

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



DESARROLLO LOCAL: HACIA UNA INTEGRACIÓN DE ENFOQUES

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

FERNANDO SEGURA MILLAN TREJO

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. ENRIQUE CABRERO MENDOZA

MÉXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 2005

A mi familia:

A Laura, mama y compañera, por su ayuda y amor incondicional.

*A Adri, compañero de toda la vida, por todos los momentos que nos unen, dentro de los
cuales nuestra pasión por el fútbol es parte fundamental.*

Mi dedicatoria a ellos, por ser, sin más, los mejores en mi vida.

A Diego, pelusa, por ser símbolo de toda una identidad, una forma de ser y sentir, por

enseñarnos que siempre es posible volver a empezar.

Agradecimientos especiales

A Enrique Cabrero, por ser, además de mi asesor, un guía lo largo de mi estancia en el CIDE, por su generosidad, su confianza y por todas las oportunidades brindadas.

A Mauricio Merino, por sus invaluable comentarios y orientaciones en este paso final.

A David Arellano, por confiar en los alumnos y por ser el profesor que es.

Al CIDE, por pensar y trabajar por Latinoamérica, por ser la institución mediante la cual me reencontré con México.

A CONACYT, por haberme becado y por confiar en los jóvenes de México.

A la democracia, por lo que implica haber vivido en Argentina, y por que se consolide en toda la región.

A mis compañeros y colegas del CIDE: Tio, Mati, Alex, Karla, Lili, Miguel, al “loko” Dave y a Boli, colegas en Noruega; todos ellos los mejores compañeros y sobre todo: amigos; a Walterio, gran amigo y compañero de críticas de potrero; a Car, por su onda; a Alex *Fields*, por haber confiando en mi escritura; a Pablo, alias *Paul Red*, por ser compañero de proyectos, por confiar en mi. Al *Panda Manteca*, por lidiar con sus detractores, al equipo del CIDE. A todos los demás.

A Pancho, Franciso Fiorucci, y a toda su familia, por ser mi familia en la Pampa.

Nuevamente: A mi mamá y a mi hermano, por todo, por “*bancarme*”.

INDICE

I. Introducción	4
II. Marco Teórico	6
III. Hacia una posible integración a partir de la comparación	13
IV. Esquema de consideraciones	19
V. Todos planeando juntos en Villacorzo, Chiapas	27
VI. Promoción Económica en Mexxicacán, Jalisco	38
VII. Desarrollo Regional en el sector Zoogocho, Oaxaca	45
VIII. Presupuesto Participativo, Porto Alegre, Brasil	54
IX. Tlalpan ¿Un intento fallido?	67
X. Consideraciones finales	79
Bibliografía	90

I. Introducción

El propósito de este estudio es comparar dos enfoques de desarrollo humano y local, por un lado, el ligado a la idea de “expansión de capacidades del individuo” de Amartya Sen (1998, 2004) y, por el otro, aquel asociado a las prescripciones de Robert Putnam (1993, 1995) en términos de “capital social”.

El primer enfoque se basa en la “expansión de capacidades” como visión para entender, concebir y propulsar el “desarrollo” (Sen: 1998, 2004), mientras que el segundo se refiere a las redes y conexiones intercomunitarias, las normas de reciprocidad y la confianza como pilares del involucramiento cívico que detona el progreso económico y la modernidad (Putnam 1993).

Así, la unidad de análisis del trabajo serán los conceptos de desarrollo a partir de cada enfoque y sus implicaciones en cuanto a instrumentos y criterios para el diseño de políticas públicas. Resulta conveniente comenzar entonces por una discusión teórica acerca de cada enfoque para luego contrastarlos y, en una segunda instancia, proponer una suerte de integración de los elementos comunes.

El cometido de la tesina será proponer una serie de consideraciones para las políticas públicas de desarrollo local en cuanto a creación y expansión de opciones de vida de los individuos en paralelo con el fortalecimiento de redes intercomunitarias.

La hipótesis central de la investigación puede articularse de la siguiente manera: la combinación de las ideas de “expansión de capacidades” de Amartya Sen y los aspectos referidos al “capital social” de Robert Putnam puede resultar en un diseño “integrador” de políticas públicas de desarrollo local y humano si se logra armonizar estos conceptos. La relevancia de este estudio apunta a generar una contribución al campo de las políticas

públicas en cuanto a consideraciones en el diseño y la implementación de programas y proyectos de desarrollo humano y local. Este trabajo encuentra eco en recientes discusiones entabladas por estudiosos del desarrollo local y la participación ciudadana. Un campo en el cual autores como March y Olsen (1989), Klisberg (1997), Merino (2001), Arellano (2002), Cabrero (2003, 2004), Fung (2003), Font (2004) y Cunill Grau (2004) advierten en sus respectivas publicaciones acerca de los alcances y también los límites de los distintos diseños de políticas en los que se busca insertar a la ciudadanía como agente de desarrollo. El nexo que pretendo establecer con las observaciones de estos últimos es, precisamente, la vinculación de los dos enfoques mencionados en función de un punto de partida, a saber, que una política pública de desarrollo local en la que la ciudadanía participe activamente deberá reconocer múltiples consideraciones en cuanto a interacciones, metodologías, actores, diseño, implementación y temporalidad.

Cinco estudios de caso servirán para ilustrar la comparación de las ideas de ambos enfoques, sobre los cuales se evidenciará la hipótesis de que aquellos en los que se combinan aspectos del “desarrollo de capacidades” junto con la formación de “redes comunitarias”, los alcances en términos de desarrollo local y humano son más amplios que aquellos en que sólo un enfoque sobresale.

De estos cinco casos se desprenden lecciones que no pretenden construir un modelo general, pero que ayudan a alimentar la discusión que propongo en el trabajo y que reflejan en mayor o menor medida, como veremos en cada estudio, que la combinación de un enfoque de “expansión de capacidades” y de “formación de capital social” detonan un desarrollo comunitario con más probabilidades de extenderse a largo plazo que programas temporales en los que se percibe a la participación ciudadana como un mero instrumento de gestión.

La estructura del trabajo se divide en nueve capítulos, el capítulo dos presenta el marco teórico del trabajo, es decir la referencia a los enfoques de Amartya Sen y Robert Putnam y sus implicaciones para este trabajo. El capítulo tercero se encamina hacia la idea de “integrar” los dos enfoques mencionados, de manera tal, que el capítulo 4 presenta un esquema de consideraciones en el cual se pretende integrar conceptos y herramientas de los dos enfoques para el análisis de experiencias locales. Posteriormente, se presentan en los capítulos siguientes los cinco estudios de casos seleccionados, y por último, en el capítulo noveno se exponen las conclusiones finales.

II. Marco Teórico

Una de las mejores formas de aproximarse a las preguntas de investigación rectoras es formularse preguntas amplias y generales (véase Locke, Spirduso y Silverman, 2000: 46) de manera se forme una cadena lógica que desemboque en las preguntas principales. En tal sentido, se presenta a continuación una breve secuencia interrelacionada que nos lleva a las preguntas principales que se desea explorar en este trabajo:

- 1) ¿Puede establecerse alguna relación clara entre los enfoques de Amartya Sen y Robert Putnam en torno al desarrollo humano?
- 2) ¿En qué medida difieren los conceptos de “desarrollo” de ambos autores?
- 3) ¿Es viable emplear ambos enfoques para recomendaciones de políticas públicas de desarrollo?
- 4) ¿Son las implicaciones de la “expansión de capacidades” y “capital social” complementarias o contradictorias?

Sobre esta vía las preguntas de investigación centrales de este trabajo pueden articularse de la siguiente manera:

- I. *¿Puede una combinación de diversos elementos de los enfoques propuestos por Sen y Putnam resultar en una mayor potencialidad en programas de desarrollo humano?*
- II. *¿Cuáles son las implicaciones que ello tiene para el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo local?*
- III. *¿Qué lecciones pueden extraerse de los estudios de caso aquí presentados para un esquema de consideraciones de política pública?*

Sobre estas preguntas algunas hipótesis iniciales sirven de punto de partida para dar cuerpo a la investigación por encarar. La hipótesis inicial, como fuera presentada en la introducción, trata de dar respuesta a las preguntas de investigación y será reafirmada, o por el contrario, modificada en las conclusiones. Así, las hipótesis rectoras son las siguientes:

- I. *La combinación de los principales elementos de los enfoques de Amartya Sen y Robert Putnam puede resultar en un diseño “integrador” de políticas públicas de desarrollo local y humano si se logran armonizar los conceptos de “expansión de capacidades” y “formación de capital social”.*
- II. *Una serie de consideraciones en cuanto a instrumentos y condiciones puede enmarcarse dentro de un esquema de política pública “integradora”.*
- III. *Importantes lecciones y aprendizajes en cuanto a la combinación de los enfoques pueden derivarse de los estudios de caso aquí presentados para el diseño del esquema de consideraciones propuesto en términos de innovación local y desarrollo endógeno.*

Las razones pertinentes para entablar una discusión de ese estilo recaen en que las políticas públicas diseñadas a partir de cada enfoque puede tener implicaciones muy diferentes para encarar programas de desarrollo. Por ejemplo, una política diseñada a partir de la idea de “capital social” estaría orientada hacia la construcción de redes comunitarias y asociaciones como motor del proceso de desarrollo, mientras que una política estructurada solamente desde el enfoque de la “expansión de las capacidades” del individuo se centrará en programas cuyas oportunidades recaen en individuos particulares. Un ejemplo de ello en México es el programa OPORTUNIDADES, dado que la operación del mismo consiste en la focalización de las familias más pobres de las localidades donde opera. Esta focalización comprende la asignación de subsidios monetarios a dichas familias así como, en algunos casos, la entrega de estímulos sujetos a la asistencia de los menores a la escuela. Ello representa un programa que busca de manera directa incidir en las capacidades de las familias más pobres y si bien se menciona el capital social en su discurso, el programa no procura en sus objetivos institucionales incentivar las redes comunitarias (véase Programa Institucional Oportunidades 2002-2006).

Ahora bien, el cometido de la tesina es explorar hasta qué punto estos enfoques se interconectan o hasta qué grado se oponen, dado que bien puede ocurrir que una política surgida de la idea de potenciar las capacidades de los individuos termine por repercutir en la formación de nuevos lazos comunitarios.

El premio Nobel de Economía Amartya Sen, asegura que la pobreza tiene caras políticas y educativas, y su solución no debe ser sólo económica (véase Sen: 1998, cap. I). Por ello definir, medir la pobreza, y calcular el porcentaje de pobres de un país o de una región no sólo es cuestión de números y promedios.

Este enfoque sobre la manera de concebir el desarrollo humano se extiende más allá de la teoría y los cálculos para aplicar a la economía una visión social innovadora, más real y humana. Según la misma, es más convincente concebir el progreso por la reducción de las privaciones que por el enriquecimiento. De acuerdo con Sen (1998), alcanzar una comprensión adecuada del futuro no tiene sentido sin una idea sobre la vida de los pobres y sus posibilidades de mejorar.

Desde esta perspectiva, en las sociedades, y especialmente en las regiones, existen factores geográficos, biológicos y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo. Entre los más desfavorecidos hay elementos ausentes como educación, acceso a la tierra, salud y longevidad, justicia, apoyo familiar y comunitario, acceso al crédito, acceso a otros recursos productivos, así como voz y voto en las instituciones.

Otro ejemplo claro de las privaciones que sufren los grupos vulnerables y que se acrecienta en Latinoamérica es el desempleo. Las personas que no pueden trabajar sufren privaciones al pleno ejercicio de sus capacidades, la desocupación además de implicar una pérdida de ingresos produce situaciones de exclusión y malestar. La falta de oportunidades genera una serie de tensiones sociales que pueden desembocar en síndromes de inseguridad, desconfianza y violencia urbana.

Así, la principal contribución de Amartya Sen (1998) al estudio y la comprensión del desarrollo local y humano se sustenta en el enfoque de la expansión de las capacidades del individuo como eje principal. El argumento principal de Sen (1998) es que no se puede hablar de desarrollo humano si no se expanden las opciones de los individuos en cuanto al nivel de vida, libertades cívicas y políticas.

Este enfoque, como argumenta Fukuda-Parr (2003), no sólo incorpora aspectos económicos sino también facetas sociales, políticas y culturales como parte del desarrollo de los individuos. Precisamente, los Reportes de Desarrollo Humano, *Human Development Reports* (HDR) publicados anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han instrumentalizado desde 1990 algunas de las ideas del marco conceptual creado por Sen para analizar el estado del desarrollo humano y local de las regiones del mundo entero (véase Fukuda-Parr, 2003). Con estos conceptos el PNUD elabora varios índices como el IDH, el IDG y el IDP que sirven para evaluar grados de desarrollo humano y nivel de vida de las regiones¹.

De acuerdo con Fukuda-Parr (2003) el trabajo de Sen ha sentado las bases para futuras investigaciones, como ejemplo de ello sus implicaciones están siendo aplicadas por el PNUD para decisiones de política pública en muchas áreas de desarrollo y combate a la pobreza, entre ellas la creación de oportunidades y pequeños emprendimientos (véase Yunnus, 1997), educación primaria y alfabetización, salud e infraestructura básica.

Sin embargo, hay aspectos que desde una lógica cuantitativa son desconocidos y su planteamiento implica reflexiones de índole sociológica y escalas de valores normativas que complementen la información de los índices. Tal es el caso del papel de la educación en el desarrollo humano, en la medida en que la alfabetización de las personas más pobres las hace menos vulnerables y las capacita para emprender actividades propias. El caso de las libertades políticas es otro matiz que no es abarcado por los análisis que se orientan hacia nivel de ingresos como principal indicador de desarrollo. La participación política y

¹ IDH: Índice de Desarrollo Humano.
IDG: Índice de Género.
IDP: Índice de Pobreza.

la libertad para adoptar decisiones son cuestiones que de hecho atañen a todo ciudadano independientemente de su nivel de ingresos.

En una de sus más recientes propuestas, Sen (2004) sugiere una nueva metodología para analizar reformas y programas de desarrollo, una perspectiva que fue adaptada para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano México 2004 (véase López Calva, 2004) bajo la nomenclatura triple-A. Esta perspectiva inspirada en la propuesta de Sen denominada Three R's² para el análisis de reformas, un análisis que plantea tres preguntas básicas sobre una política de desarrollo:

- Alcance: a quién llega el desarrollo.
- Amplitud: cuáles son las dimensiones incorporadas para que una política sea efectiva.
- Apropiación: quiénes apuestan por el camino elegido.

En síntesis, el concepto de desarrollo humano (a su vez pilar para el desarrollo local) de Sen (1998, 2004) está ligado a la expansión de las capacidades de los individuos para vivir con más opciones e insertarse en la sociedad. Este concepto, según Fukuda-Parr (2003), se trata de un nuevo paradigma ya que incorpora a la percepción y al estudio de desarrollo local, los conceptos de expansión de capacidades, las libertades ciudadanas y el concepto de “agencia”, este último referido a la capacidad de los ciudadanos de ser artífices de su propio desarrollo. Todos estos aspectos estaban ausentes en el enfoque neo-liberal

² *Reach, range and reason*, conceptos que Sen propone para el análisis básico para una reforma, a partir de los cuales López Calva sugiere un ajuste que se traduce en la perspectiva triple-A para un análisis de una política de desarrollo local y desarrollo humano.

previo al enfoque del “Desarrollo Humano” propulsado por Sen (véase Fukuda-Parr: 2003, pp. 4-5, y 17).

En el contexto del presente estudio las ideas de Sen sobre “la expansión de las capacidades” serán contrastadas con las de Putnam para encontrar si existe un fuerte vínculo común y analizar así la posibilidad de explorar la elaboración de políticas públicas “integradoras” de desarrollo y combate a la pobreza.

Por otro lado, el otro enfoque de desarrollo, el propuesto por Putnam (1993) se orienta hacia el fortalecimiento de las redes comunitarias, las normas de convivencia y la cooperación. El argumento principal de Putnam (1993) se sustenta en el afianzamiento de valores como la confianza, la participación ciudadana, la formación de asociaciones y redes como instrumentos del progreso³. Una perspectiva en la que la estructura social, los valores y las instituciones son los sustentos de la democracia (véase March, 1997) que a su vez se encuentra íntimamente ligada con la prosperidad de las regiones.

En su famoso libro “*Making Democracy Work, Civic traditions in modern Italy*” (Putnam, 1993) producto de varios años de investigación y reflexión acerca de las características sociales, políticas y económicas que subyacen en Italia (especialmente las diferencias entre el Norte industrial y el Sur rezagado) las conclusiones a las que llega Putnam tienen que ver con la formación de “capital social” a partir de normas de convivencia y confianza por un lado, y las redes intercomunitarias por el otro, como detonadores de la prosperidad social y económica. Atributos que han sido históricamente más fuertes en las ciudades del norte que el sur de Italia, región que ha sufrido los escombros del feudalismo y posteriormente las acciones de la mafia.

³ Putnam (1993: 157) se refiere al término *civic involment* como motor del desarrollo.

En este sentido, la principal contribución inicial de Robert Putnam (1993) al estudio del desarrollo ha sido la idea, surgida de su análisis socioeconómico de la experiencia histórica italiana, que los lazos comunitarios basados en la confianza (*civic involvement*) propician el desarrollo socioeconómico, y éste a su vez repercute en el desempeño institucional. Por lo tanto, las implicaciones que esta contribución tiene para las políticas públicas son de enorme importancia dado que, según Putnam (1993), las instituciones son afectadas y configuradas por el contexto social que las rodea. En esa lógica, el desempeño institucional está intrínsecamente ligado a la canalización de las demandas de la sociedad hacia una interacción política, la cual, en un entorno donde la confianza y el grado de respuesta es alto (como lo es las regiones norte de Italia) hará que la interacción entre los distintos actores de la vida socioeconómica impulsen decisiones de política pública y cuya implementación reflejará el buen funcionamiento institucional.

Cabe mencionar, que a pesar de que en un plano filosófico existen diferencias entre los enfoques de Sen y Putnam, es muy probable que existan importantes nexos en la operacionalización de las políticas públicas si se combinan elementos de ambos enfoques, algo que se explorará en los siguientes capítulos.

III. Hacia una posible integración a partir de la comparación

El contexto de las preguntas de investigación planteada en el apartado anterior se enmarca, en primer lugar, en una discusión teórica y sobre todo conceptual acerca de las implicaciones de los dos enfoques mencionados. Sin embargo, para ilustrar con mayor claridad la relevancia de la contrastación se recurrirá en una segunda instancia a casos particulares y a ejemplos de políticas públicas.

En este sentido, el objetivo de investigación radica en la comparación entre dos enfoques con distintas visiones del desarrollo y de la naturaleza humana, y girará en torno a las implicaciones que ambos tienen para el diseño de políticas públicas en pos del desarrollo en la medida que estos enfoques son punto de referencia para recomendaciones para la región⁴, un aspecto de suma relevancia en Latinoamérica y México en particular.

Acorde con lo anterior, el propósito principal de la tesina es discutir las posibilidades y la viabilidad del diseño de políticas “integradoras”, es decir políticas que combinen elementos de ambos enfoques y cuya potencialidad sea mayor en conjunto que las emanadas de solo uno de ellos.

Las propuestas de March y Olsen (1989) sobre el diseño de políticas públicas bajo esquemas de instituciones “integradoras”, es decir instituciones donde las decisiones se alcanzan luego de acuerdos y consensos frente a la diversidad y el conflicto, así como las propuestas de instituciones deliberativas de medio-alcance en espacios públicos (véase Fung, 2003)⁵ sirven de sustento conceptual para la propuesta que aquí se esboza.

Es interesante pensar en un diseño de tales políticas públicas a partir de una base “integradora” al estilo de la propuesta de March y Olsen (1989), quienes argumentan que la unidad de medida de una política pública debe recaer en el ciudadano y cuyos valores principales tanto para el diseño como para la implementación y la evaluación deben ser la equidad y la confianza como pilares centrales. Estos autores sostienen su enfoque a partir de las experiencias escandinavas e insisten en una visión normativa del cambio institucional que en este trabajo se procurará adaptar al contexto latinoamericano y en particular al ámbito del municipio mexicano.

⁴ Empero, podríamos decir que el Banco Mundial enfatiza las recomendaciones a partir del enfoque de Robert Putnam (*World Bank*, 1999) y el PNUD se concentra en el enfoque de Amartya Sen (Fukuda-Parr, 2003).

⁵ *Middle range institutions and public space*.

Una comparación entre las ideas de los enfoques de Sen y Putnam que en este trabajo se desea contrastar, puede ilustrarse en el cuadro I, el cual refleja no sólo el contenido de la tesina sino también la forma que adoptará la metodología. Cabe aclarar que los conceptos del enfoque de Sen que el cuadro I refleja son solamente aquellos que el PNUD utiliza para la creación y medición de sus diversos índices así como la preparación de los Informes de Desarrollo Humano. Esta aclaración es de suma importancia ya que el marco conceptual de Sen y sus implicaciones para la economía, la política y las instituciones rebasa con creces los alcances de este trabajo, el cual se concentra principalmente en la instrumentalización que hace el PNUD de algunas de las dimensiones de desarrollo humano que sirven para la preparación de los Informes de Desarrollo Humano.

Un ejemplo concreto de una experiencia a nivel internacional que ha combinado en su operación la “expansión de capacidades” con la formación de “capital social” basada en la ampliación de opciones de vida en paralelo con la gestación de redes de reciprocidad y confianza es la creación de sistemas de micro créditos y micro emprendimientos del Banco Grameen en Bangladesh propulsada por Yunus⁶. Si bien Yunus (1997) no presenta en su libro “Hacia un mundo sin pobreza” una definición explícita de su concepto de desarrollo, sus argumentos apuntan justamente a expandir las capacidades de los individuos en situación de extrema pobreza mediante la formación de redes comunitarias y asociaciones por medio de actividades artesanales y emprendimientos vinculados al desarrollo de la comunidad. Por lo tanto, su idea de desarrollo es en la operación una combinación (y en los términos del presente trabajo una reconciliación) de los enfoques confrontados.

⁶ El sistema del Banco Grameen se ha expandido por varios países y su modelo ha sido inspiración de múltiples experiencias en Latinoamérica.

Cuadro I. Instrumentalización de conceptos entre los enfoques de Sen y Putnam

	Enfoque de Amartya Sen (PNUD)	Enfoque de Robert Putnam
Concepto de Bienestar	Capacidades, libertades y funcionamiento.	Normas de reciprocidad, redes horizontales intercomunitarias e involucramiento cívico.
Criterio principal para evaluar el desarrollo	Expansión de capacidades individuales, arreglos institucionales y representación en las instituciones.	Confianza en las instituciones, confianza en los valores de reciprocidad, sentimiento de pertenencia y desempeño institucional.
Herramienta de medida	Impactos humanos (human outcomes), índices de medición, equidad y privaciones en la distribución.	Características socioeconómicas, asociaciones de reciprocidad horizontales.
Papel de los “agentes” en el desarrollo	Fines-medios: beneficiarios directos y agentes del cambio.	Funcionamiento colectivo en asociaciones civiles.
Aspecto de movilización con respecto al desarrollo	Acción individual.	Acción colectiva e interacción horizontal.
“Estrategia de desarrollo”	Expansión de las opciones de vida (opciones económicas, sociales y políticas).	Formación de redes y asociaciones basadas en la confianza.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, un esquema de política “integradora” como el que aquí se pretende articular deberá conciliar varios matices de los enfoques que posiblemente no sean tan evidentes y que presentan obstáculos por sortear. Una importante consideración a tener en

cuenta es la que hace Arellano (1999) sobre las modalidades de participación ciudadana en la medida en que aquellas formas surgidas de la sociedad que se sustentan en redes y organizaciones comunitarias, al estilo de las redes horizontales de las que habla Putnam (1993), y que conllevan intereses tanto de corto como de largo plazo, son vehículos de desarrollo local más sólidos que aquellas iniciativas externas que conciben a la participación ciudadana como un mero instrumento de gestión. Así, las políticas diseñadas bajo la concepción de la participación ciudadana como instrumento que procuren alcanzar intereses de corto plazo y beneficios individuales inmediatos (véase Arellano, 1999) no pueden englobarse bajo el esquema que se desea discutir, es decir políticas públicas que combinen elementos de desarrollo individual más redes horizontales intercomunitarias que propicien la acumulación de “capital social”.

No obstante, es importante considerar un fundamento de la participación ciudadana aún en los casos en que la misma está pensada como forma de interacción autónoma y de largo plazo: la participación ciudadana no se puede dar en condiciones de perfecta igualdad en el sentido que siempre hay liderazgos que aportan más que otros, por lo tanto, la participación ciudadana no está exenta de conflictos, confrontación de posturas y opiniones, y además, no todos los ciudadanos están dispuestos a participar aun con la garantía de inmejorables condiciones (véase Merino: 2001, 233).

Cabe aclarar entonces, que, en concordancia con esta idea de desarrollo “integrador”, la construcción de un desarrollo local centrado en el fortalecimiento democrático requiere de instituciones y mecanismos que promuevan la “integración” de la comunidad. Archong Fung (2003) sostiene que la creación de “mini-públicos”, es decir instituciones democráticas de medio-alcance que fomenten el compromiso y la participación ciudadana, constituye un ejemplo no sólo de política pública sino de iniciativa

ciudadana en aras del desarrollo local y por ende el desarrollo humano. Como Fung (2003) lo hace notar, al igual que algunos autores mexicanos (Cabrero: 2003, López Calva: 2004), la expansión de los espacios públicos y proyectos compartidos entre gobierno y sociedad comienza a articularse como una tendencia tanto en Estados Unidos como en América Latina⁷.

Es así que la relevancia de las ideas de March y Olsen (1989) y propuestas como la de Fung (2003) acerca de los “mini-públicos” sirven como base de sustento de la “integración” que aquí se desea proponer. Los mini-públicos como espacios de deliberación ciudadana, son esferas públicas locales en las cuales los ciudadanos pueden debatir, expresarse y encontrar soluciones a problemas de la comunidad (véase Eriksen y Fossum, 2001). El concepto de esfera pública se divide, a su vez, en espacios generales (o suaves) y espacios fuertes (o sólidos), los primeros son espacios de consulta y debate pero no de deliberación mientras que los segundos son aquellos donde los ciudadanos tienen voz y voto en decisiones de política pública, esferas en las cuales entran los “mini-públicos” (véase Fraser, 1992).

Otra contribución a la disciplina de las políticas públicas cuyo diseño pretende incluir la participación ciudadana en la articulación de su propio desarrollo son las observaciones que hace Cunill Grau sobre la importancia de la institucionalidad social como punto clave para favorecer o no la construcción ciudadana (véase Cunill Grau, 2004). De ahí la importancia de redes y asociaciones horizontales donde predomine la confianza, la cooperación y la solidaridad frente a tipos de organización social vertical como sucedió durante siglos en el sur de Italia (véase Putnam: 1993, cap. I).

⁷ Notablemente en México, Chile y Brasil. Para el caso de Chile véase De la Maza (2001), para el brasileño véase Camarotti y Spink (2001).

En ese sentido, como advierte Arellano (1999) la inexistencia de redes y asociaciones se constituye como un fuerte obstáculo a cualquier cambio que pretenda organizar la participación ciudadana como agente de desarrollo. Por tanto, los desafíos son mucho mayores en comunidades pobres donde la tradición de participación ciudadana y las redes sociales son prácticamente inexistentes ya que los cambios en los hábitos ciudadanos y la formación de “capital social” involucran un proceso paulatino que requiere fuertes esfuerzos y, sobre todo, que necesita continuidad.

Para los cometidos de este trabajo varias consideraciones pueden tomarse en cuenta. En primer lugar, toda política pública que pretenda construir espacios de participación ciudadana, debe diseñarse, pensarse e incluso repensarse a mediano y largo plazo para madurar la organización colectiva (véase Arellano, 1999). En segundo lugar, en términos de Cunill Grau (2004) es indispensable reforzar la solidaridad, un aspecto que Putnam (1993) identifica como la construcción de redes horizontales intercomunitarias basadas en la confianza, cuya mejor expresión son las asociaciones y sociedades de ayuda (véase Putnam 1993). Asimismo, ello involucra, según Cunill Grau (2004), una ampliación de los derechos sociales de los ciudadanos, matiz que se inserta bajo la “expansión de las capacidades” aludida por Sen (1998) bajo un esquema de auto-organización social.

IV. Esquema de consideraciones

Un avance que posibilite ejemplificar la propuesta “integradora” puede ilustrarse a partir de la adaptación de los conceptos de Fung (2003) acerca de los “mini-públicos”, es decir, esferas públicas locales sólidas, y la clara identificación de los objetivos, actores, destinatarios y momentos de la participación ciudadana como propone Cunill Grau (2004).

Así, una propuesta preliminar, que será complementada con una discusión a partir de estudios de caso se presenta en este capítulo.

La propuesta de “integración” de los enfoques que en esta sección se propone, supone una serie de consideraciones pragmáticas para los programas de desarrollo local que incorporen la participación ciudadana como eje central de su diseño y su implementación. Como argumenta Cabrero sobre la cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social: *“la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos, es decir, redes de política local; implica también fortalecer el capital social, movilizar a la ciudadanía”* (Cabrero: 2003, 118), un proceso que Fukuda-Parr denomina concepto de “agencia” en relación a la operacionalización de las ideas de expansión de capacidades (véase Fukuda-Parr, 2003).

Con estas ideas, y las discutidas en capítulo anterior, en el cuadro II se presenta una suerte de síntesis del esquema que se pretende proponer en este trabajo, para lo cual se incluyen las consideraciones de Cunill Grau en cuanto a distinguir, quiénes, cuándo, cómo y dónde participan los ciudadanos en las etapas de decisión (véase Cuniil Grau, 2004).

Así, en primer lugar, es importante definir el propósito y visión de la política que se desea implementar con la atenuante que la participación ciudadana es el medio para buscar los impactos, para lo cual el concepto de “mini-públicos” se presenta como rector. Los “mini-públicos” al ser espacios de participación ciudadana, en los cuales la deliberación es el medio para alcanzar decisiones (véase Fung: 2003) implican una “expansión de las capacidades” de los ciudadanos en la medida en que su participación conlleve acciones de política pública y a su vez contribuyen al fortalecimiento del “capital social” por ser redes de interlocución ciudadana. En este sentido, el mejor incentivo para fortalecer la

participación ciudadana es la traducción de las deliberaciones en políticas públicas concretas.

Cuadro II. Esquema de consideraciones de una propuesta “integradora”

Elementos a considerar en el esquema de política pública “integradora” en pos del desarrollo local	Ejemplos de la “integración” y operacionalización de la combinación de enfoques
Propósito y visión de la política	“Mini-públicos”, espacios para la participación democrática y la gobernanza ⁸ . Redes horizontales intercomunitarias.
¿Quiénes participan? Reclutamiento Selección u organización	Ciudadanos, participación voluntaria acompañada de incentivos institucionales.
¿Qué se discute? Sujetos de deliberación	Prioridades locales, infraestructura e inversiones.
¿Cómo se discute?	Fijación de prioridades mediante la reconciliación de posturas y el debate. Mecanismos internos de democracia.
¿Cuándo y dónde?	Forma descentralizada y reuniones periódicas.
Delegación de atributos y capacidades (<i>Empowerment</i>)	Alto, importantes beneficios para la “comunidad” y los “individuos” si se controlan posibles capturas.
Riesgos y conflictos	Altos – reticencia de las autoridades a delegar poder de decisión, riesgos de captura. Posible indiferencia de la ciudadanía.
Control (<i>Monitoring</i>)	Moderado y ejercido por la comunidad en conjunto con las autoridades locales (es decir por las redes intercomunitarias).

Fuente: elaboración propia a partir de Fung (2003) y Cunill Grau (2004).

⁸ *Governance*.

En segundo lugar, la dimensión que atañe a los particulares es importante que sea voluntaria, lo cual no implica que para las primeras etapas de un programa que involucre la participación ciudadana, la difusión, un alto grado de inducción y la persuasión no sean importantes. Como Merino arguye: *“La participación ciudadana se basa en dos premisas. La primera tiene una referencia contextual: la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y es también producto de una decisión personal. La participación no podría entenderse sin tomar en cuenta esos dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, y la voluntad personal de influir en la sociedad. Es decir, la participación tiene que formar parte del conjunto de derechos y deberes ciudadanos de una sociedad; tiene que ser una actividad deseada individualmente, pero también permitida institucionalmente”* (Merino: 2001, 232).

Adicionalmente, si los sujetos y tópicos de discusión no recaen en prioridades locales bien identificadas por los ciudadanos no se está hablando ni de “agencia” en el desarrollo ni de mejoramiento del bienestar de la comunidad. Los incentivos institucionales, como se verá en los estudios de casos, son fundamentales para promover la participación ciudadana activa. Es así que la coordinación de una periodicidad constante en las reuniones de discusión implica importantes esfuerzos para mantener la cogestión gobierno-ciudadanía.

Ahora bien, la delegación de capacidades para tomar decisiones es algo que paulatinamente debe ir progresando en las tareas de cogestión. Sin embargo, las posibles capturas y la reticencia de los funcionarios públicos pueden constituirse como fuertes obstáculos, uno de los principales motivos que hicieron que la experiencia de Tlalpan en México, la cual será detallada más adelante, no pudiera continuar con el su programa de presupuesto participativo. En consecuencia, la rendición de cuentas es un elemento

primordial para poder ajustar desviaciones y encauzar la cogestión. Como dice Cabrero, el factor de cercanía entre ciudadanos y gobiernos locales permite una mayor presión de la sociedad y una mayor necesidad de los gobernantes de atender demandas y rendir cuentas a la sociedad a través de acciones que impacten en el bienestar social (véase Cabrero: 2003, 123).

En una primera etapa, como se verá en los estudios de caso de la siguiente sección, los primeros pasos de la cadena deliberación-políticas públicas en general se limita a decisiones de prioridades locales, como infraestructura y obra pública. Empero, una vez que el proceso de participación ciudadana logra institucionalización y continuidad en el tiempo, las temáticas pueden expandirse a otras áreas socialmente sensibles. En consecuencia, los mecanismos de democracia interna de los “mini-públicos” así como los vínculos ciudadanía-gobierno son esenciales para la transparencia y la legitimidad de las decisiones.

La rendición de cuentas contribuye entonces al fortalecimiento de la cogestión gobierno-ciudadanía, sin embargo, para lograr una maduración de los programas de esta índole es necesario tomar decisiones estratégicas que redefinan los problemas sociales para los cuales fueron diseñados los programas iniciales. Acciones encaminadas hacia la construcción de redes de política pública como veremos en los casos de Villacorzo, Chipas; Mexticacán, Jalisco y en el algunos sentidos en el de Porto Alegre, Brasil, tienen una probabilidad importante de superar los ciclos de “cogestión espontánea” y traducirse en ciclos de “cogestión institucionalizada”⁹.

⁹ Cabrero define los ciclos de “cogestión espontánea” como aquellos en los que si bien existe mucho entusiasmo de la ciudadanía al inicio no pueden superar más de un horizonte de gobierno debido a que la cogestión es informal, voluntaria y espontánea. En cambio, la “cogestión institucionalizada” es aquella que

El análisis de las cinco experiencias que se presentarán en este trabajo servirá para ilustrar la discusión entablada en el marco teórico, de manera que se vislumbren los enfoques dentro de los estudios de casos particulares en una perspectiva que ubica al espacio municipal como aquél en que se debe analizar, promover y generar el desarrollo local. De acuerdo con Cabrero (2004) la perspectiva de desarrollo local concibe al espacio municipal como un “motor endógeno” dado que el nivel de proximidad entre sociedad y gobierno contribuye a una forma de acción pública cohesiva y un proyecto compartido además de consolidar el “capital social”.

Las experiencias que se estudiarán en detalle fueron seleccionadas por considerárselas exitosas e innovadoras en la planeación del desarrollo local y por reflejar cada una de ellas importantes lecciones para el esquema que se propone en este trabajo. Empero, es necesario definir de antemano qué se entiende por experiencias “exitosas e innovadoras” de acuerdo con algunas consideraciones. Straface resume el concepto de innovación en programas gubernamentales de la siguiente manera: *“solución creativa o aproximación a un problema que se ha implementado durante un determinado período de tiempo (es más que una buena ideas) con resultados explícitos y mensurables en beneficio del público que es destinatario/ objetivo de la política”* (Straface:2002, 110).

Para Cabrero innovar significa: *“readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza ciudadana”* (Cabrero: 2002, 22). Según el mismo autor, un programa exitoso es

implica una redefinición estratégica de los problemas sociales para crear redes de política pública que alcancen logros estructurales (véase Cabrero, 2003).

aquel donde los medios, entre los cuales se incluye ciertamente la interacción ciudadana, son sólo fines para un fin último: mayor bienestar social en un clima democrático (véase Cabrero: 2002, 23).

Con estas definiciones, que más bien son consideraciones para clasificar la innovación gubernamental, las cinco experiencias seleccionadas se consideran “innovadoras” por el hecho que han atacado problemas sociales mediante la búsqueda de soluciones que involucran en algunos casos un tipo de desarrollo inducido posiblemente detonador de desarrollo endógeno, y en otros, la participación activa de la ciudadanía como impulso endógeno. El término de “exitosas” debe ser usado con más cautela en este trabajo dado que el éxito si sólo se percibe por la capacidad de institucionalización de los programas, un horizonte sobre el cual la experiencia de Porto Alegre, que aún es motivo de debate, y aquella del Sector Zogoocho en Oaxaca podrían considerarse como “exitosas”, y la de Tlalpan, que pretendió importantes esfuerzos en la consolidación de la participación ciudadana pero no pudo institucionalizarse constituiría un fracaso. Empero, nuestra óptica es distinta ya que se centra en el análisis de los esfuerzos y proceso que tuvieron un claro impacto en el desarrollo local. Para los fines de este trabajo adecuaremos la definición de experiencia “exitosa” al tipo de planeación con el que fueron diseñadas cada una, es decir aquellas que han sido planeadas con una visión de largo plazo tendrán más elementos para lograr una institucionalización que aquellas que son una reacción “espontánea”. La experiencia de Tlalpan, al no haber logrado continuidad y al haberse disipado los esfuerzos constituye la contra cara de una experiencia “éxitosa” en términos de continuidad pero no en cuanto a su diseño inicial ya que su operación durante varios meses la hace susceptible de estudio de caso para los propósitos de este trabajo.

En el análisis de las experiencias es importante procurar la distinción que Sen (2002) hace de los aspectos “evaluativos”, es decir los caminos y canales mediante los cuales el desarrollo fue tejido, en términos de la perspectiva triple-A, la “amplitud” de un programa, los aspectos de “agencia” vinculados a la capacidad de los individuos para modificar su entorno y hacerse partícipes de su propio desarrollo. El cuadro III presenta las características de las cinco experiencias que se analizarán a continuación.

Cuadro III. Experiencias seleccionadas

Programa	Tamaño del municipio	Grado de marginación	Sector de actividad principal
“Todos Planeando Juntos” Villacorzo, Chiapas	Medio	Alto	Primario
“Promoción Económica” Mexticacán, Jalisco	Medio	Medio	Primario
“Desarrollo Regional” Asociación de municipios del Sector Zoogocho, Oaxaca	Municipios semi-rurales	Alto y muy alto	Primario
“Presupuesto participativo” Porto Alegre, Brasil	Zona Metropolitana	Desde muy bajo hasta muy alto	Terciario
“Hacia un presupuesto participativo” Tlapan, D.F.	Zona Metropolitana	Muy bajo	Terciario

Fuente: elaboración propia

El cuadro IV por su parte, presenta las consideraciones en cuanto a los canales, es decir la “amplitud”, para alcanzar los fines propuestos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Con las consideraciones aquí presentadas se pretenderá analizar las cinco experiencias de desarrollo local a partir de la combinación de los enfoques de “expansión

de las capacidades” y la formación de “capital social”. Para ello se utilizará la metodología triple A inspirada en la propuesta de Amartya Sen comentada con anterioridad para determinar en el análisis de la “amplitud”, es decir los canales empleados, si la combinación de elementos de ambos enfoques encuentran un vínculo y explican en la práctica la fuerte potencialidad de este tipo de experiencias.

Cuadro IV. Tipo de desarrollo

Programa	Canales	Combinación de enfoques	Grado de institucionalización
“Todos Planeando Juntos” Villacorzo, Chiapas.	Participación Ciudadana – Creación de COPLADEM	Voz y voto en las instituciones (Sen) + creación de una red de política pública (Putnam)	Inicial con altas posibilidades
“Promoción Económica”, Mexticacán, Jalisco.	Cadenas Productivas	Ampliación de oportunidades (Sen) + creación de una red de política pública (Putnam)	Inicial con altas posibilidades
“Desarrollo Regional”; Sector Zoogocho, Oaxaca.	Desarrollo Rural y Comunitario	Alto “capital social” acumulado (Putnam) + mejoramiento de condiciones de vida (Sen)	Alto
“Presupuesto participativo”, Porto Alegre, Brasil.	Participación Ciudadana – Presupuesto participativo	Voz y voto en las instituciones (Sen) + creación de una red de política pública (Putnam)	Alto
“Hacia un presupuesto participativo”, Tlalpan, D.F.	Participación Ciudadana – Presupuesto participativo	Sus intenciones eran similares al caso de Porto Alegre, pero no pudieron institucionalizarse	Nulo

Fuente: elaboración propia

Los estudios que serán profundizados en la sección siguiente posibilitarán identificar aspectos de los enfoques de Sen y Putnam en casos concretos a partir de los cuales se continuará con la discusión propuesta acerca de la viabilidad de “integrar” los enfoques en un esquema de consideraciones. Se pretenderá, pues, extraer reflexiones y conclusiones que permitan una exploración más detallada y con mayores fundamentos de la hipótesis principal y las preguntas de investigación planteadas al inicio del trabajo.

V. “Todos Planeando Juntos”, Villacorzo, Chiapas

La relevancia de ésta experiencia municipal en Villacorzo, Chiapas se encuentra en su carácter incluyente en aras del desarrollo integral de la comunidad, un ejemplo que encuentra eco en la combinación de la formación de redes, intento de construcción de “capital social” con la “expansión de las capacidades” de los habitantes del municipio. El análisis de la misma desde una perspectiva de desarrollo local basado en la “integración” de las ideas de dichos enfoques nos permitirá vislumbrar las transformaciones generadas en el municipio desde dicha óptica.

El programa “Todos Planeando Juntos” tuvo su inspiración en una experiencia municipal denominada “Participación Ciudadana para el Desarrollo” del municipio chiapaneco Berriozabal, cuyas características fueron adecuadas al contexto de Villacorzo, uno de los pocos pero válidos ejemplos de aprendizajes horizontales entre municipios. El mismo fue seleccionado para este trabajo dado que la apuesta de crear un Comité para la Planeación y el Desarrollo Municipal (COPLADEM) representa un canal formal para la institucionalización de la participación ciudadana en el desarrollo local, una apuesta que

combina el concepto de “agencia”¹⁰ de Sen instrumentado en una red horizontal de planeación, que, para nuestra propuesta de “integración” puede concebirse como un “mini-público”.

Villacorzo se caracteriza por ser un municipio rural, de tamaño medio y de alta marginación, motivos por los cuales presentaba al momento de iniciarse el programa fuertes rezagos en términos de alfabetización, salud pública, infraestructura física y seguridad pública. El PIB per cápita del municipio fue en el 2000 de 2,141 dólares ajustados, un nivel muy inferior al PBI per cápita nacional¹¹. En cuanto al IDH su ubicación para el 2000 se encuentra en un rango de desarrollo con un valor de 0.654 inferior al valor nacional de 0.785¹².

Por otra parte, tanto la capacidad financiera¹³ como la autonomía financiera¹⁴ y la participación en obras públicas son consideradas como nulas en el municipio. Justamente, el municipio de Villacorzo se enmarca dentro de la categoría de municipios urbanos pequeños y municipios rurales (véase Cabrero y Orihuela, 2002), una categoría que en el periodo 1978-1998 ha sufrido de una fuerte dependencia de los recursos y participaciones federales, lo cual ha deteriorado severamente la capacidad financiera de la mayoría de estos municipios para hacer frente tanto a sus prioridades como a sus necesidades (véase Cabrero y Orihuela, 2002).

En este sentido, los objetivos del programa se orientaron hacia la constitución de un proceso de planeación participativa en la toma de decisiones y en el diseño de políticas

¹⁰ Por “agencia” se entiende la capacidad de los individuos de producir cambios en su entorno e influenciar el proceso de decisiones públicas (véase Fukuda-Parr, 2003).

¹¹ El PBI per cápita a nivel nacional para el año 2003 fue de 6,733 dólares.

¹² Instituto Nacional para el Federalismo y el Gobierno Municipal. Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) versión 7.0, Secretaría de Gobernación, 2003.

¹³ El indicador de capacidad financiera refleja la relación entre ingresos propios y el gasto corriente.

¹⁴ Por autonomía financiera entendemos el porcentaje de ingresos propios con respecto a ingresos externos, es decir estatales, federales u otros.

públicas¹⁵. Para ello, las estrategias se concentraron en el impulso y la canalización de la participación ciudadana activa como una obligación cotidiana del gobierno local, así como el fomento en las comunidades de las formas y habilidades que permitieran impulsar procesos internos de autogestión. De esta forma, las tareas comprendieron la definición de estrategias particulares para la atención de las demandas de todas las localidades y barrios con base en criterios de igualdad, lo cual implicó erradicar formas preexistentes de clientelismo.

En cuanto a la iniciativa del programa, en una primera instancia la administración municipal tomó el liderazgo de la promoción de la experiencia, lo cual evidencia que el desarrollo al cual nos estamos refiriendo es de tipo inducido por las autoridades locales. En diagnóstico al iniciar el periodo en turno se destacaron las siguientes situaciones:

- Inexistencia de un proceso de planeación de desarrollo del municipio.
- Atención de demandas planteadas únicamente por la vía de líderes comunitarios y autoridades ejidales.
- Nula participación ciudadana en la planeación del desarrollo del municipio.

En la primera aproximación a las inquietudes de la ciudadanía se detectó de esta forma que las principales exigencias recaían en:

- 1) Solicitudes de asistencia médica.
- 2) Apoyo para la infraestructura educativa.
- 3) Seguridad pública.
- 4) Apoyo para mejorar las condiciones de vivienda.

En una segunda instancia, se procuró integrar a distintos actores tanto en la planeación del desarrollo como en la definición de las prioridades. Este proceso implicó la

¹⁵ El partido político en turno al momento de iniciarse el programa “Todos Planeando Juntos” era el AXCV, un partido local.

combinación de esfuerzos entre funcionarios estatales, e incluso federales, con los actores municipales, representados éstos últimos por miembros del cabildo integrado por distintos orígenes partidistas, comités y subcomités de planeación así como ciudadanos particulares, un inicio de la conformación una red de política pública.

Las ideas de la perspectiva triple-A aplicadas al caso de “Todos Planeando Juntos” en Villacorzo, nos llevan a plantear una primera pregunta: ¿a quién llegó efectivamente el desarrollo? Una pregunta sobre la cual hay que considerar el ámbito de impacto de la política, o en este caso particular la experiencia en su conjunto. En tal sentido, según la dimensión de “alcance”, si el desarrollo no amplía las opciones de vida de los individuos, entonces no se puede hablar de desarrollo humano (véase López Calva, 2004). En el caso de Villacorzo, el diseño y ejecución del programa estuvieron sustentados prácticamente por la participación activa de la ciudadanía en coordinación con las autoridades correspondientes, una modalidad importante para alcanzar una “cogestión institucionalizada”. Por lo tanto, en última instancia el “alcance” de la experiencia recae en conjunto en los ciudadanos del municipio. Como ejemplo de ello, los pasos claves en la puesta en marcha del programa, que constituyen los canales medios-fines en la instrumentalización del enfoque de Sen que hacen los Informes de Desarrollo Humano, fueron:

- ❑ Realización de talleres de planeación participativa en todas las localidades.
- ❑ Definición de prioridades municipales, sobre la base de los resultados de los talleres de planeación participativa.
- ❑ Levantamiento de diagnósticos comunitarios, para conocer la infraestructura existente, problemática actual, requerimientos y recursos los que cuentan las localidades.

- ❑ Diseño de un esquema con variables propias, para determinar de manera cuantitativa el grado de marginación de cada localidad.
- ❑ Estratificación de todas las localidades del municipio según su grado de marginación.
- ❑ Sectorización por barrios y asignación de subtechos financieros, para atender a las localidades mayores a 5,000 habitantes.
- ❑ Acceso a toda la información relativa a techos presupuestarios del ramo XXXIII, montos de las obras, expedientes técnicos, normatividad y manejo mancomunado de los recursos para la construcción de la obra pública.
- ❑ Transparencia en el manejo de recursos a través de la rendición de cuentas.

En consecuencia, los habitantes del municipio no solamente se vieron beneficiados por la realización de obras y por el mejoramiento de la infraestructura, sino que pudieron participar del diseño y la ejecución del programa; aspecto que se traduce en una mayor integración de la comunidad, un ejemplo de inicio de formación de “capital social” y de participación social en cuestiones de agenda pública, un elemento importante de la “expansión de las capacidades”. De esa manera, en el caso de Villacorzo podemos hablar del concepto de “agencia”¹⁶ en el sentido que los habitantes del municipio, mediante el programa “Todos Planeando Juntos” están siendo sujetos activos del cambio, y por lo tanto, de su propio desarrollo no sólo como individuos sino también como miembros de una comunidad.

Los canales institucionales mediante los cuales se llevó a cabo la experiencia de Villacorzo fueron el Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM) así como los Subcomités creados para la integración del COPLADEM y las localidades dispersas; acciones que atañen a la segunda dimensión de la perspectiva triple-A, es decir,

¹⁶ El concepto de “agencia” se utiliza en el desarrollo humano en los casos en los cuales la acción colectiva puede influenciar el proceso político (véase Fukuda-Parr, 2003).

la “amplitud” y que integran una composición exacta de pequeños “mini-públicos” donde quienes participan en términos de Cunill Grau son los representantes ciudadanos. La pregunta que plantea el concepto de “amplitud” tiene que ver con las dimensiones que deben incorporarse en una experiencia o política de desarrollo para que la misma sea efectiva, noción que implica todas aquellas medidas, canales y acciones complementarios para procurar alcanzar los fines propuestos en términos de desarrollo humano.

En este sentido, el concepto de una buena gobernación¹⁷ desde el enfoque de desarrollo humano (HDA) tiene que ver con la inclusión en la agenda política de mecanismos de justicia social que amplíen la participación, el poder y la influencia de la ciudadanía (véase Fukuda-Parr, 2003, 8). Precisamente, los COPLADE y los COPLADEM son mecanismos de planeación a mediano y largo plazo ya que en su composición además de las además de las autoridades gubernamentales hay una fuerte representación de otros niveles de gobierno y de los Consejos Ciudadanos, lo cual permite trazar acciones y estrategias que encuentren eco en sucesivas administraciones (véase Rowland, 1999). En la creación del COPLADEM podemos encontrar un matiz del principio de subsidiaridad en la medida que la que los COPLADEM responden una facultad otorgada por una ley federal¹⁸ que delega en los estados la actividad de planeación del desarrollo local mediante los COPLADEM en concordancia con las leyes y planes de desarrollo nacionales y estatales. La ley de coordinación fiscal faculta en el ramo XXXIII a los COPLADEM a hacer uso de los aportes de los fondos III y IV para combatir la pobreza con recursos federales.

Los aspectos implicados en la dimensión de “apropiación”, es decir la instalación de la experiencia de desarrollo en el ideal colectivo requieren de un análisis aparte. Aquí la

¹⁷ Aquí el término correcto sería el de *governance*.

¹⁸ Ley de coordinación fiscal.

pregunta sería entonces quiénes son los actores que apostaron por el éxito de “Todos Planeando Juntos” en Villacorzo, Chiapas. Esta compleja dimensión incluye a todos los participantes involucrados en el programa, es decir:

- Los beneficiarios directos: los habitantes de comunidades disímiles en Villacorzo.
- Funcionarios estatales y federales.
- Funcionarios municipales y el cabildo.

Sobre este punto, la dimensión de “apropiación” requiere una distinción previa entre las cuestiones sociales, económicas y políticas para evitar confusiones acerca de la evaluación. Así, los mecanismos de agregación de preferencias y elección social suponen en el caso de Villacorzo una orientación hacia mecanismos de participación ciudadana en pos de la equidad y la integración de la comunidad. La toma de decisiones en Villacorzo implica tanto una ampliación de las capacidades de los ciudadanos involucrados como un fortalecimiento del “capital social” dado que se ha comenzado a trabajar a partir de los diagnósticos acerca de las necesidades y las prioridades de las comunidades, en función de las cuales se decide entonces la asignación de recursos a las comunidades del municipio. El análisis de la experiencia desde el esquema de consideraciones que se presentara en el capítulo IV del trabajo nos permite distinguir los elementos que destaca la particularidad del caso de Villacorzo.

Cuadro V. Análisis del programa “Todos planeando juntos” a partir del esquema de propuesta “integradora”.

Elementos de la “integración” y operacionalización de la combinación de enfoques de Sen y Putnam	Características específicas de la experiencia de Villacorzo, Chiapas.
“Mini-públicos” involucrados	Aspectos evaluativos: Constitución del COPLADEM. Aspectos de agencia: participación ciudadana en el COPLADEM. Redes involucradas: Coordinación del COPLADEM y sub-COPLADEMs.
Participantes	Ciudadanos, autoridades municipales, estatales y federales.
Sujetos de deliberación	Prioridades locales, infraestructura e inversiones.
Criterios empleados	Fijación de prioridades mediante la determinación del grado de necesidades de las comunidades.
Reuniones	Forma descentralizada y reuniones periódicas.
Delegación de atributos y capacidades (<i>Empowerment</i>)	Alto, importantes beneficios para la “comunidad” y los “individuos” si se controlan posibles capturas.
Riesgos y conflictos	Riesgos de captura del COPLADEM, riesgos de ruptura del proceso ante el cambio de autoridades municipales.
Control (<i>Monitoring</i>)	Énfasis en la transparencia, empero el seguimiento por parte de los ciudadanos parece ser una debilidad del programa ya que no queda claro cómo los ciudadanos pueden evaluar las acciones tomadas.

Fuente: elaboración propia.

El cuadro V que solamente sintetiza los elementos que se corresponden al esquema de “integración” que se mencionara en el marco teórico pretende mostrar que esta experiencia resulta relevante en términos de “capital social” y “expansión de capacidades”

ya que la apuesta de su diseño busca construir redes de política pública integradas por representantes ciudadanos con la importante distinción que el tipo de desarrollo es de corte inducido, es decir, el origen del mismo se encuentra en las autoridades municipales. Precisamente, este esfuerzo demuestra que se puede poner en marcha un proceso de políticas públicas de desarrollo local en conjunto con la comunidad y cuyo funcionamiento puede detonar en acciones que fortalezcan el “capital social”. Empero, varias consideraciones deben subrayarse para no caer en una sobre valoración de la experiencia. El tipo de desarrollo inducido, si es auténtico y no está ligado a intereses meramente políticos, es un proceso paulatino que requiere de aceptación y confianza por parte de la ciudadanía, por lo cual el programa encaminado en Villacorzo es solamente un primer paso que deberá afrontar múltiples obstáculos para poder consolidarse como un verdadero proceso de formación de “capital social” positivo.

Lo que aquí interesa es que el diseño del mismo, así como sus primeros pasos en su operación, implican una secuencia bien definida en nuestro intento de buscar formas de “integración” de las ideas planteadas en el marco teórico de este trabajo. Ello se explica de la siguiente manera: la constitución de un COPLADEM integrado por sub COPLAMEMs en las localidades del municipio forman “mini-públicos”, es decir, canales formales e institucionales que agrupan a distintos representantes de la sociedad civil. Este proceso que apunta a la “integración” de la participación ciudadana puede ser detonador de la formación de redes, el principal componente del “capital social”. El funcionamiento de estos comités, no exentos de “capturas” en el futuro, ha mostrado que los primeros esfuerzos se orientaron hacia las necesidades básicas de la comunidad, las prioridades locales en términos de infraestructura básica.

En términos propios de Sen, la participación ciudadana en los comités que integran el COPLADEM en Villacorzo es una forma de voz y representación en las instituciones, lo cual concuerda con la idea del ciudadano como eje de las decisiones de política pública bajo el enfoque de Marh y Olsen (1989). Con lo cual, se está trabajando, en principio, en la ampliación de las libertades y una expansión del concepto de “agencia”. De esta forma, la secuencia propiciada en el caso de Villacorzo indica que la apuesta del COPLADEM se puede entender como la creación de una red integrada por autoridades y ciudadanos, que en un siguiente paso, puede permitir la ampliación de las opciones de vida y que ello, a su vez, puede retroalimentar el proceso de fortalecimiento de “capital social” en la comunidad.

Ahora bien, la fase en la que se encuentra la experiencia es demasiado incipiente para afirmar que estamos ya a la vista de un proceso importante de “capital social” que comprende una amplia “expansión de las capacidades” de los ciudadanos, para ello habría que volver a analizar el funcionamiento del COPLADEM que permita vislumbrar los cambios y el desarrollo producido luego de al menos un cambio de autoridades municipales.

Como ventaja principal de la experiencia podemos resaltar, sin embargo, que su concepción tiene en su diseño inicial una visión que apunta al largo plazo y que la articulación del COPLADEM y los sub-COPLADEM son espacios que se constituyen como “mini-públicos” y donde lo que se debate son las prioridades locales.

VI. “Promoción Económica” en Mexxicacán, Jalisco

Mexxicacán es un municipio de aproximadamente 7,000 habitantes con una fuerte tradición migratoria hacia Estados Unidos, Monterrey y Guadalajara, un municipio con vocación agropecuaria pero donde la industria del helado ha constituido desde hace tiempo una actividad importante para el desarrollo de la comunidad. El PIB del municipio de Mexxicacán fue en el 2000 de 2,249 dólares ajustados, su capacidad financiera, es decir la relación entre ingresos directos propios y gasto corriente oscila el 31%, la autonomía en términos de ingresos el 15% y la participación en obras públicas el 18%¹⁹.

El nivel de marginación de Mexxicacán es considerado como medio según el INEGI, su IDH municipal de 0.703²⁰ para el 2000 fue inferior al valor nacional de 0.785. Sin embargo, el IDH mencionado, a pesar de ubicarse en la categoría de desarrollo medio alto ha contrastado en los últimos años con el desempleo y la falta de oportunidades para la población joven, situaciones que han sido históricamente los principales motivos de emigración.

Cabe destacar, sin embargo, que en el municipio existe una tradición de productores de paleta y helado que se remonta a la década de 1930, una actividad que se había visto inhibida por la falta de posibilidades de desarrollar una estructura productiva capaz de erigir una verdadera industria como motor de la economía municipal y no simplemente como una actividad marginal. En consecuencia, muchos de los productores y expertos de la industria artesanal del helado y las paletas han emigrado hacia centros como Monterrey,

¹⁹ Los valores promedios a nivel nacional son de 45% en términos de capacidad financiera, 20.96% en cuanto a autonomía financiera y 20.4% en lo que respecta a la participación de fondos municipales en obras públicas.

²⁰ Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM).

Guadalajara, distintas ciudades de Estados Unidos e incluso Panamá para establecer sus paleterías.

Ante el difícil panorama socioeconómico, las autoridades municipales durante el período 20021-2004 decidieron dar mayor impulso a la industria del helado²¹. Para ello, aprovecharon no solamente las capacidades empresariales de los habitantes del municipio sino que recurrieron a los emigrantes para generar una reconstrucción del tejido productivo de Mexxicacán.

En este sentido, la administración del Ayuntamiento de Mexxicacán propuso como eje central de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2001-2020, un plan diseñado con un horizonte temporal de largo plazo cuyo impulso a la industria del helado se ubica como motor del desarrollo local, lo cual es un primer elemento para su consideración en términos de proceso de formación de redes que posibiliten la formación de “capital social” en torno a una actividad. La toma de conciencia acerca de la posibilidad de vincular una red nacional con una red internacional de productores de paletas y helados oriundos de Mexxicacán abrió la posibilidad de amplios espacios de cooperación y desarrollo.

Así fue que surgió la política de promoción económica denominada: *Desarrollo Económico de Mexxicacán*, política que tuvo como principales objetivos los siguientes:

- 1) Generar cadenas productivas alrededor de la industria del helado.
- 2) Reorientar el aparato productivo local hacia actividades económicas de mayor rentabilidad.
- 3) Generar empleo.
- 4) Reducir la emigración.

²¹ La experiencia fue una de las ganadoras del *Premio Gobierno y Gestión Local* edición 2002, su evaluación fue efectuada por Antonio Sánchez Bernal, profesor-investigador del Departamento de Estudios Regionales, Universidad de Guadalajara.

5) Proyectar al municipio como la capital nacional del helado.

El desarrollo originado a partir del programa “Promoción Económica” entendido desde un “aspecto evaluativo” (véase Fukuda-Parr, 2003) que centra la atención en los impactos del progreso en el desarrollo humano más que en los indicadores para medir el crecimiento económico nos remite al análisis del “alcance”, es decir, la primera dimensión del enfoque de desarrollo triple-A inspirado en la propuesta de Amartya Sen (2004)²². En tal sentido, los principales beneficiarios de manera directa del programa fueron los productores del sector industrial dedicado al helado, y el municipio en conjunto, de manera indirecta. Ello se explica por el efecto expansivo del programa, que al fomentar la industria del helado ha permitido generar más fuentes de empleo y reactivar también el rubro de la construcción mediante los proyectos que implicaron inversiones físicas.

Así, cabe preguntarse si estamos en presencia de una red de cogestión que además de elaborar políticas públicas permita el desarrollo de “capital social”. Existe en tal sentido una colaboración directa entre el gobierno municipal, los productores de helado y aquellos productores que participan mediante la entrega de insumos a la industria del helado. El gobierno municipal tomó la responsabilidad para tal cometido de la asistencia técnica y de la creación de organizaciones para la promoción económica. De esta manera, el gobierno municipal articuló un entorno para la distribución y comercialización de los productos; aspectos cuyos beneficios recayeron directamente en los productores locales, nacionales e internacionales de helado originarios de Mexxicacán.

Desde un punto de vista del “individuo”, el programa “Promoción Económica” permitió crear fuentes de empleo en la medida que proporcionó oportunidades de trabajo

²² Propuesta de análisis de Sen (2004) *Three R's* para las reformas.

concretas. Por lo tanto, si nos concentramos en los beneficiarios directos de la experiencia de desarrollo, algunos, como los productores pudieron constituirse como agentes del cambio y de su propio desarrollo, otros, pudieron conseguir empleo en las nuevas estructuras industriales, lo cual si bien mejora indudablemente su situación no los convierte directamente en agentes de cambio ya que no queda claro que se integren a un esquema de participación y acumulación de “capital social”.

Como canales complementarios, el ayuntamiento creó ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Grupo Produce Mexxicacán S.C., que funciona como una Cooperativa para la producción de fresa. Ello permitió controlar de manera rigurosa la producción destinada a la industria del helado así como fijar objetivos de rentabilidad. En la misma línea de acción, el gobierno tomó la iniciativa de capacitar a los agricultores involucrados y fundó la Asociación Nacional de Helados Mexxicacán diseñada con el objetivo principal de ser el canal de vinculación, asesoría y colaboración entre los distintos productores en el ámbito local e internacional. En términos de Putnam (1993) las asociaciones son uno de los principales instrumentos para generar “capital social” ya que la colaboración entre miembros y la institucionalización de las asociaciones permite acumular experiencia. Por lo tanto, la creación de una asociación dedicada a apoyar la industria del helado en Mexxicacán puede fungir para alcanzar la “cogestión institucionalizada” siempre y cuando su “apropiación” no se concentre en pocas manos, ya que, para que la acumulación de experiencia se convierta en “capital social positivo” los frutos y los beneficios de las asociaciones deben repartirse a la comunidad.

Como vemos, en un inicio quienes apostaron por el programa fueron indudablemente las autoridades municipales, por lo que nuevamente, al igual que en el caso anterior de Villacorzo estamos hablando de un tipo de desarrollo inducido. Sin embargo, al

ser éste un programa con miras a largo plazo, los productores de helado aparecen como los principales interesados en dar continuidad a la experiencia piloto, seguidos éstos por los agricultores, productores de insumos, y trabajadores de la industria textil. De esta manera, las transformaciones en el municipio a partir de la implementación del programa cambiaron el rumbo y la dirección del desarrollo económico. De ser un municipio pequeño y rural, de poca importancia económica, el impulso que generó el esquema de promoción económica lo puede posicionar como un municipio con una industria consolidada e integrada con el sector primario si el programa logra continuidad en el horizonte previsto.

Nuevamente, una síntesis de los elementos de la experiencia que combinan elementos de “expansión de capacidades” y “capital social” puede apreciarse desde el esquema de consideraciones propuesto en el capítulo IV. El análisis que nos proporciona el esquema de consideraciones nos muestra que la experiencia forma parte de un tipo de desarrollo inequívocamente inducido. Empero, el impulso que tomó la iniciativa de las autoridades municipales está empezando a reflejarse en acciones que buscan conformar redes de política pública, entre ellas planes concretos de desarrollo industrial, una forma de generación de empleo, lo cual desemboca en una ampliación de las oportunidades en el Municipio. Es precisamente ahí donde el concepto de “expansión de capacidades” de Sen se vincula parcialmente con la mayor integración de la comunidad, características que hacen del programa “Promoción Económica” una apuesta por un desarrollo que combina algunos de los aspectos de la “expansión de capacidades”: aquellos que se refieren a mayores oportunidades con el fortalecimiento de redes horizontales²³.

²³ Con la salvedad que para lograr una acumulación de “capital social positivo” se requieren de mayores mecanismos de “expansión de las capacidades”.

Cuadro VI. Análisis del programa “Promoción Económica” a partir del esquema de propuesta “integradora”.

Elementos de la “integración” y operacionalización de la combinación de enfoques de Sen y Putnam	Características específicas de la experiencia de Mexxicacán, Jalisco.
“Mini-públicos” involucrados	Aspectos evaluativos: creación de una red vinculada a la industria del helado. Aspectos de agencia: matiz poco desarrollada en el programa ya que el plan fue tejido por las autoridades municipales. El tipo de desarrollo puede calificarse netamente como inducido ya no se vislumbran espacios de debate y deliberación
Participantes	Autoridades municipales, industria del helado, y productores agrícolas.
Sujetos de deliberación	Infraestructura, inversiones y acuerdos de cooperación.
Criterios empleados	Vinculación entre participantes, compromiso municipal de crear condiciones para el desarrollo de una industria.
Reuniones	Periodicidad no definida.
Delegación de atributos y capacidades (<i>Empowerment</i>)	Bajo, ya que las decisiones estratégicas se concentran en el ámbito de las autoridades municipales.
Riesgos y conflictos	Riesgos de ruptura del proceso ante el cambio de autoridades municipales.
Control (<i>Monitoring</i>)	Sujeto al desempeño y voluntad de las autoridades municipales.

Fuente: elaboración propia.

Por lo pronto, uno de los principales impactos resultó ser el freno a la emigración vinculada a la falta de oportunidades, ya que inversamente a lo que ocurría históricamente,

el municipio en vez de expulsar población económicamente activa ahora la atrae y le proporciona oportunidades reales de trabajo. Sin embargo, todavía no se puede hablar en sentido amplio de una plena “expansión de las capacidades” ni de un desarrollo humano integral ya que la generación de empleo en una industria si bien representa una ampliación de oportunidades no abarca por sí sola todas las dimensiones de los conceptos de “capacidades” y “libertades” a los que se refiere Sen (1998). Ello implicaría en este caso particular, voz y voto en la orientación de las acciones emprendidas, lo cual parece estar lejos del diseño propuesto. En términos de Cunill Grau no existen definiciones de cómo, dónde y cuándo participan los ciudadanos, lo que equivale, en términos de Fung, a una falta los “mini-públicos” sólidos. En este caso entonces, si bien hay una fuerte apuesta por la creación de redes y ello puede tener un impacto en la formación de “capital social” positivo, por ahora la “expansión de capacidades” se limita a la creación de oportunidades de empleo, aspecto que no cubre por sí solo todas las dimensiones de este enfoque.

En conclusión, el programa “Promoción Económica” se constituye como una experiencia de desarrollo local inducida cuyos efectos son construcción de redes que permiten la ampliación limitada de opciones de vida de los habitantes del municipio y cuyos canales, si logran continuidad, pueden permitir la formación de “capital social” en el municipio. Sin embargo, la participación ciudadana no es precisamente, en este caso, el motor del programa, lo cual denota dos reflexiones importantes: una positiva y una alerta en términos de la propuesta “integradora” aquí presentada. La primera tiene que ver con la capacidad de las autoridades municipales para impulsar un plan de desarrollo local. En contraste, la segunda observación deja un interrogante importante en cuanto a la adecuación de una rendición de cuentas transparente del programa para evitar clientelismos y capturas

y para profundizar los mecanismos de “cogestión” que permitan una mayor “expansión de capacidades”.

VII. “Desarrollo Regional de los Pueblos Zapotecas”, San Baltasar Yatzachi, Oaxaca

Los pueblos de la Sierra Norte de Oaxaca que componen la región del sector Zoogocho presentan de acuerdo con el INEGI un grado de marginación alto y muy alto con una clasificación que puede enmarcarse como una zona dedicada principalmente a la agricultura.

La región comprende, política y administrativamente, los distritos de Ixtlán de Juárez, Villa Alta y Mixe, con un total de 69 municipios; 26, 25 y 18 respectivamente. La mayor parte de estos municipios cuentan con agencias municipales, de policía y rancherías, que en total suman cerca de 500 comunidades Zapotecas, Mixes y Chinantecas asentadas en la Sierra Norte de Oaxaca.

El distrito de Ixtlán de Juárez, el más grande y representativo de la región y cuyo nivel de marginación es alto, presentó un PIB en dólares ajustados para el año 2000 de 2,166, un valor muy inferior al PIB para México²⁴.

Estos distritos y municipios pueden enmarcarse dentro de la categoría de municipios urbanos pequeños y municipios rurales (véase Cabrero y Orihuela, 2002) en los cuales la tendencia a nivel nacional reflejada en el periodo 1978-1998 ha sido la de la dependencia de las participaciones federales por encima de los ingresos propios. Aunado a ello, las necesidades crecientes en términos de gasto se vieron agravadas por el deterioro de la

²⁴ El PIB per capita a nivel nacional para el año 2003 fue de 6,733 dólares.

capacidad financiera en el espectro de municipios pequeños y rurales en el mismo período (véase Cabrero y Orihuela, 2002).

La Sierra Norte de Oaxaca es una de las áreas de máxima heterogeneidad ambiental de México²⁵. Una complejidad socio ambiental a la cual se suma una historia igual de rica, en términos de Putnam (1993) de “capital social acumulado” en torno a su organización.

Además de una diversa y rica historia²⁶ tanto del origen de las comunidades del Sector Zoogocho como de su proceso de vida comunitaria, sus valores sociales, míticos y simbólicos, producto de una conflictiva relación permanente de resistencia y adecuación, encontramos también una gran riqueza cultural; reflejada en sus danzas, música, comida, fiestas, tradiciones, etc.

En el contexto previamente descrito surgió en 1991, la Asamblea de Autoridades del Sector Zoogocho, que ahora agrupa a 21 comunidades zapotecas y cuya motivación inicial fue la de mejorar sus caminos. Sin embargo, se han agregado paulatinamente otras preocupaciones como plantear apoyos para la producción, revalorización de su cultura y tradiciones, y respeto a sus derechos como pueblos y comunidades indígenas, es decir, se nota una mayor preocupación por los “aspectos evaluativos” (véase Fukuda-Parr, 2003) que tienen que ver con los mecanismos y canales elegidos para alcanzar un mayor desarrollo.

²⁵ La Sierra Norte de Oaxaca presenta una gran diversidad biológica ya que se considera que concentra aproximadamente el 50% de la riqueza florística total del estado en tan solo el 10% de la superficie estatal, la diversidad de tipos de vegetación que se puede encontrar en esta región es de las más altas del país

²⁶ Los pueblos y comunidades Zapotecos, Mixes y Chinantecos han estado presentes en esta región desde tiempos prehispánicos, se han encontrado datos de comunidades cuyo origen data de los años 600-800 después de Cristo, es decir de la época conocida como post-clásica, que corresponde a un periodo posterior a la caída de las grandes ciudades como Monte Alban, pero también hay algunos datos de comunidades cuyo origen data de años anteriores, como es el caso del señorío Zapoteco de San Miguel Tiltepec.

Como respuesta a estas preocupaciones surge el programa “Desarrollo Regional”²⁷ el cual se propuso como principal objetivo apoyar el proceso de desarrollo social, económico, cultural y regional mediante la gestión de acciones que propiciaran un mejor nivel de vida para los habitantes de municipios y localidades con alta población de hablantes de lengua indígena que conforman la Unión de Autoridades del Sector Zoogocho de la Sierra Norte de Oaxaca. El programa constituye entonces un ejemplo de desarrollo regional, en el cual se combina el desarrollo rural y la participación ciudadana.

A partir del análisis triple-A inspirado en la propuesta de Amartya Sen (2004), el “alcance” del programa, es decir la identificación de la dimensión que se refiere a quiénes llega efectivamente el desarrollo, se refleja en el conjunto de habitantes que componen el Sector Zoogocho de la Sierra Norte de Oaxaca ya que, en este caso, los frutos del programa se expanden a todas las comunidades de la región.

Existe para tal efecto, una estructura organizativa que es la Mesa Directiva, la cual integra a las Autoridades Municipales de los diferentes municipios y agencias municipales del Sector Zoogocho²⁸, que, en términos del análisis triple-A, viene a constituirse como un reflejo de las dimensiones de la “amplitud”, es decir, los medios utilizados para llegar a los fines propuestos, y que en términos de Fung constituye un ejemplo de un “mini-público” sólido.

Existe también la corresponsabilidad de las demás autoridades municipales, quienes delegan funciones en el caso de ejecución de proyectos comunitarios a los representantes de grupos de trabajo. Cuando el proyecto es de mayor magnitud, como es el caso de caminos

²⁷ La evaluación del caso para el *Premio Gobierno y Gestión Local* fue realizada por Jorge Hernández y Jonathan Díaz Santiago, miembros del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

²⁸ Vinculados con personal técnico que los orientan, asesoran y apoyan en el proceso técnico y de gestión del programa. La Mesa Directiva está representada por un presidente, un secretario y un tesorero, quienes son responsables directos de ejecutar los acuerdos y decisiones de la Asamblea General.

que involucren a varias localidades, la responsabilidad se la delegan a la Mesa Directiva. Así, cuando el financiamiento proviene de dependencias estatales o federales, las tareas de ejecución y supervisión se realizan conjuntamente con la fuente de financiamiento.

Es importante señalar que la Mesa Directiva trabaja apoyada permanentemente por “Transparencia”, una ONG que lleva tiempo laborando en la Sierra Norte y que colabora en asesoría técnica y de gestión ante autoridades estatales y federales, una dimensión que concierne a la “amplitud” del programa, es decir a las dimensiones incorporadas en una política de desarrollo (véase López Calva, 2004). La manera en la que funciona esta asociación de comunidades es mediante un importante proceso de coordinación y comunicación. Los integrantes de la Mesa Directiva se reúnen, desde 1991, una vez por mes en alguna de las localidades integrantes del Sector. En esas asambleas es donde deciden qué acciones tomar, qué proyectos son prioritarios y la manera en la que van a operar. Ello, bajo las consideraciones de Cunill Grau representa la dimensión del “qué” se discute, es decir los asuntos que se ponen a consideración de la ciudadanía. Se puede decir entonces que la estructura de funcionamiento se enmarca bajo un mecanismo en donde todos los participantes son actores principales, pues asumen conjuntamente las responsabilidades de ejecución y operación, lo cual implica un alto nivel de involucramiento y representatividad en el sentido amplio de las capacidades de Sen (1998).

En sí es un funcionamiento de coordinación²⁹ en donde se asumen responsabilidades con el fin de conseguir un mejor nivel de vida para los habitantes de la

²⁹ Uno de los rasgos importantes de esta asociación es que no cuentan con recursos materiales, su principal tarea es la gestión, al ser una estructura supracomunitaria, corresponde a cada municipio, a cada localidad, a cada organización productiva, la operación directa de los recursos que en conjunto consigue el Sector. Se puede decir que uno de sus principales recursos es su manera de operar, su organización, su estructura que articula las funciones de participación y responsabilidades para llevar a cabo las acciones que se deciden en la asamblea del Sector. Las actividades de la Mesa Directiva se cubren mediante la cooperación de cada una de las autoridades integrantes del Sector Zoogocho

región y en particular de aquellas localidades que pertenecen al Sector Zoogocho. Los mecanismos de coordinación representan la más clara expresión de redes horizontales en términos de Putnam (1993) ya que en ellas se integra conjunto de múltiples actores.

En cuanto a los mecanismos de agregación de preferencias y valores en función de los conceptos de March y Olsen (1989) acerca de la equidad y el ciudadano, el recurso que ha caracterizado al sector es la voluntad del trabajo colectivo, pues ha sido a través del tequio y la cooperación como han podido consolidar la prestación de varios de los servicios comunitarios existentes, de esta manera, las acciones implementadas por el Sector actualmente están impactando social y económicamente en la región. Nuevamente, todas estas características se vinculan con las normas de reciprocidad y la confianza como pilares básicos del involucramiento cívico que genera una acumulación de “capital social positivo” (véase Putnam: 1993, cap VI). Además, en algunos casos el programa implica la participación de otras instancias de gobierno, por ejemplo el COPLADE, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y forestal el gobierno del Estado, la Secretaría de Salud, el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, Caminos y Aeropistas de Oaxaca y el desaparecido INI, ahora Comisión Nacional de Asuntos Indígenas. Circunstancias que desde la perspectiva triple-A atañen a la “apropiación” del programa y que provocan que éstas dependencias algunas veces son obligadas a efectuar operaciones dentro del Sector y ello lo consiguen por medio de la gestión y la fuerza que les da el hecho de estar agrupados en una instancia supracomunitaria.

Sin embargo, la “apropiación” del programa atañe con más intensidad a los miembros y representantes del tequio. En este sentido la permanencia de esta asociación de comunidades por más de 12 años, constituye una estructura donde sus principales dirigentes

cambian cada año, lo cual es un indicador de la manera en la que está pensada la estructura de esta organización y su forma de operar.

En concordancia con López Calva (2004) podemos decir con respecto a los “insumos”, que en un principio fueron las carencias muy apremiantes de comunicación y salud las que generaron esta participación que hoy se extiende a la educación y la producción agropecuaria con un enfoque integral. En consecuencia, los “productos” del programa “Desarrollo Regional” pueden observarse mediante múltiples resultados. Por ejemplo, en comunicación (camino) han conseguido 28 km. de pavimentación que ha llegado hasta uno de los municipios zapotecos más importantes del sector, el de Zoogocho, además de una red de caminos de terracería que abarca 95 km en una región que hasta hace poco permanecía prácticamente incomunicada por medios de transporte motorizados. Estos datos pueden parecer triviales, pero no lo son en las condiciones en las que vive una buena parte de las comunidades de la Sierra, donde todavía existen localidades que están luchando por abrir caminos.

Otras acciones importantes las a que se han avocado las autoridades del Sector están enfocadas a conservar el medio ambiente, para evitar la contaminación del suelo. Entre las medidas se incluyen la instalación de letrinas, sistemas de drenaje y plantas de tratamiento de aguas en cinco localidades, pero que tiene como meta alcanzar a todas las localidades del Sector. Destaca también un sistema de telefonía rural que socialmente ha tenido gran impacto bajo la ampliación de las opciones de vida a las que Sen (1998) alude ya que una parte importante de la población de estas localidades vive fuera del estado y aún fuera del país. La comunicación vía telefónica y por radio, bajo estas condiciones de organización, ha permitido a las autoridades del Sector establecer un sistema de seguridad pública en el que todas las localidades están enlazadas.

En educación, una de las dimensiones más importantes del enfoque de las “capacidades” la evidencia más palpable de acciones intracomunitarias se encuentra en la cabecera municipal de San Bartolomé Zoogocho, lugar en donde el Sector logró la instalación del Centro de Integración Social en donde dan atención a estudiantes indígenas zapotecos, mixes y chinantecos. Además, en la cabecera Municipal de San Juan Tabaa, de igual manera, instalaron un Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario que ha tenido la responsabilidad de formar técnicos vinculados con los procesos productivos agropecuarios de la región.

En lo que refiere al área de salud, otra de las dimensiones del enfoque de las capacidades que el PNUD intenta instrumentalizar mediante la consideración de un componente de salud en la elaboración del IDH, las cabeceras municipales de San Bartolomé Zoogocho y Yatzachi el Bajo ya cuentan con una clínica y en una de las agencias municipales, como es el caso de San Isidro Reforma, tienen una casa de salud. De la misma manera, en el área de ecología se tiene en funcionamiento un proyecto de manejo de la basura que se vincula con otro para el cuidado y prevención de la salud.

Parte importante de los servicios públicos con que cuentan hoy en día las localidades de esta región fueron construidos con recursos propios provenientes del trabajo colectivo y de contribuciones de las organizaciones de migrantes que se encuentran en la ciudad de Oaxaca, en la ciudad de México y en los Ángeles, California³⁰. En tal sentido, el mecanismo utilizado para nombrar a sus autoridades basado en su tradición cultural demuestra una gran capacidad para generar una administración democrática y transparente.

³⁰ Los migrantes se organizan en las localidades donde ahora residen en forma similar a como están organizados en sus regiones de origen. Así las mesas directivas en Los Ángeles, California; en Distrito Federal y los que se encuentran en capital de Oaxaca participan activa y económicamente en los proyectos que emprende el Sector Zoogocho, principalmente para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento municipal y de educación así como para los encuentros y eventos sociales tradicionales que celebran en cada una de las localidades del sector.

Aspecto que hay que resaltar ya que las prácticas democráticas son desde el punto de vista del enfoque de desarrollo humano (*HDA*) el camino más eficiente para expandir las “capacidades” de los individuos en términos de libertad e integración (véase Fukuda-Parr, 2003, 12) y permitir a su vez una acumulación de “capital social” (véase Putnam: 1993, cap. VI).

El esquema de consideraciones sintetizado en el cuadro VII, a continuación, evidencia que las fortalezas del programa se caracterizan por sus alcances de carácter regional, por sus objetivos claros, y por su misma duración. Una organización que ha conseguido reunirse cada mes, en una comunidad diferente, durante doce años consecutivos, tiene que ser una organización consolidada en términos de “capital social”. La forma de organización social propia de las comunidades basada en sus instituciones comunitarias como las Asambleas, los cargos, cuya duración es de un año, obliga a las autoridades a informar cabal y puntualmente de todo lo que ocurra en la organización para que las siguientes autoridades, cuando asuman sus funciones como representantes de la comunidad, le den continuidad y la comunidad siga participando en la organización. Esta característica juega un papel de primer orden en la manutención de esta organización regional. En términos de nuestro análisis esta experiencia constituye un caso de desarrollo endógeno, es decir propulsado por la comunidad y cuya integración con respecto al “capital social” acumulado es producto de varias generaciones de trabajo. De las cinco experiencias aquí analizadas es ésta la que representa la combinación más clara de “capital social” aunado a “expansión de capacidades” en el sentido amplio de su concepción.

Empero, los límites de la experiencia tienen que ver con que los municipios que conforman el Sector Zoogocho dependen en gran medida de recursos monetarios provenientes de las participaciones presupuestales y de los apoyos que las dependencias

gubernamentales les asignan, pues carecen de otros ingresos, salvo los que les envían los migrantes, lo que provoca que sus acciones avancen en función a la capacidad de cogestión de sus actores.

Cuadro VII. Evaluación del programa “Desarrollo Regional” a partir del esquema de propuesta “integradora”.

Elementos de la “integración” y operacionalización de la combinación de enfoques de Sen y Putnam	Características específicas de la experiencia del Sector Zoogocho, Oaxaca.
“Mini-públicos” involucrados	Aspectos evaluativos: atención de prioridades y asociación regional. Aspectos de agencia: Asambleas Regionales, Mesa Directiva y uso del tequio.
Participantes	Comunidades del Sector en su conjunto.
Sujetos de deliberación	Infraestructura, educación, ecología, producción rural y defensa cultural.
Criterios empleados	Votación y priorización de necesidades de las comunidades. Predominancia de las costumbres locales, uso del tequio.
Reuniones	Periódicas.
Delegación de atributos y capacidades (<i>Empowerment</i>)	Alto, ya que las decisiones estratégicas las toma la comunidad misma y sus representantes en las Asambleas.
Riesgos y conflictos	Bajos, ya que los conflictos son resueltos mediante la deliberación comunitaria.
Control (<i>Monitoring</i>)	Control ejercido por la comunidad.

Fuente: elaboración propia.

Cabe resaltar, además, que este tipo de organización es muy característica de una región con fuertes tradiciones indígenas. En dicha organización regional existe un espíritu de participación ciudadana con mecanismos de gestión, donde las autoridades se someten a la autocrítica de sus pares en beneficio de la totalidad de la población involucrada. Algo que es muy difícil de tejer en municipios con menores vínculos socioculturales pero que nos permite ver claramente cómo se puede construir en pequeñas comunidades rurales con cierta proximidad geográfica un canal no solamente de relaciones intergubernamentales sino de ciudadanos “agentes” de su propio desarrollo basado los lazos comunitarios.

VIII. Presupuestos Participativos: la experiencias de Porto Alegre, Brasil

La modalidad de Presupuestos Participativos ha sabido encontrar cauce en algunas experiencias en Latinoamérica, las cuales reflejan una forma de innovación en el trabajo conjunto de la ciudadanía y los gobiernos locales. La experiencia de Presupuesto Participativo de Porto Alegre, en el estado *Rio Grande do Sul*, Brasil, iniciada formalmente en 1989, es fuente de inspiración para muchos municipios y gobiernos locales no solamente en Brasil sino en el resto del continente.

Se buscará, en este capítulo interpretar la experiencia de Porto Alegre para analizar sus implicaciones en cuanto a participación ciudadana y desarrollo local con el objetivo de determinar si se está hablando de un tipo de desarrollo inducido o endógeno.

La experiencia se inició en 1989, cuando el *prefeito* (presidente municipal) Tarso Genro puso formalmente en marcha el programa de Presupuesto Participativo en la ciudad de Porto Alegre, capital del estado *Rio Grande do Sul* en el sur de Brasil, una ciudad de

aproximadamente 1 millón 300 mil habitantes, situada en una zona metropolitana de alrededor de 3 millones de personas.

Una de las características de la región metropolitana en la que se encuentra Porto Alegre es, al igual que la mayoría de las grandes ciudades en Latinoamérica, el crecimiento poblacional desmedido en las últimas épocas, factor que junto con una acentuada tendencia a la concentración de ingresos, generó una gran inestabilidad y dejó a una gran capa de la población en las zonas periféricas sin los mínimos servicios de infraestructura básica, como energía eléctrica, agua potable y drenaje.

Esta tendencia de crecimiento demográfico acelerado ha sido notoria y de alguna manera inevitable en las últimas décadas en América Latina, ello debido a muchos factores entre los cuales destacan la incapacidad de los sectores productivos domésticos de absorber mano de obra desempleada proveniente de los sectores rurales, la falta de competitividad de las economías regionales y los procesos de ajuste estructurales que han provocado fuertes cifras de desempleo en los sectores más bajos de la población en diversos países del continente.

Ante estos escenarios, las migraciones hacia las grandes ciudades y sus zonas periféricas han transformado y muchas veces minado la dinámica social, una situación que ha dejado en los márgenes de la sociedad a grandes capas de ciudadanos. En el período que va de 1940 a 1980 la población de Porto Alegre creció a una tasa anual del 5%, lo que dio lugar a la aparición de asentamientos emergentes y altamente precarios (véase Avritzer, 2000). Sin embargo, Porto Alegre ha sido la excepción en otro aspecto, la forma de buscar una salida a la precariedad y el caos urbano que el crecimiento acelerado ha implicado.

Para el año 1989, la ciudad enfrentaba de acuerdo con Avritzer (2000) un desequilibrio financiero y administrativo de naturaleza estructural, los ingresos propios, es

decir, la autonomía financiera del ayuntamiento, no alcanzaban para cubrir la mínima parte de las obras requeridas para equilibrar el crecimiento demográfico de la ciudad. Como lo expresa el mismo autor (véase Avritzer, 2000), el ayuntamiento era totalmente incapaz de comenzar a pagar la deuda social contraída con la inmensa cantidad de ciudadanos que vivían en la miseria.

Frente a esta penosa y compleja situación, el presidente municipal Tarso Genro y sus colaboradores, decidieron buscar una salida poco convencional, recurrir a la ciudadanía para que, en conjunto, se buscaran soluciones a problemas estructurales de Porto Alegre. Precisamente, una de las principales virtudes de las autoridades municipales fue potenciar y de alguna manera formalizar las tradiciones pre-existentes de redes comunitarias que antaño habían surgido frente al olvido y la falta de representación en gobiernos centralistas, autoritarios y sobre todo “clientelistas” en Brasil.

El programa de Presupuesto Participativo, introducido por el partido de los Trabajadores (PT), emerge entonces como un proceso de deliberación pública sobre la asignación de una parte del presupuesto y se constituye como una respuesta a la situación de pobreza humana de las ciudades de Brasil. Peter Spink³¹ considera que el gran avance del programa iniciado en Porto Alegre ha sido en términos del funcionamiento y del proceso de decisión involucrado, una modalidad para el 2005 que se ha extendido ya a 120 ayuntamientos de Brasil.

El programa supone varias fases en el proceso de decisión y aprobación, así, el proceso tiene dos Rondas importantes, las cuales constituyen los momentos y espacios que comprenden los “mini-públicos” en este caso. La primera de ellas inicia en marzo y se

³¹ Peter Spink fue entrevistado personalmente en una visita efectuada a la Fundação Getulio Vargas de Sao Paulo el 05-07-2005, una entrevista realizada especialmente para este trabajo.

corresponde con consultas y rendición de cuentas con respecto al año anterior, etapa en la cual se eligen los delegados de cada barrio y área temática³² lo cual permite un debate más ordenado y focalizado sobre los problemas sectoriales. Hasta comienzo de junio se llevan a cabo Rondas Intermedias, en las cuales se discuten propuestas, prioridades en cientos de asambleas y reuniones, un proceso que se complementa con la ayuda de equipos técnicos quienes proporcionan información y alimentan la discusión con argumentos.

La Segunda Ronda se efectúa entre junio y julio, aspectos todos estos, que se refiere bajo las consideraciones de Cunill Grau, al momento de participación en cuanto a periodicidad. En esta Ronda se eligen de forma directa para cada región y áreas temáticas, 2 consejeros titulares y suplentes para conformar el Consejo de Presupuesto Participativo. En total, se eligen 32 consejeros titulares y 10 para las áreas temáticas, un proceso en el cual las autoridades municipales mediante el *Gabinete de la Prefeitura Municipal* (GAPLAN) proporciona información sobre el estado de los recursos, momento a partir del cual se inicia formalmente la discusión y asignación del presupuesto, y que nos indica para nuestro análisis quiénes efectivamente tienen la voz y el voto principal en el proceso. La elaboración misma del presupuesto definitivo conlleva una matriz presupuestaria de carácter indicativo presentada por el GAPLAN en función de la información obtenida y de acuerdo a un esquema de puntaje sobre las prioridades de cada región. Sobre este punto es relevante mencionar que dos son los criterios rectores para la asignación de prioridades: el grado de necesidad en cuanto al acceso a un bien público y la cantidad de población del

³² El municipio se halla dividido en 16 regiones, cada una de las cuales comprende varios barrios de la ciudad. Asimismo se han constituido 5 plenarios temáticos que facilitan el debate sectorial, los temas, que de acuerdo con Cunill Grau serían los objetos de deliberación, son:

- i) Transporte y Circulación
- ii) Desarrollo Económico y Tributación
- iii) Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano
- iv) Salud y Asistencia Social
- v) Educación, Cultura y Esparcimiento

barrio y/o región determinado, criterios que se discutirán más adelante, pero que de ante mano evidencian en términos de Cunill Grau cómo se trabaja.

El Consejo de Presupuesto Participativo (CPP) se integra entonces por los 32 delegados de regiones, 10 de áreas temáticas, 1 representante de la Asociación de Moradores de Porto Alegre, y 1 representante del Sindicato de Municipales, lo que hace un total de 44 miembros. Luego de presentar un cronograma de actividades y después de recibir capacitación se entrega al gobierno municipal una matriz resultante del proceso de deliberación. Posteriormente, el gobierno municipal entrega al Consejo una nueva matriz en septiembre, la cual tiene como referencia las prioridades determinadas en las Rondas anteriores y se ajusta solamente en función de los recursos previstos para el año siguiente. Después de la última revisión del Consejo el GAPLAN redacta y entrega antes del 30 de septiembre la propuesta presupuestaria a la Cámara Legislativa para su aprobación definitiva a más tardar el 30 de noviembre. A partir de ahí y hasta el 31 de diciembre se elabora el plan de inversiones específicas para las regiones como resultado de la aprobación del presupuesto. Como se observa, el proceso entero es muy largo e involucra mucha discusión, deliberación y revisión, un proceso de aprendizaje complejo y largo, pero que ha permitido incorporar algunas demandas ciudadanas, otrora inatendidas, a la agenda pública de una manera autónoma.

El caso de Porto Alegre, no puede ser explicado sin hacer mención a la forma en que los las asociaciones de vecinos de la ciudad encontraron eco y canalización de sus necesidades. Como se sostuvo en el marco teórico del trabajo, entre los más desfavorecidos hay muchos elementos ausentes como educación, justicia, apoyo familiar y comunitario, y sobre todo voz en las instituciones (véase Sen, 1998), condiciones que durante mucho tiempo han aislado a grandes capas de la población en Brasil y que llevaron

a situaciones de exclusión en las grandes urbes. Por otra parte, el enfoque inspirado en la acumulación de “capital social” (véase Putnam: 1993, cap. VI) enfatiza al involucramiento cívico como detonador del progreso socio-económico. Ambos enfoques se entremezclan en alguna medida en la experiencia de Porto Alegre, la pregunta es entonces, de qué tipo de desarrollo estamos hablando: ¿endógeno o inducido por las autoridades locales? ¿basado en la expansión de las capacidades individuales como lo propugna Sen o en la construcción de redes comunitarias?

La primera pregunta parecería orientarse hacia una respuesta que identificaría al Partido de los Trabajadores y al *prefeito* elegido en 1989 como los impulsores del programa Presupuesto Participativo. Por ende, se podría hablar de un tipo de desarrollo inducido. Empero, como afirma Avritzer (2000), las asociaciones de vecinos florecieron en masa a fines de los años 70 en las grandes urbes de Brasil como una reacción asociativa frente al olvido de los regímenes autoritarios. En Río de Janeiro 166 asociaciones de vecinos se formaron entre 1979 y 1981, en Belo Horizonte 80% de las asociaciones hoy existentes se crearon en la década de los 80, y si bien no hay datos precisos para Porto Alegre, la tendencia ha sido igual (véase Avritzer: 2000, 6). Por consiguiente, podemos inferir dos reflexiones importantes para analizar los efectos del desarrollo generado por el programa Presupuesto Participativo. En primer lugar, en Porto Alegre existían antes del programa fuertes tradiciones de organización comunitaria, especialmente en las zonas marginadas, en segundo, las autoridades de la *Prefeitura* dieron un paso importante en la inclusión de esas tradiciones que, cabe aclararlo, solo se involucran en una pequeña parte del proceso de toma de decisiones de la ciudad ya que el porcentaje total sometido a discusión ciudadana no ha superado históricamente el 4% del presupuesto total. Con lo cual hay elementos de un desarrollo inducido con el determinante de que las estructuras pre-existentes permitieron

detonar un proceso de participación activa. Para las asociaciones de vecinos este proceso representa un modo de desarrollo endógeno, pero, aún no queda claro si todos los ciudadanos pueden tener voto y representación en las decisiones públicas de sus barrios ya que una de los requisitos para votar es estar afiliado a alguna asociación, lo cual se presenta a riesgos de captura.

Con esta consideración y suponiendo que no hay captura en el mejor de los casos, el sistema de Presupuesto Participativo combina, en su dinámica de participación, la formación de redes comunitarias con el concepto de “agencia” en aquellos casos de los ciudadanos vinculados a las asociaciones. A su vez, en términos de Sen (1998) la voz y el voto amplían las opciones de vida de los individuos que participan en el proceso presupuestario ya que no sólo trabajan para mejorar sus condiciones de vida sino que se insertan en la vida cívica y social de la comunidad. Sin embargo, no sabemos si el proceso alcanza a ciudadanos que no se encuentran afiliados a las asociaciones, o a aquellos que no tiene simplemente tiempo para pasar horas discutiendo en algunos casos prioridades que ni siquiera los atañen.

En una entrevista publicada on-line por *Governance International* a funcionarios de la *Prefeitura* de Porto Alegre³³ el éxito de la experiencia se estima por haber pasado de discusiones en torno a la infraestructura de base hacia políticas sociales como educación y salud. Así, la creciente popularidad del programa Presupuesto Participativo ha sido entendida por la clase política de Porto Alegre dado que, como se afirma en la entrevista, en las elecciones del 2000 sólo el PT prometió profundizar esta modalidad de presupuesto, mientras que en las elecciones del 2004 los cuatro candidatos de los diferente partidos se

³³ Los funcionarios entrevistados fueron Assis Brasil, ex coordinador de las relaciones con la comunidad, y Andre Passos Cordeiro, ex coordinador general del gabinete de planeación (GAPLAN). Ambos fueron funcionarios hasta junio de 2004. La entrevista se encuentra en la pag. www.governanceinternational.org

comprometieron en sus campañas a dar continuidad al programa. Lo cual puede, a su vez, llevar a posibles compromisos meramente políticos que se entretejen entre asociaciones y partidos político. No obstante, algunas decisiones que han superado o al menos han estado desligadas de “capturas” han mejorado el concepto de “agencia” de la forma de trabajar en los barrios que más han internalizado el “capital social positivo” del proceso.

La primera conclusión preliminar de este apartado indica que si bien hubo efectivamente un proceso de inducción por parte de las autoridades, la dinámica de trabajo que se ha gestado en Porto Alegre responde, como afirma Peter Spink³⁴, a un tipo de desarrollo endógeno impulsado por las asociaciones de vecinos en coordinación con las autoridades locales en los casos donde no hay “capturas”. Ejemplo de ello es que en Porto Alegre existía desde los años 80 una federación de asociaciones de vecinos denominada Uampa con fuerte tradición de trabajos comunitarios (véase Avritzer: 2000: 17). Además, según Baierle, cuando el PT ganó las elecciones de 1989 había una fuerte presión de los movimientos populares para incidir y formar parte del proceso de decisión de obras en los barrios marginados (véase Baierle en Avritzer: 2000: 17).

Ahora bien, como se mencionara a lo largo de todo el trabajo, otra de las reflexiones que nos inspira esta experiencia tienen que ver con la “expansión de las capacidades” de los individuos y con la acumulación de “capital social”. En términos de Sen (2004) para el análisis de políticas públicas, si nos referimos al “alcance” en el caso de Porto Alegre, es decir, a quiénes efectivamente se vieron beneficiados por la implantación del programa Presupuesto Participativo, si bien no se puede decir que los ciudadanos en su totalidad han mejorado sus condiciones, en última instancia, fueron los sectores pobres representados en las asociaciones de vecinos en forma directa, otrora relegados por las autoridades locales,

³⁴ Opinión proporcionada en la entrevista personal del 05-07-2005.

quienes más pudieron “expandir sus capacidades”, y en forma indirecta, los ciudadanos que por contagio vieron mejorar las condiciones de infraestructura de sus calles y barrios. A modo de ejemplo, el cuadro VIII ³⁵ que se presenta a continuación sirve para ilustrar la manera de asignación de las tareas de pavimentación de calles en las áreas urbanas.

Los criterios de priorización y asignación de partidas presupuestales son el mejor ejemplo para distinguir y de alguna suerte medir el “alcance” del programa Presupuesto Participativo. Los criterios mencionados son dos, el primero y más importante es el acceso previo al bien público en cuestión, y el segundo es la densidad poblacional, es decir, el número de habitantes de la región. El primer criterio corresponde la introducción del componente de equidad en la modalidad de Presupuesto Participativo, como se observa en el cuadro V en algunas regiones la necesidad del bien público no alcanza el 1% mientras que en otras supera el 80%. Es por ello, que la asignación del presupuesto opera en forma inversa, entra más sea la necesidad y más alto el rezago más alta es la prioridad de trabajar en esa región. Por lo tanto, el “alcance” del Presupuesto Participativo contempla en principio a los ciudadanos de las regiones más marginadas.

Encuestas y sondeos de opinión recabados por una consultora denominada META indican que en 2003, de las 600 personas consultadas un 88% pensaban que el programa Presupuesto Participativo era útil para la comunidad en tanto que un 11.5% pensaba que el programa era innecesario³⁶.

³⁵ Si bien los datos del cuadro V son del año 1996, los mismos sirven para analizar los criterios de priorización que han sido usados desde el comienzo en el programa de Porto Alegre.

³⁶ Las fuentes de los datos se encuentran en: www.governanceinternational.org

Cuadro VIII. Distribución del asfalto en las regiones de Porto Alegre en 1996

Región	Calles pavimentadas (en metros)	Necesidad de pavimentación (Criterio 1)	Población total (Criterio 2)	Nivel de necesidad
01	3,930	11,810	4.3%	75%
02	101,202	8,337	NA	7.6%
03	118,520	23,030	6.5%	16.2%
04	32,100	57,710	8.7%	64.2%
05	105,392	27,298	7.6%	20.5%
06	40,510	24,790	7.2%	37.9%
07	104,586	33,394	8.0%	24.2%
08	65,379	17,080	4.3%	20.7%
09	46,935	31,290	7.6%	40.1%
10	44,000	12,950	5.4%	22.7%
11	28,470	4,540	5.4%	13.7%
12	120,480	53,640	8.3%	30.8%
13	32,280	151,010	9.8%	82.3%
14	213,530	6,350	5.0%	2.89%
15	112,630	24,255	6.9%	17.7%
16	348,675	2,095	4.3%	0.6%
Total	1,516,524	489,579		

Fuente: POA 1996 en Avritzer 2000

Otro ejemplo importante de dicho “alcance” y de la evolución de la cobertura que se ha alcanzado en Porto Alegre se presenta en el cuadro IX. La evidencia que nos proporciona el cuadro IX es clara respecto de los avances en el acceso a un bien público. Ahora, la pregunta que surge inmediatamente tiene que ver, en términos de Sen (2004), con la “apropiación” de la experiencia, es decir con la identificación de los actores que apostaron por el camino elegido. Una respuesta que tiene en primer lugar al PT y las

asociaciones de vecinos de Porto Alegre, pero que de acuerdo con reciente datos disponibles sobre el nivel de participación, se estima que en el 2002 alrededor de 50 mil personas participaron en las rondas de discusión de ese año.

Cuadro IX- Cambios en el acceso a calles pavimentadas en el período 1995-1999

Región	Población Total	Nivel de necesidad en 1995	Pavimentación total realizada (en metros)	Nivel de necesidad en 1999
04	8.7%	64.2%	7,218	55.9%
05	7.6%	20.5%	7,208	15.3%
07	8.0%	24.2%	10,283	18.9%
08	4.3%	20.7%	9,081	10.9%
11	5.4%	13.7%	3,370	4.1%
16	4.3%	0.6%	955	0.3%

Fuente: POA en Avritzer 2000

Esta tendencia a la participación ha hecho que la hegemonía inicial del PT haya disminuido dado que en los primeros años el nivel de participación fue estimado como bajo, especialmente en las regiones donde no existía una tradición previa de asociaciones vecinales como Restinga, Glórias, Ilhas y Humaitá, ello en parte debido a las posibles dudas en cuanto a la capacidad del proceso para la entrega y prestación de servicios públicos. Paulatinamente, el grado de participación ha ido cediendo hacia una “apropiación” más profunda de la ciudadanía³⁷.

La efectividad de los primeros años fue un detonante que indujo los incrementos en la participación ciudadana, así como el proceso deliberativo empleado en las rondas de cada

³⁷ Véase la entrevista a Assis Brasil, ex coordinador de las relaciones con la comunidad, y Andre Passos Cordeiro, ex coordinador general del gabinete de planeación (GAPLAN) en www.governanceinternational.org

sesión, un elemento que envuelve a la dimensión de “amplitud”, es decir, los canales seleccionados para alcanzar los fines deseados, un matiz en el que el programa Presupuesto Participativo ha vinculado estrechamente los procesos deliberativos y la participación ciudadana, algo que, quizás, no podría lograrse sin la formación de las asociaciones que en él trabajan. Precisamente, ésta es la combinación más clara entre el enfoque de Amartya Sen y Robert Putnam en el sentido positivo, y suponiendo un escenario exento de capturas, de una “la amplitud” que en términos de Sen (2004) se cristaliza mediante la sustentación de la participación ciudadana en las redes civiles donde Uampa reúne en su núcleo a las asociaciones de vecinos y les proporciona dos representantes en los Consejos del proceso, pero, que en el peor de los escenarios puede ser motivo de “captura” y en caso de viciarse el proceso se puede recaer en una formación de “capital social negativo” y solamente “expansión de capacidades” de unos cuantos privilegiados dentro de los miembros de las asociaciones. La clave para evitar ello son los procesos de rendición de cuentas y la constante rotación en los consejeros que trabajan en el Consejo de GAPLAN.

El análisis se presenta en el cuadro X a continuación, así como el análisis del caso evidencian que la “expansión de las capacidades” se expresa, con las salvedades y consideraciones indicadas, por la voz y el voto en las rondas del programa en los casos en los que la rotación de los consejeros de representación es alta, así como por la elección de las prioridades locales, lo cual permite fortalecer el concepto de “agencia” y fomenta una acumulación del “capital social” en aquellos casos en que las asociaciones integradas al programa tejen un aprendizaje que permite unificar a la comunidad en torno a una nueva forma de cogestión.

Cuadro X. Análisis del programa “Presupuesto Participativo” a partir del esquema de propuesta “integradora”.

Elementos de la “integración” y operacionalización de la combinación de enfoques de Sen y Putnam	Características específicas de la experiencia de Porto Alegre, Brasil.
“Mini-públicos” involucrados	Aspectos de evaluativos: Sistema de presupuesto participativo. Aspectos de agencia: Rondas de decisión, mecanismos de votación y priorización de necesidades locales. Redes principales: Asociaciones de vecinos
Participantes	Asociaciones civiles, ciudadanos y ayuntamiento.
Sujetos de deliberación	Prioridades locales, áreas temáticas.
Criterios empleados	Votación y priorización de necesidades de las comunidades.
Reuniones	Descentralizadas y periódicas.
Delegación de atributos y capacidades (<i>Empowerment</i>)	Alto en cuanto a participación, bajo en relación a los porcentajes librados a discusión.
Riesgos y conflictos	Altos, altos riesgos de captura.
Control (<i>Monitoring</i>)	Moderado, ejercido por la comunidad.

Fuente: elaboración propia.

Una conclusión importante es que, si bien el programa de Presupuesto Participativo comenzó por un tipo de desarrollo inducido, la experiencia ha ido dando pasos con el pasar de los años hacia forma de desarrollo endógeno que, sin embargo, no está de ninguna manera exenta de vicios y críticas.

Los grandes desafíos del programa siguen siendo la continuidad en el tiempo, la disminución de los riesgos de captura, los mecanismos de democracia interna y el aumento de los porcentajes sometidos a discusión. Si bien las promesas electorales de todos los

candidatos del 2004 lo incluían dentro de su agenda³⁸, el hecho que las prioridades ciudadanas se mezclen con los conocimientos técnicos del personal del ayuntamiento siempre puede ser un punto de fricción. Aquí, la clave es la consolidación de mecanismos que garanticen la democracia interna en las asociaciones como participes de la vida social, política y económica de ciudad y la zona metropolitana. En consecuencia, el argumento de Robert Putman acerca de la confianza como motor del involucramiento cívico que detona el desarrollo socio-económico tiene mucho sentido en el caso de Porto Alegre (véase Putnam: 1993, cap. VI). Por ahora, los aumentos en las tasas de participación indican que el proceso reviste de mayor confianza que en sus primeros años y demuestra el mayor interés de participación en un proceso complejo que puede dirigirse hacia la acumulación de “capital social positivo” si se logra mejorar los aspectos internos mencionados.

IX. La experiencia de Tlalpan, D.F.: ¿un caso de replicación fallida?

Muchas ciudades y municipios de Latinoamérica ha intentado adoptar la modalidad de Presupuesto Participativo en los últimos años, algunas experiencias como la de Belo Horizonte (véase Avrtizer, 2000), y Recife³⁹ en Brasil han sido, con sus debidas consideraciones, fructíferas. En otros lugares, como en Montevideo, Uruguay; Rosario, Argentina; y Villa el Salvador, Perú, los intentos han encontrado eco en la población y han dado buenas señales (véase Yves Cabannes, 2004).

³⁸ Para el año 2005, las nuevas autoridades del ayuntamiento han mantenido en vigencia el programa. Al respecto Peter Spink, en la entrevista concedida, opina que los programas de presupuesto participativo se han constituido en Brasil como parte de la legitimidad de los ayuntamientos que inician un periodo de gobierno.

³⁹ Véase la entrevista con funcionarios de la Prefeitura de Porto Alegre en www.governanceinternacional.org

En México, la delegación capitalina de Tlalpan⁴⁰ puso en marcha en 2001 el programa “Hacia Presupuesto Participativo” (HPP) que, a pesar de buenos resultados, especialmente en el primer año⁴¹, no tuvo continuidad más allá del 2003, lo cual más que evidenciar los límites de este tipo de experiencias dejó lugar a una serie de consideraciones para tener en cuenta.

Tlalpan se caracteriza por ser la delegación más extensa del Distrito Federal, comprende casi el 7% de la población de la ciudad con aproximadamente 581,800 habitantes, posee un grado de marginación bajo y casi el 80% de su población se emplea en el sector terciario de la economía. Estas condiciones parecían ser propicias para implantar una modalidad participativa que vinculara a la ciudadanía con las decisiones de política pública en una delegación subdividida en 5 secciones electorales⁴².

Así, en el año 2001 las autoridades municipales instrumentaron una serie de acciones encaminadas a promover la cultura de la participación informada. El programa comenzó a operar por diferentes etapas, la primera denominada Mesas de Información donde se brindaba información y se invitaba a la población a los Talleres para la construcción de propuestas, etapa que implicó la instalación de 350 mesas en las cinco zonas de demarcación. A esta etapa se le sumó la actividad de asesoría permanente y sistemática durante el funcionamiento del programa, en la cual básicamente se asistía a los ciudadanos a llenar formatos para presentar propuestas.

Una de las características distintivas del programa de Tlalpan fueron los Equipos de Monitoreo, conformados por comités ciudadanos, encargados de realizar recorridos y

⁴⁰ La ciudad del Distrito Federal se divide en varias delegaciones, de las cuales Tlalpan es la más grande.

⁴¹ En el primer año participaron en Tlalpan 11,472 personas y en 2002 el número ascendió a 20,379, un 5,52% de ciudadanos en edad de ejercer sus derechos y obligaciones (fuente: CESEM).

⁴² Las secciones son: Centro Tlalpan, Villa Coapa, Héroes de Padierna, Ajusco Medio y Zona Pueblos.

diagnósticos para la etapa siguiente, la denominada Entrega de Propuestas, el momento en donde los trabajos comenzaban a cristalizarse mediante la selección de aquellas propuestas que cumplieran con requisitos técnicos, normativos y presupuestales, para ser sometidas a urnas. En la etapa siguiente, las Asambleas Informativas, se presentaban los resultados del proceso de votación, para luego integrar las propuestas finales y entregarlas al jefe de gobierno de la ciudad de México y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Finalmente, previos ajustes, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encargaba, como es su función, de aprobar el programa operativo de la Administración Pública del Distrito Federal.

No obstante, las etapas no concluían ahí dado que el programa contemplaba un proceso dedicado a la rendición de cuentas para informar los resultados y los pasos a seguir en relación con las propuestas presentadas por la ciudadanía. El análisis de los impactos que tuvo el programa de Tlalpán deja en claro que en 2001 y 2002, especialmente en éste último, el entusiasmo de la ciudadanía acompañó la iniciativa. A las reuniones de información sobre el programa asistieron más de 1,100 personas entre comités vecinales, organizaciones civiles, partidos políticos y ciudadanos. A las mesas informativas acudieron 10,925 vecinos, se recibieron 8,234 propuestas ciudadanas sobre obras, y a los talleres asistieron 623 personas⁴³. Asimismo, se lograron formar en el 2001, 5 equipos de monitoreo, uno por cada zona, con la adhesión de 183 vecinos.

Ahora bien, la consolidación del programa no fue posible más allá del 2003 ya que en principio no pudo conseguir la inercia necesaria para mantenerse y perdurar frente al cambio de gobierno en la delegación. Es importante tener en cuenta que el primer año del

⁴³ Fuente: datos extraídos del estudio de caso del programa que se presentó en el Premio Gobierno y Gestión Local que organizan el CIDE y la Fundación Ford.

programa se había asignado un 17% del presupuesto de la delegación al presupuesto participativo, un porcentaje muy superior al de Porto Alegre, y se esperaba que el monto fuera ascendiendo a un 40%. Estos montos eran de por sí altos dado que reducían la capacidad de la delegación para emprender obras de carácter inter-regional, es decir obras que traspasaran las demarcaciones de Tlalpan pero dotaban de una gran capacidad de decisión a la ciudadanía. Esta constituye una gran diferencia con el caso de Porto Alegre, en el cual se implementó para toda la metrópoli, dividida en 16 regiones, el programa de Presupuesto Participativo con el aliciente que el porcentaje asignado a discusión ciudadana era mucho menor.

La delegación de Tlalpan, vista desde la comparación con Porto Alegre, constituiría una sola región, con lo cual el impacto del presupuesto participativo en el total de regiones (delegaciones) del Distrito Federal era minúsculo en relación al impacto que éste tuvo en Porto Alegre en conjunto⁴⁴, sobre todo por el hecho que muchas decisiones de la delegación de Tlalpan tuvieron dificultades en encontrar eco en el gobierno del Distrito Federal .

Otra gran diferencia con Porto Alegre, inmediatamente desprendida del punto anterior, es que el programa HPP nació y se desarrolló a partir de las ideas del delegado de Tlalpan, Gilberto López y Rivas, quien a principios de su mandato pertenecía al PRD pero antes de terminar su mandato renunció a tal afiliación política. El punto aquí es que en el caso de Porto Alegre el programa fue implantado por el Jefe de Gobierno del ayuntamiento (*prefeitura*) para todas las regiones de la metrópoli, algo que para encontrar una similitud hubiera equivalido a la promoción de un programa por parte del gobierno del D.F. en

⁴⁴ Este argumento tiene dos aristas, la primera es la expuesta en el documento, la otra sería que no es lo mismo implantar un sistema de presupuesto participativo en un área metropolitana de 3 millones de habitantes donde existían fuertes tradiciones de asociaciones vecinales a un área metropolitana como la del D.F. que cuenta con alrededor de 22 millones de habitantes y con asociaciones de vecinos aisladas.

conjunto. Por ende, el apoyo político que tuvo la experiencia de Brasil fue de inicio mucho mayor a la de Tlalpan.

Una conclusión preliminar sobre la que ya alertaban observadores del programa de Tlalpan⁴⁵ es que la institucionalización de programas innovadores a nivel local deben superar ciertos obstáculos entre los cuales se encuentran:

- El tiempo: cuando un programa nace bajo una propuesta de una administración, es fundamental que ante el cambio de gobierno, ya sea de otro o del mismo partido (en este caso el PRD) se pueda continuar con el trabajo iniciado. Como vemos, este no fue el caso del programa HPP de Tlalpan, ya que su continuidad no fue respaldada. Efectivamente, la institucionalización en la delegación de Tlalpan no se hizo posible con la toma de poder del siguiente delegado, Carlos Imaz.
- El personaje central: como advertían los observadores del *Premio Gobierno y Gestión Local* en ocasiones los programas surgen y terminan con el período de funciones de su fundador, motivo por el cual resulta vital traspasar esa frontera temporal. Desafortunadamente, el esfuerzo del fundador del programa HPP, Gilberto López y Rivas, terminó en el vacío.
- La viabilidad jurídica, social y política, en este sentido los observadores mencionados advertían sobre la necesidad de un respaldo (sobre todo político) del programa HPP de instancias diferentes a las delegacionales, un aspecto que, como se mencionara anteriormente, es una de las grandes diferencias con Porto Alegre.

⁴⁵ Los observadores del estudio de caso presentado en el libro *Gobiernos Locales Trabajando* de los programas finalistas del *Premio Gobierno y Gestión Local* del CIDE y la Fundación Ford fueron Gilberto García Vázquez y Mauricio López González.

Sobre la base de estas observaciones *ex ante*, una serie de reflexiones *ex post* a partir de la experiencia del CESEM⁴⁶ en el apoyo brindado al programa HPP⁴⁷ permite vislumbrar que la no institucionalización del programa HPP se debió a varios factores, muchos de los cuales tienen que ver con las limitaciones que mencionaron los observadores del Premio Gobierno y Gestión Local.

Los principales obstáculos detectados por el CESEM pueden dividirse en factores observables y estructurales. Los observables tienen que ver con las limitaciones legales, políticas y sociales durante el funcionamiento del programa como la actitud de los funcionarios burócratas de miedo y recelo a la participación a la ciudadanía, sobre todo en el tema de los recursos públicos financieros, bajo las consideraciones de Cunill Grau y Fung obstáculos a las dimensiones de quiénes y cómo participan así como a los objetos de deliberación⁴⁸. Entre los obstáculos de carácter estructural prevalecieron en distintas etapas, la corrupción, el centralismo decisional, y el clientelismo, en términos de Putnam “capital social negativo”.

De acuerdo con Dioniso B. Córdova⁴⁹, un factor que influyó para la no institucionalización de HPP fue la falta de leyes que dieran cobijo a las iniciativas ciudadanas. Según el mismo, la legislación no da garantía para la participación ciudadana ni permite su permanencia más allá de un mandato. Es por ello, que en México, la participación ciudadana, depende en gran medida de la voluntad política de quien gobierna en el momento. Sin embargo, una de las principales reflexiones del CESEM es que si bien

⁴⁶ Centro de Estudios Municipales.

⁴⁷ Las personas del CESEM consultadas para este trabajo fueron, Carlos Rodríguez Waleños y Dionisio Bernardo Córdova Tello, éste último fue participante como integrante del CESEM, durante los tres años de la práctica, en reuniones de trabajo con el equipo de gobierno así como en los eventos de capacitación a los ciudadanos

⁴⁸ Aspecto constatado por el CESEM en su involucramiento en el programa.

⁴⁹ Consultado especialmente para este trabajo.

la participación ciudadana debe ser respaldada en leyes, ello no es lo único a tomar en cuenta para que una experiencia o práctica exitosa como HPP permanezca o no. Es decir, el problema de la institucionalización de buenas prácticas ciudadanas no es, en realidad, solamente un asunto de leyes.

De hecho, en el D.F. hay una Ley de Participación Ciudadana, lo que significa un avance, pero al mismo tiempo hay que señalar que es insuficiente. La situación jurídica del D.F., de acuerdo con representante del CECEM entrevistado, es en general *sui generis*, de modo tal que esto también hace más problemática la generación de participación de la ciudadanía. Un ejemplo de ello es que, el delegado no tiene ninguna instancia pública de contrapeso en las delegaciones del D.F., como lo pudiera ser el cabildo en los municipios.

En el caso específico de Tlalpan, donde existía una voluntad ciudadana de participación, los ciudadanos tlalpenses, en el tercer año (2003), ya estaban viendo la forma de dialogar con la Asamblea del D.F. para que el programa continuara, y concretamente para darle aval al Consejo Ciudadano. En la experiencia de HPP se intentó formar en el tercer año, un Consejo Ciudadano Tlalpense, como un mecanismo para la institucionalización del HPP. Para ello se tuvo una primera asamblea, cuyo objetivo fue la de constituirse como tal, con presencia de ciudadanos y del Delegado Gilberto Lopez y Rivas. No hubo tiempo para integrar y fortalecer esta propuesta del Consejo ya que el período del delegado llegó a su fin y no se continuó con el esfuerzo pero demuestran que ya empezaba a movilizarse una ciudadanía más activa, un paso importante en la formación de “capital social”.

Las nuevas autoridades, también del PRD, desconocieron dicho Consejo así como el proceso entero. Es decir, las nuevas autoridades delegacionales no tuvieron voluntad política para darle continuidad a lo que se había logrado en cuanto a la participación

ciudadana con HPP. En el equipo anterior de gobierno, Dionisio B. Córdova como representante del CESEM, relata que no todo el equipo estaba convencido de dicha estrategia, de hecho, uno de los problemas internos al equipo era la lucha entre administradores o técnicos y los políticos⁵⁰. Con lo cual se infiere que es necesario una voluntad política no solo de la autoridad máxima, sino también de los mandos medios.

Empero, vale señalar que esa experiencia fue casi única en su modalidad, en el sentido que los ciudadanos priorizaban sobre parte del presupuesto de la delegación y que de ella pueden extraerse lecciones, como se planteara en la sección de las hipótesis de este trabajo, para otros municipios mexicanos. Entre las enseñanzas positivas es evidente que las consultas ciudadanas permiten conocer mejor las necesidades locales y que es posible al combinar la voluntad política y ciudadana, atender dichas demandas, bajo el enfoque de Sen (1998) dotar al ciudadano de voz en las instituciones. En términos de desarrollo humano, el involucramiento de los ciudadanos los hace partícipes de su propios medios y fines para mejorar su calidad de vida, uno de los argumentos centrales de Sen (1998, 2004).

La síntesis de las principales características de la experiencia de Tlalpan se agrupan en el cuadro XI. A partir del mismo surgen conclusiones extraídas a partir de la no continuidad del programa. El grado de homogeneidad de la población parece ser un factor importante para la cristalización de la participación ciudadana, en Porto Alegre la demarcación de las 16 regiones agrupa en buena o mala medida a grupos de un mismo sector social (véase Avritzer, 2000). En Tlalpan se vislumbraron diferentes tipos (grados o niveles) de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, desde aquella apática hasta la más activa y crítica; por ejemplo, ciudadanos escépticos, los activos clientelares, el equipo de monitoreo, comités de seguimiento de obras, los contralores ciudadanos, etc.

⁵⁰ A estos políticos Dionisio B. Córdova los denomina los “rudos”.

Había, de acuerdo con los representantes del CESEM, desde una ciudadanía ignorante de sus derechos hasta otra ciudadanía capacitada en la participación con capacitación técnica, legal y administrativa. Había, asimismo, desde ciudadanos no organizados hasta los integrantes de organizaciones históricas, urbanas, barriales y de los pueblos.

Cuadro XI. Evaluación del programa “Hacia un Presupuesto Participativo” a partir del esquema de propuesta “integradora”.

Elementos de la “integración” y operacionalización de la combinación de enfoques de Sen y Putnam	Características específicas de la experiencia de Tlalpan, México.
“Mini-públicos” involucrados	Aspectos evaluativos: Sistema de presupuesto participativo. Aspectos de agencia: Asambleas y Talleres de Trabajo. Menos presencia de asociaciones de vecinos en forma de redes que en Porto Alegre.
Participantes	Gran heterogeneidad en la agrupación la participación ciudadana. Apuesta hecha por la Delegación. Falta de coordinación con el gobierno del D.F.
Sujetos de deliberación	Obras e infraestructura local.
Criterios empleados	Votación y priorización de necesidades de las comunidades.
Reuniones	Descentralizadas y periódicas.
Delegación de atributos y capacidades (<i>Empowerment</i>)	Muy alto en relación al porcentaje delegado, muy bajo en la operación debido a las reticencias generadas y la falta de legislación que apoyara la iniciativa.
Riesgos y conflictos	Detonadores de la no continuidad del programa.
Control (<i>Monitoring</i>)	Disperso.

Fuente: elaboración propia.

No obstante, a pesar de la gran heterogeneidad de la delegación, una armonía entre los participantes comenzaba a crecer y a entusiasmar a la ciudadanía, lo cual nos sugiere dos cosas: por una lado, que una buena propuesta de involucramiento y participación ciudadana puede efectivamente encontrar eco en la ciudadanía capitalina, y que ello puede ayudar a la formación de “capital social” si la voluntad política no bloquea este tipo de iniciativas.

De acuerdo con el esquema de consideraciones y análisis propuesto en este trabajo, el programa de Tlalpan responde a un tipo de desarrollo inducido por las autoridades, en este caso específicamente del delegado y su plantel, junto con los equipo de trabajo que participaron en el programa. La secuencia que se vuelve a destacar en esta experiencia es la de la participación ciudadana como motor de redes y formación de “capital social”, un aspecto que empezó a engranarse en Tlalpan pero que fue desarticulado por las siguiente administración de la delegación. Este ímpetu por la participación ciudadana puede ser entendido como una apuesta por la formación de “capital social” ya que en la manera en la que empezó a operar el programa, si bien las áreas temáticas iniciales eran principalmente obras pequeñas y servicios, su lógica implicaba comenzar a formar una cultura de la participación, compromiso e involucramiento en problemas de la delegación, lo cual también denota un componente de la voz y el voto a los que Sen (1998) alude.

Un ejemplo de la heterogeneidad que se entremezcló en el funcionamiento del programa era la forma de trabajo en una de las zonas de Tlalpan, la de los Pueblos, en la que la priorización de obras no se hacía por votación sino en Asamblea, es decir, se respetó esa forma organizativa de decidir, en términos de Putnam el “capital social” preexistente acumulado, aspecto que no se daba en las otras zonas de la delegación. Se puede decir que

la participación de los tlalpenses durante la vigencia del programa fue desde aquellos que solamente participaban en la votación para priorizar las obras, hasta los que solo veían cosas que se hacían, pasando por aquellos que se involucraban en todo el proceso (información, capacitación, elaboración de propuestas, priorización, presupuestación y construcción). Se constató de acuerdo con el CESEM, que por ejemplo, los ciudadanos de medios y altos ingresos poco a poco se fueron involucrando en el programa. En el tercer año del programa, gente de zonas residenciales invitaban ya a otros ciudadanos a votar en la priorización, cosa que no sucedía al inicio, un ejemplo de que las cosas empezaba a marchar y que se estaba formando el sentido de “agencia”.

En cuanto a los factores que deben dar sustento a la organización de la ciudadanía para que se proteja formalmente a este tipo de iniciativas, las conversaciones con los representantes del CESEM y las inferencias de toda la reflexión de estas dos últimas secciones trabajo apuntan que los factores a considerar en este tipo de experiencias son:

- a. Voluntad política de autoridades (equipo) de incluir la participación ciudadana, es decir, modificar las actuales relaciones entre gobierno y sociedad. Voluntad política que debe traducirse en programas y presupuestos.
- b. Sociedad organizada: que implica en México hacerla; capacitarla; incluirla en las grandes decisiones (temática o territorialmente); respetando su autonomía pero también, promoviendo su participación; se trata de construir una ciudadanía que tenga lugar en espacios de toma de decisión. Es decir, construir el “capital social”, y en los casos en los que existe pero se encuentra disperso o sin eco, coadyuvar a su articulación como en el caso de la Zona de los Pueblos, en Tlalpan.

- c. La participación ciudadana deberá ir al margen de intereses de partido y de cacicazgos y de intereses privados (p.e. industria de la construcción).
- d. Construcción de una normatividad que dé marco a propuestas participativas, factor que puede ayudar a su institucionalización.

Todos estos factores atentaron contra las intenciones de las autoridades delegacionales de introducir y profundizar mecanismos de participación social, lo cual demuestra que la articulación de este tipo de iniciativas es bastante compleja y requiere de consideraciones importantes tanto es su diseño como en su operación. Sin embargo, la experiencia de Tlalpan a pesar de su discontinuidad, para el marco conceptual de este trabajo no deja de ser innovadora en su diseño así como durante su vigencia ya que procuró en su concepción una aproximación a un problema, el de las obras y servicios públicos en beneficio de la ciudadanía (ver Straface, 2002, 110). No podemos decir, empero, que sea un caso “exitoso” en cuanto a una institucionalización de sus propuestas, aspecto que no se pudo dar en Tlalpan debido a una decisión externa a la modalidad de participación que se estaba generado, pero sí podemos destacar que el programa generó una movilización participativa que deja importantes enseñanzas. En consecuencia, podemos extraer de este caso una importante reflexión: una experiencia como la de Tlalpan, en el cual no había importantes antecedentes de esquemas de participación ciudadana previos a la puesta en marcha de HPP, representa un caso en el cual el “capital social” acumulado no es lo suficientemente robusto para enmarcar una modalidad de “agencia” en las decisiones públicas, como sí lo es en el caso estudiado del Sector Zoogocho de Oaxaca. La importancia de un marco legal que cobije estas iniciativas es decisivo para evitar desarticulaciones ligadas a la reticencia política de dar continuidad formas de cogestión

entre la ciudadanía y el gobierno. De otra forma, estas modalidades quedan subordinadas a la voluntad y la decisión de nuevas autoridades ante cada cambio de administración a menos que el “capital social” acumulado sea lo suficientemente influyente como para ejercer presión en el buen sentido y mantener así en vigencia las instancias que lo representan.

X. Consideraciones Finales

Las preguntas planteadas al inicio y a lo largo del trabajo son varias y posiblemente no exista una respuesta contundente para cada una de ellas. Sin embargo, a partir del análisis y las reflexiones efectuadas algunas consideraciones importantes pueden esgrimirse.

La primera cuestión abordada en este trabajo, a saber la posibilidad de establecer una relación entre los enfoques de Amartya Sen y Robert Putnam no resulta ser sencilla. Hoy por hoy, los programas gubernamentales parecen apuntar hacia la focalización de los individuos y las familias como es el caso de OPORTUNIDADES en México, cuyos objetivos buscan incidir de manera directa en las capacidades y las reducciones de privaciones como se detallan en el Programa Institucional 2002-2006. Empero, la selección de las cinco experiencias innovadoras aquí analizadas en los cuales se vislumbra en distintos niveles y grados una combinación de “expansión de capacidades” y fortalecimiento del “capital social” con distintas secuencias en su desarrollo, sugieren que este tipo de programas más amplios en su concepción son factibles de prosperar y tienen una mayor potencialidad, especialmente en el espacio local.

Como conclusión principal de la discusión conceptual entre las ideas de “expansión de capacidades” por un lado y las de “capital social” por el otro, encontramos que éstas no

son contradictorias, sino que son más bien complementarias. La “expansión de las capacidades” conlleva dimensiones que además de las condiciones económicas, abarca aspectos de libertades y derechos fundamentales del individuo tales como acceso a la salud, educación, libertad de expresión, así como voz y voto en las instituciones (Sen: 1998). El concepto de “capital social” supone distintas redes de interacción comunitaria que comprenden además de vínculos instrumentales, lazos comunitarios y sentimientos de confianza y reciprocidad (Putnam: 1993). Estas ideas son plausibles de “integración” no solamente mediante esfuerzos conceptuales sino mediante mecanismos que consideren en su diseño y operación matices que involucren de manera conjunta una “expansión de las libertades y capacidades” de los individuos en un marco de redes comunitarias. Lo cual tiene una especial importancia para el diseño de políticas públicas de desarrollo local en los municipios mexicanos.

Desde el punto de vista de la “expansión de las capacidades” la complementariedad se da en el sentido que cuando las mayores oportunidades de desarrollo se acompañan en paralelo con una construcción de “capital social” positivo en tanto que redes y lazos comunitarios, ello refuerza los alcances de participación, interacción social, la voz y el voto en la vida social, es decir, dota de mayor “amplitud” las dimensiones de las “capacidades” y retroalimenta la expansión de las mismas.

Por el lado del “capital social”, la simple construcción y afianzamiento de redes y lazos no garantiza per se la “expansión de capacidades y libertades” de los individuos. La distinción entre “capital social” positivo y negativo tiene en este sentido una enorme importancia: la formación de redes y de cohesión interna en una sociedad, comunidad o bien asociación puede en el peor de los casos convertirse en “capital social negativo” si lo que predominan son las relaciones clientelistas, la corrupción y la desconfianza (ver

Putnam: 1993), algo que no se aleja demasiado de tradiciones autoritarias y patronazgos en muchos de los espacios locales de Latino América, especialmente en algunas de las esferas municipales mexicanas. Por lo tanto, la construcción y el fortalecimiento del “capital social positivo” sino se acompaña con mecanismos y espacios que posibiliten la ampliación de oportunidades y la expansión de las libertades de los individuos, no se está hablando de desarrollo social, y menos de desarrollo humano. La relación entre “capital social” positivo y “expansión de capacidades” es, en ese sentido, muy clara: el “capital social” positivo se alimenta y se fortalece con la “expansión de las capacidades” de sus individuos y sobre todo de su plena interacción entre sí.

Ahora bien, un diseño de un esquema de “integrador” de políticas públicas que pretenda una construcción o un fortalecimiento de “capital social positivo” en sintonía con una “expansión de las capacidades” de los individuos de la comunidad, debe abarcar múltiples consideraciones entre quiénes, cómo, cuándo, y dónde participan los ciudadanos como se detalla en el cuadro III del capítulo IV de este trabajo. Así, las experiencias innovadoras que procuren una solución o un acercamiento a problemas de la comunidad y que integren en su concepción el recurso a la participación ciudadana como principio de la mejor comprensión de los problemas públicos requieren de mecanismos que incentiven la construcción de la interacción comunitaria a mediano y largo plazo para no caer en relaciones meramente instrumentales y sujetas a una fuerte manipulación. En este sentido, el concepto de espacios de debate y deliberación, es decir “mini-públicos” que permitan la participación en las políticas públicas debe comprender varios aspectos operacionales como la fijación de prioridades mediante el voto y la participación voluntaria.

El análisis de las 5 experiencias sugiere que en aquellos casos en donde la participación ciudadana es débil debido a falta de tradiciones o debido a inhibiciones, como

en los casos de Villacorzo, Tlalpan y Porto Alegre, en Brasil, el comienzo puede darse por la atención de urgencias para luego pasar a problemas estructurales como la educación. No obstante, la “expansión de las capacidades” y la construcción de “capital social positivo” no se consolida si la participación se remite simplemente a la priorización de obras y servicios y no se amplían los canales ciudadanos y cívicos en una comunidad. Es por ello, que las prioridades y el avance de su discusión debe ir aumentando paulatinamente a áreas socialmente sensibles, como educación, medio ambiente, salud, deporte y posiblemente comunicaciones. Este avance que se puede vislumbrar en el caso del Sector Zoogocho, y en menor medida en Porto Alegre, ejemplifica que la participación ciudadana y la “integración” de “capacidades” y “redes” se da en concreto, en espacios definidos y sobre todo en función de áreas temáticas, disparadores que aglutinan a la ciudadanía y a las autoridades en función de intereses particulares en común.

La evidencia de las cinco experiencias aquí analizadas y las reflexiones de los autores revisados (Arellano: 1999, Cabrero: 2003, Merino: 2001 y Cunill Grau: 2004) apuntan que la homogeneidad en las características de la población parece ser un factor determinante en la continuidad de un programa. Sin embargo, la confianza en procesos y cambios puede ayudar al fortalecimiento del “capital social” como se vislumbra en la evolución de las tasas de participación en Porto Alegre y aquellas de Tlalpan durante la vigencia del programa considerado.

Las lecciones que nos proporcionan estas cinco experiencias son que en ciertos casos, particularmente el del Sector Zoogocho, de la sierra norte de Oaxaca, el fortalecimiento de los lazos comunitarios tiene un estrecho vínculo con la potenciación de las capacidades de los individuos. El caso del Sector Zoogocho es el único de las cinco experiencias que representa un ejemplo concreto de desarrollo endógeno, ya que las

iniciativas y la forma de interacción se sustentan en tradiciones comunitarias. Empero, el nivel de capacidad financiera de los municipios que comprenden esta región es prácticamente nulo ya que dependen en gran medida de las transferencias federales y de las remesas de oriundos de la Sierra radicados en el exterior, lo cual demuestra que si bien la forma de tomar decisiones es digna de consideración, el desarrollo de las comunidades se encuentra en una fase inicial con enormes desafíos por delante.

En los casos de Villacorzo y Mexxicacán se constata una apuesta por el desarrollo inducido con esquemas que apuntan a largo plazo. En el primero de ellos, en el municipio de Chiapas, el papel del COPLADEM constituye una instancia que puede permitir la integración y representación de las demandas ciudadanas en la agenda de políticas públicas locales. En términos del análisis de este trabajo, la constitución del COPLADEM así como los sub-comités regionales buscan crear mecanismos de participación ciudadana, y representan “mini-públicos” para discutir y decidir las acciones a emprender en forma de cogestión. Es importante destacar que la “expansión de las capacidades” son parte fundamental en este diseño ya que los objetivos perseguidos por este programa tienen que ver con la asistencia médica, el apoyo para la infraestructura educativa, la seguridad pública y el mejoramiento de las condiciones de vivienda, aspectos que reflejan la clara intención de ampliar las oportunidades de los ciudadanos del municipio. Precisamente, si el COPLADEM y los sub-comités logran tener el impacto pretendido estamos en presencia de una experiencia que se dirige hacia la construcción de “capital social positivo” sustentado en la ampliación de las opciones de vida de los ciudadanos.

La experiencia de Mexxicacán, por su parte, es el ejemplo más claro en los cinco casos analizados de una construcción de redes en torno a una actividad determinada, la industria del helado, una tradición importante pero en decadencia al momento de ponerse

en funcionamiento el programa de promoción económica. Aquí, la distinción entre “capital social positivo” y “negativo” es sumamente importante, ya que en caso de crearse relaciones clientelares existen riesgos de que la acumulación de capital social pueda volverse negativa. Es por ello que la rendición de cuentas y la transparencia resulta fundamental en caso que el programa logre sostenerse en el tiempo. En esta experiencia en particular no podemos aun vislumbrar nítidamente una profunda combinación de la acumulación de “capital social” con una cabal “expansión de las capacidades” ya que no sabemos, en el esquema actual, cómo se inserta la ciudadanía, cómo y cuando participa. Por ahora, el nexo común entre los dos enfoques es la generación de empleo y la vinculación entre sectores asociados a la industria del helado en forma de redes nacionales e incluso internacionales. Sin embargo, la creación de empleos si bien mejora las condiciones de vida de los habitantes del municipio y amplía las oportunidades para los jóvenes, no abarca todas las dimensiones del enfoque de las capacidades, ya que por ahora no se ven elementos de voz y voto ciudadano en la operación del programa. Es por ello que este programa se constituye como un tipo de desarrollo inducido, que si bien está consiguiendo poner en movimiento una industria con gran potencial en la región, podría pensarse, en una segunda etapa, en la conformación de algún instituto ciudadano como puede ser un COPLADEM y de esa manera expandir la representación de la ciudadanía.

Por otra parte, las consideraciones y reflexiones sobre las dos experiencias de presupuesto participativo requieren de un análisis aparte, ya que, aunque el debate sobre su viabilidad e impacto en el desarrollo local es todavía motivo de controversia, no deja de tener importantes matices para los propósitos de este trabajo.

La evidencia que surge en torno al tipo de desarrollo que se generó en Porto Alegre, deja claramente la impresión que si bien hubo un proceso inductivo, las tradiciones pre-

existentes y el involucramiento de la comunidad posibilitaron una dinámica de participación activa sostenida por las asociaciones de vecinos. Las características del programa Presupuesto Participativo señalan que este proceso puede en su operación combinar elementos del enfoque de Amartya Sen en cuanto a la “expansión de capacidades individuales” y matices del enfoque de Robert Putnam sobre la formación y acumulación de “capital social” si se fortalecen los mecanismos internos de democracia en las asociaciones de vecinos. Ciertamente, la participación en “mini-públicos” como pueden ser los presupuestos participativos en sus mejores versiones, es decir cuando la confianza y la transparencia se afirman por encima de las posibles capturas, permiten decisiones de política pública que afectan directamente las condiciones de vida de los ciudadanos y constituyen una expresión de involucramiento cívico acompañado con voz y voto en las instituciones.

Sin embargo, un punto importante es el grado de replicabilidad de este tipo de experiencias. La experiencia del programa de Tlalpan indica que varios factores determinan la viabilidad de su funcionamiento, y sobre todo, de su continuidad. Las lecciones extraídas a partir de la no continuidad del programa de Tlalpan, tienen que ver, primeramente, con la participación ciudadana en sí misma y las segundas con los factores políticos y legales que deben proteger a iniciativas como las de Porto Alegre y Tlalpan. El grado de homogeneidad de la población, como se mencionara anteriormente, es un factor importante para la cristalización de la participación ciudadana. En Porto Alegre la demarcación de las 16 regiones agrupa a sectores de un mismo sector social (véase Avritzer, 2000) mientras que Tlalpan se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad en su composición social. En Tlalpan se vislumbraron diferentes grados o niveles de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, desde aquella apática hasta la más activa y crítica. En así que en la zona

de los Pueblos la priorización de obras no se hacía por votación sino en asamblea, es decir, se respetó esa forma organizativa de decidir, cosa que no se daba en las otras zonas de la delegación. Todo ello da cuenta de la una alta heterogeneidad presenta enormes dificultades para el trabajo comunitario, para lo cual, si bien no hay recetas, la evidencia sugiere que la delimitación de zonas de trabajo por barrios, localidades u otro tipo de criterio que agrupe a poblaciones relativamente homogéneas en sus características resulta dar buenos resultados como se vio en el caso de Porto Alegre.

Como se infiere, las modalidades de presupuesto participativos son altamente complejas y requieren la consolidación de nuevas formas de trabajo y de pensar el desarrollo. Tal como se advierte en el esquema de consideraciones del capítulo IV y en los estudios de caso de Porto Alegre y Tlalpan, los riegos y conflictos que conllevan un proceso de presupuesto participativo son grandes en términos de captura y “politización”. Sin embargo, la implantación de este tipo de experiencias depende en gran medida del apoyo y de una voluntad política sana para delegar y compartir algunas funciones con la ciudadanía, un aspecto sin el cual es muy difícil su puesta en marcha. Asimismo, dependen también de la aceptación de varios sectores de la sociedad, una conclusión que se deriva principalmente de la experiencia de Tlalpan. La voluntad ciudadana es un motor que puede presionar fuertemente para su continuidad si se superan los obstáculos de los primeros años y se logra una permanencia de este tipo de programas ya que su arraigamiento puede ser cada vez más fuerte a punto tal de ser interiorizado por los distintos partidos políticos como ocurrió en Porto Alegre, lo cual ha generado un efecto de contagio en varias ciudades de Brasil.

De las cinco experiencias, vemos que en los casos de Villacorzo, Mexxicacán, Porto Alegre y Tlalpan hay una secuencia que puede esgrimirse: la formación de redes

como proceso detonador de un desarrollo buscado. Como vimos, no en todos los casos la formación de redes desemboca en un sólido proceso de acumulación de “capital social positivo” pero la abstracción final que resalta del marco conceptual y de las lecciones extraídas de los cinco casos nos deja una idea de desarrollo “integrador” que puede definirse mediante la siguiente secuencia:

“La formación de redes que permitan el involucramiento de la ciudadanía y su interacción con los asuntos de la agenda pública local puede detonar procesos de acumulación de “capital social positivo” en la medida que se propicien varios aspectos: un marco institucional que proteja las iniciativas ciudadanas, el funcionamiento de “mini-públicos”, es decir de espacios de participación donde se pueda discutir y deliberar (voz y voto en términos de Sen) sobre prioridades locales, áreas temáticas bien definidas que vayan evolucionando en el tiempo desde obras y servicios hasta prioridades en términos de educación, medio ambiente y salud, mecanismos de “integración” entre las cuestiones definidas por los ciudadanos y las acciones de gobierno que requieren de una periodicidad. Ello puede reforzarse con mecanismos de rendición de cuentas que transparenten la cogestión y que ayuden a la consolidación de los valores de confianza y reciprocidad. El avance de esta secuencia que comienza inicialmente por la formación de redes se va nutriendo en el proceso de una “expansión de las capacidades de los individuos” junto con una acumulación de “capital social positivo”.

Por lo tanto, de acuerdo con las hipótesis iniciales de trabajo se corrobora en las cinco experiencias analizadas, con distintos matices e intensidad, que un programa de desarrollo que combine aspectos de la “expansión de capacidades” con la formación de

“capital social” tiene mayor potencialidad e impacto que aquel que adopte solamente una visión basada ya sea en la focalización o en la creación de redes.

Así, la formación de redes parece ser un detonante importante en un esquema que pretenda combinar la dimensión comunitaria y la individual en estos procesos, empero, como se desprende del caso de Mexxicacán el tejido de redes no cubre por sí solo la participación, la voz y el voto en términos del enfoque de Sen. Los esfuerzos parecen inclinarse en esta experiencia hacia el desarrollo de una actividad así como la creación de una infraestructura de punta, pero, se pierde de vista lo que según idea de March y Olsen debería ser el eje acerca central de las políticas públicas: el ciudadano. Si en el programa de Mexxicacán se incluyera una mayor consideración de las libertades y capacidades mediante mecanismos que permitieran un mayor involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo de las cadenas productivas, el mismo tendría mayores beneficios para la sociedad y permitiría con mayor intensidad una acumulación de “capital social positivo” en el municipio.

La combinación que en este trabajo se ha encontrado entre la formación de redes y la “expansión de capacidades” en cuanto a la participación en las políticas públicas es la creación de “mini-públicos”: el COPLADEM y sus sub-COPLADEMS regionales en Villacorzo, las Mesas Directivas y la Asamblea de Autoridades en el sector Zoogocho, Oaxaca, las Rondas de participación en Porto Alegre, y los Talleres de Planeación en Tlalpan constituyen ejemplos concretos de espacios de participación. Estos espacios pueden ser un vehículo para combinar el trabajo en forma de redes con mayor participación activa de la ciudadanía.

Ahora bien, tampoco la creación de “mini-públicos” garantiza una ampliación de las “capacidades” de los ciudadanos, para ello, deben tomarse en consideración quiénes pueden participar, o en su defecto quiénes están representados en el proceso, algo que genera

controversias en Porto Algre debido al aglutinamiento que se está generando en torno a las asociaciones de vecinos. Es importante que existan entonces mecanismos internos de democracia y de rotación, y sobre todo, de rendición de cuentas para dotar a los procesos de transparencia. Así, las dimensiones que atañen al qué, cómo y cuándo se discuten las prioridades también es relevante. En este sentido, los ejemplos del Sector Zoogocho, Villacorzo y Porto Alegre reafirman lo sugerido en la propuesta de “integración” que aquí se esboza, a saber, que en una primera instancia si bien se puede y es más fácil comenzar por decisiones referidas a obras públicas se debe ir avanzando paulatinamente hacia áreas temáticas que conciernen a la comunidad. Ello coadyuva a despertar y alimentar el interés ciudadano en la participación, ya que si se atienden cuestiones como el medio ambiente, la educación, la salud y el deporte, los ciudadanos se sienten representados, y se sabe, conocen mejor que nadie sus necesidades.

Adicionalmente, para que estos espacios y procesos de participación y “cogestión institucionalizada” funcionen es necesario que cuenten con el apoyo y la aceptación de varios sectores de la sociedad civil. Como quedó demostrado en la evidencia de Tlalpan, el apoyo y la voluntad política para delegar y compartir funciones también es muy necesaria. La formación de “capital social positivo” no es un proceso que pueda ser inducido con la simple apertura de espacios públicos ni con discursos; requiere de verdaderos apoyos, de delegación, formación y combinación de esfuerzos para que el ciudadano sea el centro de atención. No se puede en este sentido concebir acumulación de “capital social positivo” si no se expanden las capacidades y las libertades de los individuos con base en mecanismos de interacción donde predominen los acuerdos y consensos frente a los riesgos y conflicto.

La conclusión global que se pretende destacar es entonces, que la articulación de dos enfoques que pudieran ser vistos como paralelos puede complementarse en una

interesante propuesta “integradora” y en una nueva concepción de las políticas públicas de desarrollo local. Así la “expansión de las capacidades” de los individuos y el fortalecimiento del “capital social” no son enfoques que se contradigan y choquen en conceptos, y cuya traducción en programas de desarrollo puede armonizarse si se combinan esfuerzos y voluntades.

Estas conclusiones están acordes con aquellas del Informe de Desarrollo Humano México 2004, en especial con los aspectos referidos a la participación ciudadana en el ámbito local. Dicho informe reconoce que es aún difícil presentar evidencia sistemática sobre las características de una participación social “exitosa”. No obstante, algunos estudios de caso documentan que en forma articulada, o algunas veces aislada, están generando lecciones al respecto. De ahí que las experiencias que se detallaron en este trabajo se insertan dentro de aquellas que el dicho Informe alienta. Como se sostiene en el resumen ejecutivo del mismo (véase Informe de Desarrollo Humano México 2004, pág. 5 y 6) las iniciativas de participación social sostenibles son aquellas que acompañan la acción de gobierno y no aquellas pretenden sustituirla, es decir que la sustentabilidad de las experiencias de participación social se asocian, como se subrayara en los primeros capítulos de este trabajo, con la “cogestión institucionalizada” que supera a las situaciones coyunturales.

Es evidente entonces, que nuevas formas de hacer y pensar las políticas públicas están minando el campo de acción de los gobiernos locales, para lo cual la propuesta de “integración” de dos enfoques bien definidos como el individualista y el comunitario, aparece como una nueva alternativa que ya está siendo considerada por los estudiosos del desarrollo humano y la participación social.

Bibliografía

Arellano D. y Ribera (1999), *Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social*. En Gestión Pública Num 1. México.

Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press. New Jersey.

Avritzer, Leonardo (2000). *Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil*. Documento para la Conferencia de Democracia Deliberativa, enero de 2000 Wisconsin.

Banco Mundial (1996), *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1050-2025*. Latin America and Caribbean study. Washington, D.C.

BANCO MUNDIAL (1997), Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington DC.

Camarotti, Ilka y Peter, Spink. (2001), *Programa de ciudadanía y gestión local*. Chile, Fundación para la Superación de la Pobreza.

Cabrero, Enrique (2000), Hacia una agenda de reformas administrativas en municipios mexicanos, Documento de *Agenda para la reforma municipal*, CIDE, México.

Cabrero, Enrique (2002), Innovación en gobiernos locales. Premio Gobierno y Gestión Local. Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Ford. México.

Cabrero, Enrique (2003), Gobiernos Locales Trabajando, un recorrido a través de programas municipales que funcionan. Premio Gobierno y Gestión Local. Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Ford. México.

Cabrero, Enrique (2003), *Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social. Un balance preliminar*. Ponencia presentada el Seminario Internacional: Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local. Balance y Perspectivas. ISUNAM. México.

Cabrero, Enrique (2004), *Experiencias Innovadoras en México*. Premio Gobierno y Gestión Local. Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Ford. México.

Cabrero, Enrique, e Iseala, Orihuela (2002). *Finanzas en municipios urbanos en México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)*. En Estudios Demográficos y Urbanos 49 (17). El Colegio de México, primer semestre de 2002. México.

Cabrero, Enrique, López, Liliana, Segura, Fernando, y Silva, Jorge (2005). *Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?*. Documento de Trabajo. DAP. Nro. 163. CIDE. México.

Cunill Nuria (2004), *Balance de participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico*. En Ziccardi, A, A. (coordinadora). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, IISUNAM-COMECSO-INDESOL, México.

Font J. (2004), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. En Ziccardi, op. cit.

Fung, Archong (2003), *Recipes for Public Spheres*. En Journal of Political Philosophy, Vol. 11

Fukuda-Parr, S. (2003), *Operationalising Amartya Sen's Ideas on Capabilities, Development, Freedom and Human Rights-The Shifting-policy focus of the Human Development Approach*, UNDP, New York.

García del Castillo, Rodolfo (2004), *Todos Planeando Juntos en Villacorzo, Chiapas*. En Experiencias Innovadoras en México. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Ford. México.

García Vázquez, Gilberto y López Mauricio (2003), *Presupuesto Participativo en la Delegación Tlalpan, Distrito Federal*. En Gobiernos Locales Trabajando, un recorrido a través de programas municipales que funcionan. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Ford

Hernández, Jorge y Díaz, Johnatan (2004), *Desarrollo Regional de los pueblos zapotecos del sector Zoogocho, Oaxaca*. En Experiencias Innovadoras en México. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Ford.

De la Maza, Gonzalo (2001). Programa de ciudadanía y gestión local. Chile, Fundación para la Superación de la Pobreza.

Dreze Jean, Sen Amartya (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press. New York.

Kliskberg Bernardo (1996), Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de los dogmas y convencionalismos. En Gestión y Política. Vol. II.

Informe de Desarrollo Humano México 2004. PNUD. Ed. Grupo Mundi-Presa. México.

López Calva, L.F. (2004), Desarrollo Local y Desarrollo Humano: Nota metodológica. Documento de apoyo al Informe sobre el Desarrollo Humano México 2004.

March, James, y Olsen Paul (1989), *Rediscovering Institutions*. The Free Press.

March, James (1977), *Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy*. PS: Political Sciences and Politics.

Merino Huerta Mauricio (2001), La participación organizada en el gobierno local. En *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado. Memorias del Segundo Congreso*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales. IGLOM. México.

Nussbaum Martha, Sen Amartya (1993), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press.

North Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York.

PNUD, Naciones Unidas. Informe sobre el Desarrollo Humano, 1995

PNUD, Naciones Unidas. Informe sobre el Desarrollo Humano, 1997

PNUD, Naciones Unidas. Informe sobre el Desarrollo Humano, 1999

PNUD, Naciones Unidas. Informe sobre el Desarrollo Humano, 2001

Premio Gobierno y Gestión Local, Prácticas municipales exitosas. Tomo I. Edición 2001. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Premio Gobierno y Gestión Local, Prácticas municipales exitosas. Tomo II. Edición 2002. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Premio Gobierno y Gestión Local, Prácticas municipales exitosas. Tomo III. Edición 2003. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Programa Institucional OPORTUNIDADES 2002-2006. Plan Nacional de Desarrollo. Secretaría de Desarrollo Social. México.

Putnam Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Northern Italy*. Princeton University Press. New Jersey.

Putnam Robert (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. En *Journal of Democracy* 6: 1.

Sánchez, Antonio (2003), *Promoción Económica en Mexicacán, Jalisco*. En *Gobiernos Locales Trabajando, un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Ford

Sen Amartya (1998). *Development as Freedom*. Knopf, New York.

Sen Amartya (2002). Foreword, en Fukuda-Parr y Shivakumar, eds. *Human Development, Esencial Readings*, 2002, New Delhi. OUP.

Sen Amartya (2004), *Understanding Reform*, Keynote Address to the Global Development Network Annual Meeting 2004, New Delhi, India.

Straface, Francisco (2004), *Premios a la Innovación Gubernamental: un análisis comparado*. En *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, Núm. 30.

World Bank (1999), *What is Social Capital?*, en *Poverty Net*. Washington D.C.

Yves Cabannes (2004), *Local Finance and Participative Budgeting: Background Document*. Seminar of the URB-AL. Porto Alegre.

Yununs, Muhammad (1997), *Vers un monde sans pauvreté*. Paris : Editions Jean-Claude Lattes.