

La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos

Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local

Socorro Arzaluz Solano*

Este trabajo analiza y discute el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. La fuente utilizada para este ejercicio son las bases de datos del Premio Gobierno y Gestión Local (PGYGL) desarrolladas en el CIDE, en donde se analizan, cuantitativa y cualitativamente, los casos presentados dentro de la categoría de participación ciudadana. El objetivo es discutir si esta participación puede considerarse como un resultado del cambio surgido en el proceso de tránsito hacia una nueva institucionalidad y si se ha instituido como práctica de gobierno. El trabajo tiene la siguiente estructura: en primera instancia discutimos el proceso de cambio institucional y el papel de la participación ciudadana en el gobierno local en este proceso; en segundo lugar se examinan de forma general los resultados del Premio Gobierno y Gestión Local (PGYGL), enfatizando los datos del rubro de participación ciudadana. En un tercer momento se examinan con detalle las experiencias que han logrado algún tipo de reconocimiento, con el fin de evaluar a los actores participantes y principales logros de los programas; esto nos permite conocer la evolución que han tenido los municipios en este tema. Privilegiamos la utilización de los datos empíricos que dan cuenta de una dimensión de la actuación de los gobiernos locales y su relación con los ciudadanos.

Palabras clave: gobierno local, participación ciudadana, marginación municipal.

*Socorro Arzaluz Solano es doctora en sociología por El Colegio de México, adscrita a El Colegio de la Frontera Norte, Dirección Regional Noreste en Monterrey. Técnicos 277, Tecnológico, Tels. (81) 87 50 27, (81) 87 55 03, Monterrey, N.L. 64700. Correo-e: sarzaluz@hotmail.com.

Este trabajo es una versión ampliada de la ponencia titulada “Experiencias exitosas de participación ciudadana en municipios mexicanos”, presentada en el Seminario Periferias Urbanas, Barcelona, 21 y 22 de febrero de 2011. La autora agradece la ayuda del maestro Rodolfo Gamiño y la maestra Rosalía Chávez, en la labor de procesamiento de los datos. De igual forma, a las personas que participaron en los programas y que proporcionaron información sobre el desarrollo de éstos.

Artículo recibido el 10 de mayo de 2011 y aceptado para su publicación el 19 de enero 2012.

*The Institutionalization of the Citizen Participation in Mexican Municipalities:
Notes from Local Governance and Management Award*

This paper analyzes and discusses the process of institutionalization of citizen participation in Mexican municipalities. The source for this exercise are the databases of Local Government Award (PGYGL) developed in the CIDE which analyze quantitatively and qualitatively the cases brought under the category of citizen participation. The aim is to discuss whether this involvement can be seen as a result of the change emerged in the process of transition towards a new institutional and whether it has instituted a practice of government. The paper has the following structure: in the first part discuss the process of institutional change and the role of citizen participation in local government in this process, secondly are discussed in general the results of PGYGL emphasizing the category of participation data citizen. In a third stage are discussed in detail the experiences that have achieved some recognition in order to evaluate the actors involved and main achievements of the programs, this allow us to know the evolution of the municipalities have had on this issue. We favor the use of empirical data that account for dimension of local government performance and its relationships with citizens.

Keywords: local government, citizen participation, municipal marginalization.

INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de los ochenta se decía de los municipios que “han sido los pequeños y ubicuos olvidados de la vida nacional contemporánea” (López Monjardín, 1986, 9). Pero hace más de quince años, a principios de los noventa, un grupo de académicos e investigadores se interesó por aquellos espacios locales en los que sería posible lograr los cambios que en otros niveles no era posible conseguir. Con antecedentes como las disputas políticas en los espacios municipales y las primeras experiencias de alternancia, se abría un terreno que parecería dar cabida a esa esperada transición y a ejercicios democráticos que no se habían podido concretar. En esos años las experiencias de alternancia se empezaron a multiplicar con los primeros gobiernos panistas en el norte y occidente de México. Junto con el reciente interés hubo una renovada producción de documentos académicos que, desde diversas metodologías, buscaban resaltar las bondades del gobierno local y las posibilidades que éste abría por su relación directa con los ciudadanos.

En nuestros días el panorama es otro: hoy, como nunca, este nivel de gobierno se halla sumergido en una profunda crisis que incluso ha cobrado ya la vida de más de quince alcaldes en funciones. Inseguridad, corrupción, deterioro económico, urbanización anárquica, son algunas de las carencias de los municipios en México; esta situación se ha ido agudizando en los últimos años y las reformas prometidas no acaban de llegar.

En este escenario, nos dedicamos a investigar qué ha sucedido con la participación ciudadana en los últimos diez años, como una fuente valiosa, utilizamos las bases de datos del Premio Gobierno y Gestión Local,¹ iniciativa presentada por una serie de instituciones académicas coordinadas por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), que acaba de cumplir diez años de vigencia y cuyo acervo nos puede dar algunas pautas en torno al acontecer municipal en los últimos años.

Partimos de dos preguntas de investigación, la primera es: ¿qué cambios se generaron en el ámbito local de gobierno con el paso del antiguo a un nuevo orden institucional? Y la segunda: la incorporación de la participación ciudadana, ¿es parte de un nuevo estilo de gobernar que ha creado cambios institucionales permanentes en los gobiernos donde se ha implementado? Esta cuestión la abordamos teóricamente con la discusión de una serie de planeamientos sobre el tema y metodológicamente con la información obtenida del PGyGL.

CAMBIO INSTITUCIONAL Y GOBIERNO LOCAL EN MÉXICO

México, al igual que la mayoría de los países de América Latina, ha experimentado en los últimos años una serie de cambios en sus regímenes políticos, derivado esto del tránsito de un sistema político autoritario a otro en donde tiene cabida la alternancia política y las contiendas en el campo electoral, la sucesión experimentada en el año 2000 supuso para muchos el paso de una etapa de régimen autoritario a una forma de gobierno más democrática.

¹En adelante PGyGL.

Para Joseph Tulchin y Andrew Selee (2003, 7), la elección de Vicente Fox fue la culminación de dos décadas de cambio político en México, lo que ha llevado al surgimiento de nuevas instituciones y organizaciones democráticas. De acuerdo con estos autores, desde 1929 hasta principios de la década de los ochenta, México tuvo un largo régimen con un solo partido político. Sin embargo, los cambios económicos de 1980 a 1990 trajeron insatisfacción con el partido gobernante y dieron oportunidad a los partidos de oposición y organizaciones cívicas. Estos grupos fueron capaces de forzar al régimen a institucionalizar procedimientos para elecciones más justas y equitativas que permitieron derrocar al partido en el poder. El cambio se produjo primero en el terreno local y después se extendió al ámbito nacional.

La relación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal experimenta también una evolución considerable, puesto que desde la década de los ochenta los gobiernos locales en México fueron incrementando responsabilidades y, en algunos casos, los recursos para llevarlas a cabo. La descentralización produjo resultados contradictorios para la gobernabilidad; por una parte, creó nuevas oportunidades para la participación democrática en los niveles locales y estatales, sobre todo en municipios urbanos y, por otro lado, trajo el efecto contrario de reforzar ciertas tendencias autoritarias en algunos gobiernos subnacionales. Por ejemplo, los líderes que tenían el control de la maquinaria política local usaron su autoridad y recursos para fortalecerse, principalmente en áreas rurales con grandes disparidades en los ingresos (Tulchin y Selee, 2003, 13).

No obstante, a partir de los noventa, diversos factores hacen que México atraviese por una etapa de tránsito hacia un régimen diferente. Este nuevo escenario ha sido ampliamente estudiado en sus diversos efectos; por ejemplo, las propuestas de reforma institucional planteadas por el gobierno y los partidos en materia electoral, equilibrio de poderes, sistema judicial, participación política y control de representantes.

En el caso del gobierno local, éste había permanecido ausente del debate, pese a que las primeras experiencias de alternancia se experimentaron en este nivel. Como señala López Monjardín en su trabajo considerado hoy un clásico,

¿por qué una institución marginada, sujeta a los gobiernos estatales y al federal y carente de recursos financieros es peleada con tanta energía por todo tipo de opositores y tan estrechamente guardada por el Partido Revolucionario Institucional, aún cuando tenga que pagar altos costos por conservarla? (López Monjardín, 1986, 9).

A principios de los años noventa inician los primeros gobiernos municipales de alternancia y, junto con ello, el interés por analizar los nuevos mecanismos de gobierno que éstos traían consigo, de tal forma que surge una nueva literatura y campo de análisis que desde diferentes perspectivas observa cómo los gobiernos panistas y perredistas gobiernan sus respectivos territorios.²

Uno de los ejemplos más notables que analiza este tránsito o cambio en los estilos de gobernar por parte de los nuevos partidos políticos en el gobierno local, lo esboza Peter Ward en un estudio realizado a fines de la década de los noventa. De acuerdo con él, el sistema político mexicano había experimentado profundos cambios en los últimos años, y se centra en dos temas: la manera de gobernar localmente y la aparente disminución del partidismo (política clientelar) en el ámbito municipal. Peter Ward partía de la hipótesis de que la política clientelar estaba siendo desplazada por una manera de gobernar más tecnócrata en el ámbito municipal y que los tres partidos políticos se encontraban reconstruyendo la naturaleza y alcance de su partidismo, aunque en diferente medida. La tipología que el autor construye considera dos variables: la racionalidad técnica y las relaciones partido-gobierno. Por racionalidad técnica se entiende la predisposición de los funcionarios gubernamentales para tomar decisiones de acuerdo con criterios técnicos y no partidarios. La segunda variable mide hasta dónde influyen los dirigentes del partido para que el gobierno electo designe a los funcionarios que ellos proponen (Ward, 1998, 103).

² De esos años destacan tres trabajos: el coordinado por Peter Ward y Victoria Rodríguez (1994), *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua*, que analiza el funcionamiento de los municipios gobernados por el PAN en Chihuahua. “El financiamiento del Pronasol en municipios gobernados por la oposición”, coordinado por Blanca Acedo en 1995, que estudia el tema del Pronasol en municipios gobernados por partidos opositores, y Cabrero (1995) “La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales”, que analiza los procesos de innovación institucional en municipios gobernados por diferentes partidos políticos.

En su metodología cimienta cuatro indicadores para “medir” la naturaleza de las relaciones y los traslapes partido-gobierno: fijación de la agenda, apoyos financieros o de otro tipo de las arcas de la ciudad para el partido, nombramientos administrativos y política de campaña-integración del cabildo. Los extremos de este modelo se definen como 1) política clientelar: fuerte relación partido-gobierno y bajo grado de racionalidad técnica; 2) manera tecnócrata de gobernar: elevada racionalidad técnica en la toma de decisiones y relación débil entre dirigentes del partido y funcionarios gubernamentales; 3) manera modernizadora de gobernar: fuerte relación partido-gobierno y alto grado de racionalidad técnica, y 4) manera autónoma de gobernar: baja racionalidad técnica y vínculo débil partido-gobierno. Después de revisar el tránsito de las gestiones municipales de un modelo “clientelar” a uno “tecnócrata” concluyó que si bien la apertura electoral y de la sociedad civil parecía haber conducido a cambios en la manera en que se gobiernan los municipios, también había creado un gran número de expectativas en la población por volverse más activa en el gobierno. Pero en ese momento era raro encontrar ejemplos de nuevas formas de gobierno que incorporaran exitosamente y con imaginación a la sociedad civil en el proceso de cogobierno.³ Cabe señalar que el trabajo de Ward tiene la limitación de analizar sólo municipios urbanos, por lo que los cambios generados sólo son aplicables a este universo (Ward, 1998, 129).

Debido a la estrategia metodológica creada, el trabajo de Ward constituye un importante referente para el análisis de la manera en que el gobierno local incorpora nuevas formas de gestión, independientemente del signo del partido político; sin embargo, no aparece como tema de análisis la participación ciudadana. Por lo anterior, en las siguientes páginas analizamos el concepto y su implementación en el gobierno local como parte de la fórmula de un buen gobierno.⁴

³ Las cursivas son mías.

⁴ Existe una discusión sobre si la participación ciudadana garantiza un buen gobierno local; para Peter Ward ésta no es una variable importante; no obstante, para Alicia Ziccardi un buen gobierno es aquel que “posee disposición para promover el bienestar integral a través de: a) eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas, b) honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local, c) atención equitativa e incluyente de las demandas ciudadanas y d) acep-

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA AGENDA MUNICIPAL

Partimos de la idea de que una “nueva institucionalidad”, como concepto, comprende nuevas formas de establecer rutinas, procesos y mecanismos que articulan dinámicas más fragmentadas y específicas, lo que genera una lógica de acción colectiva capaz de enfrentarse a la “vieja institucionalidad” y posibilitar así formas de gobierno con contenidos y formatos nuevos. De tal manera que, si la vieja institucionalidad se fundamenta en el monopolio de las políticas, la segmentación de los problemas urbanos en distintos campos de actuación y por su carácter jerárquico; la nueva institucionalidad, en cambio, concedería el protagonismo a los actores sociocomunitarios y, en tanto que éstos se conciben como agentes de transformación urbana, promovería el desarrollo de miradas holísticas de la ciudad e implicaría un fortalecimiento del territorio en la construcción de los problemas y de las propuestas de transformación urbana (Blanco, Subirats y Fleury, 2011). Tratamos de traducir esta idea con la incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local en México, si consideramos que éste es un elemento que empieza a observarse apenas en la década de los noventa.

Comprendemos la apertura de los gobiernos locales a la participación de sus habitantes como uno de los rasgos del cambio en el nivel local en México; así, de un gobierno en el cual las decisiones se toman en forma unipersonal, se da paso a una decisión colegiada en algunos temas públicos, se incorporan también actores relevantes de la sociedad civil y se generan nuevas formas de gestión, como los presupuestos participativos. Tales serían algunos de los nuevos signos del gobierno local en México.

La primera tarea para responder a la pregunta de investigación es definir y precisar el significado de participación ciudadana y en seguida observar cómo se ha implementado en otros contextos para después pasar a la observación y análisis del caso mexicano.

tación y aliento de la participación ciudadana en el proceso de formalizar demandas o participar en su satisfacción (Ziccardi, 1998, 33).

Sin duda se trata de uno de los conceptos más debatidos en los últimos años y por lo tanto es difícil encontrar una explicación única. De esta amplia literatura sólo comento algunas definiciones que me parecen centrales. Alicia Ziccardi refiere tres formas de participación: *social*, que supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos, *comunitaria*, que se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo no estatal y *ciudadana*, que se reserva a la relación que existe entre los individuos y el estado, y que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. De acuerdo con esta autora, la participación ciudadana no reemplaza a la política y va más allá de ésta al suponer que los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos (Ziccardi, 1998, 29).

Otro autor afirma que un tema de análisis para la ciencia política y las políticas públicas es la diversidad de prácticas habituales, procesos reconocidos, instrumentos sancionados jurídicamente, principios constitucionales (como en Brasil y Colombia), que dan cuenta de intervenciones de la ciudadanía en la vida pública a través de diversos instrumentos, programas o políticas, que implican relaciones de poder y estrategias de actores específicos y desafíos a la eficacia y eficiencia de la acción pública (Canto, 2010, 27). De acuerdo con Manuel Canto, lo esencial en la definición de la participación ciudadana son las *mediaciones*⁵ entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus distintos intereses y valores e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen (Canto, 2010, 28). Estas dos definiciones ayudan a crear el marco de análisis de la participación en el gobierno local mexicano, como una práctica de reciente incorporación que es rescatada y analizada con la creación del PcyGL.

Respecto al tema de los mecanismos generados para la toma de decisiones en el nivel local de gobierno, se ha realizado un importante balance de los logros y sus resultados (Font *et al.*, 2010). Se considera el gobierno local como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido en el nivel de gobierno

⁵ Las cursivas son mías.

en el que más se ha avanzado en este sentido (Font *et al.*, 2010, 59). Este marco ayuda a precisar el sentido de la participación en las administraciones locales en México.

Font ordena los instrumentos participativos en función de varios criterios: en primer lugar, de acuerdo con el análisis tradicional de las políticas públicas, se distingue entre los mecanismos pensados para el diagnóstico de problemas y la formación de la agenda política local y los que tienen un carácter decisorio y suponen la implicación en el proceso de gestión.⁶

Pero Font va más allá en el análisis e indaga los motivos que hacen que algunos ayuntamientos adopten esta clase de instrumentos y otros, en cambio, se opondan o permanezcan al margen. En este sentido, contempla cuatro factores: la necesidad de combinar los procesos participativos con los electorales, la importancia de la presión ciudadana a favor de una mayor participación, las preferencias ideológicas del partido gobernante y la extensión por mimetismo respecto de otras localidades (Font *et al.*, 2010, 70). El análisis de estos autores es un importante documento que sistematiza diversas experiencias de participación en países de Europa y América Latina, además de proveer un marco metodológico para situar los diferentes casos; aunque resulta complejo analizar sus resultados, sobre todo por la diversidad de casos revisados, sin duda el marco generado ayuda en la labor de operacionalizar el concepto.

En el ámbito internacional son varios los casos de implementación de mecanismos de participación ciudadana que han resultado exitosos. Para tener un parámetro de comparación con México, sólo señalaremos algunas de las características generales de dos países: Colombia (planeación participativa) y Brasil (presupuesto participativo); lo que permitirá ubicar con mayor precisión los logros en los casos mexicanos.

Por una parte, Colombia cuenta con una amplia legislación sobre participación ciudadana, muchas de estas instancias fueron creadas durante la

⁶ Su tipología es más compleja e incluye otros elementos, como si esta participación es de base personal, asociativa o mixta. En la de tipo asociativo se distingue el carácter territorial o sectorial y en la de tipo personal el tipo intensivo o extensivo. Para los fines de este documento sólo consideramos el primer criterio respecto a la fase en la cual aparece la participación.

década de los noventa y fueron instituidas como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, se les ha asignado funciones de iniciativa y fiscalización y, en menor medida, de consulta, concertación y gestión (Velásquez y González, 2003, 21). Existe, en la mayoría de los municipios del país, una importante infraestructura participativa que sirve de soporte institucional a la intervención de la ciudadanía. Los gobiernos locales han creado un conjunto de instancias formales reglamentadas localmente y existe un amplio conjunto de instancias informales de participación (Velásquez y González, 2003, 22).

El terreno donde más se ha avanzado en este sentido es, sin duda, en la planeación participativa que se ha realizado con éxito en varios casos. Un balance de cinco experiencias en este país permite concluir con una serie de planteamientos en torno al tema:⁷ *a)* el papel de los actores: una de las condiciones para que la planeación participativa se desarrolle y produzca resultados es que los distintos actores se pongan de acuerdo sobre unos objetivos concretos, sobre los procedimientos y sobre las reglas que permitan una relación fluida entre quienes intervienen en el proceso; *b)* la generación de confianza: existe una correlación fuerte entre la articulación de actores y la confianza que se genera entre ellos; *c)* la consolidación de lo público: la planeación participativa busca fortalecer los espacios de encuentro entre la sociedad y el Estado a fin de unificar esfuerzos en el diseño y logro de metas colectivas; *d)* liderazgo: el proceso de planeación participativa conlleva la afirmación de liderazgos tradicionales y la irrupción de nuevos liderazgos. Se concluye que el proceso de planeación participativa constituye un espacio de renovación permanente de los principios de la democracia, además reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales, propicia la cualificación de los líderes, crea condiciones para la densificación del tejido social, cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas (Velásquez y González, 2003, 312-320).

⁷ Los casos son Magdalena Medio, Medellín, Pasto, Amco y Toribio.

El otro caso significativo en América Latina es el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre, en Brasil; al respecto, se afirma que se trata de un modelo de cogestión orientado por tres principios básicos: reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento; un método objetivo de definición de los recursos destinados a las inversiones relativos a un ciclo anual de presupuesto del municipio, y un proceso decisorio descentralizado basado en la división de la ciudad en 16 regiones presupuestarias (Fedozzi y Barbosa, 2008, 352). La estructura del presupuesto participativo se forma por tres instancias que ejercen la función de mediadoras en la relación entre el gobierno y los habitantes: unidades administrativas dirigidas a un proceso técnico-político del debate presupuestario con los habitantes, instancias civiles autónomas formadas principalmente por organizaciones con base regional (asociaciones de habitantes, agrupaciones de madres, etc.) que articulan la participación y selección de prioridades e instancias institucionales permanentes de participación como el Consejo de Presupuesto Participativo, las asambleas regionales y temáticas y sus respectivos foros de delegados. Este proceso se produce en tres etapas: creación de las asambleas regionales y temáticas; formación de las instancias institucionales y debate del presupuesto, y aprobación del plan de inversiones en el Consejo del Presupuesto Participativo (Fedozzi y Barbosa, 2008, 352). Se trata de un caso exitoso en el mundo que lleva alrededor de 20 años funcionando y ha sido el detonante de experiencias similares en Brasil y en otras partes del mundo. Se trata de un fenómeno único que ha generado toda una cultura en materia de participación, situación que no alcanzaremos a examinar pero que resulta un parámetro importante para situar los casos que hallamos en México en materia de participación, particularmente en la definición de obra pública.

EL ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL EN MÉXICO

Diversos estudios en el caso mexicano han analizado el tema de la participación en el gobierno local. Se han abordado asuntos como la participación

ciudadana en la toma de decisiones locales y las redes sociales creadas en municipios de diferentes características (Merino, 1994); la gobernabilidad en las ciudades donde la participación era uno de los ejes a considerar en su función de generar legitimidad y consenso (Ziccardi, 1995); los recursos de participación ciudadana en gobiernos locales fronterizos (Guillén, 1996); el análisis de las tres principales áreas metropolitanas en México (México, Guadalajara y Monterrey) en las cuales los ejes centrales eran la gestión del territorio, los bienes y servicios urbanos y las formas de participación ciudadana generadas (Ziccardi, 1998; Ramírez Sáinz, 1998; Garza, 1998); están los trabajos que trataban de diferenciar el caso de las administraciones panistas y los nuevos estilos de participación implementados por éstas, particularmente en entidades del centro de México (Morales, 2000); también, el caso de la participación institucionalizada en gobiernos locales de grandes dimensiones, en una entidad que por sí misma representa un caso a estudiar: el Estado de México (Arzaluz, 2002). Asimismo, se analizó la interacción de las organizaciones sociales con el gobierno municipal y la capacidad de la acción colectiva de reformular lo político y lo público, y las alianzas entre sociedad y partidos (Bolos, 2003); el carácter de la acción pública y el desarrollo local en uno de los pocos estudios de corte longitudinal desarrollado en cuatro municipios (Toluca, León, Aguascalientes, San Luis Potosí) (Cabrero, 2005); el análisis de las relaciones entre las organizaciones comunitarias y las organizaciones burocráticas (Arellano, 2006); también las posibilidades y logros de la participación ciudadana y la deliberación pública en los espacios locales en México (Selee y Santín del Río, 2006); el fortalecimiento de los gobiernos locales en cinco áreas para promover el desarrollo local: participación ciudadana, transparencia, remesas, reordenamiento territorial y gestión ambiental (Ramos, 2007).

De igual forma, en un análisis reciente David Arellano examina lo que él denomina la “gerencia de la participación social”, es decir, si la gestión de la participación social es posible y las implicaciones organizativas que presenta pensar y actuar respecto de la participación como un instrumento o un mecanismo de política pública (Arellano, 2008, 80). Estos son algunos de los trabajos que desde diferentes orientaciones teóricas y diversas metodologías

han intentado dar respuesta al complejo tema de la participación ciudadana en el gobierno local en México, además del tema central, estos análisis comparten dos aspectos: casi todos se refieren a municipios urbanos y utilizan el estudio de caso como herramienta metodológica que sustenta la discusión.

Cabe señalar que en México diversas leyes señalan la existencia de formas institucionales de participación en el ámbito local, que se denominan de diferente manera: consejos de participación, comités de obras, etc. De igual forma, los programas sociales impulsados desde el nivel federal indican en muchos casos la necesidad de incentivar y promover esa participación ciudadana, sobre todo en la decisión, la supervisión y el diseño de obras públicas en espacios urbanos marginados, es el caso de Hábitat, por citar alguno. Y más aún, en estados como Puebla y Tlaxcala existen las presidencias de comunidad, que son consideradas por algunos una forma de gobierno que aterriza el municipio al nivel de la comunidad.

Sin embargo, aun cuando existen estas reglas y modelos, cada gobierno o programa entiende de diferente forma este sentido de la participación, por lo que estos mecanismos resultan muchas veces clientelares, aunque en apariencia se cumpla en forma con lo establecido por la ley.⁸

Entre los estudios que analizan en forma particular el papel de la participación en la búsqueda del cambio en el gobierno local mexicano, está el análisis de Bazdresch (2003) que toma como base el acervo de experiencias del primer año en el PGYGL, él establece la discusión del sentido de la participación ciudadana en relación con diferentes actores y acciones: el gobernante, el ciudadano, la gobernabilidad y la democracia. Con la observación de estos aspectos, Bazdresch afirma que el asunto de la participación es un recurso político usado tanto por los gobernantes como por los gobernados, los

⁸ A este respecto, Arzaluz y Jurado (2006) analizan la implementación del Programa Hábitat en dos ciudades fronterizas: Nogales, Sonora, y Ciudad Juárez, Chihuahua; concluyen que se observan dos modelos diferentes de gestión de la política social, en este caso del Programa Hábitat: el modelo tradicional en el cual las estructuras municipales son obsoletas, no hay transparencia, hay baja profesionalización y los mecanismos de participación son clientelares en favor de un partido político (el PRI). Al otro modelo le llaman modernizador, en éste se observa mayor profesionalización de los funcionarios municipales, instancias administrativas dedicadas al análisis de la problemática urbana, transparencia en el uso de los recursos, mecanismos de participación ciudadana reglamentados por el cabildo, así como incorporación de la sociedad civil en los procesos de decisión de obras.

gobernantes pueden usarlo para legitimar sus decisiones frente a la población o frente a los grupos de ciudadanos de la oposición, también como un recurso para generar eficacia y eficiencia en sus gestiones, puesto que reducen costos, evitan riesgos de fracaso y legitiman al gobierno. Por otra parte, los gobernados pueden usar a la participación como recurso para demandar su parte en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones desde sus propias racionalidades o según un interés político (Bazdresch, 2003, 75).

Las preguntas que subyacen en su análisis tienen que ver con los resultados que genera esta participación en la gestión del gobierno local, es decir, si la participación cambia de manera permanente la estructura de gobierno o si se trata de una actividad necesaria para legitimar decisiones, pero que no incide en la administración pública municipal (Bazdresch, 2003, 76).

Con el acervo de experiencias que se tenía en ese momento se consideraron sólo los casos de gobiernos de menos de 50 000 habitantes con mayoría de población ocupada en el sector primario⁹ para arribar a las siguientes conclusiones: la participación ciudadana, en los municipios rurales pequeños, produjo mejoras materiales, una mayor eficacia gubernamental y facilitó la legitimidad de los gobiernos locales. Propició mejores prácticas gubernamentales y la expresión organizada de los ciudadanos, ésta también contribuyó a mejorar las condiciones de vida de la colectividad, aunque no se halló evidencia de cambio en la institucionalidad gubernamental (Bazdresch, 2003, 83).

La revisión conceptual y bibliográfica realizada da pie para el análisis de la participación en el gobierno local mexicano; consideramos tanto la definición de Ziccardi como la de Canto en el sentido de la intervención de los individuos en tanto portadores de intereses sociales y la existencia de esas mediaciones entre sociedad y gobierno como esencia de la participación. Por otra parte, el texto de Font ayuda a situar el momento en el que se produce esta participación: en la etapa de diagnóstico, en la formación de la agenda política local o en la etapa de decisión en el proceso de gestión.

⁹ Se trata de Berriozábal y Mazapa de Madero, Chiapas; Jerécuaro, Guanajuato; Cuauhtepic de Hinojosa, Hidalgo; Cuquío, Jalisco; Chilchota, Taretán y Jiménez, Michoacán; Guelatao de Juárez, Ixtlán de Juárez, Ocotlán de Morelos y San Pedro Villa de Mitla, Oaxaca; Naupan, Puebla; Cárdenas, San Luis Potosí; Hueyotlipán y Talixtac de Cabrera, Tlaxcala.

Finalmente, el ejemplo de la planeación y el presupuesto participativo ayuda a observar el grado de alcance de estos procesos en el caso mexicano.

NOTA METODOLÓGICA

Para tratar de responder a las preguntas planeadas utilizamos la base de datos del PgyGL a partir de su primera edición en 2001 hasta 2010; de ésta rescata- mos la totalidad de las experiencias presentadas en el rubro de participación ciudadana. Esto conlleva sin duda varios sesgos: 1) se trata de una base de da- tos limitada a los municipios que han participado en el evento; 2) al ser los propios gobiernos los que inscriben sus programas, ellos deciden bajo qué rubro intervenir, de tal forma que hay experiencias que implican un fuerte componente de participación ciudadana y que han ganado reconocimientos pero que aparecen en otra categoría; por ejemplo, política social o educación;¹⁰ 3) se trata de experiencias impulsadas básicamente desde el gobierno, aunque se ha visto en varios casos que a veces se trata de iniciativas de la comunidad que el ayuntamiento hace suyas e institucionaliza; 4) los municipios, al parti- cipar, llenan un formato elaborado para el caso, que se constituye en el primer filtro, por lo que una buena síntesis resulta determinante, de tal forma que la responsabilidad recae en quien llena esta ficha y es muy probable que que- den fuera programas que no han sido adecuadamente presentados; 5) el cer- tamen implica varias fases, con la presencia de distintos equipos evaluadores; si bien la coordinación del premio ha cuidado el nivel y profesionalismo de los participantes, no se puede eliminar del todo cierto grado de subjetividad al momento de la evaluación, tanto de los documentos escritos como de la exposición presencial; 6) las experiencias citadas se refieren a una sola gestión, por lo que es difícil contar con los antecedentes o saber qué ha sucedido con el programa; 7) hicimos el seguimiento sólo con tres de los casos premiados.

¹⁰ Es el caso de tres programas ganadores: 1) en 2003, “Hacia la institucionalización del Coplademun ciudadano” en el municipio de Yecapixtla, Morelos, inscrito en el rubro de transparencia; 2) “Una propuesta alternativa de gestión local” en el municipio de Las Margaritas, Chiapas, inscrito en la categoría de educa- ción, cultura y deporte, que obtuvo reconocimiento en 2007 y; 3) “Programa municipal de alfabetización, apúntate a tiempo”, de un municipio de Puebla, inscrito en el rubro de política social y que fue premiado en 2010. Son ejemplos de programas que no explican su éxito sin la participación ciudadana.

Una observación adicional es la tipología utilizada para clasificar el tamaño del municipio, que está tomada de una clasificación del antiguo Centro Nacional de Desarrollo Municipal (hoy Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo, Inafed) y que ya no está acorde con el tamaño y carácter de algunos municipios, pues se basa principalmente en el total de la población.¹¹

Las fases de la investigación fueron las siguientes: en primer lugar, la sistematización de la base de datos descrita, en la que se detectó un total de 243 programas que se habían inscrito bajo el rubro de participación ciudadana en las nueve de las diez ediciones del premio; de éstos no se tienen más datos que los títulos y la breve ficha descriptiva que llenan los encargados. Aun con estos pocos antecedentes es posible rescatar algunas tendencias que se describen en el apartado respectivo del texto. La siguiente fase fue localizar la información completa de los 17 programas de este universo, previamente seleccionados para pasar a la segunda etapa, que implica una evaluación *in situ* por parte de los encargados del programa. Es decir, de este grupo de 17 encontramos mayores datos que nos permiten hacer el análisis cualitativo que se presenta en el segundo apartado y que constituye la parte central del ensayo, no obstante, cabe señalar que los documentos elaborados son desiguales en su profundidad, finalmente, con el propósito de responder a la pregunta sobre los efectos de estos procesos participativos y su posible institucionalización, realizamos entrevistas con actores cercanos a tres de los procesos que fueron premiados en su momento: Cuquío, Jalisco, y Villaflores y Las Margaritas, Chiapas; los dos primeros han sido los únicos en la categoría de participación ciudadana que lograron reconocimiento.

Aunque englobados en el rubro de participación ciudadana, estos 17 programas son muy diversos, y van desde acciones destinadas a la niñez, hasta presupuestos participativos; asimismo, los municipios involucrados son de diferente tamaño, aunque destacan los rurales y semiurbanos, lo cual ha sido un hallazgo interesante. De tal forma que seleccionamos aquellos que implicaban decisión en obras y servicios donde aparecen las “me-

¹¹ Un caso que ejemplifica lo anterior es que, con este criterio, los municipios del área metropolitana de Monterrey (Monterrey, San Nicolás, Santa Catarina, Guadalupe, Escobedo, San Pedro Garza García) son considerados como gran ciudad, aun cuando forman una de las zonas metropolitanas más importantes de México.

diaciones” aludidas, y que se presentaran por municipios con grado de marginación alto y muy alto, con lo que el universo se redujo a siete programas que analizamos con mayor detalle, pero el eje principal incluye los dos que han resultado ganadores.

Sin duda la fuente tiene grandes limitaciones, pero a su vez es la única que nos permite observar de alguna forma las tendencias de los municipios mexicanos en varios rubros y, hasta el momento, en México no contamos con otra base de información en este campo.¹²

HETEROGENEIDAD MUNICIPAL Y MARGINACIÓN EN MÉXICO

En México no se puede hablar de un solo tipo de municipio. Si algo caracteriza nuestra realidad municipal es precisamente esa gran variedad de formas que presentan, de tal manera que hay contrastes abismales que van desde el total de población que puede alcanzar un territorio (casi tres millones de habitantes), hasta un espacio que apenas llega a los doscientos; pero, de acuerdo con el marco legal vigente, ambos son gobiernos locales y deben cumplir las mismas funciones de administración y gobierno. Podemos esperar entonces que las formas de participación ciudadana sean diferentes en estos espacios y sus alcances también.

Un dato que demuestra esta variedad de situaciones que se observan en el municipio es el estado de exclusión de los beneficios sociales o niveles de marginación en los espacios locales. Esta marginación se define como un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país y, por otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios (Conapo, 2005, 11). Con este dato, el Consejo Nacional de Población ha crea-

¹² En 2005 se crea el Premio Hábitat, tendiente a reconocer las mejores experiencias en ese programa, no obstante, al tratar de hacer algunos cruces encontramos que las bases de éste no están sistematizadas, son difíciles de localizar y no son compatibles con la del POGYL, por lo que en este momento no es posible compatibilizarlas.

do el índice de marginación como una forma de “medir” las diferencias en estados y municipios y puede constituir un parámetro para observar esta gran heterogeneidad a la que hacemos referencia.¹³

Con esta consideración, se presenta la siguiente clasificación a nivel de entidades federativas:

CUADRO 1. Grado de marginación por estado en México

<i>Estado</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Total de habitantes (millones)</i>	<i>Porcentaje respecto al total de población</i>
Guerrero Chiapas Oaxaca	Muy alta	10.9	10.6
Veracruz Hidalgo San Luis Potosí Puebla Campeche Tabasco Michoacán Yucatán	Alta	25.8	25.0
Nayarit Zacatecas Guanajuato Durango Tlaxcala Querétaro Sinaloa	Media	14.0	13.6
Baja California Sur Sonora Chihuahua Tamaulipas Aguascalientes Colima Jalisco Estado de México Morelos Quintana Roo	Baja	34.3	33.2
Distrito Federal Nuevo León Baja California Coahuila	Muy baja	18.3	18.0

Fuente: Conapo (2005).

¹³ El índice de marginación considera cuatro dimensiones estructurales: educación, ingresos, vivienda y distribución de la población. Considera nueve formas de exclusión social: analfabetismo, población sin pri-

CUADRO 2. Grado de marginación en municipios mexicanos

<i>Grado de marginación</i>	<i>Total de municipios</i>	<i>Porcentaje del total de municipios</i>
Muy alto	365	14.9
Alto	886	36.1
Medio	501	20.4
Bajo	423	17.2
Muy bajo	279	11.4
Total	2 454	100

Fuente: Conapo (2005).

De acuerdo con estas cifras se puede establecer una primera regionalización en México, donde las entidades con mayores carencias se ubican hacia el sur y los mejores niveles hacia el centro y el norte del país.

Por otra parte, si se considera un total de 2 454 municipios, este mapa puede tener algunas variantes (cuadro 2).

Estos datos dan idea del estado de carencias en los municipios mexicanos; si sumamos los que se encuentran en alta y muy alta marginación, tenemos un porcentaje de más de 50 por ciento que se hallan en esta situación. Por el contrario, sólo un poco más de 10 por ciento de estos municipios se encuentra en un estado aceptable de desarrollo, aun siendo todos ellos ciudades de diferentes dimensiones. Es de esperar, por lo tanto, que en un universo tan variado, las experiencias de participación ciudadana y su incidencia en procesos de transformación sean, en suma, heterogéneas.

EXPERIENCIAS DE GESTIÓN LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2001-2010

En este apartado se examinan los datos del PGYGL con el fin de analizar cuantitativamente los casos inscritos bajo el rubro de participación ciuda-

maria completa, viviendas particulares sin agua entubada, sin drenaje ni servicio sanitario, sin energía eléctrica, con piso de tierra, viviendas con hacinamiento, población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos y distribución de la población en localidades de menos de 5 000 habitantes.

CUADRO 3. Programas de participación ciudadana 2001-2010

<i>Clasificación</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Participación ciudadana	74	30	33	16	22	21	24	13	10	8
Total de programas	488	359	499	414	450	393	395	257	312	259

Fuente: CIDE (2010). *Nota:* Se trata de un reconocimiento especial que sólo se otorgó durante unos años.

dana. De tal forma que la base de datos acumulada hasta la edición 2010 indica más de 3 500 registros. En el PgyGL se presentan los datos acumulados por tipo de programa y por años, esto nos da pie para centrar el análisis posterior en el tema de la participación ciudadana.

Se observa un decrecimiento de los programas de participación ciudadana que han bajado en presencia hasta sólo ocho casos presentados en la última edición del premio, en total, esta clase de programas representa menos de 7 por ciento de la clasificación total acumulada; sin embargo, debe decirse que son los propios municipios quienes eligen en qué categoría participar y se ha detectado que hay programas con un fuerte componente de participación pero que son incluidos en otras categorías, como educación, política social o transparencia, por lo que una tarea pendiente es reclasificar los programas en más de una categoría. En contraste, se observa crecimiento en los programas de política social.

El total acumulado de programas se presenta en el cuadro 4. Estas cifras son una base para analizar, en la segunda parte de este documento, los programas que han participado en la categoría de participación ciudadana, sus componentes, actores involucrados y principales enseñanzas.

Los 251 programas de participación ciudadana (contabilizando los que participaron en 2010) representan un universo que daría origen a un análisis más detallado de las zonas geográficas, partidos políticos y tipo de municipios que han presentado propuestas, tarea que, si bien resulta atrayente, sobrepasa los objetivos de este trabajo, por lo que nos limitamos a presentar algunos datos que permiten apreciar las tendencias generales en el tema. Nos parece importante sólo resaltar dos aspectos: el tamaño de los munici-

CUADRO 4. Tipo de programas participantes en el PGyGL, 2001-2009

<i>Clasificación</i>	<i>Programas</i>	<i>Porcentaje</i>
Conservación ecológica	272	7.63
Desarrollo municipal	415	11.63
Educación	300	8.41
Infraestructura	335	9.39
Modernización administrativa	501	14.05
Participación ciudadana	243	6.81
Planeación Urbana	117	3.28
Política social	525	14.72
Salud pública	247	6.92
Seguridad pública	227	6.36
Servicios públicos	256	7.18
Transparencia	80	2.24
Total	3 567	100.00

Fuente: CIDE (2010).

pios que se han ubicado en la categoría de participación ciudadana y la presencia de los partidos políticos. Respecto al primer asunto, se contabilizó por año y por tipo de municipio a los participantes, los resultados que se exponen en el siguiente cuadro dan cuenta de la muy escasa presencia de los municipios rurales y semiurbanos, que son, a su vez, los que presentan las mayores carencias estructurales en nuestro país, un dato contundente al respecto es que en 10 años, sólo cuatro municipios rurales han participado, es decir menos de uno al año.

Respecto a la participación de los partidos políticos más importantes, el PAN ha tenido una presencia más constante en el certamen, aunque su participación se ha dado sobre todo en municipios medianos y grandes; por otra parte, el PRI participa en todo tipo de municipios, pero su presencia se nota sobre todo en los rurales y semiurbanos en los cuales el PAN no figura. Las

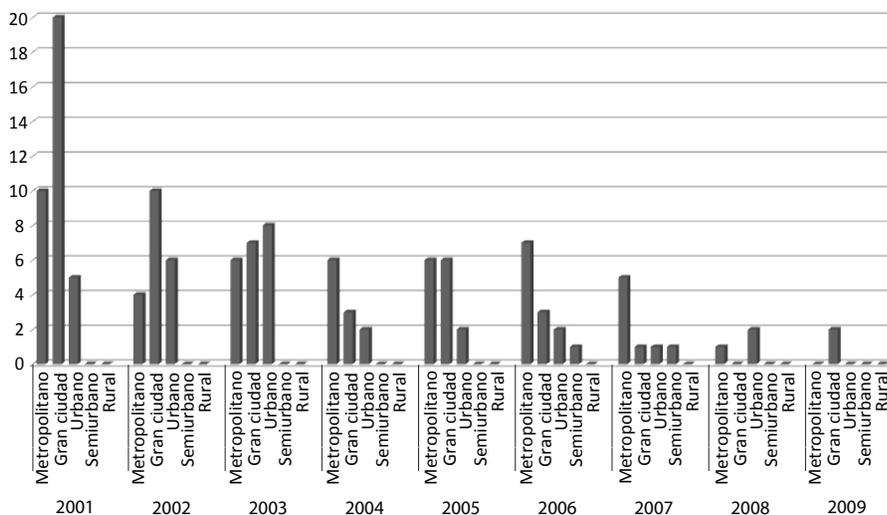
CUADRO 5. Tamaño de los municipios ubicados en la categoría de participación ciudadana PgyGL (2001-2009)

<i>Año</i>	<i>Metropolitano</i>	<i>Gran ciudad</i>	<i>Urbano</i>	<i>Semiurbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total por tipo</i>
2001	13	23	19	10	2	67
2002	4	11	8	6	0	29
2003	6	11	12	2	0	31
2004	8	4	3	1	1	17
2005	6	6	9	0	0	21
2006	7	5	5	3	1	21
2007	6	4	7	6	0	23
2008	3	4	6	0	0	13
2009	2	4	3	1	0	10
Totales	55	72	72	29	4	232

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Gobierno y Gestión Local, Web: <http://premiomunicipal.org.mx/ee/>; BIIACS, Web: <http://www.biiacs.cide.edu/>. En la base de datos del PgyGL se localizaron el programa, municipio, estado y tipo de municipio, en el BIIACS, el partido político. No se consideran en este cuadro los municipios de Usos y Costumbres y los partidos diferentes a PAN, PRI y PRD. *En 2001, 17 programas están ausentes en la base de datos de BIIACS, pero se localizan en la base del PgyGL. **En 2007 un grupo de 16 municipios de Puebla presentaron un proyecto conjunto; para efectos estadísticos, el premio considera un solo programa. ***En 2008, 9 municipios en Aguascalientes presentaron un proyecto conjunto, se considera sólo un caso para el premio. En 2010 se tiene sólo el total de casos presentados (ocho) sin distinción del tipo de municipio.

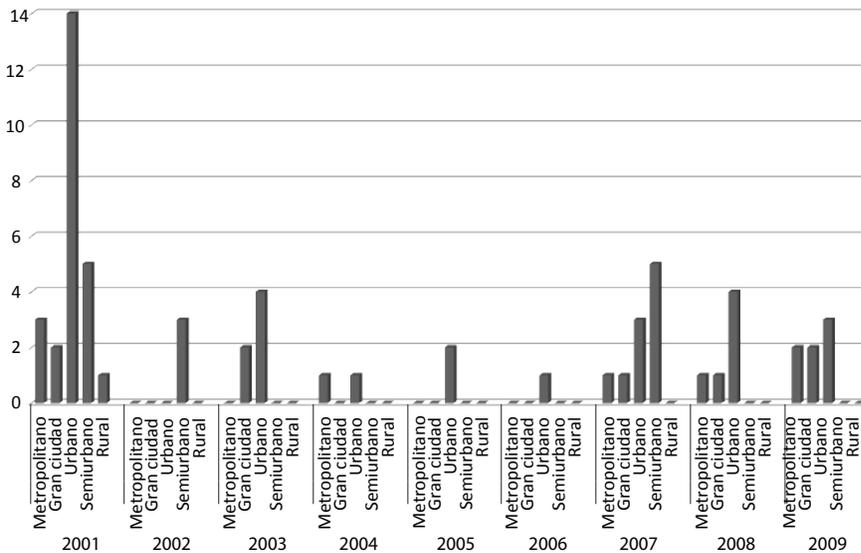
gráficas muestran algunos “picos” interesantes en 2001 y 2007 en municipios semiurbanos y en urbanos en 2001, 2003, 2007 y 2008. Por otra parte, la presencia del PRD, aunque es constante a lo largo del certamen, no genera un dato estadístico importante. Estos datos contrastan la hipótesis que manejan algunos autores sobre la promoción de la participación ciudadana por parte de los gobiernos distintos del PRI. Al menos en la muestra que revisamos es precisamente este partido el que presenta mayores evidencias de dicha promoción. Esta información se resume en la gráfica 4. Cabe señalar que las gráficas no consideran municipios de Usos y Costumbres ni partidos diferentes al PAN, PRI y PRD.

GRÁFICA 1. Programas de participación ciudadana por partido (PAN)



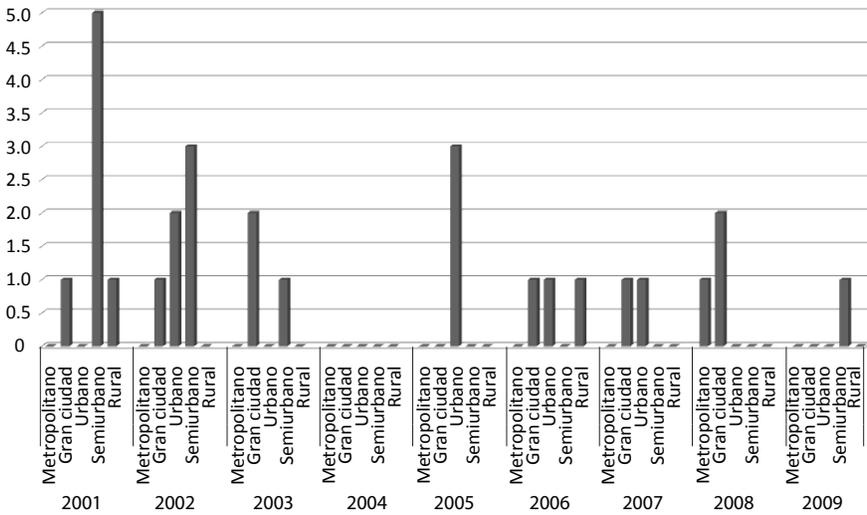
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 2. Programas de participación ciudadana por partido (PRI)



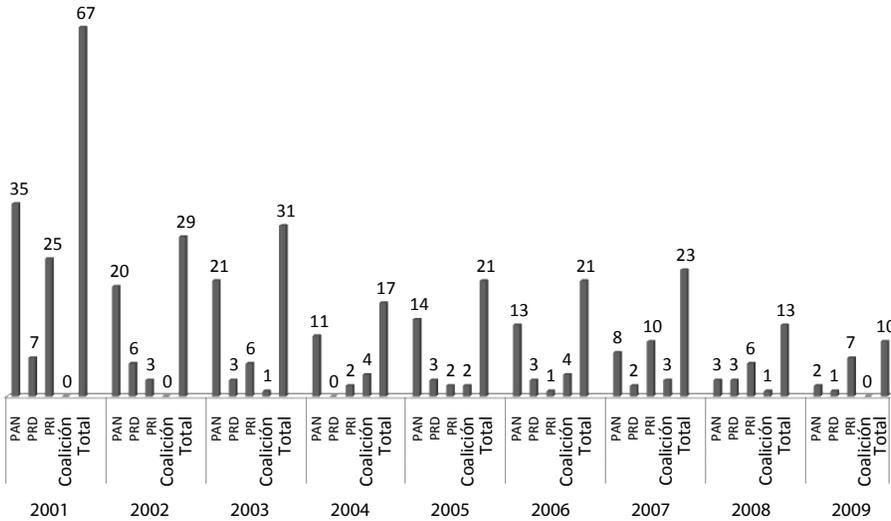
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 3. Programas de participación ciudadana por partido (PRD)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 4. Programas de participación ciudadana por partido político



Fuente: Elaboración propia.

EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A lo largo de la historia del certamen, 17 programas considerados en el rubro de participación ciudadana han llegado a la etapa semifinal y dos han ganado el premio: el Consejo Democrático Municipal en Cuquío Jalisco en 2001 y el Programa Unidos Planeamos el Desarrollo de Villaflores, Chiapas en 2006.

Estos programas resultan ser un elemento para analizar la tendencia y evolución del tema en el gobierno local mexicano. En un primer momento presentamos el total de estos casos.

CUADRO 6. Programas semifinalistas en la categoría de participación ciudadana

<i>Año</i>	<i>Programa</i>	<i>Municipio-Estado</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Partido político</i>
2001	Consejo Democrático Municipal*	Cuquío, Jalisco	Rural	PRD
	Miércoles Ciudadano	León, Guanajuato	Metropolitano	PAN
2002	Jóvenes Promotores del Desarrollo Municipal	Tepexi de Rodríguez, Puebla	Semiurbano	PRI
	Asamblea Popular de Gobierno	Tatahuicapan, Veracruz	Semiurbano	PRD
2003	Microrregiones y Participación Ciudadana	Las Margaritas, Chiapas	Semiurbano	Coalición
	Todos Planeando Juntos	Villacorzo, Chiapas	Semiurbano	Coalición
2004	Consejo Popular	Chinicuila, Michoacán	Rural	PRI
	Desarrollo Integral Comunitario	Villa de Allende, Estado de México	Semiurbano	PRI
2005	Cabildo Infantil	Acapulco, Guerrero	Urbano	PRD
	Organización Vecinal: Mecanismo Efectivo de Concertación Social	Cuatla, Morelos	Urbano	PRI
2006	Unidos Planeamos el Desarrollo*	Villaflores, Chiapas	Semiurbano	Coalición
	Consejo de Supervisión de la Cuenta Pública	Ixtenco, Tlaxcala	Urbano	PRI

CUADRO 6. Programas semifinalistas en la categoría de participación ciudadana (continuación)

<i>Año</i>	<i>Programa</i>	<i>Municipio-Estado</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Partido político</i>
2007	Proceso de Planeación Participativa para la Elaboración del Plan Maestro Parque "Las Riberas"	Culiacán, Sinaloa	Gran ciudad	PRI
	Diplomado en Participación Ciudadana para el Desarrollo	Álvaro Obregón, Distrito Federal	Gran ciudad	PRD
2008	Presupuesto Participativo	Ecatepec, Estado de México	Metropolitano	PAN
	La consulta ciudadana como medio para promover el desarrollo social y la democracia participativa	Metepec, Estado de México	Gran ciudad	PAN
2009	Modelo de Ciudad con Alta Participación Ciudadana	Nuevo Laredo, Tamaulipas	Urbano	PRI

Fuente: Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE (2001-2010). *Programa ganador.

Una revisión general nos reporta varias situaciones: en primer lugar, a pesar de la amplia participación de municipios urbanos en todo el certamen, llama la atención que los programas ganadores hayan sido en un espacio rural (Cuquío) y en uno semiurbano (Villaflores); uno gobernado por el PRD y otro por una coalición; es decir, a pesar de la amplia presencia de programas panistas, los que fueron considerados con mayor impacto provienen de otros partidos políticos. En el cuadro anterior se aprecia también que la mayoría de los programas exitosos provienen de gobiernos priístas. Asimismo, por tipo de municipio, encontramos dos metropolitanos (León y Ecatepec), los dos gobernados en su momento por el PAN, tres grandes ciudades, cuatro urbanos, seis semiurbanos y dos rurales. Cabe señalar que una delegación política del Distrito Federal ha pasado a esta etapa. Pero, más que los datos estadísticos, interesa conocer el contenido de estos programas, responder el porqué fueron considerados exitosos en su momento y cómo aparece la participación ciudadana en éstos. Se trata de una excelente ocasión para apreciar el desarrollo del tema en el gobierno local mexicano.

En sus inicios, un programa como el Miércoles ciudadano, de León, Guanajuato, era considerado innovador, pues por primera vez un gobierno salía de su espacio tradicional para establecer comunicación con los habitantes; el programa consistía en que un día a la semana los funcionarios de la administración municipal del más alto nivel, incluyendo al presidente, se sentaban en una mesa pública para atender las demandas que les presentaban los residentes.¹⁴ En su momento se destacaba como logro principal el que la sociedad era escuchada y atendida y sus problemas se resolvían o se canalizaban; sin embargo, entre sus debilidades se señaló en su momento la percepción del ciudadano de que sólo un día de la semana era atendido.

Actualmente esta práctica se ha extendido y ya no puede considerarse como un ejemplo de participación. Para 2011 un programa innovador fue el de Nuevo Laredo, Tamaulipas, que puede ser considerado como un ejemplo del tránsito hacia la gobernanza en un municipio fronterizo que se ha visto afectado, en forma dramática, por la ola de violencia que se experimenta en México. El caso de Nuevo Laredo es el otro extremo del *continuum* que se inicia con Miércoles Ciudadano, este programa conjuga acciones de diverso tipo en una visión más integral del proceso de participación ciudadana (Palomares, 2010).

A continuación hacemos un breve recuento de los programas que se ubican en zonas con alta marginación municipal, de carácter rural y semiurbano y que presentaron evidencias de una participación ciudadana, el cuadro 7 presenta los casos y sus características sociodemográficas.

En los diez años que tiene el certamen sólo dos programas de participación ciudadana han sido ganadores: el Consejo Democrático Municipal de Cuquío, Jalisco, y Unidos Planeamos el Desarrollo: una experiencia de planificación participativa de Villaflores, Chiapas. A continuación analizamos los principales componentes que ameritaron el reconocimiento de estos dos casos.

¹⁴ Una referencia más amplia del programa se encuentra en Bazdresch (2002).

CUADRO 7. Programas de la categoría de participación ciudadana en municipios con grados altos de marginación

<i>Municipio</i>	<i>Población 2005</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Lugar a nivel estatal</i>	<i>Lugar a nivel nacional</i>	<i>Región geográfica</i>
Cuquío, Jalisco	16 236	Alto	10	1 145	Centro
Tepexi de Rodríguez, Puebla	19 156	Alto	102	884	Centro
Tatahuicapan, Veracruz	12 350	Alto	54	558	Sur
Las Margaritas, Chiapas	98 374	Muy alto	41	341	Sur
Villacorzo, Chiapas	67 814	Alto	71	597	Sur
Villaflores, Chiapas	93 023	Alto	103	1 067	Sur
Chinicuilá, Michoacán	5 343	Alto	10	466	Centro
Villa de Allende, Estado de México	41 938	Alto	6	654	Centro

Fuente: Conapo (2005).

CAMBIO INSTITUCIONAL Y MODELO DE PARTICIPACIÓN: ANÁLISIS DE DOS CASOS GANADORES (CUQUÍO Y VILLAFLORES)

En el primero, se trata de una experiencia que contaba con un antecedente previo de una organización comunitaria en el territorio municipal que posteriormente se adhiere al PRD y participa en las elecciones municipales. Ya como gobierno electo, se trata de llevar la experiencia de la participación a las comunidades a través de talleres; con este precedente, se forma un grupo ciudadano que funge como interlocutor del gobierno y presenta diagnósticos, peticiones y propuestas.¹⁵

La experiencia surgió desde los años ochenta con una Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ) y otra serie de grupos que acompañaron este proceso, sobre todo la denominada CAMPO, hoy ACCDDE, que fue actor protagonista. Destaca sobre todo la presencia de la iglesia católica

¹⁵ Una exposición más amplia del programa se puede consultar en Bazdresch (2002).

y de la universidad a través de grupos de jóvenes. A estos grupos se unieron algunos ex miembros del PRI que habían sido desplazados de las elecciones y con un líder carismático ganan la presidencia municipal y empieza entonces la etapa de implementación de un nuevo modelo de gestión derivado de esa experiencia previa. Cabe señalar que el modelo de planeación territorial en el que se basaban las asambleas ejidales resultó clave para la implementación del proceso de planeación del nuevo gobierno.

Este gobierno propuso invitar a ciudadanos representativos de todas las comunidades del municipio y elaborar una propuesta; de esta manera se empieza con la realización de talleres, en éstos se llegó a la idea de formar un grupo ciudadano que presentara al gobierno municipal diagnósticos, peticiones y propuestas pensadas y consensuadas (Bazdresch, 2003, 462). Es así como en 1993 surge el Consejo Democrático Municipal de Cuquío (Codemuc).

El primer grupo de ciudadanos fue de alrededor de cien personas que representaban a las diferentes localidades del municipio; su estructura era territorial y se basaba en consejeros comunitarios elegidos por los habitantes que se reunían en asambleas abiertas que formaban los respectivos consejos comunitarios locales (Bazdresch, 2003, 463).

Respecto al funcionamiento, se zonificó el municipio en diez áreas. El secretario de cada zona se encargaba de recoger la opinión de los consejeros comunitarios de las distintas localidades acerca de las obras requeridas, para esto, el secretario se reunía con los habitantes para priorizar las peticiones de obra pública. El acta levantada se llevaba al pleno de la sesión para ser discutida. Una vez al año se reunía el Codemuc en asamblea municipal para establecer la prioridad de las obras a solicitar ante el cabildo. Los registros del consejo muestran que cada año se recibían cerca de 300 solicitudes de obra pública, de las cuales se realizaban un promedio de 60 (Bazdresch, 2003, 465). En la atención de asuntos específicos, el Codemuc tiene comisiones y ofrece espacio en las reuniones a diversos sectores: mujeres, jóvenes, agricultores, entre otros actores municipales, de tal manera que integra a 24 grupos diferentes (Bazdresch, 2003, 467).

Entre otros logros se indica la creación de un reglamento para el Codemuc, el seguimiento de las obras y la capacitación a los miembros del consejo para cumplir sus tareas, dicha capacitación se enfocaba en la metodología de la planeación participativa.

Como las principales fortalezas de este consejo se encontraron la contribución a la eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos de obra pública, así como la amplia representación de los ciudadanos del municipio; su principal debilidad era ser una instancia de representación de una mayoría campesina (Bazdresch, 2003, 470).

De acuerdo con la tipología de Font, el proceso de participación en Cuquío se produjo en las tres etapas: diagnóstico y formación de la agenda, formulación de políticas y adopción de decisiones y gestión. Se trata de un proceso muy parecido a los de planeación y presupuesto participativo de Colombia y Brasil. Lo interesante aquí es que no se trata de un municipio urbano como Porto Alegre, sino de uno pequeño con población dedicada a las labores del campo.

En cuanto al seguimiento de este caso, el proceso duró tres gestiones consecutivas, es decir, casi diez años, y finalizó en 2002, entre los motivos a los cuales se atribuye el fin del programa se encuentra, en primer lugar, el cambio de partido político: cuando el PRI regresa al gobierno, y en segundo término, el desgaste de la población que se había involucrado, puesto que se trataba sobre todo de adultos que tenían muchos años participando en la organización social, al mismo tiempo que no se cultivó en las nuevas generaciones la idea de continuar con este organismo. No obstante, en la actualidad se trata de un municipio muy disputado en el ámbito electoral y cuyo modelo de organización sirvió para que otros municipios de entidades diferentes planearan en forma similar.¹⁶ Sin duda se trata de un caso que no ha sido suficientemente analizado y que, si bien es un ejemplo de una nueva forma de gestión y nueva institucionalidad, faltó consolidar en el tiempo; lo que no ha sucedido con el caso brasileño.¹⁷

¹⁶ Por ejemplo, Mendoza en el estado de Veracruz.

¹⁷ Datos obtenidos en entrevista con un ex asesor del Codemuc.

El otro caso premiado fue el programa Unidos Planeamos el Desarrollo en Villaflores, Chiapas. De acuerdo con uno de los actores que participaron en este proceso, tuvo origen en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que se implementó en el estado, por iniciativa del gobierno de Pablo Salazar; es decir, que desde el gobierno estatal se dio impulso al proceso de participación y se incorporó a las instituciones académicas del estado en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo.

Este modelo de planeación proponía una serie de consejos distritales, de los cuales funcionó el Consejo Distrital de los Altos entre 2001 y 2003 y fueron precisamente los académicos y las organizaciones de la sociedad civil, los participantes en este proceso, quienes propusieron al nuevo gobierno municipal de Villaflores implementar dicho modelo.¹⁸

El programa consistió en un ejercicio de planeación participativa con los siguientes objetivos básicos: 1) implementar un nuevo modelo de planeación, programación y presupuestación de recursos, para fortalecer la participación ciudadana; 2) establecer talleres de autodiagnóstico comunitario, 3) informar del uso de recursos; 4) elaborar un diagnóstico microrregional sobre necesidades del municipio, y 5) orientar el gasto público hacia la atención de necesidades básicas.¹⁹ En el municipio se ubicaron cuatro unidades territoriales, cuyas sedes se denominaron Centros Estratégicos de Desarrollo, en éstos se realizaron los talleres de autodiagnóstico comunitario y planeación participativa. En todo el proceso surgieron 117 consejos de participación ciudadana y cuatro subCopladem; estas entidades definieron el uso del presupuesto en 2005.

En este caso la participación se dio básicamente en las dos primeras etapas: diagnóstico y formación de la agenda, formulación de políticas y adopción de decisiones; pero en la tercera etapa de gestión o, en este caso, de asignación de presupuesto para la obra pública, el programa se frenó.

De acuerdo con un participante de este proceso, si bien hubo un empoderamiento de los habitantes del municipio, esta amplia participación generada

¹⁸ Datos obtenidos en entrevista con un académico.

¹⁹ Para mayores detalles, consúltese Morales *et al.* (2006).

CUADRO 8. Resultados de los programas de la categoría de participación ciudadana

<i>Programa</i>	<i>Actores</i>	<i>Antecedente organizativo</i>	<i>Fase 1*</i>	<i>Fase 2</i>	<i>Fase 3</i>	<i>Institucionalización</i>
Consejo Democrático Municipal	Gobierno municipal Ciudadanos Instancias de representación	Sí	X	X	X	Tres gestiones consecutivas 1992-2002
Microrregiones y Participación Ciudadana	Gobierno Copladem Consejos de planeación Ciudadanos	Sí	X	X		Una gestión, las microrregiones aún existen como base de la planeación pero sin resultados
Unidos Planeamos el Desarrollo	Gobierno municipal Copladem Consejos de participación ciudadana	Sí	X	X		Una gestión; no se concretaron las obras

Fuente: Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE (2001-2010). *Se refiere a la fase en la que aparece la participación: diagnóstico, diseño y decisión en la política pública.

fue vista como “peligrosa” por parte del gobierno del estado, que de algún modo frenó la llegada de los recursos, de tal forma que causó decepción a los participantes y desgaste en la organización. Es aquí donde termina la experiencia de Villaflores, con el regreso del PRI al gobierno municipal. En este caso destaca la disputa entre estado y municipio por los recursos; además, el cambio de gobierno a nivel estatal frenó la organización y actualmente las experiencias de Villaflores, Las Margaritas y Villacorzo han desaparecido.

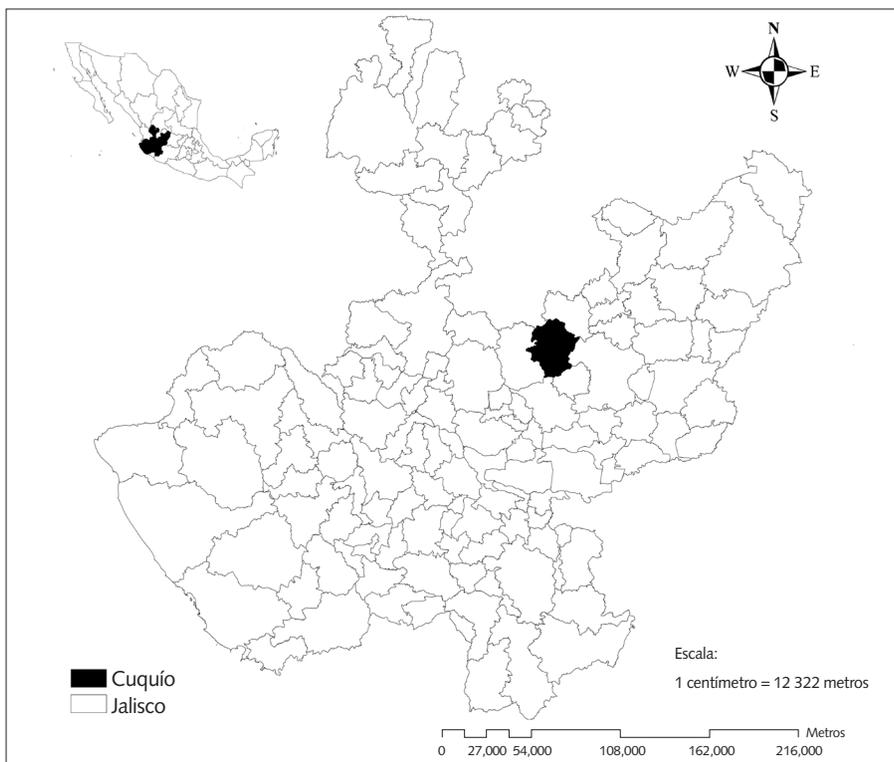
A diferencia de Cuquío, en este caso el programa duró solamente un periodo de gobierno, porque no culminó el ciclo de la participación, y eso fue un impedimento para que se institucionalizara el modelo. Pero Cuquío y Villaflores comparten varias características: tener antecedentes organizativos previos, el tamaño y la actividad económica primaria, además del liderazgo de las autoridades en su momento.

Otros programas han sido reconocidos e implican también el tema de la planeación participativa como el de Microrregiones y participación ciuda-

dana en Las Margaritas, Chiapas.²⁰ En este caso, si bien se siguen reconociendo las microrregiones como el punto de partida de la planeación municipal, esto sucede sólo en el discurso, pues en la práctica no se ha avanzado en este sentido.²¹

Los programas que lograron reconocimiento se sintetizan en el cuadro 8.²² La ubicación territorial de estos casos se presenta en los mapas 1 y 2:

MAPA 1. Jalisco, México



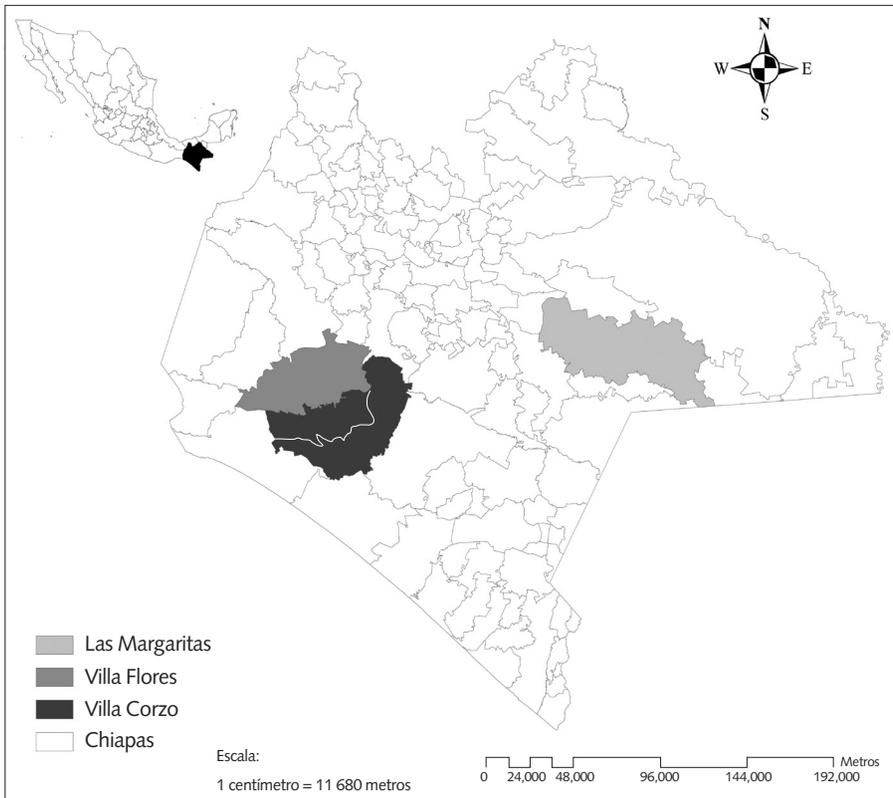
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, 2010 (<http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/consulta-geo.jsp?recargar=true>).

²⁰ Una referencia completa del programa se puede ver en Rodríguez (2003).

²¹ Información proporcionada por un académico en entrevista.

²² Se indican los programas a los que se les dio seguimiento hasta la actualidad. Una tarea pendiente es indagar qué ha pasado con los 14 programas restantes.

MAPA 2. Chiapas, México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, 2010 (<http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/consulta-por-geo.jsp?recargar=true>).

REFLEXIONES FINALES

La pregunta a responder inicialmente era sobre los procesos de participación ciudadana y de transformación comunitaria en las periferias urbanas, se buscaban ejemplos de situaciones que demostraran el empoderamiento de los ciudadanos y el tránsito hacia un nuevo orden institucional.²³ En el caso de este documento decidimos que la riqueza del acervo constituido

²³ Esto se planteaba en el documento introductorio del Seminario Periferias Urbanas.

por el PgyGL podría dar respuesta a los ejemplos de situaciones en las cuales la organización y la participación ciudadana habían sido clave en su interacción con el gobierno local para la tarea de gestión. Por la magnitud de la muestra delimitamos los casos inscritos en el tema de participación ciudadana. La revisión de estos casos da una idea muy general de la tendencia que han seguido los municipios mexicanos en materia de participación ciudadana; sin duda, quedan muchas inquietudes que dan pie para pensar en investigaciones con mayor alcance que evalúen si, efectivamente, estas experiencias han traído cambios en sus respectivas comunidades o si sólo fueron ejercicios coyunturales, pero esto sólo se podrá responder con un ejercicio sistemático que incluya otras variables.

Sin embargo, destacan algunas situaciones que es necesario mencionar: por ejemplo, que a pesar de su poca presencia, sean los municipios pequeños los que más destaquen en este tema. Tal vez en los contextos urbanos las formas de participación no han sido suficientemente capaces de influir en las tareas de gestión del gobierno. Lo anterior abre la ventana hacia la búsqueda de nuevas categorías analíticas, en las cuales la observación de la participación se vea acompañada de otras dimensiones, como el carácter y el contexto en el que ésta se produce.

El otro hallazgo interesante es que, de acuerdo con nuestra base de datos, es el PRI el partido que más se ha destacado en el tema de participación ciudadana; de esta manera, el partido tradicional de izquierda en México (PRD) queda rebasado. Esto aparentemente caería en contradicción, cuando hablamos de la búsqueda de una nueva institucionalidad, en la cual el PRI resulta obsoleto. Nuevamente se abre la puerta a los más finos análisis, en los que la variable “partido político” no resulte decisiva en las evaluaciones.

Destaca también que, entre los casos denominados exitosos, como son los municipios chiapanecos, se encuentra evidencia suficiente de organización previa en los territorios. Lo que apunta a la construcción de capital social como variable necesaria para la construcción de verdaderos procesos de participación que después incidan en la relación con el gobierno.

Pero los resultados a varios años de distancia demuestran que, si bien la participación ciudadana apareció como elemento de la gestión local a raíz

del paso de una vieja a una nueva institucionalidad, y se observaron nuevos estilos de gestión local en algunas zonas del país, este proceso no ha terminado de concretarse, pues el seguimiento a los casos demuestra que no ha habido consolidación de estos procesos. Cuquío y Villaflora son tal vez los ejemplos en los que se encuentran otros municipios, muy lejos de casos observados en otros contextos, como Porto Alegre, por ejemplo.

Creemos que aún nos hallamos lejos de un verdadero cambio institucional y este documento no hace más que evidenciar esto. Si se pone en la balanza, es una muestra que desde ningún punto de vista alcanza a ser representativa de la totalidad de los municipios mexicanos, pues de 2 450, sólo 17 han obtenido reconocimiento en materia de participación y de éstos, sólo algunos han incidido de alguna forma en las tareas de gobierno. Pero es necesario dar continuidad a esta labor de rescatar nuevas evidencias que apunten el camino hacia donde se está moviendo la participación ciudadana en México. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acedo, Blanca (coord.) (1995), *Solidaridad en conflicto: El funcionamiento del Pronasol en municipios gobernados por la oposición*, México, Nuevo Horizonte.
- Arellano, David (2006), *Los dilemas de la gestión local*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2008), “Gerencia de la participación social: ¿es posible? Instrumentos, lentes analíticos y advertencias sobre su uso”, en Enrique Cabrero y Ady Carrera (coords.), *Innovación local en América Latina*, México, CIDE.
- Arzaluz, Socorro (2002), *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Arzaluz, Socorro y Mario Alberto Jurado (2006), “Estrategias de combate a la pobreza: El programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México”, *Revista Región y Sociedad*, XVIII (37).
- Bazdresch, Miguel (2001a), “Consejo Democrático Municipal: Innovación

- en Cuquío”, en Enrique Cabrero (coord.), *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE.
- _____ (2001b), “Gobierno abierto al ciudadano: Innovación en León, Guanajuato”, en Enrique Cabrero (coord.), *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE.
- _____ (2003), “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Blanco Ismael, Joan Subirats y Sonia Fleury (2011), “Monográfico periferias urbanas y transformación comunitaria: Diálogo México-Brasil-España”, documento presentado para el Seminario Periferias Urbanas y Transformación Comunitaria, Diálogo México-España, Barcelona, mimeo.
- Bolos, Silvia (2003), *Organizaciones sociales y gobiernos municipales: Construcción de nuevas estrategias de participación*, México, Universidad Iberoamericana.
- _____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- Cabrero, Enrique (1995), “León, Guanajuato: El modelo del municipio-empresa”, en E. Cabrero (coord.), *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, pp. 53-120.
- _____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- Cabrero, Enrique (coord.) (1995), *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique *et al.* (2001), *Prácticas municipales exitosas, 2001*, México, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16102> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].
- _____ (2002), *Prácticas Municipales Exitosas, 2002*, México, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponi-

- ble en: <http://hdl.handle.net/10089/16103> [fecha de consulta 22 de noviembre de 2012].
- _____ (2003), *Prácticas Municipales Exitosas, 2003*, México, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16112> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].
- _____ (2004), *Prácticas Municipales Exitosas, 2004*, México, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16128> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].
- Canto Chac, Manuel (comp.) (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, Siglo XXI Editores.
- Conapo (2005), II Censo de Población y Vivienda. Índices de marginación por entidad federativa.
- Guillén López, Tonatiuh *et al.* (2005), *Prácticas Municipales Exitosas, 2005*, México, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16133> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].
- _____ (2006), *Prácticas Municipales Exitosas, 2006*, México, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16134> [fecha de consulta 22 de noviembre de 2012].
- Fedozzi, Luciano y Eva Barbosa (2008), “Participación y conciencia social: El presupuesto participativo de Porto Alegre y la demopedia”, en Sonia Fleury *et al.*, *Respuestas locales a inseguridades globales: Innovación y cambios en Brasil y España*, Barcelona, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (Cidob).
- Font, Joan *et al.* (2010), “Mecanismos de participación ciudadana en la

- toma de decisiones locales: Una visión panorámica” en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, Siglo XXI Editores.
- García del Castillo, Rodolfo (2003), “Todos planeando juntos en Villacorzo, Chiapas”, en Rodolfo García del Castillo (coord.), *Gestión local creativa: Experiencias innovadoras en México*, México, CIDE.
- Garza, Gustavo (1998), *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey 1989-1994*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Gaytán Olmedo María Soledad (2004), “Planeación comunitaria participativa: Villa de Allende, Estado de México”, en Tonatiuh Guillén y Pablo Rojo (coords.), *Gobernar con calidad y para el desarrollo*, México, CIDE.
- Guillén, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, México, El Colef-Miguel Ángel Porrúa.
- INEGI (2010), Censo de población y vivienda, resultados definitivos.
- López Monjardín, Adriana (1986), *La lucha por los ayuntamientos: Una utopía viable*, México, Siglo XXI Editores.
- Lumbreras Hernández, Margarita y Carlos Morales Moreno (2006), “Consejo de supervisión de la cuenta pública y de participación ciudadana en Ixtenco, Tlaxcala”, en Tonatiuh Guillén, Liliana González y Pablo Rojo (coords.), *Gobierno de proximidad: La capacidad e ingenio del gobierno local mexicano*, México, El Colef -CIDE-Segob.
- Merino, Mauricio (coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, Colmex.
- Morales, Federico *et al.* (2006), “Unidos planeamos el desarrollo: Una experiencia de planeación participativa, Villaflores Chiapas”, en Tonatiuh Guillén, Liliana González y Pablo Rojo, *Gobierno de proximidad: La capacidad e ingenio del gobierno local mexicano*, México, El Colef -CIDE-Segob.
- Morales Garza, Martagloria (2000), *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, México, Universidad Autónoma de Querétaro.

- Palomares, Humberto (2010), “Nuevo Laredo, modelo de ciudad con alta participación ciudadana”, en Tonatiuh Guillén y Pablo Rojo, *Municipios en movimiento*, México, El Colef-CIDE.
- Ramírez Sáinz, Juan Manuel (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, UNAM-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa.
- Ramos, José María (2007), *Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, México, El Colef-Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez Korn, Fabio (2002), “Niños y jóvenes popolocas en acción en Tepexi de Rodríguez, Puebla”, en Enrique Cabrero (coord.), *Gobiernos locales trabajando*, México, CIDE.
- Rodríguez Wallenius, Carlos (2003), “Asamblea popular de gobierno en Tatahuicapan, Veracruz”, en Enrique Cabrero (coord.), *Gobiernos locales trabajando*, México, CIDE.
- Rodríguez, Luis (2002), “Microrregiones y participación ciudadana en Las Margaritas, Chiapas”, en Rodolfo García del Castillo (coord.), *Gestión local creativa: Experiencias innovadoras en México*, México, CIDE.
- Rojo Calzada, Pablo *et al.* (2007), *Prácticas Municipales Exitosas, 2007*, México, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16135> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].
- _____ (2008), *Prácticas Municipales Exitosas, 2008*, México, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16184> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].
- _____ (2009), *Prácticas Municipales Exitosas, 2009*, México, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16185> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].
- Selee, Andrew y Leticia Santín del Río (2006), *Democracia y ciudadanía:*

- Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Tulchin, Joseph y Andrew Selee (eds.), (2003), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.
- Vergara, Rodolfo (comp.) (2010), *Organización e instituciones*, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, Siglo XXI Editores.
- Ward, Peter (1998), "Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", *Política y Gobierno*, V (1), CIDE.
- Ward, Peter y Victoria Rodríguez (1992), *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua*, Dallas, University of Texas.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (1995), *La tarea de gobernar, gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, Alicia y Homero Saltalamacchia (1997), *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, IIS-UNAM.
- _____ (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2004), "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM.

OTRAS FUENTES

- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2005), *Índices de marginación*, México, Conapo.
- Base de datos Premio Gobierno y Gestión Local, 2001-2010, México, CIDE.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- Maestro Ignacio González Hernández, director de Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, A.C. (Accedde).
- Doctor Roberto Parra, investigador de El Colegio de la Frontera Sur.

Doctor Luis Rodríguez Castillo, investigador del Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste (Proimmse) del Instituto de Investigaciones Antropológicas (IIA) de la UNAM.

Páginas Web

BIIACS: <http://www.biiacs.cide.edu> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].

Premio Gobierno y Gestión Local: <http://www.premiomunicipal.org.mx/ee/index.php/ediciones/bases> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2012].