aquellas que arrojaran información relacionada a la opinión con relación al grado de confianza entre las personas de la comunidad y en aquellas instituciones o instancias de gobierno que realizan algún tipo de trabajo en la comunidad; Autoridades Municipales, Gobierno del Estado,

⁹⁸ Que de acuerdo con sus respuestas éstas apoyan al campo y a los productores.

Gobierno Federal, Partidos políticos, Iglesia, Autoridades Tradicionales, Promotores de Programas sociales, Organizaciones de Ciudadanos que no dependan del gobierno y por último Familiares.

Los datos que nos arroja la encuesta nos muestran un grado medio de confianza en general para las distintas instancias de gobierno, a diferencia de la confianza en los partidos políticos hay una marcada tendencia a la desconfianza, no así con relación a la confianza que existe en la Iglesia y en Familiares, propensa ésta a un grado mayor con relación a los otros. Esta tendencia se confirma cuando a los encuestados se les pregunta: ¿A cuáles habitantes se sienten más unidos; a los habitantes de México, del Estado, del Municipio o de la localidad?. Obteniendo con una mayoría del 40% de los encuestados, la respuesta de sentirse más unidos a los habitantes de su localidad, a diferencia de sólo el 6.7% se siente unido a los habitantes de México.

Estos datos se pueden traducir en una fuerte tendencia (en el caso de los encuestados) de confiar más en las instituciones que ésta en mayor contacto, es decir que se desenvuelven mejor en su mismo ambiente, como parte de su nicho habitual y cotidiano. Por otra parte, hablar de que son propensos a tener sólo algo de confianza en sus autoridades tradicionales, y en el gobierno municipal, estatal y federal, puede ser debido al ambiente de incertidumbre que se vive a nivel nacional y en particular en el Municipio de Cuquío, en donde de acuerdo a su contexto⁹⁹ se está viviendo un clima de elecciones, en donde partidos políticos, actores sociales y actores de gobierno están dando batalla en territorio político a través de campañas y prototipos poco definidos.

En materia de Derechos Humanos y Democracia, con la primera existe una tendencia general de conocer sobre el tema, es decir logran identificar cuáles son los derechos que los mexicanos y las mexicanas tienen en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, servicios y elección de sus gobernantes.

⁹⁹ Contexto que será tratado en el apartado 3.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CUQUÍO, JALISCO

A diferencia de las preguntas orientadas a conocer su opinión sobre la Democracia, están de acuerdo con que es preferible la democracia para el país:

Preferencia por la Democracia para el País

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Si	23	76.7	76.7	76.7
No	3	10.0	10.0	86.7
No sabe	3	10.0	10.0	96.7
No contesto	1	3.3	3.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo

Sin embargo, hay mucha discrepancia con relación a sus respuestas referentes a los problemas que con la Democracia se resuelvan, de manera que no hay un ágil manejo de la información con relación a este tema.

Por último, la encuesta se orientó hacia el conocimiento de los Programas de Desarrollo Social que operan en la localidad, quedando la distribución de la siguiente manera:

Conoce Programa #

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Oportunidades	12	40.0	40.0	40.0
Procampo	6	20.0	20.0	60.0
Apoyo a la palabra	1	3.3	3.3	63.3
Desayunos escolares	1	3.3	3.3	66.7
Becas/ Vales	2	6.7	6.7	73.3
3x1	2	6.7	6.7	80.0
Programas de Salud	1	3.3	3.3	83.3
14.00	1	3.3	3.3	86.7
No sabe	3	10.0	10.0	96.7
No contesto	1	3.3	3.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo

La tendencia nos muestra una acumulación con el 86.7% de encuestados que tiene conocimiento de algún programa que funciona en la localidad, de los cuales el 40% conoce el

Programa Oportunidades. La siguiente tabla, nos muestra el porcentaje de beneficiarios de algunos de los programas, sin especificar su condición de beneficiado o no, pues la pregunta se hizo abierta de la siguiente manera, ¿Usted o algún otro miembro de su familia –que viven en su casa- son beneficiarios de algún programa?

Beneficiarios de programas^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Si	20	66.7	66.7	66.7
No	7	23.3	23.3	90.0
No aplica	2	6.7	6.7	96.7
No contesto	1	3.3	3.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo

Como podemos observar el índice de beneficiarios es alto con relación al número de encuestados. Otro dato importante es su opinión sobre la existencia de estos Programas quedando la distribución de la siguiente manera:

Percepción sobre existencia de programas^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Son derechos de los mexicanos	9	30.0	30.0	30.0
Son ayudas del Gobierno	16	53.3	53.3	83.3
Instrumentos para salir de la pobreza	2	6.7	6.7	90.0
Formas de control político del Gobierno	3	10.0	10.0	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo

En la tabla podemos ver la distribución con relación a su percepción de la existencia de los Programas, en donde evidentemente destaca con un 53.3% la opinión de que éstos son Ayudas del Gobierno, y con menor porcentaje 30% la idea de que son derechos de los mexicanos.

Sin embargo, es pertinente considerar la respuesta de aquellos que respondieron que son ayudas del gobierno y/o derechos de los mexicanos de acuerdo a su condición de participantes o

no. Por lo que en la siguiente tabla podemos observar la percepción sobre la existencia de los programas en función de los entrevistados en condición de participantes:

Percepción sobre existencia de programas^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Son ayudas del Gobierno	10	58.8	58.8	58.8
Son derechos de los mexicanos	4	23.5	23.5	82.4
Formas de control político del Gobierno	3	17.6	17.6	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo, Condición del entrevistado = Participante

Vemos que de un total de 17 entrevistados cumplen la condición de participantes, de los cuales el 58.8% considera que los programas son Ayudas del Gobierno, y con el 23.5% aquellos que consideran son Derechos de los Mexicanos. El 17.6% restante es para quienes consideran que los programas son formas de control político por parte del gobierno.

Por otro lado, se encuentra la percepción sobre la existencia de los programas de aquellos entrevistados que No es Participante, en donde la distribución se presenta de la siguiente manera:

Percepción sobre existencia de programas^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Son ayudas del Gobierno	6	46.2	46.2	46.2
Son derechos de los mexicanos	5	38.5	38.5	84.6
Instrumentos para salir de la pobreza	2	15.4	15.4	100.0
Total	13	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo, Condición del entrevistado = No participante

De 30 entrevistados 13 son los que no son participantes, o en este caso integrantes de alguna organización, los resultados en la tabla sobre su percepción sobre la existencia de los programas de gobierno se distribuyen en 46.2% quienes consideran que son Ayudas del Gobierno y 38.5% quienes consideran que son Derechos de los Mexicanos, y el 15.4% considera que los programas son instrumentos para salir de la pobreza.

Con relación a los resultados que han tenido estos programas en la comunidad, los encuestados respondieron:

Opinión sobre resultados de los programas 1

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Disminuido la pobreza	9	30.0	30.0	30.0
Mejora en servicios	7	23.3	23.3	53.3
Beneficios limitados	4	13.3	13.3	66.7
Generadores de problemas	3	10.0	10.0	76.7
No ha mejorado nada	2	6.7	6.7	83.3
Promovido organización de la comunidad	2	6.7	6.7	90.0
No sabe	2	6.7	6.7	96.7
No contesto	1	3.3	3.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo

Lo que nos muestra la tabla, es que el 30% de los encuestados consideran que los programas antes mencionados han contribuido a disminuir la pobreza, el 23.3% considera que han mejorado los servicios en la comunidad y con el 13.3% aquellos que opinan que han tenido beneficios muy limitados. Ahora bien, la tendencia con el 6.7% es para aquellos que opinaron que no han mejorado en nada, han promovido la organización en la comunidad y no sabe que opinión dar. Por último, se encuentran con el 10% aquellos encuestados que opinan que los Programas de gobierno han generado problemas entre la población.

Para concluir, la última tabla no muestra la distribución de frecuencias con relación a la pregunta que sí cree el encuestado, que con la participación de la gente se resolverán los problemas de la comunidad:

Participación resuelve problemas

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Si	26	86.7	86.7	86.7
No	1	3.3	3.3	90.0
En parte	3	10.0	10.0	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Cuquilo

Con un 86.7% la tendencia es que sí creen que con la participación de todos se resolverán los problemas de la comunidad, y con el 10% se cree que sólo en parte, para finalmente destacar que sólo el 3.3% (un solo encuestado) respondió que No.

Evidentemente el sentido de participación es visiblemente claro, pues con relación a los resultados que se arrojaron en la encuesta, es alta la participación con relación al número de beneficiarios en los Programas de gobierno, como también la organización existente para resolver algunos problemas que enfrenta la comunidad. Por lo que la cultura de participación en el Municipio de Cuquíó es evidente, en tanto que exista un grado de sentido de pertenencia a la localidad, exista organización para resolver problemas de la comunidad, se conciba la Democracia como un elemento importante para el desarrollo del país y se reconozcan los derechos humanos universales.

3.3.4 EFECTIVIDAD

El siguiente apartado trata sobre la efectividad de la participación por parte de los grupos organizados de la sociedad, que en este caso se refiere a la experiencia de Cuquíó concretamente con el CODEMUC. Para ello es necesario retomar las variables e indicadores presentados en el Marco Teórico sobre: la efectividad de la participación, en Cuquíó para lo cual se presenta una tabla que concentra las variables en función a los resultados del objetivo planteado para la participación, es decir no se va a decir si hubo o no participación, sino el grado de concordancia entre la intencionalidad original y los resultados que hubo con la participación en caso de haberla, para lo cual se clasificara en Alto, Medio y Bajo grado de concordancia.

Una vez sintetizado los resultados en la tabla, se hará una breve revisión por caso que de cuenta de cuáles son argumentos que llevan hacia tales aseveraciones.

Caso CUQUÍO

CASOS/EFFECTIVIDAD	EMPODERAMIENTO DE LOS GRUPOS COMUNITARIOS, SOCIALES O CIVILES	GENERACIÓN DE ESPACIOS DE DELIBERACION CON DIVERSOS ACTORES E INSTANCIAS DECISORIAS	RESULTADOS CONCRETOS, TANGIBLES, VERIFICABLES, MEDIBLES	CONDICIONES EXTERNAS	EFFECTIVIDAD DE LA PARTICIPACIÓN
CUQUÍO	MEDIO	ALTO	ALTO	MEDIO	NO EFECTIVA

Para el caso de Cuquío, se le asignó un Alto grado de empoderamiento por parte de los grupos comunitarios (CODEMUC), debido principalmente a que por un lado existe una lógica evidente con relación al pensamiento estratégico-intencional claramente definida.

De acuerdo con la información documentada y de campo, podemos decir que el CODEMUC, en su momento tuvo una gran capacidad de hacer propuestas con orientación hacia un modelo emergente de política social, lo anterior debido a su interés de alcanzar un desarrollo social y económico que les permitiera elevar la calidad de vida de la población.

Asimismo, podemos decir que la generación y fortalecimiento de capital social en Cuquío es percibido de acuerdo al grado de institucionalización de la participación, que como veremos más adelante logró promover la confianza y la cooperación entre las personas y en las comunidades del Municipio, atrayendo la atención e intervención de agentes externos; comunidad académica, organismos civiles, agencias de cooperación internacional y distintas instancias de gobierno, sin embargo el CODEMUC no se logra consolidar como un agente legalmente reconocido.

Para hablar sobre la generación de espacios de deliberación con diversos actores e instancias decisorias, se le asignó un grado Medio en la tabla, y esto debido a que de acuerdo con el cuadro que indica el incremento en los niveles de participación en todas las fases de la política pública, podemos decir que la participación del CODEMUC en Cuquío no alcanza el último nivel que se refiere al Control; por una parte, no se construyeron propuestas adaptadas para alcanzar mecanismos constitucionales de control; referendo, plebiscito, iniciativa popular, posibilidad de revocación de mandatos, exigencia de rendición de cuentas, etcétera, asegurando de esta forma complementariedad entre la representación política tradicional y la participación ciudadana directa.¹⁰⁰ Por otro lado, el CODEMUC privilegió su papel en la gestión (Implementación) asumiendo en algunos casos extremos, "funciones de gobierno, más que de sociedad"; había tal cercanía, en las primeras etapas del proceso, entre Gobierno y CODEMUC, que no se vio la necesidad de generar dinámicas y herramientas de supervisión y contrapeso.

De acuerdo a lo anterior, existe evidencia de un alto grado de incidencia en los espacios decisionales por parte del CODEMUC, así como una articulación con otros actores que compartieron intereses comunes con referencia al desarrollo social, participación ciudadana y políticas públicas, intercambiando recursos para perseguir esos intereses compartidos, viendo en el sentido de cooperación una alternativa para mejorar y alcanzar las metas comunes.

¹⁰⁰ Liszt Vieira.

Por tal motivo al obtener un grado medio de participación la experiencia en Cuquío, es un indicador más que muestra que no es una participación efectiva del todo, para dar evidencia de ello a continuación se sistematizaran las diferentes variables e indicadores con datos concretos ya revisados a largo de la presente investigación:

I) Empoderamiento de los grupos comunitarios, sociales o civiles

Tras la caída del PRI, el nuevo gobierno municipal solicitó asesoría para conformar un gobierno participativo a organizaciones tales como ACCEDE, IMDEC e ITESO. En este proceso, surge la idea de organizar una instancia formal de participación ciudadana, que sea conformada con representantes de las localidades del municipio. Este es el proceso que lleva a la creación, en 1993 del CODEMUC, quien tiene como función principal la priorización de necesidades en obras y servicios de cada localidad; además de la vigilar que las obras se realicen de acuerdo a la planeación municipal.

El CODEMUC tiene como finalidad: garantizar a los habitantes del municipio una mayor participación y atención en sus necesidades económicas, sociales y culturales mediante la colaboración entre autoridades y ciudadanos para lograr el desarrollo interno del Municipio.

En su origen la misión del CODEMUC fue promover e impulsar la organización comunitaria para lograr el desarrollo del municipio de Cuquío y la participación democrática de su gente, por lo que gracias a su función de recoger las necesidades sentidas de la población, sistematizar, priorizar y gestionar en colaboración con el ayuntamiento, en las obras y servicios, así como vigilar la correcta aplicación de los recursos, generó y fortaleció el capital social en la comunidad.

Este proceso contó con la intervención de agentes externos (advocacy planner)¹⁰¹; organizaciones tales como ACCEDE, IMDEC e ITESO fueron fundamentales para promover e impulsar el proceso participativo, además las diferentes instancias de gobierno, que como ya vimos jugaron un papel importante en dicho proceso.

¹⁰¹ CAM, Graizbord

II) Contexto

Fue muy importante dentro de esta experiencia, el contexto. La alternancia, la democracia y la participación ciudadana en el Municipio de Cuquío tienen sus raíces en las primeras luchas campesinas a finales de los setentas. La lucha por la tenencia de la tierra, por créditos accesibles para la producción, así como por tener los servicios básicos en la mayor parte de las localidades constituyó la base de la participación en el Municipio. La alternancia política posibilitó, pero también desestructuró la organización. Esto nos lleva a preguntarnos sobre la relación Sociedad-Partidos-Gobierno.

III) Generación de Espacios de deliberación con diversos actores y en particular con instancias decisorias¹⁰²

Podemos concluir que el CODEMUC avanza en materia de Información en la agenda, con la priorización de problemas por atender en la comunidad, así mismo en el análisis de alternativas sobre los problemas a atender y el presupuesto disponible para llevar a cabo las acciones, en términos de decisión, el proceso y estrategia participativa de zonificación y consenso de priorización conlleva a una eficaz implementación de las políticas y programas sociales. En el caso de la Evaluación, podemos decir que no se lleva a cabo como tal y la definen las políticas públicas, pero sí existía una noción al interior del CODEMUC de que era necesario ir revisando y haciendo un balance de las acciones que se emprendían y de los logros hasta entonces alcanzados.¹⁰³

Sobre los niveles de participación, el CODEMUC avanzó así como en información, en consulta, decisión, delegación y asociación, con relación a las fases de la política, en tanto formó parte constitutiva del proceso de planeación y operación de los programas sociales tanto locales como estatales y federales. Por lo tanto en términos del último nivel de participación: control, podemos decir que desarrollaron estrategias participativas y de planeación eficientes para su contexto, ubicándolo claramente en la primera etapa del proceso.

¹⁰² Campero

¹⁰³ Esto lo podemos observar en los documentos elaborados por ACCEDDE, pues al ser un organismo externo asesor, fungía como observador y relator de las acciones.

Un uso eficiente de los espacios ganados con otros sectores que junto a la simpatía de ciudadanos no organizados impulsaron el encuentro y la concertación política que llevó al triunfo ciudadano en 1992 utilizando la bandera del PRD; logrando desde entonces una trayectoria exitosa en los distintos espacios decisionales, como Municipio, Gobierno Estatal y Federal, instituciones académicas y organismos internacionales.

La experiencia a través del CODEMUC, deja ver la vía de la concertación que se distingue porque procura sumar los esfuerzos de los actores plurales (comunidad, municipios, instituciones públicas, instituciones privadas, organizaciones de base, iglesia, etc.) que actúan en forma aislada, buscando disminuir el rozamiento de las acciones sociales, cuando los actores derivan a una competencia por intereses sectoriales.

En este caso, dichos espacios de concertación, se ven modificados en el segundo periodo (ya antes analizado), debido principalmente a la falta de institucionalización de la participación del CODEMUC, lo cual afianzaría su relación con los diferentes actores del desarrollo social.

IV) Resultados concretos, tangibles, verificables, medibles.

La existencia de canales permanentes de negociación junto a los diversos órganos del Estado permitió al CODEMUC el reconocimiento por parte de estos, sin embargo, como ya se ha mencionado, no alcanzó la institucionalización de la participación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales. De ahí que en el CODEMUC hizo falta la construcción de propuestas para alcanzar mecanismos de control, asegurando de esta forma complementariedad entre la representación política tradicional y la participación ciudadana directa.¹⁰⁴

Sumando las variables anteriores, podemos ver que cada una de éstas se encuentran presentes en distintos grados y diferentes etapas del proceso de participación dando así un importante grado de legitimidad al caso de Cuquío.

La evidencia de éxito más importante del primer periodo se basó en el aumento de la participación ciudadana, el aprendizaje que se desprende de esta experiencia está basado en la forma de organización del CODEMUC, cuya expresión se da a partir de un grupo organizado de la

¹⁰⁴ Liszt Viera

sociedad plural, representativa e incluyente que garantizaba la participación directa de los ciudadanos.

Algunos de los logros por parte del CODEMUC fueron:

- Promover e impulsar la organización comunitaria para lograr el desarrollo del municipio de Cuquío; formas de participación que son comunes en otros municipios, como son los consejos, comisiones y patronatos de participación ciudadana que han permitido conjuntamente con el Ayuntamiento y el CODEMUC, avances significativos en la operación de obras y servicios.
- Recoger las necesidades sentidas de la población, sistematizar, priorizar y gestionar en colaboración con el ayuntamiento, en las obras y servicios, así como vigilar la correcta aplicación de los recursos.
- Posicionamiento ciudadano: CODEMUC.
- Mayor participación y atención en sus necesidades económicas, sociales y culturales mediante la colaboración entre autoridades y ciudadanos para lograr el desarrollo interno del Municipio.
- Influir en la definición de prioridades en los programas de gobierno.
- Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.
- Regular la acción del gobierno a través de propuestas que benefician a la mayoría de la población.
- Fomentar el desarrollo del municipio y el propio de cada zona.
- Promover la participación, organización y conciencia ciudadana en los habitantes del municipio.
- Promover y vigilar la creación, participación y fortalecimiento de sus comunidades o barrios en los consejos zonales.
- Concientización y sensibilización de la población: propone y participa.
- Mayor transparencia en el manejo de los recursos.
- Mayor acceso ciudadano a información sobre programas y proyectos de gobierno.
- Elección democrática de representantes comunitarios (delegados, agentes municipales y comisariados ejidales).
- Desarrollo equilibrado a partir de la zonificación municipal, alcanzando abatir el rezago de obras y servicios públicos.
- Integración y participación de sectores y organizaciones en la priorización de obras y desarrollo del municipio.
- Presencia del coordinador en las sesiones de cabildo, con voz.

- Igualdad de oportunidades.
- Esfuerzo conjunto y,
- Participación ciudadana en el proceso de decisión.

Los instrumentos utilizados para alcanzar este desarrollo son:

- la planeación estratégica participativa;
- la priorización de obra pública;
- el reglamento municipal de participación ciudadana;
- el reglamento interno del CODEMUC;
- la zonificación municipal (figura 1) para la elección democrática de los consejeros;
- las reuniones comunitarias mensuales;
- las reuniones bimensuales con los consejeros y la participación del presidente para analizar los avances en la aplicación y gestión de recursos.

Con esto se intentaba dar respuesta a dos graves problemas en el municipio: la actitud de corrupción, privilegios, prepotencia y favoritismo de las autoridades locales que favorecían a los grupos de poder económico y social dentro del mismo, y los mecanismo corporativos y clientelares de la propiedad privada y del sector público que contribuían a la cultura de la no participación y paternalismo oficial.

Podemos decir que la experiencia de participación en Cuquíó, no es del todo, efectiva, y esto debido a que a pesar de ser una experiencia exitosa en un periodo determinado pierde su grado de efectividad en el momento que el CODEMUC es desmantelado, debido a su falta de mecanismos de control e institucionalización, lo que no permitió su consolidación como una instancia legítima y legalmente reconocida.

CAPITULO 4

PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN CANANEA – IZTAPALAPA, DISTRITO FEDERAL

El crecimiento de la población de Iztapalapa ha traído graves consecuencias para todos sus habitantes desde casi tres décadas ininterrumpidas. En este periodo han surgido muchas organizaciones populares que reclaman la dotación de servicios urbanos (y en muchos casos, operan programas de desarrollo social apoyados por ONG's) en zonas de reciente ocupación. La crisis se agudizó tras el terremoto del 19 de septiembre de 1985, cuando el Departamento del Distrito Federal decidió reubicar a los damnificados en unidades habitacionales de la periferia. A partir de entonces, Iztapalapa ha sufrido desabasto de agua, problemas de transporte (que no se solucionaron ni con la construcción de dos líneas del Metro de la Ciudad de México), mala calidad en los servicios educativos y una depauperación visible. La consecuencia más palpable de ello es que los índices de incidencia delictiva de Iztapalapa se encuentran entre los más altos de la ciudad de México.

La zona más marginada de la delegación Iztapalapa se encuentra en las faldas de la Sierra de Santa Catarina, en los territorios de Paraje San Juan, Santa Catarina, y San Lorenzo Tezonco. Se trata de los asentamientos más recientes, cuya fundación oscila entre la década de 1960 y el tiempo actual. La zona poniente, colindante con Benito Juárez, es la menos marginada.

A lo largo del siglo XX, fueron fundadas en Iztapalapa múltiples colonias populares, hasta llegar en la actualidad al número de 241 asentamientos, entre pueblos, barrios, colonias y conjuntos habitacionales. Para su administración, se agrupan en los siguientes territorios:

- Centro (Iztapalapa)
- San Lorenzo Tezonco
- Santa Catarina
- Cabeza de Juárez
- Aculco
- Paraje San Juan

Con el presente capítulo, se pretende recuperar algunos aspectos que considero centrales con relación a las organizaciones investigadas, pero en este caso de la organización UCISV Libertad A. C. Por ejemplo, es necesario responder ¿Cuál es el objetivo de la Organización?, ¿Tienen un proyecto definido?, ¿Cuáles son sus características?, ¿Cómo se ha transformado?, ¿Cómo establecen sus relaciones internas?, ¿Qué ruptura ha sufrido y qué la caracteriza?.

De manera que en el capítulo se revisaran éstos aspectos, con el objetivo de realizar un análisis que de cuenta del grado de participación ciudadana por parte de la organización, en tanto ésta genere control social, y por lo tanto de evidencia de una participación ciudadana efectiva.

Recuperando el objetivo inicial de la presente investigación, preciso que es necesario identificar hasta dónde la existencia de Participación Ciudadana, incorpora el control social como mecanismo que coadyuve a la Eficacia de las Políticas Públicas Locales. Para alcanzar dicho objetivo, considero necesario situar el contexto político - social en el cual se ubica la organización, comenzaré por puntualizar las características y datos sociodemográficos de la Delegación Iztapalapa, demarcación a la que corresponde la Unidad Habitacional Cananea.

Así mismo, señalar con relación al acuerdo delegatorio de facultades y atribuciones a las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico – Operativo de la Delegación Iztapalapa, denominadas Direcciones Territoriales, toda vez que la Unidad Habitacional Cananea queda comprendida en la Dirección Territorial de San Lorenzo Tezonco, por lo que hago mención de sus funciones y de algunas que corresponden a la Subdirección de Desarrollo Social y Territorial, así como de la Jefatura de Unidad Departamental (J.U.D.) de Planeación del Desarrollo y Atención Ciudadana, lo anterior debido a operación y su contenido en materia de participación ciudadana y de vigilancia en el avance y desarrollo de programas, campañas y eventos en los que participe la población de la demarcación territorial.

4.1 CARACTERÍSTICAS Y DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS; CANANEA – IZTAPALAPA

El nombre de la Delegación *Iztapalapa* proviene de la lengua náhuatl, (Iztapalli-losas o lajas, Alt-agua, y Pan-sobre) que pueden traducirse como "En el agua de las lajas".

Este topónimo describe su situación ribereña, como es sabido esta demarcación junto con otros espacios aledaños, tuvo su asentamiento parte en tierra firme y otra en el agua, conforme el conocido sistema de chinampas.

La ubicación de la Delegación Iztapalapa se encuentra situada en la región Oriente de la Ciudad de México o Distrito Federal, -Capital de los Estados Unidos Mexicanos- cuenta con una superficie aproximada de 117 kilómetros cuadrados, mismos que representan casi el 8% del territorio de la Capital de la República, y su altura sobre el nivel del mar es de 2100 m.

La jurisdicción tiene como rasgo característico, el que además de confluir con otras Delegaciones del Distrito Federal, involucra en sus límites a municipios pertenecientes al Estado de México, lo que obliga a que la política de desarrollo delegacional tenga que atender la compleja problemática que este tipo de conurbación genera.

Iztapalapa colinda: al Norte, con la Delegación Iztacalco y el Municipio de Netzahualcoyotl - Estado de México-; al Este, con los Municipios de los Reyes la Paz e Ixtapaluca -Estado de México-; al Sur, con las Delegaciones Tláhuac y Xochimilco, al Oeste, con las Delegaciones Coyoacán y de Juárez, Ermita Zaragoza, Santa Catarina, Paraje San Juan y San Lorenzo Tezonco.

En este espacio se cuenta con realidades contrastantes, barrios y colonias que gozan de servicios públicos que las autoridades delegacionales les brindan con oportunidad, sin desconocer que también se enfrentan los rezagos sociales y marginación más profunda de la capital, pero que con acciones dinámicas y voluntad decidida se pretenden aminorar.

FUENTE: *Monografía De La Delegación Iztapalapa Gobierno de la Ciudad de México 1996*



La relación entre la Delegación Iztapalapa y el Gobierno Central se lleva entre otros mecanismos, a través de la Agenda de Gobierno que el C. Jefe Delegacional presenta ante las diversas instancias para solucionar diversas problemáticas que requieren la participación de esas instancias.

Actualmente el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México suscribieron un convenio para atender diversos asuntos metropolitanos, que para el caso de Iztapalapa permitirá solucionar por ejemplo problemas de viabilidad en el oriente de la demarcación.

Población: Según las cifras proporcionadas por el INEGI en el año 2000, Iztapalapa cuenta con el mayor número de población del Distrito Federal con casi 2,000,000 de habitantes y con una densidad aproximada de 12,000 personas por kilómetro cuadrado.

En términos de la población por sexo, el 49% corresponde a hombres y el 51% a mujeres. En lo que se refiere a la población por edades, el mayor rango está comprendido entre los 20 y 25 años de edad.

La población en edad de trabajar (mayor a 12 años) se calculan en casi 1,100,500 personas. Del total de esta población la económicamente activa representa el 46.3%. Los datos censales por su definición de ocupación que incluye tanto a la persona que trabaja como a la que buscó trabajo, revelan que la proporción de ocupados de la población activa es de 98.1%.

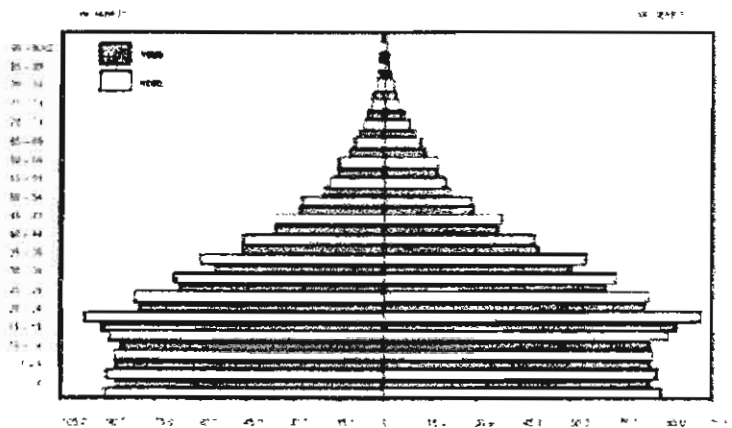
La Delegación **Iztapalapa** ha tenido un crecimiento vertiginoso en su población. De los 76,621 habitantes registrados en 1950, pasó en el año 2000, a una población de 1,771,673 habitantes, multiplicándose aproximadamente 23 veces en sólo 5 décadas.

ANO	TOTAL	HOMBRES	%	MUJERES	%
1950	76,621	37,733	49.2	38,888	50.8
1960	254,355	125,306	49.3	129,049	50.7
1970	522,095	259,822	49.8	262,273	50.2
1980	1,262,354	622,628	49.3	639,726	50.7
1990	1,490,499	730,466	49.0	760,033	51.0
1995	1,696,609	832,343	49.1	864,266	50.9
2000 PI	1,771,673	858,952	48.5	912,721	51.5

POBLACION TOTAL POR SEXO 1950-2000 .- FUENTE: Para 1950-1990: INEGI, Distrito Federal, Resultados Definitivos; XI, XII, XIII y XIV Censos Generales de Población y Vivienda, 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990. Para 1995: INEGI, Distrito Federal, Resultados Definitivos; Tabulados Básicos. Censo de Población y Vivienda, 1995. Para 2000: INEGI, Estados Unidos Mexicanos, Resultados Preliminares; XI Censo General de Población y Vivienda, 2000. FUENTE: Cuaderno Estadístico Delegacional, Edición 2000, Pág. 23, Cuadro 2.1

Lo más significativo, es que hablamos de una sociedad joven para 1995; la mayoría corresponde a los grupos de edad de 0 a 29 años, los cuales rebasan la cantidad de 75.0 habitantes.

Un rasgo importante para 1995, es que los grupos de edad entre 20 y 39 años han crecido notablemente con respecto a 1990. Siendo la tasa más alta el grupo de edad de 20 a 24 años de edad. Esto quiere decir que la mayor parte de la población de **Iztapalapa**, tiende a envejecer y la proporción de jóvenes será menor. La población mayor de 55 años, es proporcionalmente pequeña con relación a la población de menor edad.



POBLACION TOTAL POR SEXO SEGUN GRUPO QUINQUENAL DE EDAD .-Excluye el grupo de edad "No especificado"-

FUENTE: Para 1990: INEGI, Distrito Federal, Resultados Definitivos; XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Para 1995: INEGI, Distrito Federal, Resultados Definitivos; Tabulados Básicos. Censo de Población y Vivienda 1995. Cuaderno Estadístico Delegacional Edición 2000 pag. 25, Grafica 2.c .

El crecimiento demográfico de la Delegación representa una muy alta proporción del incremento total de población del Distrito Federal. En la década 1970-1980, correspondió al 54.3% del crecimiento del D.F. En la década 1980-1990, la Delegación tuvo un crecimiento de 341,088 habitantes, superior en 1.6 veces al crecimiento total del Distrito Federal, indicando que Iztapalapa fue asiento de numerosas familias que abandonaron las delegaciones centrales y destino de familias procedentes de otras entidades federativas. En los últimos años ha alojado el 83.7% del crecimiento del Distrito Federal, agotando prácticamente su reserva de suelo urbanizable.

La población inmigrante se ha asentado en su mayoría al sur oriente de la Delegación, es decir, en las faldas de la Sierra de Santa Catarina, ocupando terrenos sin vocación para usos urbanos.

Lo anterior señala que en los últimos 30 años, Iztapalapa ha sido la principal reserva territorial para el crecimiento urbano del Distrito Federal y que ha cumplido una importante función en la redistribución de la población, alojando una proporción muy significativa de la construcción de nueva vivienda.

Estructura Delegación Iztapalapa

La Delegación Iztapalapa es un Órgano Político – Administrativo de la Administración Pública Desconcentrada del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento.¹⁰⁵

La presente administración, de acuerdo con el Programa de Gobierno 2003 – 2006 se compromete a ejercer una gestión de gobierno eficiente para lograr una delegación mejor. Dicho Programa contempla algunos de los principales temas de la Delegación, mismos que establecen la dimensión de los problemas que serán atendidos por éste. Temas como la seguridad pública, el suministro de agua potable, los predios irregulares, las cuestiones de vivienda, el crecimiento del comercio en vía pública, la protección civil y el mantenimiento de la infraestructura urbana.

¹⁰⁵ Gaceta Oficial del Distrito Federal. Manual Administrativo en la parte correspondiente a Organización de la Delegación Iztapalapa. Enero 2005.

Es importante destacar que en términos normativos la Ley Orgánica de Administración Pública para el Distrito Federal es el documento donde se señalan las atribuciones conferidas a los Jefes Delegacionales de los Órganos Políticos Administrativos. A su vez, los titulares de estos Órganos tienen la facultad de delegar en las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas de apoyo técnico-operativo, las facultades que expresamente les otorguen los ordenamientos jurídicos correspondientes. Dichas facultades delegadas se inscriben en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Es en estos dos documentos normativos donde se confieren las atribuciones entre otras, las relativas en materia de Participación Ciudadana. Ahora bien, todas las acciones que se realizan en materia de Participación están normadas por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, misma que en términos generales integra tres grandes apartados:

1. Los instrumentos de Participación Ciudadana.
(Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralores Ciudadanos, Audiencia Pública, Recorridos del C. Jefe Delegacional y Asambleas Ciudadanas.)
2. Los derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal.
3. Del comité y consejos ciudadanos.

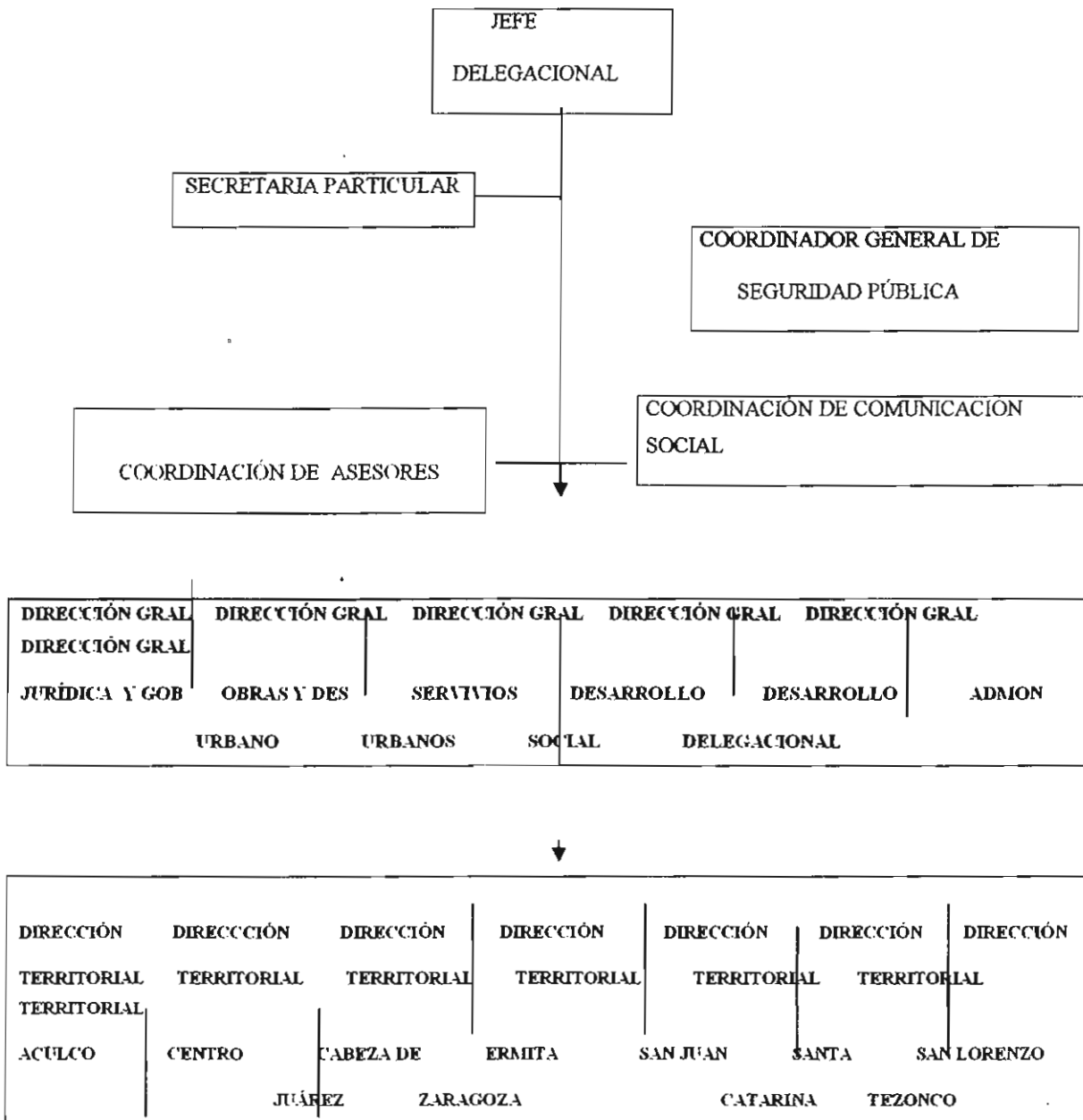
Una de las principales preocupaciones del Gobierno Delegacional es la atención a la población con mayores carencias y rezago social, entre los programas que atiende la delegación en materia de Desarrollo Social y los cuales cuentan con normas y lineamientos de operación para la Participación Ciudadana podemos mencionar los siguientes:

- PROGRAMA DE ADULTOS MAYORES
- PROGRAMA DE APOYO FUNERARIO
- PROGRAMA DE APOYO A CONTINGENCIAS AMBIENTALES
- PROGRAMA DE APOYO ESCOLAR
- PROGRAMA COMPLEMENTARIO DE ÚTILES ESCOLARES
- PROGRAMA DE SANIDAD ANIMAL
- PROGRAMA DE APOYO A MUJERES Y JÓVENES

Estos programas normativamente se llevan desde la Dirección General de Desarrollo Social y la operación es a través de las Direcciones Territoriales en el marco del proceso de

desconcentración lo que permite acercar los servicios y programas a donde se generan las necesidades de la población.¹⁰⁶

Estructura Orgánica



¹⁰⁶ Por ejemplo en el Programa de Adultos Mayores se establecen los objetivos del programa, los lineamientos generales para la operación del programa, los niveles de responsabilidad y coordinación entre la Dirección General de Desarrollo Social y las Direcciones Territoriales y las reglas de operación que incluye la integración de los grupos y selección de beneficiarios, la permanencia del programa y la comprobación de los recursos.

Las Direcciones Territoriales entre sus funciones se encuentran: "Dirigir, coordinar y controlar, el ejercicio de las facultades que en materia Jurídica y de Gobierno le han sido delegadas en los ordenamientos jurídicos respectivos, conforme a las políticas generales que para tal efecto expida la Dirección General Jurídica y de Gobierno."¹⁰⁷

Extensión Organizativa - Dirección de Ejecutivos
DIRECTOR TERRITORIAL
SUBDIRECTOR JURÍDICO Y DE GOBIERNO
J.U.D. JURÍDICA
J.U.D. DE GOBIERNO
SUBDIRECTOR DE SERVICIOS DE MANTENIMIENTO URBANO
SUBDIRECTOR DE DESARROLLO SOCIAL Y TERRITORIAL
J.U.D. DE DESARROLLO SOCIAL
J.U.D. DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y ATENCIÓN CIUDADANA

SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL Y TERRITORIAL

Funciones:

- Promover la cultura de la participación ciudadana, así como el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.
- Coordinar el enlace territorial del área de participación ciudadana con las diferentes instancias de gobierno.
- Coordinar la participación, de los comités vecinales en las acciones de gobierno.
- Asegurar la puesta en marcha de la Ley de Participación Ciudadana.
- Impulsar la participación de la comunidad, en la planeación, ejecución y supervisión del ejercicio del Gobierno.

¹⁰⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal. Manual Administrativo en la parte correspondiente a Organización de la Delegación Iztapalapa. Enero 2005.

- Coordinar con el área de Participación Ciudadana y con las diferentes instancias del Gobierno Central Delegacional, el seguimiento a los programas parciales de desarrollo urbano.

J.U.D. DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y ATENCIÓN CIUDADANA

Funciones:

- Analizar y evaluar el impacto político-social de las acciones de Gobierno y de los fenómenos sociales.
- Mantener comunicación permanente con los diversos grupos organizados de la Delegación (Comités Vecinales, Organizaciones Civiles, etc.)
- Diseñar y proponer las estrategias necesarias para la concertación con los líderes, representantes de grupos sociales y partidos políticos, acciones encaminadas a resolver las demandas de la demarcación.
- Establecer estrategias que permitan la participación ciudadana en programas y acciones de gobierno, así como su promoción.
- Proponer y fomentar el establecimiento de convenios de colaboración con fundaciones y organizaciones a fin de complementar los Programas de las Direcciones Territoriales.
- Operar con la Coordinación de Participación Ciudadana y con las diferentes instancias de Gobierno (PROSOC, INVI, etc.) las acciones para dar seguimiento a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.
- Dar seguimiento al proceso de evaluación, control y seguimiento del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Delegación, en el ámbito territorial de su competencia.
- Elaborar estrategias para identificar las colonias con mayores requerimientos y promover programas que los atiendan de forma planificada.
- Implementar los Programas de Modernización y Gestión Pública y de mejoramiento de atención al público.

Dentro de la Estructura Orgánica de la Delegación se cuenta entre otras con las Direcciones Generales de Desarrollo Social y Desarrollo Delegacional.

La Dirección General de Desarrollo Social, como su nombre lo indica se encarga de atender los programas de Desarrollo Social, para lo cual dentro de su estructura orgánica cuenta con 12 plazas para la atención al rezago social, las cuales representan el 50% del total de las plazas que conforman la estructura orgánica de esta Dirección¹⁰⁸.

- Una Dirección de Área de atención al Rezago Social
- Cuatro coordinaciones (Desarrollo comunitario, Programas de combate a la Pobreza, Salud Pública, Atención Integral a la Familia)
- Cuatro Jefaturas de Unidad Departamental (Servicios Integrales Comunitarios, Atención a Grupos Vulnerables, Asistencia Médica y Programas Prioritarios)
- Dos Líderes Coordinadores de Proyectos para la atención al programa de Adultos Mayores y al programa de Jóvenes, Equidad y Género, así como un enlace de apoyo al Desarrollo Comunitario.

Los programas de Desarrollo Social en la delegación Iztapalapa, se enfocan principalmente en dos líneas estratégicas:

- 1) Se atiende la parte de la atención al rezago social, en ese sentido se tiene como carácter principal el derecho de los ciudadanos, que se traduce en apoyo y ayuda tanto material como asistencial, debido a la segmentación y focalización que se realiza de la población en función de las características y necesidades. Es el caso de adultos mayores, que proporciona servicios gratuitos de atención médica, apoyo psicológico, conformación de grupos mediante los cuales se promueven las iniciativas sociales y productivas, se realizan obras u equipamiento para centros de Adultos Mayores, buscando atender y proporcionar servicios integrales que satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

¹⁰⁸ Documento base de la Dirección General de Desarrollo Delegacional, Mimeo

- 2) El otro eje estratégico de los programas se fundamenta en la promoción del desarrollo humano, cuyos servicios se encaminan a la oferta en salud, asistencia educativa, asistencia integral a la familia, deporte comunitario y competitivo, recreación y fortalecimiento de iniciativas sociales y productivas de jóvenes y mujeres. Se atienden a los diversos sectores de la población con el propósito de fomentar y promover el desarrollo humano.

La delegación Iztapalapa a través de la Coordinación de Participación Ciudadana, a cargo de la Dirección General de Desarrollo Delegacional, establece los programas de participación ciudadana, así como las atribuciones y funciones correspondientes descritas en el Manual Administrativo de la Delegación, que recaen en cinco plazas de Estructura Orgánica para su cumplimiento:

- Una Dirección de Área de Plantación de Desarrollo Delegacional
- Una Coordinación de Participación Ciudadana ¹⁰⁹
- Tres Jefaturas de Unidad Departamental (Normatividad, Planeación Participativa y de Participación Ciudadana).

La Dirección de Desarrollo Delegacional contiene la Coordinación de Participación Ciudadana, que entre sus funciones destacan:

- Vincular a las Direcciones Territoriales y Direcciones Generales de este Órgano Político Administrativo con los Programas de Gobierno Central en materia de Participación Ciudadana.
- Fomentar a través de las Direcciones Territoriales, una cultura democrática y participativa de la ciudadanía en la planeación, operación y vigilancia de las acciones de gobierno.
- Participar con las Direcciones Territoriales en el seguimiento de los programas de tipo social y de desarrollo urbano, concertados con las Organizaciones Sociales, Comités Ciudadanos y cualquier otra forma de organización comunitaria.
- Promover y coordinar con las Direcciones Territoriales la participación de los vecinos, comités ciudadanos y organizaciones sociales.

¹⁰⁹ Para las actividades de Participación Ciudadana se tiene programado un gasto de \$20 millones 700 mil pesos, para el ejercicio 2006.

- Coordinar la instrumentación de programas de difusión a la ciudadanía respecto de las normas que se vinculan con la Ley de Participación Ciudadana.
- Diseñar y aplicar políticas, lineamientos y normas en materia de organización y participación ciudadana.
- Coordinar y coadyuvar con las Direcciones Territoriales en la difusión de los instrumentos de la Ley de Participación Ciudadana: relativo a las Consultas Ciudadanas, Audiencias Públicas, Colaboración Ciudadana, Difusión Pública, Rendición de Cuentas y Recorridos con el Jefe Delegacional.
- Diseñar estrategias que permitan la participación ciudadana en la definición y aplicación del gasto público.
- Vincular a los Comités Vecinales y organizaciones sociales con las instituciones públicas locales, estatales y federales para el mejoramiento del entorno y el desarrollo de proyectos de beneficio social.
- Propiciar la participación de la ciudadanía en la planeación, instrumentación y vigilancia de las acciones de Gobierno.

Como bien señala el anterior Jefe Delegacional el C. Víctor Hugo Círiga (2003-2006)* en una declaración "es responsabilidad y razón de ser del gobierno proporcionar a la población iztapalapense servicios y acciones que mejoren la calidad de vida, para lo cual se requiere asegurar los recursos financieros, humanos, técnicos y materiales que permitan la implementación de los programas y acciones de gobierno".¹¹⁰

Ahora bien, en entrevista con el Lic. Carlos Valencia, Coordinador de Participación Ciudadana en la delegación, él opina que los modelos de desarrollo social que se implementan son más un derecho de la población que se encuentra en condiciones de rezago social y pobreza extrema, que un apoyo o una ayuda por parte del gobierno.

* Presidido por el suplente el Lic. Ricardo Evia Ramírez, quien a partir del 23 de diciembre del 2005 es el Encargado del Despacho de Jefatura Delegacional en la demarcación., debido a la licencia concedida al C. Víctor Hugo Círiga para buscar una candidatura como Diputado

¹¹⁰ Boletín Informativo, disponible en <http://www.iztapalapa.df.gob.mx/>

Así mismo, comenta también que en la experiencia de la delegación Iztapalapa, las estrategias hasta ahora implementadas en los programas de desarrollo social¹¹¹ han generado resultados positivos, sin embargo justo es reconocer que no han sido suficientes para atender al total de la población que se encuentra en extrema pobreza y con marcado rezago social. Por lo que se requiere una mayor y equitativa distribución de los recursos para la extensión de estos programas a un mayor número de población.

¹¹¹ En la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno propuso a la Asamblea asignaciones presupuestales para que las demarcaciones territoriales cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, a partir de fórmulas de asignación en cada uno de los siguientes rubros: I. Pobreza extrema; II. Infraestructura urbana; III. Población Flotante; IV. Población residente y V. Servicios Urbanos. Con relación al ejercicio presupuestal en materia de Desarrollo Social en la Delegación Iztapalapa, para el ejercicio 2006 se programó un gasto del orden de \$138 millones 592 mil pesos.

4.1.1 CULTURA DE PARTICIPACIÓN EN CANANEA, IZTAPALAPA

Una vez revisadas las características generales correspondientes a la delegación Iztapalapa, es pertinente añadir algunos de los resultados encontrados durante el trabajo de campo en la U.H. Cananea con relación a la cultura de participación. Es necesario señalar que se realizó un sondeo mediante la aplicaron 30 encuestas y se realizaron tres entrevistas formales a funcionarios de la delegación y tres informantes más, tanto de la delegación como de la Unidad Territorial de San Lorenzo Tezonco quienes proporcionaron datos e información documentada, así como experiencias referente a los programas de desarrollo social que operan en dicha demarcación y de los programas que contemplan o que refieren a la participación ciudadana. Por otra parte, se entrevistaron a dos integrantes del Consejo Ampliado de Cananea y un ex integrante del anterior Consejo de Cananea.

Para poder hacer un análisis sobre la cultura de participación en Cananea, Iztapalapa de igual manera que en caso de Cuquío, será necesario retomar aquellas preguntas del cuestionario que parecen arrojar resultados representativos con relación al tema.

Sobre la encuesta, es preciso señalar desde un principio los datos generales con relación a los encuestados como son; sexo, distribución por edad, escolaridad y años de residencia en la localidad. Para después revisar los aspectos y resultados que arrojen los datos sobre la cultura de la participación, que se obtuvo a través del cuestionario.

La distribución por sexo es la siguiente:

Sexo^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid femenino	21	70.0	70.0	70.0
masculino	9	30.0	30.0	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Como podemos observar la población que representa la mayoría de los encuestados es del género femenino, dado que el 70% de los encuatados fueron mujeres y 30% hombres.

Con relación a la escolaridad la distribución se encuentra de la siguiente manera:

Escolaridad^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Primaria Incompleta	2	6.7	6.7	6.7
Primaria Completa	8	26.7	26.7	33.3
Secundaria Incompleta	2	6.7	6.7	40.0
Secundaria Completa	5	16.7	16.7	56.7
Estudios de Preparatoria	3	10.0	10.0	66.7
Estudios Técnicos	6	20.0	20.0	86.7
Estudios de Licenciatura	4	13.3	13.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Los datos más representativos de la distribución por escolaridad, muestran que el 26.7% de los encuestados cuentan con primaria completa, y sólo el 6.7% no la concluyo. Así mismo, podemos observar que sólo el 13.3% cuenta con estudios de licenciatura y 20% con estudios técnicos, el 16.7% representa a aquella población encuestada que cuenta con la secundaria completa y el 6.7% restante a la población con secundaria incompleta.

Con relación a los datos del número de años de vivir en la localidad, la tabla de distribución se muestra de la siguiente manera:

Años de residencia^a

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	10.00	2	6.7	6.7	6.7
	15.00	4	13.3	13.3	20.0
	16.00	6	20.0	20.0	40.0
	17.00	8	26.7	26.7	66.7
	18.00	1	3.3	3.3	70.0
	19.00	4	13.3	13.3	83.3
	20.00	4	13.3	13.3	96.7
	40.00	1	3.3	3.3	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Como podemos ver, la distribución es muy variada con relación a los años de vivir en la localidad entre los rangos de 10 y 40 años, los datos representativos se encuentran en la cuarta posición, con ocho encuestados que tienen 17 años de vivir en la localidad, seguido de seis encuestados con 16 años. Sólo dos personas tienen 10 años de residencia en Cananea y el resto de la muestra se distribuye con cuatro personas con 15, 19 y 20 años respectivamente. Sólo un encuestado respondió tener 40 años viviendo en la localidad.

Cabe señalar que de acuerdo con los antecedentes que veremos más adelante con relación a la experiencia de participación ciudadana por parte de la organización UCISV Libertad – Cananea, solicitantes de vivienda, en diciembre del mismo año 1985 se inició la construcción de la primera etapa de 452 viviendas, durante los tres años siguientes se construyó la segunda etapa que comprendió la construcción de 634 viviendas más. Motivo por el cual podemos decir que la población concentrada entre los rangos de 15 a 20 años, corresponde con la primera y segunda etapa del proyecto de vivienda, siendo la mayoría de los encuestados nativos u originarios del movimiento urbano.

Para dar cuenta de los principales problemas que atañen en la demarcación de Cananea, podemos observar la siguiente tabla, la cual nos muestra la distribución de los encuestados con relación a cuáles creen que son los tres principales problemas de la comunidad, quedando de la siguiente manera:

Problema Principal de la Localidad

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Pobreza	4	13.3	13.3	13.3
Inseguridad	11	36.7	36.7	50.0
Corrupción	1	3.3	3.3	53.3
Salarios Bajos	1	3.3	3.3	56.7
Pleitos entre la Población	3	10.0	10.0	66.7
Falta de Empleo	2	6.7	6.7	73.3
Abusos de la Autoridad	1	3.3	3.3	76.7
Falta de Algun Servicio	1	3.3	3.3	80.0
Problemas Políticos	2	6.7	6.7	86.7
Narcotráfico/Drogadicción	4	13.3	13.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

El cuadro nos deja ver una tendencia mayoritaria para los problemas que tienen que ver con la Inseguridad en primer lugar con el 36.7%, Pobreza y Narcotráfico/Drogadicción en la comunidad con 13.3% respectivamente. A diferencia del 10% para Pleitos entre la población y el resto con 3.3% respectivamente para Corrupción, Salarios bajos, Abusos de la Autoridad y falta de algún servicio.

Con relación a la cultura de la participación, podemos comparar el resultado anterior con la pregunta, ¿quién cree que debe de ser el responsable de resolverlos?:

Responsable de Resolver Problema Principal

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Las Autoridades Gubernamentales	10	33.3	33.3	33.3
	Las Organizaciones de Ciudadanos	2	6.7	6.7	40.0
	Cada quien debe resolverlos	2	6.7	6.7	46.7
	Entre todos debemos resolverlos	15	50.0	50.0	96.7
	No sabe	1	3.3	3.3	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Podemos ver una tendencia a creer que entre todos debemos resolver los problemas antes mencionados con 50%, y aquellos que respondieron que deben ser las Autoridades Gubernamentales son diez de treinta, es decir el 33.3% de los que respondieron.

Con base en la lectura que le damos a la base de datos construida a partir de los resultados de la encuesta, podemos señalar que el 70% de los encuestados tienen conocimiento de la existencia de organizaciones que hacen trabajo en la comunidad, y son sólo nueve encuestados los que desconocen el trabajo que desempeñan estas organizaciones.

De acuerdo a las respuestas de los encuestados, la tabla de frecuencias con relación al trabajo que desempeñan las organizaciones queda de la siguiente manera:

Trabajo Organización^a

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Apoyo al campo y productores	1	3.3	4.8	4.8
	Concientización	1	3.3	4.8	9.5
	Derechos Humanos	1	3.3	4.8	14.3
	Apoyo a Mujeres	1	3.3	4.8	19.0
	Apoyo a los niños	1	3.3	4.8	23.8
	Apoyo a Ancianos	1	3.3	4.8	28.6
	Mejoramiento de la Comunidad	11	36.7	52.4	81.0
	Actividades Culturales	2	6.7	9.5	90.5
	Promotores de Organización Comunitaria	2	6.7	9.5	100.0
	Total	21	70.0	100.0	
Missing	No aplica	9	30.0		
Total		30	100.0		

a. Municipio = Iztapalapa

Un dato representativo que muestra la tabla es el trabajo de la organización que tiene que ver con el Mejoramiento de la comunidad con el 52% del 70% válido según el 30% que no aplica por ser la población que desconoce el trabajo de las organizaciones. Con relación a actividades culturales y organización comunitaria 9.5% y 9.5% respectivamente. Para el resto de las respuestas el rango permanece con una frecuencia de 1.

Un dato importante es que diecinueve de los treinta encuestados pertenecen a alguna de estas organizaciones, es decir el 63.3%, de los cuales el 42.1% considera que es útil el trabajo que hace la organización hacia la comunidad y el 21.1% pertenecen a la organización por los beneficios que reciben de ésta. A diferencia de los 15.8% que creen en el trabajo de la organización.

Pertenencia a Organización^a

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Si	19	63.3	63.3	63.3
	No	11	36.7	36.7	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

De manera general, los encuestados opinan que apoyarían acciones que ayuden a enfrentar los problemas que afectan a la comunidad como; Organizarse con otras personas afectadas, Quejarse ante las autoridades, Pedir apoyo a alguna organización de ciudadanos, Pedir ayuda a Diputados y Senadores, Enviar una queja a algún medio de comunicación, Escribir al Presidente o al Gobernador, Firmar cartas de apoyo, Hacer gestiones de manera pacífica, repartir circulares, volantes y hacer mantas de protesta.

Caso contrario, los encuestados manifestaron estar en desacuerdo con acciones como; Elegir a un o una representante para que resuelva el problema, Pedir apoyo a partidos políticos y con una ligera tendencia por encima de la media, pedir ayuda a diputados y/o senadores.

Para hablar sobre la cultura de participación en Cananea, se plantearon entre otras preguntas aquellas que arrojaran información relacionada a la opinión con relación al grado de confianza entre las personas de la comunidad y en aquellas instituciones o instancias de gobierno que realizan algún tipo de trabajo en la comunidad de las cuales destacaremos; Gobierno Federal, Gobierno del Estado, Autoridades Municipales, Partidos políticos, Autoridades Tradicionales, y Organizaciones de Ciudadanos que no dependan del gobierno.

Confianza en Gobierno Federal (Delegado)

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid No le tiene confianza	21	70.0	70.0	70.0
Algo de confianza	7	23.3	23.3	93.3
Mucha Confianza	2	6.7	6.7	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Confianza en Gobierno del Estado

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid No le tiene confianza	11	36.7	36.7	36.7
Algo de confianza	12	40.0	40.0	76.7
Mucha Confianza	7	23.3	23.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Confianza en Autoridades Municipales

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid No le tiene confianza	17	56.7	56.7	56.7
Algo de confianza	12	40.0	40.0	96.7
Mucha Confianza	1	3.3	3.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Los datos que nos arroja la encuesta nos muestran un alto grado de desconfianza con relación al Gobierno Federal con un 70%, a diferencia de la confianza en el Gobierno Estatal (en este caso en el Gobierno del Distrito Federal) con una frecuencia de 12 de 30 que representa el 40% de los que tienen algo de confianza, seguido del 36.7% de los que no le tienen confianza. Con relación a la confianza a las Autoridades Municipales, que para el caso de Cananea nos referimos a las autoridades que representan a la Delegación política de Iztapalapa, se presenta nuevamente un grado de desconfianza que prevalece por encima de los rangos de confianza con un 56.7%, y con el 40% se encuentra el rango de algo de confianza hacia ésta instancia de gobierno.

Con relación a la confianza en las autoridades tradicionales, podemos observar que prevalece el rango de Algo de confianza con el 36.7%, y el 20% responde que no les tiene confianza, sólo tres de treinta respondió tener mucha confianza.

Confianza en Autoridades Tradicionales

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid No le tiene confianza	6	20.0	20.0	20.0
Algo de confianza	11	36.7	36.7	56.7
Mucha Confianza	3	10.0	10.0	66.7
No Sabe	10	33.3	33.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Otro dato que podemos destacar es la confianza que prevalece en los partidos políticos, hay una marcada tendencia a la desconfianza en éstos con un 56.7% y sólo dos de treinta respondió tener mucha confianza.

Confianza en Partidos Políticos

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid No le tiene confianza	17	56.7	56.7	56.7
Algo de confianza	11	36.7	36.7	93.3
Mucha Confianza	2	6.7	6.7	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Por último, para cerrar el grado de confianza en las distintas instancias de gobierno e instituciones agregamos la tabla que nos muestra el grado de confianza hacia las organizaciones no gubernamentales, en donde se distribuye de la siguiente manera:

Confianza en ONGS

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid No le tiene confianza	3	10.0	10.0	10.0
Algo de confianza	10	33.3	33.3	43.3
Mucha Confianza	16	53.3	53.3	96.7
No Sabe	1	3.3	3.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

El dato representativo se encuentra en el rango de Mucha Confianza con el 53.3%, seguido del 43.3 con aquellos encuestados que dicen tener Algo de Confianza y por último, con sólo el 10% aquellos que respondieron no tenerles confianza.

A la pregunta referente al sentido de pertenencia; ¿cuáles habitantes se sienten más unidos; a los habitantes de México, del Estado, del Municipio o de la localidad?, se obtuvo una mayoría del 70% de los encuestados, cuya respuesta se refiere a sentirse más unidos a los habitantes de su localidad, a diferencia de sólo el 3.3% que se siente unido a los habitantes del Distrito Federal.

Pertenencia^a

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	México	5	16.7	16.7	16.7
	Estado	1	3.3	3.3	20.0
	Municipio	3	10.0	10.0	30.0
	Localidad	21	70.0	70.0	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztápalapa

Entre los datos que se han revisado con relación al grado de confianza en las autoridades gubernamentales y las distintas instituciones, y el sentido de pertenencia encontramos que entre las respuestas de los encuestados existe una lógica con el clima de incertidumbre y descontento que existe a nivel nacional y local sobre las acciones del gobierno y el actuar de los distintos actores y representantes políticos. Por un lado, es evidente el alto grado de desconfianza hacia el gobierno federal presidido por el Partido de Acción Nacional, después podemos ver el grado de incertidumbre hacia las propuestas planteadas por el Partido de la Revolución Democrática que gobierna al Distrito Federal y la inconformidad con el desempeño de la delegación política de Iztapalapa vista desde la lectura de desconfianza que prevalece para esta instancia de gobierno, a lo cual cabe señalar también está presidida por el PRD. En contraste, encontramos que la tendencia por sentirse más unido a los habitantes de la localidad (Cananea) obedece al grado de confianza en las Organizaciones no gubernamentales, pues como señalamos antes es alta la tendencia por parte de los encuestados en ser integrantes y participar en la labor que éstas desempeñan.

En materia de Derechos Humanos, existe una tendencia general de conocer sobre el tema, es decir logran identificar cuáles son los derechos que los mexicanos y las mexicanas tienen en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, servicios y elección de sus gobernantes.

Para el tema sobre democracia, la opinión que prevalece es que están de acuerdo con que es preferible la democracia para el país: sin embargo, hay mucha discrepancia con relación a sus respuestas referentes a los problemas que con la Democracia se resuelvan, de manera que no hay un ágil manejo de la información con relación a éste tema.

Preferencia por la Democracia para el País

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Si	27	90.0	90.0	90.0
No	2	6.7	6.7	96.7
No sabe	1	3.3	3.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Y ya por último, la encuesta se orientó hacia el conocimiento de los Programas de Desarrollo Social que operan en la localidad, quedando la distribución de la siguiente manera:

Conoce Programa ¹

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Oportunidades	1	3.3	3.4	3.4
Apoyo a Vivienda	8	26.7	27.6	31.0
Desayunos escolares	2	6.7	6.9	37.9
Canasta Básica/ Despensas	1	3.3	3.4	41.4
Becas/ Vales	12	40.0	41.4	82.8
Programas de Salud	1	3.3	3.4	86.2
Liconsa	1	3.3	3.4	89.7
No sabe	3	10.0	10.3	100.0
Total	29	96.7	100.0	
Missing No aplica	1	3.3		
Total	30	100.0		

a. Municipio = Iztapalapa

La tendencia nos muestra una acumulación con el 96.7% de encuestados que tiene conocimiento de algún programa que funciona en la localidad, de los cuales el 41.4% conoce el Programa de Becas/Vales y el 27.6% el programa de Apoyo a vivienda, quedando con una frecuencia de entre 3 y 1 el conocimiento del resto de los programas.

La siguiente tabla, nos muestra el porcentaje de beneficiarios de algunos de los programas, sin especificar su condición de beneficiado o no, pues la pregunta se hizo abierta de la siguiente manera, ¿Usted o algún otro miembro de su familia –que viven en su casa- son

beneficiarios de algún programa?. Como podemos observar el índice de beneficiarios es igual con relación a los no beneficiados con el 43.3% respectivamente.

Beneficiarios de programas^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Si	13	43.3	43.3	43.3
No	13	43.3	43.3	86.7
No aplica	4	13.3	13.3	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Otro dato importante es su percepción sobre la existencia de estos Programas quedando la distribución de la siguiente manera:

Percepción sobre existencia de programas^a

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Son derechos de los mexicanos	12	40.0	40.0	40.0
Son ayudas del Gobierno	9	30.0	30.0	70.0
Instrumentos para salir de la pobreza	2	6.7	6.7	76.7
Conquistas de los mexicanos	3	10.0	10.0	86.7
Formas de control político del Gobierno	2	6.7	6.7	93.3
No sabe	2	6.7	6.7	100.0
Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

En la tabla podemos ver la distribución con relación a su percepción de la existencia de los Programas, en donde evidentemente destaca con un 30% la idea de que éstos son Ayudas del Gobierno, y con un mayor porcentaje 40% la opinión de que son derechos de los mexicanos.

Con relación a los resultados que han tenido estos programas en la comunidad, los encuestados respondieron:

Opinión sobre resultados de los programas ¶

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Disminuido la pobreza	10	33.3	33.3	33.3
	Mejora en servicios	7	23.3	23.3	56.7
	Beneficios limitados	5	16.7	16.7	73.3
	No ha mejorado nada	1	3.3	3.3	76.7
	Promovido organización de la comunidad	5	16.7	16.7	93.3
	No sabe	2	6.7	6.7	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Lo que nos muestra la tabla, es que el 33.3% de los encuestados consideran que los programas antes mencionados han contribuido a disminuir la pobreza, el 23.3% considera que han mejorado los servicios en la comunidad y con el 16.7% aquellos que opinan que han tenido beneficios muy limitados, al igual que los que consideran que han promovido la organización en la comunidad 16.7%. Ahora bien, con sólo el 3.3% es para aquellos que opinaron que no han mejorado en nada.

Para concluir, la última tabla no muestra la distribución de frecuencias con relación a la pregunta que sí cree el encuestado, que con la participación de la gente se resolverán los problemas de la comunidad:

Participación resuelve problemas§

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Si	25	83.3	83.3	83.3
	No	1	3.3	3.3	86.7
	En parte	3	10.0	10.0	96.7
	No sabe	1	3.3	3.3	100.0
	Total	30	100.0	100.0	

a. Municipio = Iztapalapa

Con un 83.3% la tendencia es que sí creen que con la participación de todos se resolverán los problemas de la comunidad, y con el 10% se cree que sólo en parte, para finalmente destacar que sólo el 3.3% (un solo encuestado) respondió que No.

Con los datos presentados, podemos concluir que el grado de participación en Cananea es alto, pues con relación a los resultados que se arrojaron en el sondeo se da una participación activa como miembros de la organización UCIVS Libertad y UPREZ, realizando trabajos que ayuden a disminuir los problemas de la comunidad. Por lo que podemos decir que la cultura de participación en Cananea, Iztapalapa es evidente, en tanto que exista un grado de sentido de pertenencia a la localidad, exista organización para resolver problemas de la comunidad, se conciba la Democracia como un elemento importante para el desarrollo del país y se logren reconocer los derechos humanos universales.

dirigida a la acción... independiente de la burguesía, el Estado, sus aparatos de control... es autónoma en relación a las organizaciones políticas."¹¹⁶

Cananea, Programa de Vivienda de UCISV Libertad

En 1984, inicio en la Delegación Iztapalapa uno de los proyectos de vivienda más importantes del país. Una organización social seria la encargada de construir 1086 viviendas mediante la autoadministración de los recursos otorgados por el FONHAPO (Fondo Nacional de la Habitación Popular).¹¹⁷

"Como UCISV Libertad A.C. logramos construir la U.H.Cananea y así resolver la demanda de vivienda de familias de escasos recursos, entendiendo que la vivienda digna se enmarca en la concepción de una colonia digna, de esta manera al construir nuestras viviendas, pensamos en los espacios de convivencia comunitaria, los servicios básicos, la apertura de vías de comunicación, el desarrollo de proyectos comunitarios, etc."¹¹⁸



Foto archivo

¹¹⁶ Encuentro Extraordinario, agosto de 1983. Situación y carácter de la CONAMUP, en Bolos, Silvia. Op cit. p.165.

¹¹⁷ "FONHAPO es un Fideicomiso coordinado por la SEDESOL, que financia la demanda nacional de crédito para vivienda de las familias de bajos recursos, operando un sistema de financiamiento acorde a su presupuesto y capacidad de crédito, contribuyendo a hacer realidad la ilusión de tener una casa digna. El FONHAPO forma parte de la Administración Pública Paraestatal y su organización y funcionamiento deben sujetarse a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada el 14 de mayo de 1986 y al contrato constitutivo del Fideicomiso. El Fideicomitente es el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Fiduciario es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, BANOBRAS". Disponible en: <http://www.fonhapo.gob.mx/>

¹¹⁸ En *Ergo Proyectos Comunitarios*, documento interno de la Organización.

4.2 ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CANANEA – IZTAPALAPA, DISTRITO FEDERAL

Para hablar sobre los antecedentes de la participación ciudadana en Cananea, es necesario conocer la trayectoria de los movimientos urbanos en México, o bien a las luchas históricas. Sin ir más atrás, podemos mencionar entre algunas de éstas las más citadas, como por ejemplo, el movimiento estudiantil de 1968 que tuvo como efecto el surgimiento de otras fuerzas sociales, entre ellas, acciones de colonos de barrios populares, mucho influidos por activistas estudiantiles que vieron en los pobladores pobres de las ciudades una opción para su trabajo político y por la actividad de la Iglesia católica por medio de sus organizaciones de base.¹¹²

De acuerdo con Silvia Bolos, en los primeros años de los 70s comenzaron a surgir movilizaciones protagonizadas por diferentes actores: obreros, médicos, campesinos, colonos y estudiantes se organizaron y plantearon importantes conflictos en torno a la demanda de independencia frente al Estado. "Durante la segunda mitad de esta década se producen algunos acercamientos entre los actores mencionados los cuales culminan en la creación de coordinadoras sectoriales nacionales: la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en 1979, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) en 1980, la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA)."¹¹³

Es a partir de los 80s con la crisis económica en el país, que "se crearon otros importantes núcleos que aglutinaban a diferentes actores sociales y que desarrollaron actividades con influencia en todo el país como los paros cívicos de 1983 y 1984."¹¹⁴

Si bien en este contexto, las movilizaciones sociales urbanas fueron definidas por diferentes actores sociales como Movimiento Urbano Popular, que tuvo su máxima expresión política y organizativa en la CONAMUP, que de acuerdo con su situación y carácter ésta fue asumida como "una coordinadora amplia, democrática y unitaria de organizaciones urbano-populares en lucha,

¹¹² Bolos, Silvia, *La Constitución de Actores Sociales y la Política*. México: Universidad Iberoamericana. 1999.

¹¹³ *Ibíd.* p.164

¹¹⁴ La Carestía (FNDESCAC), el Frente Nacional de Defensa del Salario y Contra la Carestía (FNDEP) y la Asamblea Nacional Obrero Campesina y Popular (ANOCP).

En el IV encuentro de la CONAMUP (Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular) realizado en agosto de 1983 se plantea impulsar nuevas formas de organización para acceder al uso del suelo y obtener una vivienda, es así como varios activistas de la zona oriente y zona poniente del Valle de México se abocan a promover asambleas de solicitantes de vivienda en colonias populares sin ninguna coordinación entre sí, "es así como se va gestando el movimiento Cananea, poco a poco, de casa en casa...", desde las colonias San Miguel Teotongo, 1ª Victoria, Xalpa, Comuna, Maravillas, Felipe Ángeles, Ermita Zaragoza, San Lorenzo, Fuentes Brotantes, así después de 8 meses de trabajo duro 7 colonias deciden unirse el 11 de marzo de 1984 bajo el nombre de Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda Libertad A. C. Nombre legal de Cananea. Es en este periodo que empezamos a buscar predios y entramos en contacto con CENVI (equipo de arquitectos asesores) que plasmaran nuestras ideas en planos y proyectos; así mismo buscamos fuentes de financiamiento con el FONHAPO (fondo nacional de la habitación popular)¹¹⁸.

El movimiento social "Cananea" organizado bajo la figura de la Unión de Colonos Inquilinos y Solicitantes de Vivienda UCISV-Libertad, pidió el apoyo técnico de CENVI¹¹⁹ para la planeación, el diseño urbano y arquitectónico y la dirección de la construcción de 1,086 viviendas en el predio llamado El Molino, localizado al sureste de la Ciudad de México.

El programa de vivienda de UCISV-Libertad en El Molino recibió financiamiento del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares FONHAPO (organismo financiero del gobierno federal) y es una de las experiencias más completas en el campo de la autoproducción organizada de vivienda.

"Algunas de las innovaciones de ese programa de vivienda fueron: la organización social de la población demandante de vivienda para el ahorro y la gestión del financiamiento, la capacitación para la participación en la planeación y el diseño de la vivienda y los espacios públicos, la capacitación de los integrantes de la comunidad que participaron en la construcción y administración de las viviendas, así como en la conducción del proceso productivo a lo largo de 8 años."¹²⁰

¹¹⁸ En *Breve Historia de Cananea*. Archivo de la Organización

¹¹⁹ Durante más de veinte años, el trabajo de CENVI se ha desarrollado en muchas regiones del país, pero las experiencias de larga trayectoria se localizan principalmente en el espacio metropolitano de la Ciudad de México y en el estado de Veracruz.

En la estrategia de trabajo de CENVI se privilegian los estudios, proyectos y acciones en los centros urbanos en proceso de deterioro y desdoblamiento, los barrios y colonias en proceso de consolidación y las áreas de expansión reciente de las ciudades.

¹²⁰ Disponible en: <http://www.cenvi.org.mx/index.htm>

4.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CANANEA – IZTAPALAPA

Con el presente apartado, se intentará dar cuenta del proceso de participación ciudadana que se ha dado en Cananea, para lo cual dividiré en cuatro etapas que en términos de capital social propongo los siguientes apartados que se encuentran divididos en cuatro etapas:

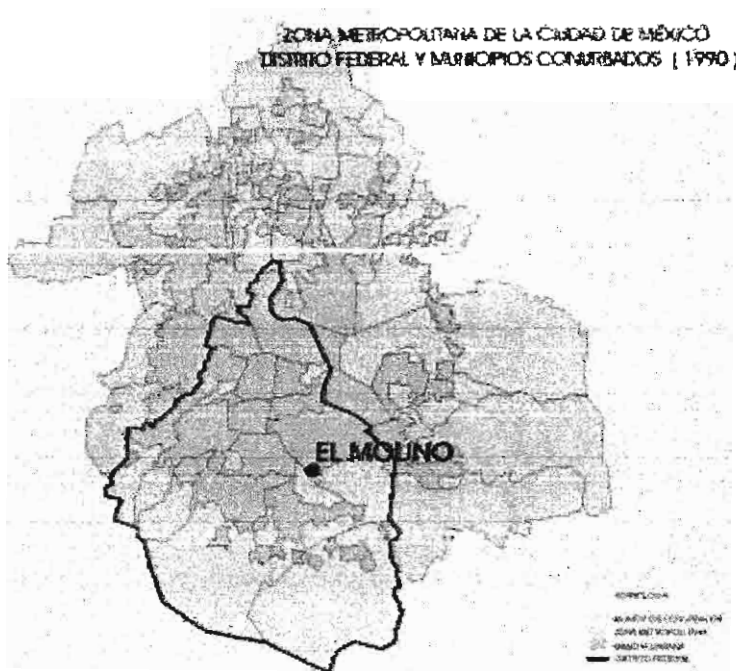
- 4.3.1 Planificación y Estructuración de Organización Social 1984 – 1986.
- 4.3.2 Asentamiento, Extensión y Presencia Política-Organizativa 1987 – 1990.
- 4.3.3 Desgaste del Modelo Participativo 1990 – 2004.
- 4.3.4 Reivindicación y Reestructuración del Modelo Participativo 2004 – 2006.

4.3.1 PLANIFICACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE ORGANIZACIÓN SOCIAL 1984 – 1986.

De acuerdo con informes que documentan la historia de Cananea, se parte del IV encuentro de la CONAMUP (Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular) realizado en agosto de 1983 en donde se plantea impulsar nuevas formas de organización para acceder al uso del suelo y obtener una vivienda. Así mismo, como varios activistas de la zona oriente y zona poniente del Valle de México se abocaron a promover asambleas de solicitantes de vivienda en colonias populares sin ninguna coordinación entre sí, es así como se va gestando el movimiento Cananea, poco a poco. Desde las colonias San Miguel Teotongo, 1ª Victoria, Xalpa, Comuna, Maravillas, Felipe Ángeles, Ermita Zaragoza, San Lorenzo, Fuentes Brotantes, así después de 8 meses de trabajo duro 7 colonias deciden unirse el 11 de marzo de 1984 bajo el nombre de Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda Libertad A. C. nombre legal de Cananea. Es en este periodo que se empezaron a buscar predios y se dio el contacto con CENVI (equipo de arquitectos asesores) plasmando a su vez aquellas ideas de la organización en planos y proyectos; así mismo se buscó fuentes de financiamiento con el FONHAPO.

Es en 1984 que se dieron constantes movilizaciones al Departamento del Distrito Federal, a la Delegación Iztapalapa, a FONHAPO y a la DGSOH. Con una organización creada con objetivos ubicados, con las esperanzas de cientos de gentes y la movilización por calles y oficinas, en febrero de 1985 se firmó el Acta de Compromiso de venta del predio El Molino con FONHAPO y así se otorgó el crédito de \$83,000,000.00, con esto iniciaron "las primeras convivencias en el predio, la toma del terreno con una marcha al predio desde el puente del Vergel y de esta manera nos presentamos a nuestros vecinos de San Lorenzo y las otras colonias vecinas: Con los sismos del

85" aprovechamos la coyuntura para iniciar la ocupación del terreno y construimos las primeras 24 viviendas provisionales y poco a poco fuimos poblando y por igual controlando territorialmente el predio, la vigilancia nocturna, la toma de la hacienda y la salida de los policías que "vigilaban". 150 personas nos reuníamos todos los viernes bajo una carpa de lona, en la asamblea de coordinadores y así analizamos, discutíamos, convivíamos y nos conocíamos cada vez mas como gente de lucha."¹²¹



Un dato importante es que a través de los documentos y de la experiencia que se relata por parte de los miembros de la organización, era la disposición y la posibilidad de organizarse con un fin común, y en aras de impulsar proyectos que prospectaban hacia un beneficio y mejoramiento de la comunidad y de la misma organización.

Ya tenemos lo más importante para la lucha "la organización" y en el lente principal de nuestro telescopio ya tenemos ubicado el Molino como lugar apropiado para construir una colonia de nuevas formas. Esto nos obliga a impulsar la asamblea de coordinación quincenalmente con los coordinadores que son electos por bases, así los domingos nos reuníamos para analizar los procedimientos armoniosos, las propuestas de acciones de lucha, coordinar y conocemos como amigos y compañeros de lucha.

¹²¹ Breve historia de Cananea. Mimeo

Nuestras primeras comisiones empezaron a funcionar en asambleas semanales y era necesario centralizarlas en una instancia de coordinación operativa, es así como nace el Consejo Ejecutivo reunión que en esta etapa es semanal y se realiza en el edificio Guelatao de Tlatelolco.

Otra de las tareas que adopto y se plantearon como organización, fue el compromiso de hacer surgir los nuevos valores de solidaridad, autogestión y ayuda fraterna.

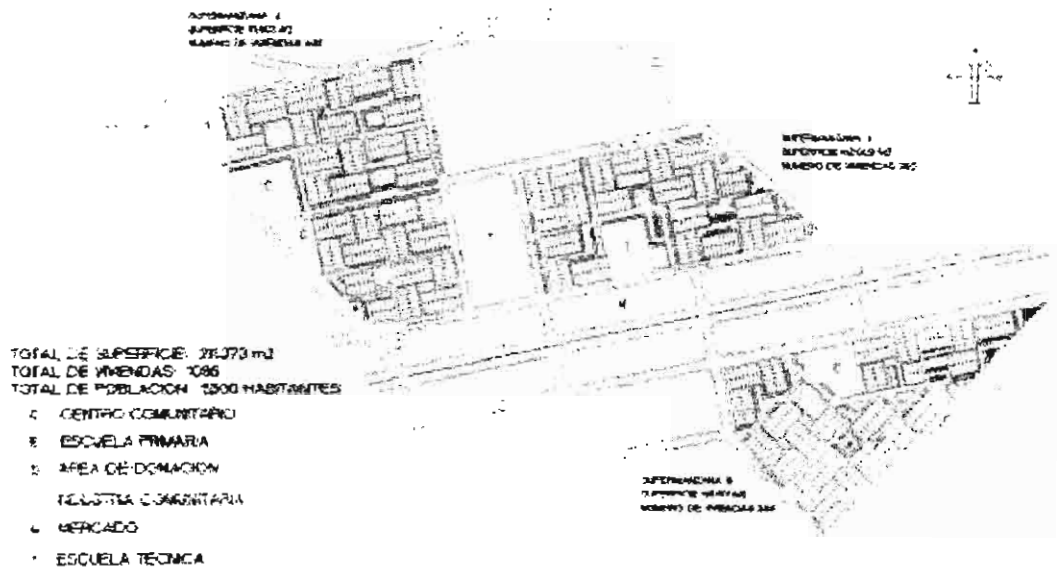
En diciembre del 85 se inició la construcción de la primera etapa de 452 viviendas formando brigadas de discusión y trabajo colectivo, formando autogestión, administrando el crédito, supervisando el trabajo colectivo de aportación, el asalariado, se fueron desarrollando las distintas tareas en guardias, jornadas, asambleas, movilizaciones y la organización creció con 13 comisiones de trabajo y una coordinación administrativa encargada de administrar los recursos del crédito para la construcción.

Durante 1986 un grupo de activistas de Cananea se abocaron a organizar asambleas en colonias aledañas a la zona de San Lorenzo, recabando demandas de abasto y servicios y así se logro levantar la coordinadora de colonias, organización que agrupa a varias colonias de Iztapalapa y Tláhuac y que después se constituiría en la Organización de Lucha Popular "Rubén Jaramillo".

4.3.2 ASENTAMIENTO, EXTENSIÓN Y PRESENCIA POLÍTICA-ORGANIZATIVA 1987 – 1990.

En 1987 se asignaron las primeras viviendas de lo que sería la primera etapa de construcción (452 viviendas) y con ello un proyecto concluido, de esta manera se lograría reafirmar el control territorial del terreno ocupando las secciones 2 y 3 al sur, 8 y 9 al norte, el modulo 1 en la Hacienda al poniente; y los módulos 2 y 3 al oriente. Con esta primera asignación se inicio una nueva vida de trabajo colectivo, de convivencia, de discusión y de compromisos en la lucha; pero también trajo consigo nuevos problemas principalmente de falta de servicios; como la falta de agua, luz, seguridad, abasto, etc.

CONJUNTO HABITACIONAL CANANEA EL MOLINO IZTAPALAPA, MEXICO D.F.



La segunda etapa de construcción duro de agosto de 1985 a diciembre de 1988, en esta etapa se integraron familias que vivían en las colonias vecinas; conociendo las formas de lucha y organización de Cananea. Por ultimo en abril de 1988 iniciamos el crecimiento para la última etapa de las 22 hectáreas de Cananea en la que se entregaran 256 viviendas a fines del 1990.

Partiendo de la consideración que es necesario ayudar a la organización del pueblo, Cananea ha colaborado en diferentes procesos¹²² por ejemplo:

- El 1º febrero de 1987 Cananea conjuntamente con 16 organizaciones más, constituyó la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, organización frentista cuyo objetivo central es crear una sociedad más justa y solidaria.

¹²² "CANANEA" El Programa De Vivienda De Ucisv-Libertad En El Molino, Iztapalapa, Distrito Federal. México 1984-1992. Mimeo

- En 1987 otro grupo de activistas salen a formar el Movimiento de Solicitantes Benito Juárez, cuyo objetivo inicial es conseguir el predio Cabeza de Juárez para 10,000 familias.
- En 1988 aprovechando la coyuntura electoral se hizo sentir la presencia política-organizativa de las organizaciones a través de marchas, mítines, pintas, difusión, etc.
- En 1989 Cananea, y otras organizaciones que se asientan en el Predio El Molino (Central Unitaria de Trabajadores y Frente Francisco Villa) lucharon para rescatar una fracción del predio que sería destinada para un eje vial, en un espacio que se propuso para un proyecto de equipamiento urbano, el cual fue aprobado por el gobierno del DF.

4.3.3 DESGASTE DEL MODELO PARTICIPATIVO. 1990 – 2004

A partir del año 1990 la organización UCISV-Libertad planteó y desarrollo algunos proyectos que impulsarían el bienestar y el mejoramiento de la comunidad, entre los que más destacan son: la Tabiguera y la ex Hacienda que fungiría como salón de usos múltiples, seguidos de los Proyecto como el desayunador Sol y Luna, la Cafetería y el Proyecto del CENDI, cuyo objetivo era atender a los hijos de las madres trabajadoras.

Si embargo, de acuerdo con la información proporcionada por los entrevistados, se cayó en cuenta de que las personas encargadas de coordinar dichos proyectos se apropiaron de éstos sacando ventaja de los mismos. Durante catorce años aproximadamente no se rindió cuentas de los proyectos y menos de las finanzas que se manejaban como resultado del trabajo realizado. De esta manera el salón de usos múltiples, el desayunador y la cafetería estaban siendo usados para fines particulares, privando a la comunidad de hacer uso para el cual servirían.

Otro proyecto que no resultó tal y como la comunidad hubiera esperado, fue la adaptación de un dispensario médico, en donde todo indicaba que los médicos que decían apoyar dicho proyecto, comenzaron a lucrar con éste queriendo cobrar la consulta como un servicio particular.

De esta manera, durante el periodo que va de 1990 – 2000, no sólo existió un mal manejo de los proyectos que la organización planeo para el mejoramiento y el beneficio de la comunidad, sino también podemos decir que fueron casi 10 años en los que la misma comunidad no demandó, ni reclamó el uso inadecuado de los proyectos. En este caso podemos decir que no hubo una apropiación ni un empoderamiento por parte de la comunidad hacia sus propios proyectos.

Es a partir del 2000, cuando con la entrada del Lic. Rene Arce Islas a la administración de la delegación Iztapalapa, los proyectos comunitarios no sólo de Cananea, sino de casi toda la demarcación los pretende retomar para impulsar su proyecto político e incrementar la simpatía hacia el partido que presidía (PRD). Eso por un lado, y por el otro por tratarse de proyectos que al no tener los recursos y el conocimiento necesario, las mismas comunidades gestionaban a la delegación los servicios y el apoyo a través de capacitaciones en materia de finanzas, administración, inversión y aquellos conocimientos que requerían de mayor especialización.

Este proceso se dio de diversas maneras en las distintas colonias de la delegación, en algunas hubo completa aceptación en que la delegación comenzara a intervenir en los asuntos de la comunidad, y en otras una marcada indiferencia al trabajo que se realizaba. Sin embargo, hoy día podemos decir que Cananea fue una de las comunidades que no vio con buenos ojos la intervención de la delegación, es decir, fue parte importante para que la organización y los vecinos de Cananea se cuestionaran sobre el trabajo hasta entonces realizado, y los resultados de sus proyectos.

Durante cuatro años a partir de la intervención de la delegación, se dio una disputa por los espacios que con mucho esfuerzo la organización había planificado y adaptado para el uso de la comunidad, algunos espacios fueron ocupados para desarrollar proyectos de la delegación como la formación de los grupos de adultos mayores, talleres de manualidades y actividades deportivas, y el CENDI que fue retomado por el gobierno del Distrito Federal replicándolo en distintos puntos de la ciudad.

La organización al sentirse desplazada de sus iniciativas, en diciembre del 2004 decide convocar a una asamblea en donde se discutirían los problemas de la comunidad y el uso de sus espacios. Entre los asuntos que se atendieron fue el problema que representaba el abandono de los proyectos originales, cuya intención era contribuir y mejorar las condiciones de vida de los habitantes del predio, así como la intención de crear comunidades organizadas que enfrentaran los distintos problemas que les atañen. El resultado de dicha asamblea fue la creación del Consejo Ampliado de Cananea.

4.3.4 REIVINDICACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DEL MODELO PARTICIPATIVO. 2004 - 2006

Con la conformación del Consejo Ampliado de Cananea, ha habido durante estos dos años una respuesta favorable por parte de sus miembros y de sus nuevos representantes. Actualmente se realizan reuniones periódicas para atender los diversos problemas de la comunidad, así como para dar continuidad a los proyectos originales y los que se han venido sumando. Cada lunes por la tarde se reúne el consejo y se establece la orden del día, mientras que cada día de la semana se van reuniendo las comisiones que atienden los diferentes temas; los días martes se reúne la comisión de escrituración, los miércoles la comisión de proyectos, (que atiende el CENDI, el desayunador y el comedor entre otros), el jueves se reúne el grupo de adultos mayores y por último, los viernes la comisión de solicitantes de vivienda.

Por tal motivo, este periodo que va del 2004 al 2006, lo podemos identificar como la etapa de reivindicación y reestructuración del modelo participativo, pues la organización se da cuenta de la potencialidad que tiene y que había abandonado durante casi catorce años.

Actualmente en el Predio El Molino se encuentra un viejo casco de un rancho (que la gente identificó como hacienda y así se le quedó)¹²³, la han rescatado como centro cultural.

El Centro Cultura Hacienda del Molino es el resultado de las búsquedas, las negociaciones, los apoyos, la solidaridad y el trabajo organizado. Su objetivo es ser un espacio de encuentro de ideas y promotor del desarrollo comunitario, un espacio multifuncional donde caben diferentes expresiones de la cultura, un lugar para socializar el conocimiento y desarrollar el trabajo creativo. Generar procesos de apropiación de conocimientos, habilidades y actitudes que beneficien a la comunidad.

¹²³ La Hacienda nos brindó su cobijo y se convirtió en cuartel general de nuestros sueños, esperanzas y desvelos; de nuestra fe en lograr una sociedad mas justa y humana. Aquí realizamos asambleas, reuniones de comisiones e incluso fue habitada de forma provisional por aquellos compañeros que ya no podían seguir pagando rentas.

Entre las acciones que se están desarrollando se encuentran las siguientes áreas:

Educación:

- Biblioteca Pública: aquí funciona la primera biblioteca pública de la Dirección Territorial San Lorenzo Tezonco desde 1993.
- Punto de Encuentro del INEA: se imparten asesorías en los programas de primaria para niños 10-14, primaria y secundaria para adultos desde 1989.
- Asesorías de preparatoria abierta.
- Programa de apoyo al aprendizaje de niños que cursan primaria escolarizada.

Talleres y cursos:

Estos son impartidos por compañeros de la comunidad por lo cual hasta el momento son fluctuantes, en diversas épocas se ha dado teatro, danza regional, guitarra, pintura, manualidades, lima lama, etc. Actualmente funcionan los siguientes:

- Yoga.
- Capoeira.
- Club de Baile.

Eventos:

El espacio se ha facilitado para la realización de algunos eventos musicales (rock, punk, ska, sonideros, etc.) así como para la presentación de grupos de teatro, danza, música, etc. Estos se realizan en el auditorio o en el patio del centro cultural.

Se cuenta con una cafetería donde se han realizado exposiciones de pintura y artesanías, así como ciclos de vídeo, lectura de poesía y músicos.

De acuerdo a la información proporcionada por los entrevistados e información electrónica, la organización considera que los logros hasta ahora alcanzados son:

- Se rescató el espacio del casco abandonado y actualmente tiene una funcionalidad en beneficio de la comunidad.
- Se cuenta con la infraestructura básica para desarrollar distintas actividades, además de un salón de usos múltiples de 250 metros cuadrados, un foro al aire libre, cafetería, y aula para talleres.

- Se cuenta con recursos propios para dar mantenimiento básico a las instalaciones y equipo con el que se cuenta, se cubren gastos de papelería y el pago de la línea telefónica.
- Se inició la demanda de Bibliotecas en la Delegación.
- Se mantiene un centro de asesoría del INEA desde hace 16 años.
- El centro cultural cuenta con una parte importante del archivo documental y fotográfico de la UCISV Libertad, 2 videos producidos por el propio centro cultural sobre los clubes de baile, un pequeño centro documental (enfocado a temas de sexualidad, genero, derechos humanos y la lucha de los zapatistas) que cuenta con material publicado en revistas y periódicos, así como material en vídeo y juegos de mesa didácticos.
- El espacio se ha abierto para la presentación de diversas manifestaciones juveniles.
- Se es autosuficiente en algunos aspectos y se mantiene autonomía ante el gobierno delegacional, del DF y federal.

Los retos se expresan de la siguiente manera:

- Falta por desarrollar el área de talleres y cursos, así como diversificar la oferta.
- Consideran necesario articularse con otros grupos/espacios culturales a fin de intercambiar experiencias, apoyos, etc.
- Lograr un calendario permanente de eventos culturales.
- Pulir la propuesta cultural y lograr la construcción del centro cultural en forma.

Ante este contexto podemos decir a manera de conclusión que la experiencia de participación ciudadana en Cananea ha atravesado por distintos procesos, desde la planificación y estructuración de organización social, pasando por un largo periodo de desgaste en el modelo participativo, hasta la reivindicación y reestructuración de dicho modelo. Son casi 22 años de lucha con sus altas y sus bajas, pero sobre todo con un claro sentido de pertenencia y de solidaridad que permite la reorganización de la comunidad para atender los distintos problemas a los que se enfrenta.

La presencia Política – organizativa de la organización jugó durante un largo periodo un papel importante en cuanto a la influencia y presencia en la historia de los movimientos sociales urbanos, sin embargo se da un fenómeno en materia de participación como la conocemos hoy en día, en donde después de catalogar la experiencia de Cananea como caso de participación efectiva, en tanto hubo empoderamiento por parte de la organización, creación de espacios de concertación y mecanismos de control que permitieron alcanzar los objetivos claramente establecidos, se da una

baja considerable durante casi 14 años, obviamente después de asignar el total de viviendas comprendidas en tres etapas; la primera en 1987, la segunda en 1988 y la tercera a fines de 1990. Se reconoce por parte de algunos integrantes de la organización que el trabajo comunitario fue desgastado por los coordinadores y apoderados que presidían en ese entonces, entorpeciendo y viciando el trabajo que originalmente se había planteado UCISV Libertad, la falta de seguimiento y de rendición de cuentas fueron una parte sustancial que estaba vacía hasta el 2004.

Hoy día la organización trabaja periódicamente, hace propuestas y da seguimiento a las actividades aprobadas en asamblea, el Consejo Ampliado de Cananea es nuevamente el eje y motor de la organización. Actualmente la organización se considera autogestiva e independiente de la delegación, coordinan el trabajo que con ésta realizan en beneficio de la comunidad sin dejar que ésta invada los espacios que con esfuerzos y trabajo defendieron. La delegación se mantiene al margen de los proyectos, sin dejar de ejercer influencia para ganar terreno en lo político, lo que da como resultado una constante y permanente lucha de poderes entre los representantes políticos de los distintos partidos, los mismos funcionarios de la delegación y los líderes comunitarios que aspiran un puesto político, situación que se viene presentando desde el inicio del movimiento y los actuales o nuevos simpatizantes políticos.

Podemos decir que la presencia de los distintos actores políticos; como los líderes de corazón que buscan el beneficio común, aquellos que sólo velan por sus intereses y quienes tienen el poder o la autoridad en sus manos y hacen un mal o ineficiente uso de sus facultades, están influyendo en el quehacer de la organización, pues ésta es quien trabaja, vigila y demanda sus derechos como ciudadanos. Exigen se reconozcan sus derechos, sumado de las propuestas que desde la población se plantean. La reivindicación ha sido para Cananea la punta de lanza para seguir avanzando en materia de participación y cultura política.

Se viene dando un fenómeno de empoderamiento en Cananea por parte de la organización, se han retomados los espacios para el dialogo y la concertación, se busca obtener el control de las acciones mediante la incidencia en las políticas de desarrollo social y en aquellos proyectos que lleven beneficios a la población.

Aun no está claro si hay disposición por parte de UCISV Libertad y las autoridades del gobierno y de la delegación para construir espacios de incidencia que faciliten y permitan el avance en materia de políticas públicas, y hago referencia a que aun no es claro, pues cada actor por su parte refiere a que hay disposición, sin embargo no se avanza más allá una intervención y participación en las asambleas que organiza el gobierno del Distrito Federal, en donde se convoca a la comunidad y a las autoridades de la delegación y de las distintas instancias de gobierno a que

participen en el informe anual de actividades por parte de éste. No existe un vínculo más allá entre los distintos actores que facilite y permita la concertación de acciones conjuntas, lo que limita la participación directa y activa de la población en la hechura de políticas públicas.

Por lo tanto, no podemos decir que en Cananea haya evidencia de participación ciudadana efectiva, sin embargo son dos años de trabajo que avanza día a día y no obstante comienza a tomar fuerza nuevamente la organización y donde todo indica que no esta lejos de alcanzar sus objetivos, pero como bien lo deja ver el contexto político que se esta viviendo en el país y se replica localmente, aun no hay certidumbre del futuro y por lo tanto no se puede estar seguro de que la experiencia de Cananea tome nuevamente su cauce como un caso exitoso de participación.

5. CONCLUSIONES

A manera de conclusión, voy a establecer la condición de efectividad en los estudios de caso por parte de la organización civil en Cananea y con el grupo organizado CODEMUC en Cuquíó. En este último apartado, me centraré principalmente a señalar algunas reflexiones y recomendaciones en torno a las posibilidades y limitantes que tiene el papel de la Participación Ciudadana Efectiva. Así mismo, retomo algunos elementos que considero pertinentes para dar cuenta de la importancia que tiene la existencia de mecanismos de control social, que a su vez contribuyan al incremento de en la eficacia de las políticas públicas.

Retomando el objetivo central de la presente investigación; identificar aquellas variables que debe contener la Participación Ciudadana como mecanismo de control social, que a su vez le permita incidir en la hechura de las Políticas Públicas Locales, de manera tal que contribuya a su eficacia. Establezco a continuación una relación directa entre:

Participación Ciudadana Efectiva <=> Eficacia en las Políticas Públicas Locales

Dado que parto del supuesto en que; "La generación de Espacios de Deliberación, el incremento en los Niveles de Participación y por tanto, la existencia de Control Social, aumentan la Eficacia en la hechura de las Políticas Públicas Locales, dando evidencia de una Participación Ciudadana Efectiva." A continuación doy respuesta a lo antes planteado.

Siendo para el caso de Cuquíó la Municipalidad, la mayor expresión del fortalecimiento del poder local, así también, el papel de las comunidades organizadas fue fundamental dentro del proceso de descentralización, el cual se sitúa en un contexto más amplio que el meramente institucional en el que implicó el traspaso de capacidades que se encontraban en manos del Estado directamente a la sociedad y a sus organizaciones. Transferencia que para el caso del CODEMUC, no estuvo acompañado del conjunto de competencias y recursos tanto financieros, materiales y humanos, que le permitiera gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

No obstante a lo anterior, otro elemento importante, es que no sólo se requirió un cuerpo técnico con una burocracia, desburocratizada, eficiente, efectiva y eficaz, abierta a la participación ciudadana, que incorporara elementos participativos en el proceso de formulación de las políticas públicas, con características de principios éticos, de auto sostenibilidad, justicia social, principalmente tomando en cuenta los sectores sociales históricamente excluidos, como las mujeres

e indígenas, sino además legitimó mediante sus prácticas innovadoras un sistema de participación directa, hasta lograr alcanzar estándares de comparación con otros casos de Latinoamérica, siendo Cuquío reconocido por su alto grado de participación, y su trayectoria política en procesos de innovación y cultura política.

El éxito para garantizar la formulación de políticas públicas eficientes, como se dio en su momento en Cuquío, fue el proceso de priorización de necesidades comunitarias, pasando por el filtro local lo cual legitimó las demandas. Necesariamente se hace alusión a la participación ciudadana y su empoderamiento dentro del sistema de Consejos de Desarrollo Municipales, que, como se indicó anteriormente, fue uno de los instrumentos participativos y auxiliares dentro del proceso de consolidación democrática en Cuquío.

De esta manera el CODEMUC, se constituyó en un instrumento orientador (no rector) de las políticas públicas, en temas como: desarrollo comunitario, desarrollo sostenible, participación ciudadana, educación, salud y vivienda. Con ello, se evitó que la participación ciudadana fuera únicamente alrededor de proyectos específicos ejecutados por organizaciones civiles, u otros fondos sociales, etc., donde su participación no se redujo solamente a colaborar con la ejecución de obras que se les asignara, sino además tener el poder de decir cuáles proyectos y cómo serían desarrollados. Lo anterior lo podemos observar en la siguiente tabla, en la cual se incorpora las fases de las Políticas Públicas con relación a los distintos Niveles de Participación descritos en el marco teórico.

Caso Cuquío:

FASES DE LAS PsPs / NIVELES DE PARTICIPACIÓN	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Análisis de alternativas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Decisión	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Implementación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Evaluación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Dado, que existe evidencia de la generación de espacios de deliberación, incidencia en los espacios decisionales, incremento en los Niveles de Participación hasta alcanzar el Control no sólo técnico sino además político, podemos ver que existe una Participación Ciudadana Efectiva por

parte del CODEMUC en Cuquío, contribuyendo a su vez al aumento en la eficacia de la hechura de las Políticas Públicas Locales. Lo que responde favorablemente a mi hipótesis planteada.

La enseñanza que nos deja el caso de Cuquío, es que debe cambiarse la visión y forma de participación ciudadana, tanto para fortalecer el poder local, como para que las políticas públicas que se generen se constituyan en los ejes motores del desarrollo económico, político y social, tan urgido por el país en general. Ello, se traduce en crear lo que algunos autores han denominado el "buen gobierno", el cual se refiere a poner en práctica un estilo de gobernar, donde todos los actores se interrelacionen y participen en la planificación y búsqueda de soluciones a los problemas comunes, es decir, hacer efectiva la coordinación interinstitucional que los Consejos de Desarrollo establecen como mecanismo para la gobernabilidad.

Serán estos los mecanismos para la operativización de la participación ciudadana: el empoderamiento, la priorización de problemas no de proyectos, la búsqueda de soluciones, coordinando con las instituciones públicas y privadas, la puesta en práctica de planes, programas y proyectos, que orientarán la planificación participativa, que finalmente se reflejarán en las políticas públicas. Todo ello, requerirá de crear una real y funcional estructura local de participación ciudadana, que para el presente caso se refiere a los COPLADE, COPLADEMUN y los Subcomités Regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias; para que no se imponga desde el exterior los planes, programas y proyectos.

Asimismo este proceso requiere que el gobierno central, muestre y haga efectiva la voluntad política de tomar en cuenta las priorizaciones que se realicen desde el nivel comunitario y no imponer sus proyectos, los cuales desentonan en todo el proceso de planificación participativa. Esa voluntad que debe ser acompañada de la facilitación de los recursos técnicos y financieros

Política y socialmente son dos los retos inmediatos que tiene la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. Por un lado, entender que el poder local, como lo indican algunos autores, está íntimamente relacionado con el tejido social. Significa que los grupos comunitarios deben estar debidamente organizados, para priorizar necesidades, planificarlas y constituirlos en planes, programas y proyectos, los cuales se traducen en insumos para la planificación participativa local.

Por otro lado, participar con responsabilidad social, entendiendo el involucramiento directo de actores y no sectores propiamente, creando un sistema y modelo de desarrollo propio que se inscriba en el marco nacional del desarrollo, donde todas las entidades locales participan en los

asuntos públicos. Dentro de este nuevo modelo es importante que el gobierno central le otorgue una mayor importancia al gobierno local, como el agente más inmediato a la ciudadanía.

Esos dos factores nos conducen al fortalecimiento del sistema democrático, al hacer real la relación entre el Estado y la sociedad, aumentando las posibilidades de inclusión democrática de las demandas sociales básicas. A la vez, se crean otras formas de administración y gestión pública, donde los servidores públicos son eso efectivamente y no servicios públicos, como tradicionalmente se ha caracterizado a la administración pública.

Como vemos, podemos decir que existe una tendencia respecto a la importancia de la participación y al mismo tiempo se ha incrementado fuertemente, en el último decenio, la valoración de la sociedad civil al ser considerada por los organismos económicos internacionales, del sistema de Naciones Unidas y de cooperación internacional, el factor más importante para el desarrollo económico y ambientalmente sustentable, así como para la gobernabilidad y una democracia saludable.

Avanzar en materia de democracia requiere aumentar la distancia respecto de prácticas paternalistas y clientelares, al tiempo que exige mayor responsabilización de los actores sociales. En este sentido las organizaciones civiles y grupos organizados de la sociedad, no sólo se suman con su propia práctica de responsabilización prestando servicios, rindiendo cuentas y promoviendo procesos de desarrollo, sino que buscan la responsabilización de los ciudadanos organizados (participación ciudadana) y en menor medida la del Estado.

En el aspecto estrictamente político tanto para Cananea como para Cuquío, las organizaciones civiles aportaron pluralidad a la sociedad, no reemplazaron a los partidos políticos pero sí aportaron diversidad de pensamiento, temas, miradas críticas y denuncias que visibilizaron problemas no advertidos por la comunidad.

Para el caso de Cananea, se mantiene activo su grupo organizado en lo que respecta a la creación de capacidades a nivel comunitario, de organización social para ejercer derechos de participación. Entre muchas organizaciones no ha dejado de atender durante la reconstrucción de tejido social, propiciando la participación ciudadana y el empoderamiento de actores para que tengan su propia voz. La reconstitución de vínculos comunitarios es un aspecto de importancia estratégica y se ve tensionada por la realización rotativa de acciones de corto plazo bajo la fórmula de proyectos sociales.

A pesar de dividirse en cuatro períodos de análisis la participación por parte de UCISV Libertad, en Cananea, me centraré principalmente en la primera y segunda etapa, que es con la planificación y estructuración de la organización, así como su extensión y presencia política organizativa.

La enseñanza que nos deja Cananea, es en materia del Control Social, pues al no incorporar mecanismos de control, desde una perspectiva técnica y por ende de control político hasta la última fase de la política, no logro mantener los espacios alcanzados de deliberación, en aras de incidir en los espacios decisionales y así alcanzar una Participación Ciudadana Efectiva.

Por lo tanto, al no conseguir una Participación Ciudadana Efectiva, se cumple el axioma entre la relación; Participación Ciudadana Efectiva \Leftrightarrow Eficacia en las Políticas Públicas Locales

A fin de evidenciar dichos resultados, es necesario echar un vistazo al siguiente cuadro.

Caso Cananea:

NIVELES DE LAS FASES DE PARTICIPACIÓN	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Definición de la agenda	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Análisis de alternativas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Decisión	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Implementación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Evaluación	No	No	No	No	No	No

Como podemos ver, y de acuerdo con el análisis planteado en el desarrollo del capítulo cuatro, en Cananea se hace presente la generación de espacios de deliberación, incidencia en los espacios decisionales e incremento en los Niveles de Participación en las distintas fases de la Política pero sin alcanzar su participación en la última fase referida a la evaluación. Esto debido a que no existe evidencia de que la participación por parte de UCISV Libertad no alcanzara el último nivel de participación, referente al Control.

De manera que al no cumplir la condición de Control Social sobre la evaluación de la política, no podemos hablar de que Cananea alcanzó una Participación Ciudadana Efectiva.

En síntesis, podemos ver los resultados de la siguiente manera;

	Espacios deliberación	Niveles de participación	Fase de la política	Control	Eficacia en las políticas
CUQUIÓ	Sí; CODEMUC	Control	Evaluación	Instrumento: Planeación Participativa Evidencia: Plan de Desarrollo Municipal con una visión a 20 años	Sí
CANANEA	Sí; Consejos	Control	Implementación	Instrumento: No existió	No

Ante tal escenario, podemos decir que las organizaciones civiles y algunos grupos organizados de la sociedad, aportan al desarrollo de la institucionalidad social principalmente a través de la ejecución de políticas y programas sociales. En menor medida buscan y logran incidir en su diseño y evaluación. Se les valora desde la institucionalidad pública como fuentes de propuestas y visiones críticas que permiten construir y reconstruir algunos ámbitos de la agenda

pública. Sin embargo su alcance es limitado. Se han hecho expertas en la intervención social y algunas han diseñado modelos innovadores, eficientes y eficaces. Así mismo, es un hecho que éstas contribuyen al desarrollo de la ciudadanía, vale decir, reconocimiento, defensa, promoción, ejercicio y control de derechos. Ello ha sido mayormente visibilizado en relación a sectores tales como medioambiente, salud, género, infancia y educación. Han definido igualmente diversas estrategias de trabajo como observatorios sociales, monitoreos de tratados internacionales, defensoría pública y exigibilidad de derechos.

De acuerdo con el sistema de Naciones Unidas y de cooperación internacional ¹²⁴, se estima que las organizaciones civiles, al potenciar el nivel local, indirectamente apoyan el proceso de descentralización y el desarrollo local. Se trata de un sector heterogéneo, con diferencias en las líneas de acción, los volúmenes de trabajo, de financiamiento y de equipos profesionales, con especializaciones temáticas y gran profesionalización. Estos elementos pesan a la hora de identificar el tipo de aporte y según los entrevistados, al momento de evaluar la calidad de los mismos, lo cual genera un escenario no sólo de numerosas y diferentes organizaciones, sino también diversos aportes.

En el informe final presentado por el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil (PNUD 2004), se establecen algunos parámetros de los desafíos internos y externos que deben enfrentar aun las organizaciones civiles, de los cuales retomo algunas ideas que considero pertinentes para dar cuenta de dichos desafíos en materia de democracia:

- i) Estabilidad Financiera,
- ii) Trabajo Coordinado,
- iii) Potenciar su rol político (ser puente entre Estado y otros actores sociales), ser actores, líderes de opinión, de fiscalización e incidencia en instrumentos de definición pública (políticas, leyes, etc.)

y sus desafíos externos:

- i) Reconocimiento Público,
- ii) Mayor presencia en Medios de Comunicación,
- iii) que se Re-posicione como tema de la opinión pública y de agendas de discusión, especialmente del gobierno

¹²⁴ Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Informe Final. (PNUD 2004) La Democracia en América Latina. PNUD.

Podemos agregar que existen altas expectativas frente a ellas pero pocas condiciones efectivas para su fortalecimiento como actor y para la profundización de sus contribuciones a la democracia. Articular la dimensión política (democracia), con la social (ciudadanía) y con la económica (desarrollo), parecen hoy más que nunca relevantes, pues las brechas de desigualdad, como la vulnerabilidad en el ejercicio de derechos de grandes conglomerados de la población (protección social, salud y educación dual, etc) pueden atentar frente a la gobernabilidad democrática (credibilidad de líderes, adhesión a propuestas, construcción de proyectos colectivos, etc.).

En materia de desarrollo social, considero que debe existir una articulación y complementación con el desarrollo económico. Es decir, el desarrollo económico debe tener una significación humana, una finalidad que garantice el bienestar de todos los habitantes.

Su soporte fundamental es la potenciación de la participación ciudadana con sentido de interés colectivo y la equidad como elemento fundamental del desarrollo. Se deben garantizar las condiciones para la democratización de la sociedad a escala nacional, regional y local, permitiendo y fomentando la participación de las comunidades en sus decisiones fundamentales a nivel político, social, económico y cultural.

Responder a este reto significa poner en cuestión los modelos que inspiran las propuestas de intervención social y los paradigmas de gestión de los programas sociales, y disponer de una mirada más dinámica y estructural de las realidades que se pretenden transformar.

Si bien, nuestra institucionalidad ha dotado a los gobiernos locales de herramientas para integrar la participación de los ciudadanos en su gestión y políticas. Sin embargo, no es evidente que aquellos mecanismos sean utilizados, sea por inadecuación de los mismos, desinterés de las autoridades o desinterés de los ciudadanos.

Es necesaria una señal política clara respecto a la democracia participativa o ciudadana, que no sólo se exprese discursivamente sino a través de los canales institucionales de la gestión pública y que se traduzca, por lo tanto, en criterios para la asignación de prioridades y recursos públicos. Supone también profundizar la descentralización y nuevos instrumentos de planificación (territorial y participativa) vinculados a ejecución y control ciudadano.

El trabajo realizado hasta ahora, me ha permitido identificar dos áreas de propuesta para el fortalecimiento democrático: la Participación Ciudadana Efectiva y la Eficacia en las Políticas

Públicas Locales. Las propuestas no pretenden ser exhaustivas, sino contribuir en un debate mayor, cada vez más necesario.

a) Participación Ciudadana Efectiva

- => Existencia de espacios públicos de concertación y participación en la vida pública local/municipal;
- => La generación de Espacios de Deliberación e Incidencia en los espacios Decisionales;
- => Incremento en los Niveles de Participación; y
- => Control Social

b) Eficacia en las Políticas Públicas Locales

- => Reconocimiento mutuo de Actores del Desarrollo;
- => Amplio sentido de Democracia;
- => Institucionalización de la Participación;
- => Definición de las Líneas Estratégicas de Acción;
- => Ampliar el rango de asuntos en los cuales se asegure la participación de la sociedad civil en la elaboración y decisión de políticas y programas; para finalmente,
- => Extender la utilización de mecanismos de participación social en la gestión pública en áreas de planificación, gestión presupuestaria y evaluación, en la mayor cantidad de niveles posible.

Con respecto a las organizaciones civiles y grupos organizados de la sociedad, considero que se debe favorecer su sostenibilidad en el tiempo, en el aspecto institucional y financiero, un claro ejemplo es el de Cuquío. En su caso, la participación ciudadana y el empoderamiento a nivel

local, se planificó en el Plan de Desarrollo Municipal 2001 – 2020, sin embargo no alcanzó su institucionalidad para poder permanecer aún y después de alternancias o caprichos del gobierno.

Como se anotó anteriormente, los Consejos de Desarrollo Municipales son un electo motor para el funcionamiento de la participación ciudadana, especialmente a través de los CODEMUN, en ese sentido, la primera fase del proceso iniciado en Cuquíó fue la activa y sostenida participación ciudadana a través de la conformación de un Consejo Democrático Municipal de Cuquíó, logrando así dos objetivos: legitimar la participación ciudadana en la planificación y contar con elementos para elaborar planes, programas y proyectos, es decir, elaborar la política pública municipal.

Por su parte, las instituciones del Estado y las entidades civiles locales se comprometen a participar activamente, apoyando con todos los recursos que cuentan para la elaboración del Plan. Las autoridades municipales se involucran activa y propositivamente.

La segunda fase, con el escenario poco favorable para dicho Consejo, las autoridades municipales que lograron la alternancia liderando el proceso y respaldadas con la participación ciudadana (a través del proceso electoral) dismantelan toda acción de participación y desarrollo social por encima del empoderamiento antes logrado, dejando ver la importancia y necesidad de institucionalizar todo proceso efectivo de participación. Es evidente que aún a pesar de haber logrado conformar espacios públicos de concertación y participación en la vida pública municipal, generar espacios públicos de deliberación e incidencia en los espacios decisionales, incremento en los niveles de participación hasta alcanzar cierto grado de control social, los intereses políticos, partidarios y de carácter estructural, han dejado en el pasado una experiencia rica en enseñanzas y un futuro lleno de incertidumbre.

Vemos la importancia de promover la institucionalización de la participación, reglamentándola y estableciendo áreas de vinculación- acorde a las peculiaridades de cada municipio, localidad o materia de la administración; sin embargo, hay aspectos generales que podrían tomarse en cuenta para promoverla:

- Reconocer el valor que tiene la participación social en la solución de las demandas más sentidas de la comunidad.
- Consultar a la sociedad respecto de sus principales requerimientos en materia de obras, servicios públicos y con relación a los reglamentos municipales.

- Reunir las demandas del municipio y jerarquizarlas en planes y programas de gobierno de acuerdo al mayor beneficio social y al presupuesto del mismo.
- Concertar con las organizaciones existentes, su participación en la solución de la problemática, respetando los principios que las conforman.
- Cumplir con los compromisos contraídos para no defraudar la confianza de las organizaciones. "La confianza es lo más difícil de obtener pero lo más fácil de perder".
- Difundir ampliamente los proyectos y las acciones concertadas, sus avances hasta su culminación, haciendo énfasis en el apoyo recibido de las organizaciones.

En contraparte, para el caso de Cananea no ha sido el gobierno quien ha protagonizado el cauce en este caso, han sido los dirigentes de partidos políticos y organizaciones civiles quienes encabezan esta experiencia de participación ciudadana que hasta 1985 podemos decir que fue efectiva, dado que de acuerdo con la definición inicial de Participación Ciudadana Efectiva, ha habido concordancia entre los objetivos iniciales de la organización y los resultados obtenidos mediante la construcción y obtención de vivienda.

Cananea representa una experiencia exitosa de participación, deja en claro las capacidades de organización y los alcances políticos, sociales y culturales. Detrás de Cananea hay una lección y una moraleja que contar. Lecciones de lucha, logros y participación. La moraleja, olvidaron rápidamente sus ideales, no en vano abandonaron sus sueños durante 14 años, los suficientes al parecer para reivindicar la lucha.

Tras la amenaza constante de perder su autonomía frente al gobierno local, UCISV Libertad, abrió los ojos para darse cuenta del tiempo perdido, y del que aún se puede recuperar. Coinciden en demandar que las organizaciones civiles hagan más y mejor (especialmente en lo que se refiere a la ejecución de políticas públicas).

Caso contrario para el caso de Cuquíó, pues a pesar de los esfuerzos por mantener una organización transformadora, con un alto grado de empoderamiento, hoy día sólo representa un sector que buscó autonomía, diseñó estrategias innovadoras y las implementó de manera flexible, adaptándose a las distintas situaciones y condiciones de la comunidad. Enfrentó a su vez, el desafío de fomentar un rol de voz crítica, lo que es percibido como una vía para el fortalecimiento

de la democracia en la medida que se hacen presentes en escenarios de mayor incidencia tanto en la toma de decisiones como en la conformación de opinión pública.

En un esfuerzo por resurgir, las organizaciones civiles consideran que se deben realizar intervenciones democratizadoras, buscando los siguientes objetivos:

- a) reconocimiento y ejercicio de los derechos ciudadanos
- b) empoderamiento de los beneficiarios,
- c) el desarrollo de capital social,
- d) el desarrollo de cultura cívica,
- e) propiciar mecanismos de participación ciudadana
- f) prácticas participativas internas en la gestión institucional
- g) fiscalización y control ciudadano de la acción pública

Además, estas dimensiones fueron evaluadas mediante las entrevistas y los resultados de las encuestas, sobresaliendo la primacía de quienes apuntan al reconocimiento y ejercicio de derechos. Bajo el rótulo de una buena estimación se vislumbra el desarrollo de capital social y fomento de la cultura cívica.

Dado que la comunidad conoce sus propias necesidades y aspiraciones, con el apoyo efectivo de las autoridades municipales podrá contribuir en la realización de diversas actividades en que se requiera su colaboración. La participación ciudadana se presenta en múltiples campañas y tareas concretas, tanto en la construcción y mejoramiento de obras y servicios públicos como en otras actividades importantes, tales como campañas de salud, alfabetización, de regulación de precios, de eventos cívicos, culturales y deportivos, de educación, etc. La realización de estas acciones mejora los resultados y repercute positivamente en el ánimo colectivo, consolidándose ampliamente los intereses comunes de la localidad o municipio.

Por lo anterior, puede decirse que la participación ciudadana efectiva es un elemento de unidad y apoyo esencial en la acción del propio gobierno local/municipal, al hacer posible la identificación de sus acciones con las necesidades de la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar V. Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 2000. 280 p.
- Alonso, Jorge, 2001B, *¿Las elecciones del cambio?*, ponencia en la mesa "México un balance de su tránsito democrático" del congreso LASA 2001 En Washington D.C. Septiembre 6-8.
- Aziz Nassif, Alberto y Alonso, Jorge, 2001, *Del Viejo Orden A Los Gobiernos De Alternancia*. En Prensa, Pág. 29. Mimeo
- Bardach, Eugene (2001), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, México, CIDE-Porrúa.
- BAUTISTA, José, 2001 "Las Organizaciones Civiles Ante El Gobierno De Fox," Avances, Escenarios De Alternancia, CIFS-ITESO.
- Bolos, Silvia, *La Constitución de Actores Sociales y la Política*. México: Universidad Iberoamericana. 1999.
- Bolos, Silvia, *Organizaciones Sociales y Gobiernos Municipales*. México: Universidad Iberoamericana. 2003.
- CAM, *Entre lo Cívico y lo Gubernamental*. México; 2000, 143 p.
- CAM, *Lo Cívico en lo Público*. México; 2002. 171 p.
- Canto Manuel. *Introducción a la ciencia de políticas públicas*. México, 1998. Mimeo
- Canto, Manuel. *La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico*. Mimeo
- Casas, R. (y otros). *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Instituto José María Luis Mora-UNAM-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Plaza y Valdés. 1996. 551 p.
- Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Informe Final. (PNUD 2004) *La Democracia en América Latina*. PNUD.
- De Lomnitz, Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. México, D.F.: Siglo XXI. 1998. 223 p.
- E-Local., "La Participación Social" . INAFED –SEGOB , 2006
- García, Manuel, *"El Retiro De Los Indigentes. Otra Historia De Política Vertical"* En Nueva Síntesis No. 34, 18 De Mayo 2001.
- Guissami, Adrián C. Mancur Olson (1932-1998) Sus principales contribuciones. Pilar, Julio 2004. Mimeo.
- Gobierno de la Ciudad de México. *III Informe de Gobierno. Ciudad de México. Septiembre 2000*. México: Gobierno de la Ciudad de México. 2000. 190 p.
- Gobierno del Distrito Federal. *Política social del Gobierno del Distrito Federal. Documento Marco. Diciembre, 1998*. México, D.F.: Gobierno del Distrito Federal. 1998. 105 p.

- GÓMEZ, Rogelio. *"La Observación Electoral Desde La Sociedad Civil: La Experiencia De Alianza Cívica En México"* En PONCE, D., BAUTISTA, J., CARABES. P. (Coords) *Protagonismo e Incidencia De La Sociedad Civil*, ALFORJA Y CIFS-ITESO.
- González Madrid, Miguel (1999), *"A qué llamamos políticas públicas"*, pp. 11-34 en *Revista Iztapalapa, Políticas públicas para el siglo XXI*, Número 46, México UAM-I.
- Gutiérrez, Amador (comp.). *La Democracia y los Derechos Sociales y Económicos*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.1999.
- H. Ayuntamiento de Cuquío, Jalisco 2001 – 2003, PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL CUQUÍO, JALISCO 2001- 2020. Agosto 2001
- Hood, C. (1986) *Administrative Analysis. An introduction to Rules, Enforcement and organizations*. Harvester Wheatsheaf, U.K.
- Javier Vega. *La política social en el Distrito Federal*. Revista Quórum. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Septiembre 1996.
- Lahera. Eugenio (1994), "Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública", en "Revista de la CEPAL" N52. abril, pp: 33-47, Santiago de Chile.
- Lapassade, Georges. *Grupos, organizaciones e instituciones*. Barcelona, España: Gedisa. 3ª ed. 1999. 326 p.
- León G. Samuel (coord.). *Política Social*. México: Secretaría de Gobernación. 1988. 142 p.
- Ley general de Desarrollo Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, entra en vigor el 21 de enero de 2004.
- Ley General de Promoción a la participación de la Sociedad Civil. México, D. F.
- Luft, Joseph. *Introducción a la dinámica de grupos*. Barcelona: Herder. 1978. 138 p.
- Martínez, Gabriel (comp.). *Pobreza y política en México*. México: FCE-Itam. 1997. 355 p.
- Melucci, Alberto. *Acción Colectiva y Democracia*. México: Centro de Estudios Sociológicos-COLMEX. 1999. 260 p.
- Mirna Mónica Santamaría (Tesis Maestría). *Incidencia en el Desarrollo Local: Los rendimientos de la democratización en el municipio: Estudios de caso: Cuquío, Jalisco y Huayacocotla, Veracruz*. México: UAM – X. 2005.
- OLVERA, Alberto, 1999, *La Sociedad Civil, de la teoría a la realidad*, Colegio de México.
- OLVERA, Alberto, 2001, *Movimientos Sociales Prodemocráticos, Democratización Y Esfera Pública En México: El Caso De Alianza Cívica En México*. Cuadernos De La Sociedad Civil No. 6, Sociedad Civil Y Gobernabilidad En México, Universidad Veracruzana, Jalapa, Ver., México.
- Peters, B. Guy, and J. Pierre (2000), *Governance, Politics and Estate*. St. Martin's Press, New York.
- Pérez Demetrio, "Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de Consejos de Desarrollo urbano y rural". FLACSO-GUATEMALA. Mimeo.

- Sánchez, Luis M. *La Concertación Como Herramienta Del Gobierno Local*. Mimeo
- Stewart Stewart, James. 1996. "Innovation in Democratic Practice in Local Government" *Policy and Politics*. p. 17-28.
- Toledo Patiño, Alejandro (1999), "Globalización, Estado-nación y espacios sociales", pp.35-52, en *Revista Iztapalapa, Políticas públicas para el siglo XXI*, Número 46, México UAM-I.
- UAM-X. *Análisis de las capacidades y restricciones de los Gobiernos Municipales y Presidencias auxiliares para participar en Programas de Desarrollo Social Federales y Recomendaciones para la mejora del diseño de implementación y procesos de implementación local y para los Programas de Capacitación Federales*. México; 2003. pp.230.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1999), " La importancia de lo público en la vida del Estado", pp.53-66, en *Revista Iztapalapa, Políticas públicas para el siglo XXI*, Número 46, México UAM-I.
- Varadles, Elsa. POR UN GOBIERNO DE TODOS. mimeo
- Vélez, Félix (comp.). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. México: ITAM-FCE. 1994. 302 p.
- Vieira, Linz, *Lo Público no estatal en la reforma del Estado..* CLAD-PAIDOS. Buenos Aires. 1998
- Ward, Peter. *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. México: Nueva Imagen. 1989. 247 p.
- www.pnd.presidencia.gob.mx
- www.sedesol.gob.mx
- Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM)-Miguel Ángel Porrúa. 1998.
- Ziccardi, Alicia. *Participación ciudadana*. IGLOM- Congreso: Los Gobiernos Locales: El Futuro
- Político de México en;
http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Participacion_ciudadan3

HEMEROGRAFÍA

- Calderón A., Georgina. *Pobreza y vulnerabilidad. Jaguar y Pantera*. en *Ciudades* 52, octubre-diciembre de 2001, RNIU, Puebla, México.
- Benítez, Z. Raúl. *Familia, derecho y política de población en México.*, en *Papeles de Población*. Nueva Época. Año 8. No.32 abril-junio de 2002. 252 p.
- Vega C. Javier. *La política social en el Distrito Federal*. en *Quórum*. 2ª Época. Año V. No. 46. Septiembre 1996.