

Guía didáctica

para la
impartición
del módulo

**INCIDENCIA EN EL
DESARROLLO LOCAL**



DECA, Equipo Pueblo, A.C.

Eugenia Mata
PRESIDENTA

Laura Becerra Pozos
DIRECTORA

Areli Sandoval Terán
COORDINADORA DEL PROGRAMA DE DIPLOMACIA CIUDADANA,
DESCA, Y SOCIAL WATCH MÉXICO

Luis Pineda
COORDINADOR DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

Francisco Field Jurado No. 51
Col Independencia C.P. 03630,
Distrito Federal, México
Tel + (52) (55) 55 39 00 15/55
www.equipopueblo.org.mx

Guía didáctica

para la
impartición
del Módulo

INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL

Programa de Profesionalización y Fortalecimiento de las
Organizaciones de la Sociedad Civil 2009 de INDESOL



COORDINACIÓN DOCENTE

DECA, Equipo Pueblo, A.C.

Guía didáctica para la impartición del Módulo INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL

Programa de Profesionalización y Fortalecimiento
de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2009 de
INDESOL

Coordinación Docente

DECA, Equipo Pueblo, A.C.

Coordinación

Luis Pineda

Investigadores

Oscar Pineda Tellez

Mario Alberto Mendoza G.

Cuidado de la Edición

Laura Becerra Pozos

Agradecemos los aportes y sugerencias de:

Eugenia Mata

Silvia Alonso Félix

Marco Aurelio Meneses Valencia

Mina Navarro Trujillo

“Este material se realizó con recursos del Programa de Coinversión Social, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social. Empero, la “SEDESOL” no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por los autores del presente trabajo”.

Contenido

7 **Presentación**

9 **Objetivos del Módulo**

1. El Desarrollo

- 13 1. Evolución del Concepto de Desarrollo
- 17 2. El Ámbito y el Desarrollo Local
- 22 3. Los Factores – Actores del Desarrollo
- 24 4. La Planeación del Desarrollo

2. La Participación Ciudadana

- 33 1. Concepto, Principios, Etapas y Niveles
- 38 2. Marco Jurídico de la Participación Ciudadana en los Diversos Ámbitos de Gobierno
- 44 3. Mecanismos de Participación Ciudadana
- 55 4. Pasos para Diseñar una Iniciativa de Participación Ciudadana

3. La Incidencia en la Gestión Municipal

- 61 1. El Municipio en México
- 63 2. La Política Social Municipal
- 66 3. La Incidencia en Políticas Públicas
- 68 4. Procedimiento para el diseño de una Propuesta Ciudadana para la Incidencia

4. Propuestas Ciudadanas para la Gestión Municipal

- 74 1. Recomendaciones para optimizarla

80 **Fuentes Consultadas**

82 **Semblanzas**

Presentación

La presente Guía Didáctica fue elaborada para apoyar el proceso de enseñanza aprendizaje durante la facilitación del Módulo “*Incidencia en el Desarrollo Local*” del Eje III Incidencia Social de las organizaciones de la sociedad civil, del Programa de Profesionalización y Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2009, de Indesol. La Guía se deriva del Documento producido por DECA, Equipo Pueblo, A.C. ***La Incidencia en el Desarrollo Local*** que es el soporte teórico-conceptual del Módulo de formación.

La Guía Didáctica tiene la finalidad de facilitar la conducción de las y los participantes en la comprensión de los puntos críticos de aprendizaje e ir generando una base informativa que les permita un manejo ágil de los conocimientos propuestos en el Módulo. Es un material de referencia continuo que da certeza y permite la construcción de estructuras pedagógicas necesarias e incluye los ejercicios y didáctica para la generación de las competencias profesionales y generales.

La Guía recupera de forma sintética y sencilla los cuatro capítulos del Documento de Consulta. Inicia con la presentación de los objetivos generales y específicos del Módulo; la Carta Descriptiva con los tiempos, actividades, técnicas y forma de evaluar el aprendizaje; incluye el ejercicio de presentación y expectativa de participantes, la presentación del módulo, así como, los de autodiagnóstico para cada tema. Se presentan los conceptos y presupuestos resumidos de los temas del Módulo y se explicitan los ejercicios de reforzamiento del aprendizaje y temas finales de reflexión

Estamos seguros y seguras que junto con el Material de Consulta, la Guía Didáctica se convertirá en una herramienta básica para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje, tanto de participantes como de facilitadores(as) en el Módulo.

Atentamente

Coordinación Docente
DECA, Equipo Pueblo, A.C.

Objetivos del módulo

General

Lograr que las y los participantes de las OSC cuenten con la información, los recursos metodológicos y técnicos, que fortalezcan sus capacidades y potencialidades para incorporar en su quehacer institucional: el papel de los agentes del desarrollo; la caracterización, marco jurídico y mecanismos de la participación ciudadana en los tres ámbitos de gobierno; las estrategias de monitoreo e incidencia para la gestión local y las iniciativas para optimizarla.

Específicos

- Identificar los distintos enfoques del desarrollo y conocer el papel estratégico de los factores-actores del desarrollo en el ámbito local.
- Conocer el alcance, principios, etapas, niveles, sustento legal y mecanismos de la participación ciudadana, en los distintos ámbitos de gobierno.
- Conocer el alcance e instrumentos para la incidencia en políticas públicas en el ámbito local.
- Diseñar estrategias de participación ciudadana para optimizar la gestión local.

Ejercicios



■ Ejercicio número 1

Presentación de participantes

Instrucciones: Las y los participantes del módulo inician un proceso de acercamiento con el facilitador(a).

Duración 10 minutos



1. Pedir que cada participante que se presente dando su nombre, organización en la que colabora y trabajo o actividad que desempeña
2. Pedir voluntarios o iniciar por la derecha
3. Solicitar que todos pongan atención
4. Al final se presenta el facilitador(a)

■ Ejercicio número 2

Presentación del módulo

Instrucciones: El facilitador debe hacer una presentación formal del módulo y sus contenidos haciendo hincapié en los objetivos, los temas, los tiempos y las reglas que deben observar los participantes para acreditar el módulo.

1. Proyección de la carta descriptiva
2. Explicación de la carta descriptiva
3. Información sobre las recomendaciones para la acreditación del módulo

■ Ejercicio número 3

Las expectativas de las y los participantes ante el módulo

Instrucciones: Para preparar y de ser necesario hacer ajustes a la conducción del proceso formativo será importante ubicar las expectativas de las y los participantes del módulo.

1. Se solicita que cada participante anote en una hoja tamaño carta sus expectativas sobre curso con **sólo dos** palabras
2. Colocar las hojas en la pared o en un lugar visible para que puedan permanecer los tres días
3. Las hojas se mantendrán durante la impartición del módulo
4. Al final del módulo se pide que se confronte su percepción de lo que aprendió con la hoja que escribió.

Puntos Críticos de Aprendizaje

El Desarrollo





¿Qué sabemos sobre el desarrollo?

1. ¿Conoce una definición de desarrollo?

Sí No

¿Cuál?

2. ¿Conoce el concepto de desarrollo humano?

Sí No

3. ¿Sabe que plantea el desarrollo sustentable?

Sí No

4. ¿Conoce los ejes del desarrollo local?

Sí No

5. ¿Sabe a quién le corresponde la planeación del desarrollo?

Sí No

¿A quién?

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

La palabra desarrollo nos remite a la acción y efecto de desarrollar o desarrollarse, lo que significa incrementar algo de orden físico, intelectual o moral. Aplicado a las ciencias sociales, el desarrollo está asociado al progreso en sentido económico, social, cultural o político.¹

El concepto de desarrollo es un “tópico” de la posguerra y también de las Naciones Unidas. En la Carta del Atlántico firmada en 1941 por Churchill y Roosevelt se dice que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de **seguridad económica y social**, y por tanto se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar esos objetivos una vez finalizada la guerra.²

Desde la década de los 60 del siglo pasado, la idea de desarrollo ha sido objeto de innumerables reflexiones, estudios y debates. Pero aun te-

niendo en cuenta esos avances, la noción sigue fuertemente marcada por su origen, posterior a la segunda guerra mundial. Tuvo un peso importante, el enfoque “desarrollista” que partía del supuesto de que una parte de la humanidad estaba en proceso de crecimiento, como “niño” o “adolescente” al que era necesario ayudar (como se hace con un niño) para que alcanzara la madurez. La ayuda al desarrollo de los “pobres” ha sido por décadas, el desafío de las naciones. Bajo ese enfoque equivocado, un país subdesarrollado estaba en una etapa de crecimiento y por tanto llegaría al desarrollo, gracias a la ayuda de los países ricos.

La reflexión sobre el contenido y alcance del desarrollo, al paso de los años, indica que el concepto tiene sus raíces, sobre todo en la economía neo clásica, cuyo tema central es la **distribución**, más que el **crecimiento** que es el eje de la economía clásica.³

“El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente... Más allá de esas necesidades, la gente valora además los beneficios que no son materiales. En-

¹ Definición tomada del sitio en Internet de la Real Academia Española: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=desarrollo visitada el 10 de junio de 2009.

² **Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?**, Boisier, Sergio, Chile, Agosto de 1999

³ **Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?**, Boisier, Sergio, Chile, Agosto de 1999

tre ellos figuran por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación..." (PNUD, Informe del año 1996)

Uno de los aportes más notables por su alcance en el ámbito internacional del debate, fue lograr el reconocimiento del desarrollo **como un derecho de todas las personas** sin distinción alguna, las Naciones Unidas lo reconocen y el Pacto Interamericano de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴, obliga a los países parte, como México, a avanzar en esa dirección.

El Derecho al Desarrollo⁵

El enfoque de desarrollo basado en los derechos implica un paradigma de desarrollo participativo, no discriminatorio, que potencie a las per-

sonas, sujeto a rendición de cuentas, basado en derechos y libertades fundamentales universales e inalienables.⁶

El PIDESC lo entiende:

"... como una condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales. La utilización de los recursos estaría basada en una tecnología que respeta los aspectos culturales y los derechos humanos. Esta definición general de desarrollo incluye la especificación de que los grupos sociales tienen acceso a organizaciones y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición, y sobre todo, que sus culturas y tradiciones sean respetadas dentro del marco social de un estado-nación en particular, en conclusión, es un camino que conduce hacia la consecución de un nivel de vida como lo establece el PIDESC"

⁴ Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, y ratificado por México en 1981.

⁵ Sandoval Terán, Areli, **Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)**; DECA Equipo Pueblo y Secretaría de Desarrollo Social del GDF; 2007, México, pp. 113 – 114

⁶ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. "Development and Rights: The Undeniable Nexus." Statement of Mary Robienson, UNHCHR to the UN General Assembly Special Session on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development. Geneva, 26 June 2000.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales. Véase <http://www.unhchr.ch>

El Desarrollo Sustentable

La visión moderna del desarrollo, como se señaló antes, no sólo busca elevar los niveles de bienestar de las sociedades humanas de hoy, sino que se preocupa por la posibilidad de heredar a las generaciones futuras un planeta con aceptables niveles de salud ambiental y económica.

El Desarrollo Sustentable o desarrollo sostenido según sea la traducción del vocablo, se perfila como concepto por primera vez en el Club de Roma en 1972 aludiendo al vínculo existente entre crecimiento económico global y escasez de recursos naturales. No obstante, se acuña oficialmente el término “Sustainable Development” en 1987, en el informe *Our Common Future*, realizado por la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medioambiente, conocido como la Comisión Brundtland. (Hardoy et al, 1992). La comisión lo define como:

“... satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la habilidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades...”

El desarrollo no significa necesariamente crecimiento económico, el tipo de actividad económica puede cambiar sin incrementar la cantidad de bienes y servicios. Se dice que el crecimiento económico no sólo es compatible con el desarrollo sustentable, sino que es necesario para mitigar la pobreza, generar los recursos para el desarrollo y prevenir la degradación ambiental. La cuestión es la calidad del crecimiento y cómo se distribuyen sus beneficios no sólo la mera expansión.

Los obstáculos al desarrollo

Existen diversas visiones y concepciones sobre el desarrollo, producto o resultado de la cosmovisión, de los diferentes pueblos y geografías. Es decir, aunque los seres humanos podemos tener necesidades básicas y necesidades estratégicas, no significa que todo mundo esté pensando en el mismo modelo de desarrollo.

En el caso de los pueblos indígenas, su idea de desarrollo tiene una manera diferente de concebirse, respecto a quienes nacen y viven en el medio urbano; por tanto, no debe uniformarse un concepto, sino más bien reconocer las diversas expresiones que se dan, dependiendo del

entorno socio cultural, sin perder la intencionalidad de fondo: alcanzar las condiciones de equidad que debe de tener toda la población para vivir dignamente.

Lo que no hay que dejar de lado, es que ante el reconocimiento de lo injusto e inequitativo del actual modelo que se aplica en México, existen serios obstáculos para que la población pueda desarrollarse. Entre ellos se destacan:

- Las políticas públicas que han instrumentado los gobiernos, obedecen más a las prioridades económicas de los intereses de las instancias internacionales- nacionales, financieras y de la inversión privada, lo que significa que los recursos y estrategias instrumentadas por los gobiernos, se reducen a políticas de compensación.
- Los grupos de poder político y económico que existen en las regiones y estados del país, obstaculizan un reparto equitativo de la riqueza. Ello en parte, explica los altos índices de migración, en busca de una salida alternativa a la situación de pobreza en la que viven.
- La ausencia de una efectiva política agropecuaria, y el uso clientelar de los programas

sociales, ha sumido aun más en la pobreza a los campesinos,

- Persiste una cultura de inequidad y desigualdad, que no reconoce las diferencias, ni las diversidades existentes, en torno a los géneros, las culturas, las preferencias sexuales, las capacidades diferentes en salud, entre otros y por tanto, no se generan condiciones sociales, económicas y políticas para un desarrollo equitativo y justo.
- En el caso específico de las mujeres, “aunque han demostrado que tienen capacidad para desarrollar actividades y cargos en igualdad de eficacia que los hombres, todavía es *impensable* que haya mujeres presidentas municipales o mujeres gobernadoras e incluso mujeres presidentas de la República Mexicana. Es decir, no existen condiciones de desarrollo, ni opciones de participación y representatividad para alcanzar la equidad para todos y todas.⁸
- Los importantes recursos naturales existentes, no se respetan ni protegen, debido a

⁸ *Manual para fomentar la participación política y electoral de las Mujeres Indígenas en Oaxaca*. Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña AC-IFE. Oaxaca, Enero 2009.

la destructiva industrialización, lo que hace que tanto en la ciudad como en el campo, no existan condiciones de un medio sano, lo que pone en peligro a las futuras generaciones.

- La respuesta de los diferentes órdenes de gobierno a la protesta y al descontento social, privilegia la fuerza y la sanción, por lo que no se puede hablar de un Estado democrático en pleno.
- Por último, las diferentes expresiones de participación ciudadana, sea por la vía partidaria o en espacios sociales ciudadanos, no necesariamente han ayudado a que la mayoría de la población se anime a organizarse para oponerse, enfrentar y/o proponer políticas públicas.

EL ÁMBITO Y EL DESARROLLO LOCAL

El Ámbito de lo Local

Lo local es el escenario socio-espacial en que se genera un conjunto de relaciones que son constitutivas de la vida cotidiana de las personas, por tanto no sólo alude a una delimitación territorial sino que alberga una identidad gestada en el proceso de su desarrollo.⁹

La relevancia del ámbito de lo local reside en que la riqueza y diversidad que se encuentran en este espacio socio-político, donde los diferentes actores se expresan y se construyen las relaciones interpersonales, se realizan las actividades culturales, económicas, políticas, sociales, sin mencionar la carga histórica e identitaria que llenan de contenido la vida de una comunidad determinada.

El ámbito de lo local tiene un carácter estratégico, debido a que es en el marco de su propio proceso de desarrollo que ubicamos la consolidación de espacios, donde los recursos y las iniciativas culturales, educativas y productivas pueden convertirse en un medio de cimentación y

⁹ Castro, Aguilar, Rosa, óp. cit. pág. 10

de reposicionamiento de la diversidad de actores locales y regionales, con miras al combate a la pobreza, la solución de problemas y la búsqueda de la sustentabilidad.

El Desarrollo Local

El desarrollo local surge como la búsqueda de una alternativa, a la noción de desarrollo que había imperado desde la década de los ochentas del siglo XX, donde se integran otros aspectos del género humano tales como el territorio, la sostenibilidad, lo socio-cultural y lo político-administrativo, no solo el factor económico o productivo.

Sergio Boisier refiere que si se tratara de un concurso de popularidad, el concepto de desarrollo local ganaría el primer lugar de preferencias. Se trata de un concepto sustantivo que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo.¹⁰

Según la organización civil CLAEH, de Uruguay¹¹, coexisten al menos seis visiones del de-

sarrollo local: i) desarrollo local como participación, ii) visión neoliberal del desarrollo local, iii) desarrollo local como municipalismo, iv) desarrollo local como desarrollo económico local, v) desarrollo local como ordenamiento territorial, vi) desarrollo local como forma de análisis social.

Desarrollo local como participación.- La primera de ellas es la visión “participacionista”, fuertemente teñida por la salida de las dictaduras en América Latina y muy asociada con procesos participativos. Para esta concepción, desarrollo local sería todo aquel proceso en el que participen actores en la discusión de asuntos de un territorio determinado.

Aunque el trabajo según esta concepción ha permitido generar ámbitos y acciones de mejora de la calidad de vida, en la mayoría de los casos, la participación se ha transformado en un fin en sí mismo, sin su necesario vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio, o con visiones que trasciendan el pequeño proyecto o el micro emprendimiento.

Visión neoliberal del desarrollo local.- Una segunda visión ha sido impulsada preferente-

¹⁰ Boisier, Sergio, **Desarrollo (Local)... óp. cit**

¹¹ Documento de trabajo desarrollado por el grupo ad hoc aus-

piciado por ALOP y Novib para el taller en Sao Paulo, Brasil, 2005 coordinado por CLAEH de Uruguay (www.claeh.or.uy)

mente a instancias de los organismos multilaterales de crédito. Los amplísimos procesos de desarrollo local llevados adelante en la década de los 90, especialmente en países como Argentina, Perú, Bolivia y casi toda América Central han estado teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional y un traslado de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y actores locales.

En este sentido, se financiaron muchos micro emprendimientos –con el argumento de que la pobreza se combate con “emprededurismo”-, agencias de desarrollo local –con el argumento de que es necesario generar una institucionalidad multiactoral-, o procesos de mejora de la gestión municipal –bajo el supuesto de que no había una gestión “moderna” para administrar las nuevas competencias que, por la vía de los hechos, aterrizaban en los municipios. Fueron y han sido años en los que, con leyes o sin leyes, de manera más clara o más difusa, llovieron nuevas competencias al ámbito local, desde un Estado central que dejaba de cumplir sus acciones en educación, salud, alimentación, infancia o empleo. Así se integraron diversos enfoques del desarrollo local:

Como municipalismo.- Una tercera visión asoció el desarrollo local al municipalismo. En el mismo contexto, se hacía necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios. En ese sentido, y asociado a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el desarrollo local pasaba por el desarrollo municipal. Si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local. Esta visión falló en el sentido de que no tuvo la suficiente visión como para entender que la nueva gobernanza implica incorporar una multiplicidad de actores a ámbitos donde se toman decisiones. En general, y en los pocos casos en los que se fue eficaz en mejorar la gestión municipal, nunca se mejoró la gestión social del municipio y su capacidad de interlocución social con otros actores.

Como desarrollo económico local.- Una tendencia muy fuerte ha visto al desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica. El supuesto básico fue que el problema de estas sociedades era de carácter económico, y que las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo.

En esta concepción, de carácter claramente economicista, se priorizó ante todo el desarrollo de microempresas en una primera fase y los planes de mejora de la competitividad territorial en una segunda etapa. Su raíz está muy claramente vinculada a la cooperación europea para el desarrollo, aunque no solamente.

En este sentido, y especialmente en América Central, se impulsaron multiplicidad de proyectos de carácter productivo y de institucionalidad para el desarrollo económico local. Si bien como todas las líneas de trabajo han tenido sus puntos altos, en general han fallado en construir un modelo donde los emprendimientos se articulen y generen una lógica de desarrollo local, y no de crecimiento de empresas. La articulación entre esta lógica productivista y una de carácter más social pocas veces ha estado presente. Asimismo, un tema clave en las sociedades latinoamericanas, el del empleo, no ha sido el articulador de estos procesos.

Como ordenamiento territorial.- Más recientemente, también impulsado desde la cooperación europea, se han generado proyectos de ordenamiento territorial como la nueva panacea para el desarrollo local. En general se parte del supuesto de que el territorio no está lo suficien-

temente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo y, en distintas modalidades, se promueve la construcción de una visión estratégica del territorio, que termina promoviendo procesos de desarrollo local, mucho más que procesos de ordenamiento del territorio en sentido estricto. Aquí se da un fuerte choque de predominios y lógicas profesionales, que hacen que frecuentemente se observe que bajo el rótulo del ordenamiento territorial se esté dando un salto hacia una predominancia del urbanismo en los procesos de desarrollo local.

Como forma de análisis social.- Se trata de una visión más “neutra” del desarrollo local, en el sentido que lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social. Es así, que este enfoque lo ubica en una dimensión analítico-metodológica, como herramienta definida por un conjunto de variables e indicadores. Diversos estudios se ubican en esta dimensión, sobre todo a partir de la utilización intensiva de sistemas de información geográficos. Estos estudios adoptan, finalmente, un carácter mucho más descriptivo que de herramientas para la acción.

Ante lo anterior, resulta claro que hay que avanzar hacia definir con más claridad qué es

y que no es desarrollo local pero, sobre todo, **clarificar su sentido**. Desde este punto de vista cada visión recoge una necesidad o una dimensión –la participación multiactoral, el fortalecimiento de la gobernabilidad local, la dimensión económica, la construcción de estrategias, la herramienta de análisis-. Pero frecuentemente se falla en un elemento crucial: **el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio.**

El desarrollo local se refiere a **un proceso más socio-político** que económico en sentido estricto. Los desafíos están enfocados en cuestiones de articulación de actores y capital social, lo cual implica:

- Una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual.
- La concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales. La construcción de un gobierno democrático y descentralizado.
- El reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades,

potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional.

- Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional.

Por tanto, afirmamos que el desarrollo local es una estrategia que se basa y surge de las características y singularidades de cada territorio y colectividad. Es la comunidad (agentes de desarrollo) la que debe determinar la metodología de actuación, la pertinencia de políticas, programas y acciones a ejecutar. Cada modelo de desarrollo local tiene su sello propio y aunque puede ser factible de replicar, siempre se debe recomponer en función de las características del nuevo lugar de aplicación.¹²

¹² Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local, DECA, Equipo Pueblo, AC, 2008

LOS ACTORES-FACTORES DEL DESARROLLO

Los movimientos sociales tradicionales y nuevos actores sociales están generando una dinámica en que la participación ciudadana se ha vuelto esencial en la democratización de los diferentes niveles de gobierno.

La búsqueda de incidencia de estos nuevos actores sociales en el rumbo de los gobiernos, tiene -o puede tener- diversas expresiones y recursos, la vigilancia, la consulta y la propuesta de políticas públicas, se trata de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, que buscan su formalización y/o un marco jurídico que les respalde.¹³

El movimiento social (ciudadanía organizada) ha desarrollado instrumentos o mecanismos para poder incidir en la vida de sus comunidades, de un lado, los que privilegian la protesta, como las manifestaciones públicas, marchas; y de otro, las que se inclinan por la propuesta, como la creación de consejos de participación municipal, asambleas populares, consultas públicas, entre otras. Ambas tienen el fin último

de influir en las decisiones de política pública y no son excluyentes, se pueden alternar en un proceso social.

La ciudadanía se está apropiando de estos instrumentos paulatinamente ahí donde se han creado, generando la fuerza social necesaria para el desarrollo de políticas y programas de gobierno, que recojan las opiniones, pareceres y saber de las y los ciudadanos en dichas propuestas.

Está probado que para la elaboración y ejecución de políticas hoy día, es importante contar con la participación de la ciudadanía, pues de lo contrario se corre el riesgo de que tales políticas sean abortadas antes siquiera de poder ser promovidas, con lo que la participación se convierte en un factor de éxito o fracaso de las políticas.

Es la década de los 70, producto o expresión de la Educación Popular, y de la revaloración de los espacios locales, aparece “Lo local”, por su importancia y pertenencia a la comunidad, el territorio, la cultura, la historia, la organización social, entre otros elementos no menos importantes, que darán contenido al concepto de *Actor Social, Factor de Desarrollo*. Se denomina Actor Social porque actúa y participa con grupos de población organizada o no; factor de desarrollo porque tiene una posición para convertir inicia-

¹³ Ver capítulo II dedicado a la participación ciudadana

tivas en procesos de crecimiento y en algunos casos de desarrollo.

Se trata de aquellos actores que se vienen revelando como los principales portadores y promotores del desarrollo local, que a nuestro juicio, dadas las evidencias que se han ido recogiendo, no solo en los países centroamericanos, sino en otras regiones de América Latina, son: la ciudadanía, los gobiernos locales y la pequeña y mediana empresa.

En los procesos de desarrollo local es fundamental reconocer la diversidad de actores locales, por lo tanto la diversidad de necesidades y

reivindicaciones. A la vez que es necesaria una ética cívica, entendida como una responsabilidad por el bien común, tanto en la práctica de las y los servidores públicos, como en la de la dirigencia política, de las y los dirigentes sociales y del conjunto de la ciudadanía.¹⁴

El desarrollo local y regional requiere de una masa crítica, de un núcleo, y del fortalecimiento de la institucionalidad democrática, lo que a su vez demanda transformaciones que solo podrán lograrse si surge un liderazgo organizativo capaz de encabezar las concertaciones y la participación de los diversos actores que las haga posibles.

Principales Actores – Factores del Desarrollo Local		
Gubernamentales	Sociedad Civil	Internacionales
<ul style="list-style-type: none"> • Delegaciones Federales en los estados • Secretarías de las entidades federativas • Autoridades municipales • Autoridades y organizaciones comunitarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de la Sociedad Civil • Universidades • Entidades de crédito y ahorro popular • Organizaciones rurales • Sindicatos • Empresas • Partidos políticos • Asociaciones religiosas • Medios de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundaciones • Organismos multilaterales • Organizaciones no gubernamentales • Agencias de cooperación

¹⁴ Castro Aguilar, Rosa, op cit, pág. 10

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

Una estrategia de desarrollo local debe considerar no sólo los recursos humanos de la región o de la comunidad, ya que por sí solos no pueden sostener un proceso de desarrollo local; no puede quedarse solo con la dimensión territorial; ni privilegiar lo social, ignorando la importancia de la mejora de la economía local. Es preciso considerar otros componentes que tienen una estrecha relación de dependencia:

- a) La construcción o articulación del capital social, entendido como las redes de apoyo y solidaridad que la ciudadanía tiene o establece para solucionar problemáticas o para impulsar iniciativas de bienestar común.
- b) El crecimiento económico capaz de crear o fortalecer las economías locales necesarias para asegurar la generación de empleos y por ende de ingresos.
- c) La construcción y mantenimiento de una gobernanza que asegure las condiciones mínimas de coordinación entre instituciones, actores y estructuras gubernamentales.
- d) La formación científico-tecnológica como factor de aplicación del conocimiento en torno a las tareas proyectadas por los agentes de desarrollo.

Construcción de Capital Social

Es importante clarificar el significado de capital social, ya que -desde agendas no siempre interesadas por el bienestar de sus pueblos- como por ejemplo, la de los organismos multilaterales de crédito, entienden la conformación de capital social como disminución de costos de transacción, lo que implica una visión neoliberal.

Por tanto se recupera la definición de capital social propuesta por Barreiro (2000): *“... que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como ‘asociaciones horizontales’ entre la gente, a redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”*.¹⁵

¹⁵ Barreiro, F. (2000): *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*.

Desarrollo Económico Local

La tesis es que en la realidad latinoamericana el desarrollo económico local debe ser discutido y practicado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino sobre todo, como una estrategia de generación de empleo e ingreso (creación o fortalecimiento de las economías locales). En lo que se refiere al desarrollo económico, México –como la mayor parte de los países latinoamericanos-, enfrenta dificultades en relación a la generación de empleo y su necesario correlato, la mejora de la calidad de vida.

Gobernanza local, regional y nacional

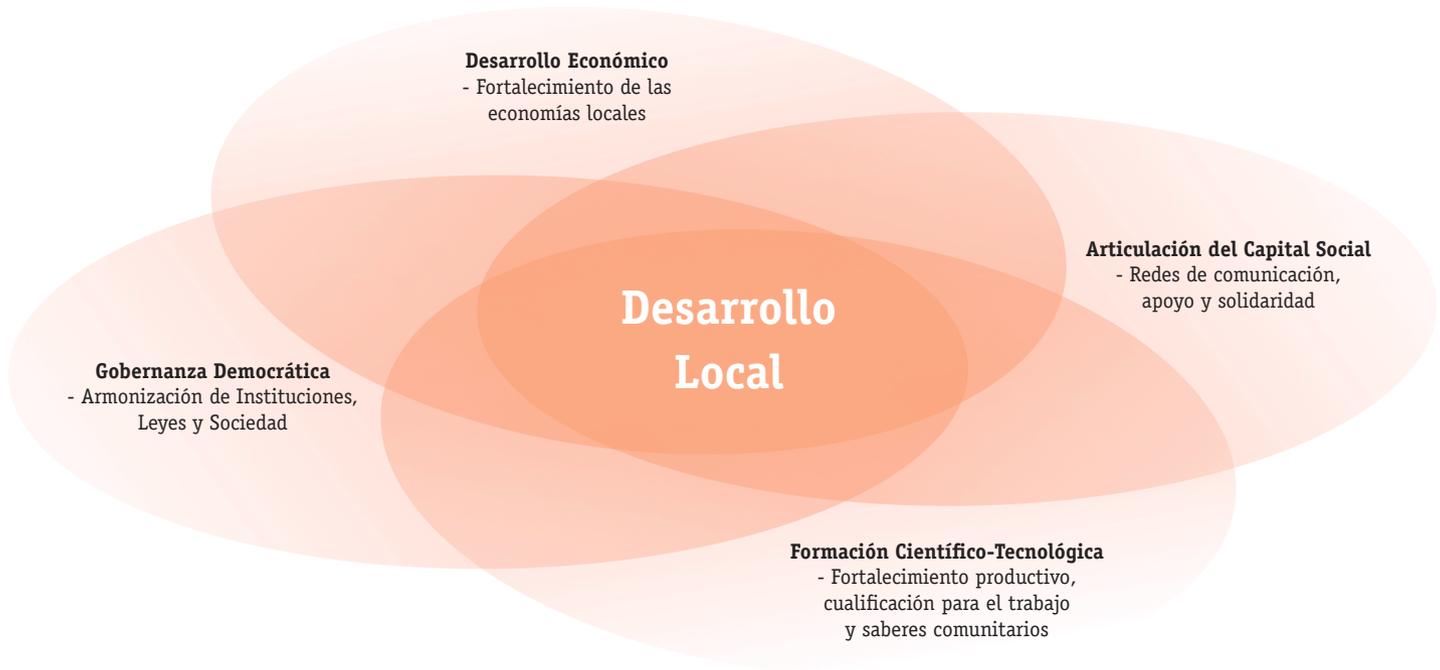
Como ya se ha mencionado, para que exista un proceso de desarrollo local, es preciso contar con las condiciones mínimas que garanticen la participación y la interacción de los diferentes actores involucrados en este proceso. Como reflejo de los avances obtenidos en materia de democracia, derechos ciudadanos y participación social, es preciso contar también con un aparato gubernamental acorde a las nuevas exigencias de la ciudadanía, la cual, dentro de este enfoque, tiene un amplio margen de participación en los

asuntos de la comunidad. Este ambiente propicio de articulación entre múltiples actores de la sociedad es lo que llamamos gobernanza¹⁶.

Formación tecnológica e instrumental

En el cuarto componente del modelo de desarrollo local propuesto: la formación científico-tecnológica e instrumental, juega un papel importante dentro de una estrategia de desarrollo. Reconociendo desde luego que la población de una comunidad o localidad, por su historia, cultura y tradiciones cuenta con un acervo de saberes: *conocimientos socialmente adquiridos*, los retos del desarrollo local vinculados con la generación de empleo e ingresos, pueden implicar o considerar la calificación para el desempeño de actividades productivas agropecuarias, industriales o de servicios, que antes no se realizaban o que fueron abandonadas décadas atrás por diversos motivos.

¹⁶ Según Maintz y Pierre, este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados.

Componentes del Desarrollo Local

El objetivo central de un modelo de desarrollo local, es lograr una mayor calidad de vida de la población en su conjunto, a partir de una perspectiva de Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, basada estrictamente en el desarrollo del capital social, la gobernabilidad y el desarrollo económico.

Propuesta para un Proceso de Desarrollo Local

Fases/ Pasos	Contenido
<p>Integrar un Comité Promotor Responsable de la Estrategia de Desarrollo Local</p>	<p>Representativo de los actores ya mencionados, así como de los diversos sectores o grupos de población (mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, campesinos, comerciantes), del conjunto de agentes del desarrollo, incluyendo autoridades municipales o comunitarias</p>
<p>Realizar un diagnóstico situacional participativo</p>	<p>Valoración del contexto socio económico y cultural, para contar con un diagnóstico preciso de la realidad donde se piensa incidir, ubicando las características del capital social, las líneas de poder y gobierno y las potencialidades productivas - económicas de la localidad o región.</p>
<p>Diseñar el proceso de planeación democrática participativa</p>	<p>A partir del diagnóstico, diseñar el proceso de planeación democrática participativa, con visión estratégica y con miradas de corto, mediano y largo plazo que ubiquen principalmente la definición de las líneas de acción en cuatro aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La construcción de capital social, traducido en el establecimiento de nuevas y mejores relaciones de convivencia y solidaridad. • El fortalecimiento de la economía local creando y/o fortaleciendo empresas micro, medianas y grandes que produzcan con perspectiva sustentable y comercialicen con justeza. • La gobernanza local y estatal, favoreciendo gobiernos democráticos participativos, honrados y con equidad. • La formación tecnológica e instrumental, dirigida a inspirar una cultura organizativa para la producción, aprovechando los saberes y buscando elevar los niveles de calificación para su actividad productiva organizada de calidad y con especificidad en la producción.

Fases/ Pasos	Contenido
Integrar un sistema de planeación operativa	Que traduzca las líneas estratégicas en programas operativos, y que profile los planes prospectivos de abordaje para el impulso de la gobernabilidad, el crecimiento económico y el capital social. Aquí se definen concretamente objetivos, metas, actividades y resultados esperados.
Diseñar un modelo de desarrollo organizacional	Que defina los actores y agentes de desarrollo con responsabilidades delimitadas, bajo una lógica de participación integral, justa, equitativa y democrática.
Establecer acuerdos y convenios entre las y los agentes de desarrollo local	Principalmente con los órdenes de gobierno y los organismos responsables de los programas especiales nacionales e internacionales, las legislaturas y en general todos los Poderes de la Unión.
Diseñar un sistema y mecanismos de seguimiento y evaluación	Generar sistemas continuos de monitoreo, control y evaluación del proceso y de la calidad de los resultados.
Diseñar iniciativas de política pública	Integrar propuestas alternativas y viables conjuntamente con la sociedad que las identificó.
Sistematizar la experiencia	Recuperar de manera ordenada la experiencia, incluyendo las lecciones aprendidas, para el impulso de modelos replicables de desarrollo local.

Reflexiones sobre lecciones y aprendizajes



1. ¿Los distintos modelos de desarrollo han permitido que la población mexicana mejore su calidad de vida?

Sí No

2. ¿Considera que es lo mismo crecimiento que desarrollo?

Sí No

3. ¿El desarrollo sustentable es una estrategia que podríamos adoptar para proteger a las nuevas generaciones?

Sí No

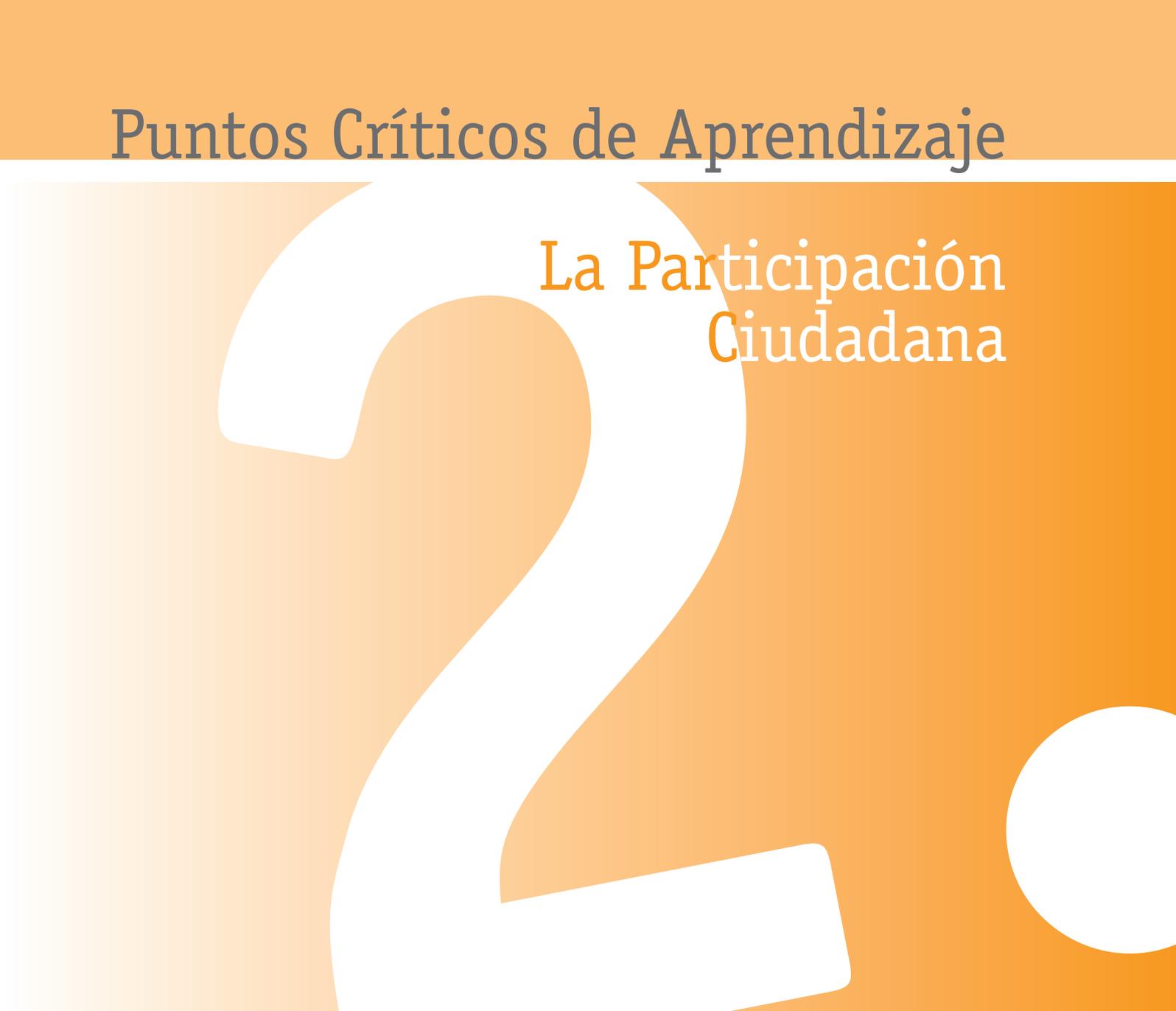
4. ¿Qué tan importante considera la participación de los actores sociales en la planeación del desarrollo?

Muy importante Importante Poco importante

5. ¿Qué opina de que la planeación del desarrollo se realice desde las propias localidades o municipios y valorando los recursos existentes y potenciales?

Puntos Críticos de Aprendizaje

La Participación
Ciudadana

A large white question mark is centered on the page. The background is a gradient of orange, with a lighter shade on the left and a darker shade on the right. There are several abstract white shapes: a large question mark, a smaller circle on the right, and a rounded rectangular shape at the bottom right.



¿Qué sabemos sobre participación ciudadana?

1. ¿Sabe qué es la participación ciudadana?

Sí No Explique

2. ¿Existe una relación entre democracia y participación ciudadana?

Sí No

3. ¿La participación de la ciudadanía está regulada por el gobierno mexicano?

Sí No

4. ¿Sabe qué es un mecanismo de participación ciudadana

Sí No Ejemplo

5. ¿Las iniciativas de participación ciudadana se planean o pueden ser una acción espontánea de un grupo de población?

Se planean Son una acción espontánea

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Concepto de participación ciudadana

*La participación ciudadana se expresa en las iniciativas organizadas por grupos de personas reconocidos como miembros de una comunidad, que se integran en forma individual o colectiva para **exigir su derecho histórico**, en el caso de México incluido en la Constitución, a ser parte de una deliberación razonable para construir su proyecto de nación, que asegure un **nivel de vida adecuado**.*¹⁷

“...la participación ciudadana es un importante componente de desarrollo humano, pues permite la realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de las personas”. (Rodrigo Borja)

Se volvió relevante no solo porque resultó funcional a varios enfoques de desarrollo, sino también, porque adquirió valor propio como un aspecto consustancial a la democracia. De ahí la afirmación de que la democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus modos, tiempos, números y personas. Así la sustancia de

la democracia participativa es la participación de la ciudadanía. (Rodrigo Borja)¹⁸

La participación ciudadana es un componente central de la construcción democrática porque:

- a) Fortalece y legitima al gobierno y contribuye a la eficacia de su desempeño.
- b) Interviene en la funcionalidad de la gestión pública y otorga mayor legitimidad a las políticas públicas.
- c) Amplía el espectro de la representación de la pluralidad social.
- d) Es una vía que propicia la inclusión de los intereses sociales en la agenda pública.
- e) Involucra a la ciudadanía en los procesos decisivos y en la regulación de la vida pública.
- f) Valida la función de la sociedad civil y contribuye a su fortalecimiento.

Las prácticas de participación ciudadana se identifican con la existencia de un gobierno democrático, que **reconoce en la construcción de ciudadanía el principio rector de la democratización**, y también una vía para la legitimación

¹⁷ Definición elaborada por el Proyecto Toolkit Foundation

¹⁸ Citado en: Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez Marcos. *Participación ciudadana en San Salvador Notas sobre una experiencia 1997-2003* Pág. 1-19

de sus funciones y la eficacia de sus acciones; y desde esa convicción asume la responsabilidad de generar condiciones para hacerla efectiva.

En esta perspectiva, además del diseño de espacios e instrumentos para la participación, **se requiere de una normatividad** que los reconozca, así como, el establecimiento de reglas claras para la relación entre las y los actores participantes.

Entre los conceptos que se han utilizado como sinónimos de participación ciudadana, destacan la participación comunitaria y la participación social, de los que se ofrece una breve definición en tanto que son comúnmente aplicados por las organizaciones civiles que la promueven en el espacio local.

Sin embargo, el hecho de denominarlas de diversa manera y aun reconociendo que puedan tener sus particularidades, no significa que alguna tenga un mayor valor o impacto, por lo que hay que reconocerlas a todas como distintas expresiones de participación ciudadana.

Participación comunitaria

Se puede encontrar frecuentemente en los municipios rurales y en colonias o barrios de los municipios urbanos. Este tipo de participación

se refiere a que los miembros de una comunidad toman decisiones colectivas y participan en la solución de problemas y en la satisfacción de las necesidades como colectivo, frecuentemente participan varias familias, que ponen el interés común por encima del individual.¹⁹

En los propios sistemas normativos internos que existen en las comunidades y pueblos indios, la dimensión comunitaria, es la manera en cómo se explicita la participación ciudadana. En todo caso nos referimos a la Participación Ciudadana y Comunitaria, que tiene un sentido más amplio, más allá de la participación política electoral. Existen diversas formas y expresiones de participación ciudadana ligadas a la responsabilidad para satisfacer necesidades más inmediatas y cotidianas y como tal, son reconocidas.

Por tanto, pueden abarcar además de lo electoral, las dimensiones: cultural, social, religiosa y económica. No solo como una manera de responder colectivamente a la situación de pobreza en la que viven, sino recuperando el sentido colectivo de los pueblos originarios. Para los pue-

¹⁹ *Gestión y Participación*. Guía Técnica No 2, Guevara López, Elizabeth y Morales Sierra, Eduardo, Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local, AC. México 2002, pág. 13

blos indígenas la comunidad es su casa grande, donde tienen que convivir, interactuar, discutir, celebrar y luchar para poder seguir conservando su casa su *modus vivendi*.²⁰

Participación social

La participación social se refiere a acciones colectivas de población organizada que obedece a una búsqueda de mejores condiciones de vida de una parte o sector de la población, o que se siente amenazada en sus condiciones de vida por algún cambio. La ciudadanía, en el ejercicio de sus derechos, se organiza frente al gobierno, frecuentemente con independencia de él, sin importar las restricciones que enfrentan para reivindicar sus demandas.

Está ligada frecuentemente a un ejercicio libre y autónomo de la ciudadanía respecto al gobierno, y en algunos casos antagónicos a él. Se ve reflejada en formas de participación organizada ya sea de sectores económicos, de demandas

sociales urbanas o movimientos sociales –feministas, ecologistas, pacifistas, juveniles, en pro de la niñez, la salud, la educación, o el trabajo. La ciudadanía, en el ejercicio de sus derechos, se organiza frente al gobierno, sin importar las restricciones que enfrentan para reivindicar sus demandas.²¹

La participación ciudadana tiene otra intención que surge de la misma ciudadanía, que busca una **aproximación entre las diferentes instancias de gobierno y los ciudadanos y ciudadanas en su conjunto**, conlleva la decisión de intervenir en los asuntos públicos, con la idea de incidir en las relaciones institucionales, procedimientos y prácticas de gobierno.

Por eso la participación ciudadana ha dejado de ser un acto fortuito o voluntario que no requiere una metodología o tecnología para desarrollarse. La participación ciudadana hoy está determinada por tiempos, objetivos, modalidades, etapas, niveles, contextos y herramientas.

²⁰ **La participación Ciudadana y Comunitaria, Abriendo los caminos de la Participación**, Los Cuadernos de la participación Ciudadana 1, Servicios para una Educación Alternativa AC, Oaxaca, Enero 2009.

²¹ **La participación Ciudadana y Comunitaria, Abriendo los caminos de la Participación**, Los Cuadernos de la participación Ciudadana 1, Servicios para una Educación Alternativa AC, Oaxaca, Enero 2009, pág. 16 y 17

- **Factores que propician la Participación Ciudadana**

La participación ciudadana requiere de factores que propicien su surgimiento y formalización en las comunidades y programas de gobierno:

- Las demandas, expectativas y soluciones de problemas de la comunidad.
- La información que brinda el propio gobierno a la ciudadanía, lo que debería incluir la posibilidad de diálogo, de comunicación y de interpretación.
- La posibilidad de creación de espacios o instituciones de participación ciudadanas.
- Una legislación que reconozca la diversidad y permita la innovación.
- El fomento de una vida asociativa.

- **Principios**

La participación ciudadana debe considerar algunos principios básicos:

- La libertad de incorporación -y desincorporación- de los individuos, buscando su institucionalización, pero no su corporativización.
- La inclusión de las posibles formas, instancias y espacios de asociación de la ciudadanía.

- La corresponsabilidad social
- La transparencia y la rendición de cuentas
- La equidad de género
- La Autodeterminación
- La diversidad cultural de cara a la equidad y la justicia

La participación ciudadana no puede ser asumida como homogénea, al contrario, la ciudadanía debe de participar de acuerdo a sus intereses, capacidades y disponibilidad, lo que garantiza que cada persona se comprometa con ella.

- **Etapas**

La participación ciudadana será más efectiva si obedece a un plan o procedimiento, ubicando los momentos o etapas. Lo primera es definir el propósito que se persigue con la participación. Las etapas generalmente son:

- Identificación del problema:** Investigación y discusión con el objetivo de identificar las raíces de aspectos esenciales del problema o tema a enfrentar.
- Análisis del problema:** Análisis del contexto, los factores que influyen los temas o las situaciones problemáticas para el desarrollo

de posibles soluciones o a la manera de intervenir en ellos (desarrollar opciones políticas).

- c) **Visibilización de soluciones:** El examen de la visibilidad de varias opciones políticas, de los recursos disponibles o que puedan movilizarse.
- d). **Diseño de políticas:** La selección de una opción política óptima, el refinamiento y concretización de la misma, además de que pueda ser puesta en práctica (viabilidad).
- e) **Ejecución de la política:** La operación de la política.
- f) **Monitoreo, evaluación y seguimiento:** Supervisión de la ejecución, retroalimentación de la efectividad y eficiencia de las medidas tomadas sobre el problema o asunto; el ajuste eventual de la política, planeación, organización y la implementación de medidas, después de finalizar la experiencia para asegurar la sustentabilidad de la solución del problema o el manejo del tema.

En cada una de las etapas, se puede participar con diversos grados o niveles, desde, solo estar bien informado hasta la responsabilidad completa de la gestión de una fase en cuestión.

• Niveles

Con respecto a los niveles de la participación ciudadana encontramos los siguientes:

- a) **Resistencia:** Oposición activa de las personas a una medida planteada.
- b) **Oposición:** Actitud de negación ante el planteamiento de una medida y sus soluciones.
- c) **Información:** Entendida aquí como comunicación en un sentido a las personas involucradas.
- d) **Consulta:** Donde las personas involucradas tienen la oportunidad de expresar sugerencias y preocupaciones.
- e) **Construcción de consensos:** Las personas involucradas interactúan para entenderse entre sí, discutir varias opciones y llegar a una posición negociada que sea aceptable para todas.
- f) **Toma de decisiones:** Cuando la ciudadanía es directamente involucrada en la toma de decisiones, y comparten la responsabilidad por los resultados probables.
- g) **Riesgos compartidos:** La participación ciudadana está personalmente implicada en los resultados, incluido el riesgo de que los resultados no sean los esperados, de esta ma-

nera la responsabilidad es compartida por las decisiones y sus resultados.

- h). **Asociación:** Se construye con los dos anteriores. Aquí los ciudadanos y ciudadanas no sólo toman parte en la toma de decisiones y comparten los riesgos de los resultados, también participan en la implementación de las decisiones, sobre una base de igualdad con las otras personas involucradas.

- i) **Autogestión:** Significa la gestión ciudadana autónoma, de esta manera le corresponde una responsabilidad y un compromiso completos. La autogestión se considera el nivel más alto de participación.

En la práctica, se dan experiencias en donde estos niveles interactúan, de tal manera que puede haber oposición y movilización, pero también capacidad de propuesta y de incidencia en la política pública.

MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS DIVERSOS ÁMBITOS DE GOBIERNO

Ley	Artículo	Obligación del gobierno	Derecho de la ciudadanía	Nivel de participación	Espacio/mecanismo de participación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	6	Publicar la información pública, incluyendo los recursos públicos: transparencia y rendición de cuentas	Acceder a la información pública	Información	Se establecerán mecanismos, se definirán procedimientos y órganos responsables.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	1-64				Instituto Federal de Acceso a la Información Pública



Ley	Artículo	Obligación del gobierno	Derecho de la ciudadanía	Nivel de participación	Espacio/mecanismo de participación
Constituciones Políticas de los estados o en su caso Ley de Participación ciudadana		Activar los mecanismos de participación directa considerados en las leyes	Ser consultado para la toma de decisiones sobre asuntos públicos	Consulta y decisión	Comisiones Estatales de Accesos a la Información pública. Referéndum Plebiscito Iniciativa Popular
Ley General de Desarrollo Social	61	Garantizar la participación activa y corresponsable de los beneficiarios y de la sociedad en la planeación, ejecución evaluación y supervisión de la política social.	Planear, ejecutar, evaluar y supervisar la política social.	El nivel más claro que detalla la ley es el de control de la política social. No especifica si el nivel de participación activa y corresponsable es de consulta, decisión, asociación u otros.	Consejo consultivo de Desarrollo Social: es el órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social.



Ley	Artículo	Obligación del gobierno	Derecho de la ciudadanía	Nivel de participación	Espacio/mecanismo de participación
	67-68	Procesar objetivamente las denuncias	Denunciar ante la autoridad sobre cualquier hecho que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos que establece la ley	Control y vigilancia ciudadana. Denuncia	No se especifica ninguno; todo individuo puede presentar la denuncia con unos requisitos determinados.
	69-71	Impulsar la creación de contralorías sociales de los beneficiarios y facilitar el acceso a la información necesaria.	Solicitar la información a las autoridades municipales. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos. Emitir informes. Presentar, atender e investigar las quejas y denuncias	Control y vigilancia ciudadana	Mecanismo de contraloría social de los ciudadanos.
Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.	60	Realizar las siguientes convocatorias públicas: -para la participación social en la formulación de las políticas públicas sociales y del sector de la economía.	Participar en la formulación de los programas, proyectos y normas relacionadas con el desarrollo social y económico.		



Ley	Artículo	Obligación del gobierno	Derecho de la ciudadanía	Nivel de participación	Espacio/mecanismo de participación
		-para la participación social en la ejecución de programas de desarrollo social. -para que realicen acciones de monitoreo y contraloría social de los programas de desarrollo social.	Participar en la ejecución de programas de desarrollo social. Hacer contraloría social.	Control y vigilancia ciudadana. No se especifica el nivel de participación en la formulación ni en la ejecución de las políticas públicas.	A revisar en el reglamento.
Ley de Planeación Federal	20	Favorecer la participación y consulta.	Participar como órganos de consulta y en la definición de los programas de desarrollo (comunidades indígenas)	Consulta y definición	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal/Regional COPLADEM COPLADER



Ley	Artículo	Obligación del gobierno	Derecho de la ciudadanía	Nivel de participación	Espacio/mecanismo de participación
Ley de Coordinación Fiscal	33	Informar a la ciudadanía de los recursos que se aplican (transparencia y rendición de cuentas). Promover la participación de los beneficiarios en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones.	Acceder a la información. Vigilar y ejercer un control sobre la aplicación de los recursos. Participar en la definición del destino de los recursos.	Control y vigilancia ciudadana. No se especifica el nivel de participación en la definición del destino de los recursos, si es consulta, definición, consenso u otro.	En base a este artículo y a otros complementarios de otras normas, municipios han establecido el Consejo de Desarrollo Municipal.
Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	6	Favorecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los órganos de consulta y en los mecanismos de contraloría ciudadana	Participar de acuerdo a la ley de planeación y otras leyes como instancias de participación y consulta. Integrarse a los órganos de participación y consulta. Participar en los mecanismos de contraloría social.	Consulta	Los que estén establecidos por otras leyes Consejo Técnico Consultivo (federal)



Ley	Artículo	Obligación del gobierno	Derecho de la ciudadanía	Nivel de participación	Espacio/mecanismo de participación
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	26	Establecer el Consejo y facilitar las condiciones para que sus integrantes definan planes de desarrollo rural a operarse en el municipio.	Definir programas de desarrollo rural en el municipio que integren instrumentos y acciones de otros programas sectoriales que operan el municipio	Consulta y definición	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

En otro nivel se cuenta con Leyes Orgánicas Municipales o reglamentos municipales, que como se sabe, son heterogéneas y diversas, por lo que se recomienda recurrir a ellas en los casos concretos.

No hay que olvidar que en el Sistema Normativo Indígena, existen leyes que son acatadas por el conjunto de la comunidad, aunque no sean formales para la cultura occidental, pero que incluso en momentos, adquieren mayor importancia para la comunidad.

No es aceptable que el municipio, o mejor dicho que la autoridad municipal decida hacer una nueva autopista o carretera, sin consultar

e involucrar a los residentes en el proyecto. Por tanto, es recomendable tomar en consideración que:

- El gobierno debe de responder a las necesidades y demandas de las personas, involucrándolas en su identificación, en el diseño y aplicación de políticas para atenderlas, lo que es una manera excelente para asegurarse de que son adecuadamente atendidas.
- La gestión de gobierno y el desarrollo en particular, desde una perspectiva de la sustentabilidad, involucra un conjunto de temas de una amplitud y complejidad creciente. Para cumplir las tareas de la gestión y el desarrollo

exitosamente, la participación ciudadana es indispensable.

- Las buenas ideas pueden hacer mucho para mejorar el gobierno local y la ciudadanía directamente involucrada o afectada por un problema y generalmente tiene las mejores. Sus experiencias directas, pensamientos y discusiones, invariablemente proveen la creatividad e innovación necesaria para abordar temas delicados o complicados de manera satisfactoria para todos.
- Finalmente la participación ciudadana en el gobierno local es casi siempre efectiva por los costos. Los ciudadanos y ciudadanas suelen ayudar a localizar maneras más baratas de hacer las cosas, su voluntad de participación en la ejecución de políticas puede reducir los costos financieros de manera significativa, además en un sentido figurado, las autoridades locales pueden pagar un alto precio cuando los ciudadanos y las ciudadanas no están involucrados directamente en el proyecto.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para que la participación ciudadana tenga mayores márgenes de efectividad, además de planearla y de

reconocer el respaldo legal existente, debe seleccionar sus mecanismos (herramientas) más adecuadas. Las experiencias de participación -en países como el nuestro- ha hecho posible el diseño de mecanismos diversos, que responden a las distintas intencionalidades o propósitos que se plantea.

La selección de tales mecanismos, por tanto, depende del problema o asunto del que se trate, del sector o grupo de población que lo promueve, de la complejidad del tema, es decir, de qué tan estratégica o significativa es la intervención de la ciudadanía, o del alcance que se le quiere dar: solo resistir, solo protestar, o también proponer, operar, monitorear, evaluar. En este módulo damos mayor peso a aquellos mecanismos para una participación que privilegia o se propone incidir o influir en las decisiones y/o políticas públicas.

La incidencia supone una diversidad de acciones y uso de instrumentos destinados a lograr cambios en la esfera pública, orientados principalmente a activar los derechos de las personas, a equilibrar la distribución del poder y a construir democracia y equidad. Por tanto se reconocen desde la manifestación pública para oponerse o protestar por una decisión, medida o política pública; pasando por los procesos de

exigibilidad de derechos, hasta los de consulta para evaluar y/ o proponer salidas a las y los tomadores de decisiones, que no han considera-

do a la ciudadanía en el diseño de políticas. Al final, insistimos el resultado que se espera es la incidencia.

Mecanismos de participación ciudadana según su objetivo²²

Tipo	Definición o Ámbito	Ejemplos
<p>Consulta a comunidades</p>	<p>Son instrumentos que establecen un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. Tratan de aprovechar el capital social existente.</p> <p>Pretenden ser un mecanismo estable, con una composición determinada y periodicidad de las reuniones, aunque con atribuciones muy cambiantes según los casos.</p> <p>La principal distinción de este grupo de instrumentos es la que los divide según las comunidades, sean territoriales o sectoriales (mujeres, jóvenes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acercamiento comunitario • Encuestas • Grupos especializados o consultivos • Comités o Consejos Ciudadanos



²² Basado en Alicia Ziccardi (Coord.); *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*, Memorias 1; IIS – UNAM, COMECSO, INDESOL; México, 2004, pp. 29 – 38.

Tipo	Definición o Ámbito	Ejemplos
Deliberación	<p>Son instrumentos que enfatizan la capacidad de reflexión y diálogo de la ciudadanía y de grupos de referencia.</p> <p>En este grupo pueden distinguirse dos grandes tipos. El primero se basa únicamente en la búsqueda de la información y deliberación ciudadana; mientras que en el segundo este objetivo se combina con una selección de las y los participantes, que los convierte en una muestra representativa de la sociedad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico rápido • Programación integrada • Diseño participativo de planes • Presupuesto participativo • Foros • Cabildo abierto
Democracia Directa	<p>Son instrumentos participativos cuya principal cualidad es la extensión de la participación haciéndola llegar al máximo posible de ciudadanos.</p> <p>Se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito • Revocación de mandato • Consulta popular • Sufragio • Iniciativa popular

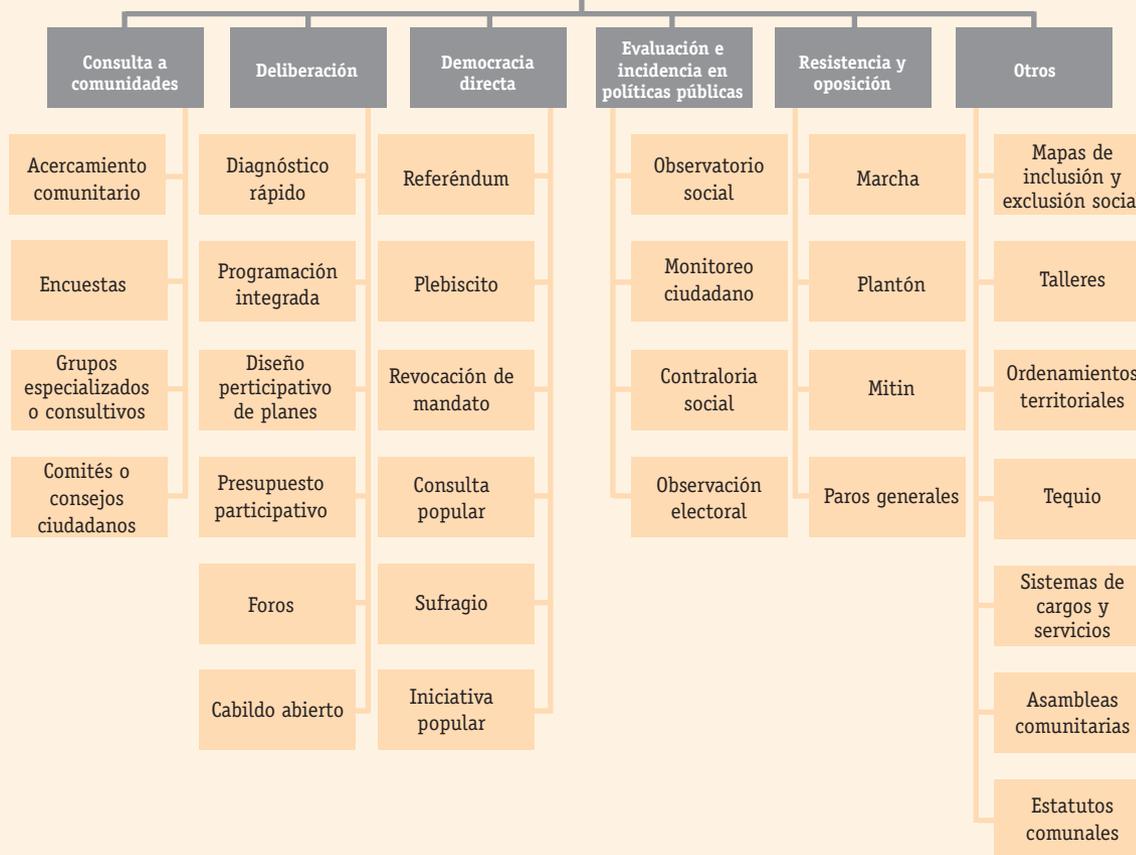


Tipo	Definición o Ámbito	Ejemplos
	<p>Una parte de esos mecanismos nos sirve tanto para tomar decisiones concretas como para contribuir a democratizar el proceso de elección de representantes y hacerlo más abierto a la influencia de la ciudadanía.</p>	
<p>Evaluación e incidencia en políticas públicas</p>	<p>Son mecanismos o instrumentos de participación ciudadana para observar, vigilar, dar seguimiento y evaluar procesos, políticas o programas de gobierno, con lo que fortalecen la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y la colaboración entre servidoras y servidores públicos y ciudadanía para mejorar su gestión.</p> <p>La evaluación ciudadana regularmente tiene en la mira proponer mejoras e influir en las decisiones sobre el diseño y la aplicación de políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Observatorio social • Monitoreo ciudadano • Contraloría social • Observación electoral
<p>Resistencia y oposición</p>	<p>Son los mecanismos que denotan una oposición activa o pasiva de la ciudadanía ante una determinada decisión o ausencia de medidas gubernamentales, ante un problema sentido.</p> <p>Suelen ser mecanismos con una finalidad específica, de corta duración, con una composición heterogénea y cambiante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Marcha • Plantón • Mitin • Paros



Tipo	Definición o Ámbito	Ejemplos
Otros	<p>En los últimos veinte años encontramos muchas experiencias que no aparecen en los grupos ya descritos. En parte de los casos se trata de variantes con distintos nombres y pequeñas diferencias, en que los métodos organizativos se asemejan y encajan en las lógicas de funcionamiento descritas. O bien de experiencias comunitarias particulares de una cultura o grupo.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Mapas de inclusión y exclusión social• Talleres• Ordenamientos territoriales• Tequio• Sistema de cargos y servicios• Asambleas comunitarias• Estatutos comunales

Mapa de Mecanismos de Participación Ciudadana



Descripción de las Herramientas de Participación Ciudadana

- **Acercamiento comunitario:** Se realiza a través de actividades importantes para la población, regularmente para recoger su punto de vista.
- **Encuestas:** Conjunto de preguntas normalizadas dirigidas a una muestra representativa de la población, con el fin de conocer estados de opinión o hechos específicos.²³
- **Grupos especializados o consultivos:** Por lo regular se usan en las primeras etapas de una experiencia, para identificación del problema, análisis o únicamente con funciones consultivas. Cuando las personas en estos grupos no se involucran en el diseño de políticas y la toma de decisiones, el uso de la herramienta es menos exitoso.
- **Comités o Consejos Ciudadanos:** Son de muy diversa naturaleza, sectoriales y territoriales: de planeación, de desarrollo social, de desarrollo rural, sustentable, de seguridad pública, vecinales, micro regionales, entre otros. Son espacios que permiten que la ciudadanía pueda tomar decisiones sobre acciones que impulsa el gobierno local, así como, evaluar, presentar propuestas, quejas, denuncias para ser tramitadas por el gobierno.²⁴
- **Diagnóstico rápido:** Análisis o valoración de un problema o tema a través de la auto percepción de las y los actores involucrados.
- **Programación integrada:** La decisión de los entes municipales de integrar sus acciones y coordinarlas a través de la participación de la ciudadanía.
- **Diseño participativo de planes:** Instrumento público a través del cual se busca descentralizar y democratizar la toma de decisiones, de tal forma que también se puede convertir o se convierte en el instrumento con el que los grupos excluidos participan en la programación social, permitiéndoles gozar de los beneficios de la política social.
- **Presupuesto Participativo:** Se inicia con una consulta general de necesidades y expectativas, con una estructura ciudadana representativa de cada localidad (barrio, calle, manzana). A continuación se establece una metodología para detectar las necesidades sentidas por la

²³ Tomado de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Encuesta> visitado el 15 de julio de 2009

²⁴ Ídem, pág. 44

comunidad y las reales, a través de un ejercicio de consulta y convencimiento. Posteriormente se operacionalizan esas necesidades, es decir, se priorizan por importancia y monto disponible para su atención, para integrarlas en un plan de desarrollo urbano, que el gobierno facilita y suministra. Se eligen representantes de comité de obra y después se crea un Comité General encargado de legitimar y firmar este plan en corresponsabilidad.

El presupuesto participativo tiene una gran diferencia con numerosos ejercicios “participativos” realizados en nuestro país, por ejemplo, con COPLADE y COPLADEMUN (los convenios que firman los gobiernos Federal, estatal y municipal) en donde, en muchos casos, son los jefes de manzana y líderes locales afines a intereses partidarios y de sector, los que determinan el plan de obras.

- **Foros:** Herramientas similares a las mesas redondas, aunque en la práctica el término parece referirse a reuniones con múltiples contrapartes que son más incidentales y menos atractivas para sus participantes. Sin embargo, en muchos casos, los foros no hacen ninguna diferencia, aparentemente su carácter sin ataduras, no los convierte en una he-

rramienta para incidencia o para fortalecer la participación ciudadana.

Hay otros mecanismos de participación directa, que inciden en la gestión y desempeño de los gobiernos locales, ya sea a través de consultas públicas o elaboración de propuestas. En México existen, amparados por la ley, varios mecanismos de este tipo.

- **Cabildo Abierto:** Cuando las leyes establecen que al menos un número de reuniones del Cabildo al mes, tiene que ser abierta, en las que la ciudadanía participa con voz.
- **Referéndum:** Consiste en someter un asunto al voto popular. El referéndum por petición, parte de las y los electores y posibilita que una ley propuesta sea sometida al voto popular antes de que entre en vigor. Por regla general se exige que un porcentaje determinado de votantes firme la solicitud que permita un referéndum.²⁵

El referéndum como opción se origina cuando un organismo legislativo desea pedir a una mayoría específica del electorado que acepte una medida antes de que se haga oficial. Los llamados referendos estatutarios y

²⁵ Tomado de: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/Ep-yAkAEkVAuKUBFAcb.php> consultado el 7 de julio de 2009.

constitucionales son también considerados necesarios por algunos gobiernos como parte de los procedimientos de validación de algunas medidas. Ambos referendos suelen exigir algo más que la mayoría simple para ser aprobados. Son formas de hacer participar al electorado de un modo directo en los procesos legislativos de los gobiernos.

- **Plebiscito:** Reciben el nombre de plebiscitos, las resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos. Representan los actos de voluntad popular mediante los que el pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de la vida política.²⁶

Destaca la naturaleza, eminentemente política, del plebiscito al indicar como ejemplos del mismo la aceptación de una constitución o la manifestación de confianza en una persona o en un régimen político.

- **Revocación de mandato:** Cuando las leyes establecen la posibilidad de destituir a un(a) presidente(a), gobernador(a) o legislador(a) electo(a), antes de que termine el periodo por el que fue elegido(a).

- **Consulta Popular:** Mecanismo por el que se convoca al pueblo para que decida sobre un asunto particular de naturaleza pública.
- **Sufragio:** Equivalente a voto, forma de expresión de la voluntad individual o corporativa en distintos tipos de asambleas e instrumento de participación en la vida pública, incluyendo la elección de quienes gobernarán un pueblo o país.

El sufragio universal acabó por ser uno de los instrumentos principales de las democracias representativas contemporáneas, en las que el voto es personal (no puede hacerse por delegación), libre (el Estado tiene la obligación de impedir cualquier tipo de coacción) y secreto; y su garantía es un rasgo definitorio del Estado de Derecho²⁷.

- **Iniciativa Popular:** Cuando las leyes permiten que las personas presenten peticiones avaladas por sus firmas, para que se tome en consideración un determinado asunto público, como puede ser una reforma de estatuto o una ley.²⁸

²⁷ Tomado de: <http://www.proyectosfindecarrera.com/definicion/sufragio.htm> visitado el 16 de julio de 2009

²⁸ **Participación Ciudadana. Texto de lectura**, Módulo 6, Pineda, Luis y Mendoza, Alberto, SEDESOL, Hábitat y BM, México, 2005, pág. 43

²⁶ Ídem.

Algunas Constituciones Estatales, Leyes Orgánicas Municipales y Leyes de Participación Ciudadana, especifican también el tipo de participación ciudadana que deben promover los órdenes de gobierno; los espacios y mecanismos en los que se concretan.

- **Observatorio Social:** Instrumento de participación que responde al interés o falta de credibilidad de la ciudadanía sobre la ejecución y/o resultados de una política o programa, ante la ausencia de mecanismos de inclusión en el actuar gubernamental; a partir de la observación, vigilancia de la operación e impacto de las políticas, procesos y resultados de la gestión pública. Puede entonces incluir acciones de monitoreo y prevenir informes públicos que evalúan y hacen recomendaciones a las instancias tomadoras de decisiones.
- **Monitoreo ciudadano:** Consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos como la manera en que las y los servidores públicos toman decisiones y utilizan los recursos públicos; cómo se generan y cuáles son los resultados de la gestión pública, su

apego al marco legal y el cumplimiento de metas y planes estratégicos, entre otros.²⁹

- **Contraloría social:** Participación ciudadana cuya intervención en lo público está orientada a la vigilancia, control y evaluación de los programas y acciones de gobierno con la finalidad de elaborar propuestas encaminadas a optimizar la gestión gubernamental. Es un tipo de participación que busca que la ciudadanía organizada, o no, puedan intervenir en el curso de la esfera pública a través de su inclusión en órganos colegiados o comités -es decir, en forma directa-, o de manera indirecta por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncia.
- **Observación electoral:** Entendida como el conjunto de acciones ciudadanas que dan seguimiento al desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral, con la finalidad de contribuir a que éstos se realicen con transparencia, legalidad y equidad, e inhibir irregularidades de los actores políticos y sociales involucrados. En sus inicios, la observación electoral no tuvo reconocimiento legal, fue

²⁹ *Guía para el Monitoreo*; Consejo Ciudadano por la Transparencia. Secretaría de la Función Pública, León V, Ana María, México, 2005, pág. 6

hasta la reforma electoral de 1996 que se incorpora dicha figura en la legislación en la materia.

A lo largo de los más de 20 años de observación electoral ciudadana en México, las organizaciones civiles interesadas, han diseñado múltiples estrategias, metodologías y herramientas de observación de las diferentes etapas y acciones del proceso electoral, metodologías que en no pocas ocasiones, han sido retomadas por las instituciones electorales y partidos políticos.

- **Marcha, plantón, mitin y paros generales:** Son los mecanismos que denotan una oposición activa o pasiva de la ciudadanía ante una determinada decisión o ausencia de medidas gubernamentales, ante un problema sentido o de interés público. Suelen ser mecanismos con una finalidad específica, de corta duración, con una composición heterogénea y cambiante.
- **Mapas de inclusión y exclusión social:** Mapas actualizados que permiten la visualización de áreas geográficas que han sido más o menos favorecidas por políticas públicas.
- **Talleres:** Es una técnica de enseñanza y sensibilización que se basa en la práctica. La

variedad de formatos para esta herramienta es amplia. Una manera de diferenciarlos es considerando su propósito; parece haber tres básicos:

- o Información y sensibilización
- o Capacitación, generalmente para el desarrollo de habilidades
- o Desarrollo de políticas y preparación para la toma de decisiones

- **Tequio:** Es el servicio gratuito que de manera organizada se da en una comunidad, para realizar un trabajo que beneficiará a la comunidad, como la construcción de escuelas, palacios municipales, caminos, entre otros.
- **Sistema de cargo y servicios:** Se refiere al conjunto de funciones o responsabilidad que desempeñan los pobladores durante toda su vida en los ámbitos político, social, cultural y económico dentro de su comunidad. Para poder acceder a ser una autoridad municipal o agraria, en algunos municipios, se requiere haber cumplido con anterioridad los cargos.
- **Asambleas comunitarias:** Es el espacio fundamental de participación ciudadana, donde hombres y mujeres discuten y toman decisiones referentes a la vida pública y privada de la

población. En ella también es en donde se eligen a las autoridades municipales o agrarias.

- **Estatutos comunales:** Se refiere al documento que explicita la voluntad del conjunto de

la comunidad, en torno a la forma en cómo la comunidad, organiza su vida política, económica y social, incluida la parte relacionada con la propiedad y uso del territorio.

PASOS PARA DISEÑAR UNA INICIATIVA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Paso	Contenido
Nombre de la experiencia	Identificar con un nombre que refleje el eje o interés central
Coordinación	Definir personas o representantes de grupo o sector que coordinará la iniciativa
Experiencia previa	Ubicar las experiencias de las y los participantes, relacionados con la iniciativa
Objetivos de la Iniciativa	Definir con claridad qué se busca solucionar o alcanzar para bienestar de la comunidad
Periodo de inicio y término	Ubicar la duración de la iniciativa
Lugar de su aplicación	Ubicar concretamente el territorio que abarcará la iniciativa y desde donde se coordinará
Número y tipo de participantes	Definir la cantidad de personas y grupos o representantes de qué sector, impulsarán la iniciativa
Beneficiarios(as)	Determinar la cantidad aproximada de personas que tendrán algún beneficio directo o indirecto



Paso	Contenido
Etapas o fases	Ubicar las etapas o momentos del desarrollo de la iniciativa considerando objetivos específicos por cada una
Resultados esperados	Explicitar que se espera lograr en términos de beneficios y/o cambios tangibles e intangibles. Cómo prevé incidir
Plan de trabajo	Establecer cronograma de la propuesta, definir los tiempos y movimientos del proceso y de las acciones concretas
Financiamiento	Conocer las fuentes y montos de financiamiento de la iniciativa
Mecanismos o herramientas	Seleccionar los que se utilizarán para promover la participación
Evaluación	Definir los criterios e indicadores, instrumentos y tiempos para medir la calidad de los resultados obtenidos
Sustentabilidad	Definir la posibilidad de mantener o aumentar los beneficios o resultados de la iniciativa a mediano y largo plazo

Reflexiones sobre lecciones y aprendizajes



1. ¿Es la participación ciudadana un acto democrático?

Sí No

2. ¿Cuáles serían las diferencias más importantes entre la participación comunitaria, la social y la ciudadana?

3. ¿Considera que la participación ciudadana es un acto fortuito?

Sí No

4. ¿Qué importancia tiene el hecho de contar con un marco jurídico para impulsar y promover la participación ciudadana?

5. ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana que se han impulsado en su localidad?

Puntos Críticos de Aprendizaje

La Incidencia
en la
Gestión
Municipal



¿Qué tanto sabemos sobre estrategias de incidencia en la gestión local?

1. ¿Conoce el papel que tiene el gobierno municipal en la estructura de la federación mexicana?

Sí No

2. ¿El gobierno municipal es?

Un operador de proyectos nacionales

Un orden de gobierno dentro de la estructura gubernamental federal

3. ¿Puede el gobierno municipal desarrollar una política social?

Sí No ¿Por qué? _____

4. ¿Qué entiende por incidencia en las políticas públicas?

5. ¿El monitoreo es un mecanismo de participación para la incidencia en la gestión municipal?

Sí No ¿Por qué? _____

6. ¿Conoce o ha participado en iniciativas de Observatorio Social o Contraloría Ciudadana?

Sí No ¿Cuál? _____

LA INCIDENCIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

El federalismo tiene sus bases en el municipio. El gobierno municipal es la primera instancia de relación de la población con las autoridades. El Artículo 115 Constitucional regula la vida del municipio; las modificaciones a este artículo han tenido como objetivo fundamental la reconceptualización y modernización del municipio de acuerdo a las coyunturas y circunstancias que el país ha vivido.

La palabra municipio³⁰ proviene del latín compuesto de dos locuciones el sustantivo *munis* que se refiere a cargos, obligaciones, tareas, entre otras acepciones; y el verbo *capere*, que significa, tomar, hacerse cargo de algo, asumir una responsabilidad u obligación.

El municipio mexicano se considera la célula básica o la primera instancia de gobierno de la organización política. Cada municipio está gobernado por un Ayuntamiento que es el órgano encargado de representar los intereses de la po-

blación y es el espacio donde se aglutinan los esfuerzos de los mexicanos para mejorar las condiciones de vida de sus familias.

El municipio mantiene una posición estratégica en la vida social, económica y política de nuestro país, por diversas razones:

- Por ser el primer nivel de gobierno y por su acercamiento con los diversos sectores de población, tiene una posición estratégica, ya que es considerado el ámbito y elemento central en la pugna de los distintos intereses políticos, así, el municipio se ha convertido en el espacio natural de lucha y control de los partidos políticos y agrupaciones sociales a nivel local, estatal y nacional.
- Porque favorece la preservación de un Status Quo. Es en este espacio donde las acciones corporativas, clientelismos, cacicazgos y desarrollo de lealtades, permitieron una gestión pública unipartidista por más de 75 años.
- Paradójicamente, en muchas ocasiones es el elemento primario de atomización de los intereses comunitarios y de promoción de una cultura individualista y a favor de grupos de poder, que se convierte un medio de control.

³⁰ Pineda, Luis; *El Municipio Mexicano*, Banco Mundial, México, 2001.

- Es además un medio estratégico de un Federalismo a la mexicana. En nuestro país el Federalismo nació con la idea de generar un poder central de gobierno y la construcción de un poder de Estado, más que en la integración de una Federación reguladora de los intereses y recursos de las regiones; se ubicó como una fuerza centrípeta, no como una centrífuga. Así el municipio mexicano quedó reducido a una posición satelital, a una sola célula de un sistema administrativo amplio y ajeno a la realidad contemporánea, perdiendo su autonomía, libertad y posibilidad de desarrollo armónico regionalizado.

El Distrito Federal como ámbito local

El **Distrito Federal** tiene un estatus distinto al del municipio, ya que se considera “la Sede” de los Poderes de la Nación. Debido a ese lugar estratégico como Sede de los poderes de gobierno, su peso económico-financiero, su concentración demográfica y la demanda social de bienes y servicios, se han producido cambios y reformas políticas lentas e incompletas, que no le otorgan aún el total de atribuciones del resto de las 31 entidades del país.

Actualmente, el gobierno del Distrito Federal funciona de forma similar a la de un gobierno estatal sin tener ese estatus. Sin embargo, enfrenta tensiones importantes, tanto con el gobierno federal, otras entidades federativas, como en su relación y convivencia con los gobiernos delegacionales, pues al ser estos elegidos democráticamente, demandan mayor autonomía administrativa y financiera, sin tener una definición clara en la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Los gobiernos delegacionales de la ciudad de México, enfrentan problemas similares a los de los municipales, pues aunque las últimas modificaciones a la Constitución Política les dan a estos últimos un estatus de gobierno, en la realidad aún conservan resabios como ser considerados oficinas operadoras de programas gubernamentales y peor aún, las delegaciones de gobierno son ubicadas como demarcaciones territoriales para aspectos relacionados con lo financiero, olvidando su verdadera esencia y proximidad a la gente, lo que las convierte en la primera unidad de gobierno porque tienen la relación directa con la ciudadanía.

En las Delegaciones, aún en su nueva fase como gobiernos democráticos (por su sistema de elección), persisten problemas añejos de concep-

ción, al igual que los municipios, como el que la mayoría se asume, no como ámbitos de gobierno, sino como oficinas operativas de los gobiernos centrales, lo que limita mucho su creatividad en el diseño, la planeación, la operación y la evaluación de sus programas de gobierno.

Además aun se observan limitaciones en el ejercicio democrático de sus funciones, como por ejemplo la participación ciudadana, el acceso a la información pública gubernamental, la transparencia y rendición de cuentas, equidad, universalidad, perspectiva de género; temas que aún tienen un trecho largo por recorrer en la administración pública delegacional.

Sin embargo, las Delegaciones son consideradas como los sitios o territorios donde es posible la transformación social. En el marco de la cobertura de un gobierno democrático, las posibilidades y oportunidades aumentan si se desarrolla una política de alta congruencia entre los delegacionales y el central. Si una política social puede tener un alto impacto (transformación) es precisamente en el ámbito delegacional.

LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL

La cultura política en México dejó por muchos años relegado el papel del municipio a simple administrador de recursos, limitando su participación en toma de decisiones como sujeto de su propio desarrollo. Las últimas reformas jurídicas (2002) a dicho artículo, le otorgaron al municipio capacidad de gestión económica y social a través de ayuntamientos que participen en la elaboración de planes y programas de política pública con el objetivo de promover su propio desarrollo

Como dice Hernán Muñoz: *“.. el municipio debe ser, por excelencia, el espacio propicio para la formulación y ejecución de una verdadera política social que brinde respuestas oportunas y concretas a las necesidades y expectativas de la comunidad local”*.³¹

Sin lo anterior, difícilmente se podría pensar en una política social municipal equitativa y eficaz que ayude a combatir los rezagos y la marginación a la que están expuestos la mayor parte

³¹ Véase Hernán Muñoz, Oscar, *“Política municipal y política social local: ejes centrales de la planeación y gestión del desarrollo local”* en la página: <http://cibereconomia.iespana.es/carpeta2/gerencia%20publica%20municipal%20y%20politica%20social.pdf> visitada el 26 de junio de 2009.

de los municipios. Esta transformación necesaria, debe ser impulsada bajo el mismo enfoque del desarrollo, es decir, que el municipio y su población tiene que buscar un destino con calidad de vida adecuada que responda a las demandas e iniciativas que la ciudadanía presente. Es preciso tener la capacidad de negociación y diálogo para poder conducir el proceso hacia los resultados planteados por la misma comunidad.

La responsabilidad que tiene el municipio como factor de desarrollo es básica, ya que es el garante de que existan las condiciones mínimas para un verdadero proceso de desarrollo, donde cada uno de los actores conlleve el mismo grado de compromiso. Lo que en palabras de Angélica Pérez significa abrir espacios reales de soberanía tanto para el municipio como para la ciudadanía.

*La política social en el espacio municipal ha enfrentado importantes cambios legales, político-administrativos, sociales, e institucionales. De un diseño tradicional de políticas sociales fuertemente centralizado se ha pasado por una etapa de profundos esfuerzos de descentralización.*³²

³² González, María Eugenia, *Conferencia Ley General de Desarrollo Social y sus implicaciones en el ámbito municipal*, En el 3er Congreso Nacional de los Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Oaxaca, Oax.

La **Ley General de Desarrollo Social** establece, en cuanto a la gestión de políticas de desarrollo social en el ámbito municipal, que los Municipios deberán:³³

- Formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de la población en situación de vulnerabilidad, destinando para ello los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.
- Hacer del conocimiento público sus programas operativos de Desarrollo Social, a través de los medios más accesibles a la población.
- Ser los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de Desarrollo Social, excepto en los casos expresamente asignados.
- Fomentar las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas.
- Estimular la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos

³³ Con base en los artículos 9, 16, 17, 20, 24, 33, 34, 40, 42 y 45 de la Ley General de Desarrollo Social.

públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión; brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización; el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades.

- Emitir normas en materia de Desarrollo Social.
- Formular, aprobar y aplicar sus propios programas de Desarrollo Social, los que deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal.

La Ley atribuye a los ayuntamientos:

- Formular y ejecutar el programa municipal de Desarrollo Social.
- Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de Desarrollo Social.
- Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de Desarrollo Social.
- Coordinar acciones de Desarrollo Social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes.
- Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así

como informar a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones.

- Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de Desarrollo Social.
- Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de Desarrollo Social.
- Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al Desarrollo Social.

Un gobierno local con perspectiva de desarrollo social participativo y sustentable se legitima con la ciudadanía, es eficaz en la atención de problemas, es eficiente en el desarrollo de planes y programas de mediano y largo plazo y es productivo porque usa racionalmente los recursos humanos, técnicos y materiales.”³⁴

³⁴ Tomado de: *“Política Social y Desarrollo”*, Colección Formación de Servidores Públicos Municipales, Módulo I, IEE-PAC/SEDESOL/HÁBITAT/Banco Mundial; 2005, México.

LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Se entiende por incidencia en las políticas públicas, la capacidad de la población organizada para participar, influir, modificar, o frenar la toma de decisiones del gobierno en cualquiera de sus ámbitos con respecto a acciones estratégicas que tienden a resolver problemas públicos.³⁵

La **incidencia política** es un proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en quienes toman decisiones sobre políticas, mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones a los problemas sociales o de la comunidad, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público, que beneficien a amplios sectores de la población o a sectores más específicos.

Considerando la experiencia de diversas organizaciones de la sociedad civil de América Latina se puede decir que generalmente se plantean incidir por las siguientes razones:

- Defender los derechos y hacerlos realidad

- Traducir valores compartidos en políticas públicas que los reflejen
- Generar canales de comunicación para expresarse más allá del voto
- Hacer llegar sus propuestas a los tomadores de decisiones
- Proponer una aproximación colectiva a un problema de índole social
- Buscar mejores condiciones de vida para las personas³⁶

Las organizaciones civiles o sociales, generalmente recurren a los observatorios ciudadanos, a la contraloría social, o al monitoreo para la vigilancia de políticas y programas de gobierno, para evaluar y proponer soluciones, medidas o políticas para mejorar la calidad de vida y el ejercicio de derechos de las personas.³⁷

El **Observatorio Social**, es un instrumento de participación que responde al interés o falta de credibilidad de la ciudadanía sobre la ejecución y/o resultados de una política o programa, ante

³⁵ Guevara López, Elizabeth y Eduardo Morales Sierra; *Gestión y Participación*, Guía Técnica, Serie Guías de Formación en Derechos Humanos, México 2002.

³⁶ **Manual de participación e Incidencia para organizaciones de la sociedad civil**, Programa de Fortalecimiento de las OSC, Foro del Sector Social, Federación de Asociaciones Civiles y Fundaciones, Varios Autores, Argentina, 2004, p. 60

³⁷ Ver capítulo II del texto

la ausencia de mecanismos de inclusión en el actuar gubernamental; a partir de la observación - vigilancia de la operación e impacto de las políticas, procesos y resultados de la gestión pública. Puede entonces incluir acciones de monitoreo y prever informes públicos que evalúan y hacen recomendaciones a las instancias tomadoras de decisiones.

La **Contraloría Social**, es otro instrumento ciudadano, cuya intervención en lo público está orientada a la vigilancia, control y evaluación de los programas y acciones de gobierno con la finalidad de elaborar propuestas encaminadas a optimizar la gestión gubernamental. Es un tipo de participación que busca que la ciudadanía organizada, o no, puedan intervenir en el curso de la esfera pública a través de su inclusión en órganos colegiados o comités -es decir, en forma directa-o de manera indirecta, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncia.

El **Monitoreo** es una modalidad de participación ciudadana que consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos, como la manera en que los servidores públicos toman decisiones y utilizan los recursos públicos, cómo se generan

y cuáles son los resultados de la gestión pública, su apego al marco legal, el cumplimiento de metas y planes estratégicos, entre otros.”³⁸

El monitoreo puede generarse de dos formas: a) por invitación de una institución gubernamental interesada en fomentar la corresponsabilidad social en el ejercicio de su gestión de gobierno, b) por iniciativa de grupos que buscan conocer o profundizar en las políticas o programas gubernamentales y contribuir a su mejora.³⁹ Se puede dar de forma individual (usuarios de los servicios públicos), o de manera organizada (grupos de personas preocupadas por puntos específicos de una política pública).

Los fines del monitoreo pueden ser diversos y de distinto alcance, entre ellos puede servir para mejorar la calidad en los servicios públicos; para combatir la corrupción, y para participar en el diseño y evaluación de políticas de gobierno que responden a las necesidades reales de la población.

³⁸ Ana María León Miravalles y Sandra Girón Bravo. *Guía para el monitoreo ciudadano*. Secretaría de la Función Pública y Consejo Ciudadano por la Transparencia 2005

³⁹ Ídem

PROCEDIMIENTO PARA EL DISEÑO DE UNA PROPUESTA CIUDADANA PARA LA INCIDENCIA⁴⁰

¿Cuáles son las condiciones indispensables para impulsarla?

- La iniciativa se desarrolla por una decisión consensada colectivamente
- Existe una real necesidad de llevarla a cabo por considerarse un problema social
- Existe un diagnóstico situacional del ámbito donde se desarrollará la iniciativa
- Se cuenta con la experiencia y el conocimiento necesarios para llevar a cabo la iniciativa con éxito
- Se tienen los recursos indispensables para hacer un trabajo de mediano o largo plazo, dependiendo de los objetivos.
- Se cuenta con mecanismos, convenios de colaboración y/o coordinación institucional, o con propuestas para formalizarlos

¿Cuáles pueden ser los propósitos para iniciar un proceso de incidencia?

- *Elaborar propuestas de políticas* frente a la ausencia de las mismas en relación a temas o asuntos específicos, públicos y socialmente relevantes.
- *Actuar sobre políticas existentes* ante un tema o asunto para eliminarlas cuando afectan intereses de determinados sectores o para hacerlas efectivas ante a su incumplimiento sistemático.
- *Sensibilizar y educar* a los hacedores de políticas y a quienes las implementan y las ponen en práctica.
- *Aportar en la construcción de estructuras* para la toma de decisiones a fin que sean más participativas, más transparentes y sobre las cuales sea posible exigir rendición de cuentas.

¿Por qué es importante contar con un plan para la incidencia?

Un plan de incidencia política es una guía y un ordenamiento del trabajo que pensamos llevar a cabo para promover cambios en situaciones propias del campo de las políticas públicas.

⁴⁰ Tomado de: Becerra Pozos, Laura, *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina*, ALOP, México, 2006

El plan de incidencia debe ser un documento explícito y conocido por las y los participantes, que precise las acciones, los mecanismos y los recursos humanos y financieros necesarios, para lograr con éxito el propósito de la iniciativa.

No existen procedimientos estandarizados para el diseño, implementación y ejecución de un plan de incidencia. En realidad su concepción y diseño responden a un ejercicio de creatividad y a una capacidad colectiva para dar respuestas estratégicas a problemas identificados. El plan de incidencia no debe convertirse en una camisa de fuerza, más bien debe ser como un camino abierto y flexible para ordenar el trabajo múltiple y simultáneo que se propone realizar.

Alcanzar sus propósitos requiere, como condición previa, que la sociedad civil o segmentos organizados, desarrollen capacidades colectivas (conocimientos y habilidades) que les permitan,

a partir de un conocimiento del entorno político, identificar problemas específicos relacionados a políticas públicas, analizarlos adecuadamente, formular propuestas precisas, identificar a las personas con poder de decisión (y a aquellos que las influyen), construir alianzas o coaliciones amplias, diseñar una variedad de estrategias y acciones para el plan formal de incidencia.

¿Qué pasos son recomendables para el desarrollo de una iniciativa ciudadana de incidencia?

Identificación de la iniciativa

- Nombre o problema al que se dará seguimiento
- Ubicación y cobertura
- Integrantes del equipo y coordinación colectiva
- Duración de la iniciativa

Paso	Desarrollo
Selección y análisis del problema	Identificación del problema general y sus expresiones particulares; analizar sus causas; ubicar a las y los afectados; valorar su relevancia para la comunidad; esclarecer la viabilidad para la incidencia. Identificación de las políticas que apoyan, las restrictivas o las ausentes frente al problema.
Diseño de la propuesta	Problema seleccionado y justificación del cambio. Identificación de gestores y tomadores de decisiones. Definición de objetivos de la incidencia y cambios esperados.
Análisis de poder	Identificación de los distintos actores involucrados, directa e indirectamente: los que toman decisiones en torno al problema ("El Blanco"); los posibles aliados; los opositores, los indecisos. Los organizadores responsables de la iniciativa, analizando sus fortalezas, debilidades y recursos. Se sugiere la integración de un Mapa de Poder.
Estrategia y programa de actividades	Definición de estrategias coherentes con los objetivos de la propuesta, que tengan capacidad de influir en el "blanco" y generar productos. Selección de estrategias de comunicación, cabildeo e influencia. Diseño del programa: actividades, responsables y cronograma.
Seguimiento y evaluación/ Indicadores	Selección de mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos, productos y resultados. Diseño de indicadores de producto Se sugiere diseñar cuestionarios

Reflexiones sobre lecciones y aprendizajes



1. ¿Qué importancia tiene el gobierno municipal en la estructura federativa de México?

2. ¿Cuáles serían los factores que debe contener una política social municipal?

3. ¿Por qué es importante la participación de la ciudadanía en el seguimiento y observación de los planes gubernamentales?

4. ¿Qué significa incidir en las políticas de gobierno?

5. ¿Considera que la ciudadanía podría desarrollar una estrategia de monitoreo, un Observatorio Social o Ciudadano?

Sí No ¿Por qué? _____

6. ¿Cuándo y dónde se debe aplicar una estrategia de contraloría ciudadana?

Ejercicios



■ Ejercicio Número 5

Incidencia en la gestión municipal

Instrucciones Considerando lo aprendido y la experiencia de las organizaciones participantes, diseñar una iniciativa ciudadana para la incidencia en la gestión municipal.

1. Integrar equipos de trabajo de cinco personas, utilizando la selección al azar.
2. Cada grupo selecciona un programa social o varios, dirigidos a un grupo o sector, por ejemplo, para mujeres, jóvenes, infancia; salud, vivienda, etcétera.
3. Cada grupo realiza una propuesta de **monitoreo** o **contraloría social** en razón del programa o política pública seleccionada.
4. Entregar a cada representante de grupo la relación de los puntos a desarrollar, en paralelo se proyecta la guía de trabajo
5. El facilitador va de grupo en grupo resolviendo dudas
6. El representante de cada grupo expone la propuesta y su grupo apoya con más argumentos de ser necesario
7. Se establece un tiempo de preguntas y respuestas
8. El facilitador(a) integra una conclusión junto con las y los participantes

Guía	
Paso	Desarrollo
Selección y análisis del problema	
Diseño de la propuesta	
Análisis de poder	
Estrategia y programa de actividades	
Seguimiento y evaluación/ Indicadores	

Puntos Críticos de Aprendizaje

Propuestas
Ciudadanas
para la
Gestión
Municipal



PROPUESTAS CIUDADANAS PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL

En algunas regiones del país, el descrédito de las instituciones públicas es fuerte y ha alcanzado niveles de clara ruptura, tanto con los partidos políticos, como con las instituciones de gobierno. Se refleja en los altos niveles de abstencionismo en las elecciones locales. Se fortalece la consciencia y exigencia ciudadana de transformar el actual sistema político y modelo de Estado que ha favorecido la concentración del poder y la riqueza, aumentando los desequilibrios entre regiones, profundizando y ampliando la desigualdad, la pobreza y la exclusión.

La refundación del Estado implica transformar las actuales relaciones con las instituciones públicas, generar una nueva institucionalidad que retome las demandas populares, la agenda ciudadana y la de los movimientos sociales (Paz, 2008). Para ello, es fundamental que la propia ciudadanía se apropie profundamente de su cualidad de sujeto transformador, rechace con firmeza las relaciones instrumentales con las instituciones del Estado, así como las prácticas comunes del poder corporativo y clientelar.

RECOMENDACIONES/RETOS PARA OPTIMIZARLA⁴¹

Las localidades y el municipio son el ámbito más oportuno para comenzar una práctica transformadora. Es donde la población está, convive con su entorno y contexto más inmediato. El gobierno local es el responsable directo de promover los cambios y las mejoras en la calidad de vida de sus habitantes. En este marco, la participación ciudadana es un instrumento del cambio, de transformación.

- Hacer de los gobiernos municipales entidades plenamente autónomas en lo político. En la práctica, los gobiernos locales reciben marcate y lineamientos del gobierno estatal. Existen prácticas de control a nivel financiero (recursos etiquetados), como en el área de acciones, programas y normas que los gobier-

⁴¹ Larrea Villacián Cristina, *Retos para una gestión Municipal Participativa*, Enlace, Institución de Asistencia Privada, México, 2008. enlaceciap@gmail.com.

Por la calidad de las propuestas y al no tener nuestra publicación más que un fin didáctico, decimos incorporar el texto resumido (citando su autora y fuente) como un reconocimiento por su capacidad para agrupar las propuestas de la ciudadanía para mejorar la gestión local que nuestra Institución comparte dentro del Movimiento Nacional Ciudadano Municipalista del cual somos parte.

nos municipales pretenden desarrollar. Es decir, en la práctica, los gobiernos municipales intervienen limitadamente en la toma de decisiones en el territorio local.

- Hacer de los gobiernos municipales entidades más autónomas en lo financiero. Reto que obviamente implica dos cuestiones trascendentales: definir políticas y establecer mecanismos para que los municipios generen fondos propios, que les permitan ser autosuficientes, y hacer efectiva la base de contribuyentes.
- Conceder competencias totales a los municipios en el impulso del desarrollo local. Asimismo, rediseñar y mejorar los sistemas de coordinación intergubernamental a fin de que se orienten a la participación ciudadana.
- Rediseñar las políticas y programas sociales y de desarrollo, de sus reglas de operación, para que incorporen demandas concretas de las organizaciones y movimientos sociales en materia de participación ciudadana. Por ejemplo:

Participación Ciudadana en el Desarrollo Social. Se requiere incorporar en el Programa Sectorial de Desarrollo Social los objetivos que den cumplimiento a la participación ciu-

dadana, que establece la Ley de Desarrollo Social y el propio Plan Nacional de Desarrollo. Explorar la posibilidad de hacer adecuaciones a la Ley de Planeación para asegurar la participación social en el diseño de las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

Participación en las Políticas Públicas. Analizar y proponer las adecuaciones legislativas necesarias para promover la participación ciudadana en las políticas públicas.

- Integrar la participación ciudadana a la estructura de gobierno municipal. Hasta la fecha, la participación ciudadana es principalmente una simulación, y está relegada, en el mejor de los casos, a definir las prioridades de obras comunitarias, la aplicación de los recursos dirigidos a un barrio, comunidad o región, o a fomentar el desarrollo de políticas públicas municipales, como por ejemplo, programas de educación, prevención y seguridad pública (experiencias contadas).

La participación estructural en el gobierno local implica tomar parte en las decisiones de las normas que se pretenden aplicar en el municipio, a definir los puntos de la agenda de gobierno, a tomar decisiones en la ges-

ción integral de las políticas públicas, desde su diseño hasta su evaluación y a enriquecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.

Los retos anteriores son fundamentales para fortalecer la gobernanza local, la legitimidad social, la mejoría y transformación de las condiciones de vida de la población. Sólo una participación ciudadana real en la estructura de la gestión municipal nos acerca al logro de estos objetivos.

- Reconocer e incorporar a los órganos de gobierno y regulación indígenas a la gestión municipal; reconocerlos como sujetos propios que, además de ser parte de la ciudadanía, representan a la autoridad formal de las comunidades y de los pueblos indígenas. En la práctica, tienen y ejercen una responsabilidad en la gestión del territorio en el que viven, en su regulación y gobierno. Es esencial considerarlos para alcanzar una gobernanza legítima en el escenario local.
- Conceder a los gobiernos locales responsabilidad en la toma de decisiones, mayores competencias y funciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El actual sistema nacional define obligaciones para los muni-

cipios, pero no le concede facultad alguna: los tesoreros municipales no tienen ni voz ni voto en los organismos nacionales que deciden en materia fiscal. Es importante dar a los municipios otro lugar en la lógica de corresponsabilidad. Su ausencia se refleja claramente en el bajo desempeño recaudatorio de los municipios en el conjunto nacional.

- Establecer espacios específicos para la contraloría social que estén normados en las leyes federales, estatales y municipales y en los que se detallen los procedimientos apropiados de funcionamiento y las sanciones correspondientes.
- Especificar en el marco jurídico el tipo de participación ciudadana que los órdenes de gobierno deben promover. Una participación fundamentada en la toma de decisiones en la gestión integral de las políticas públicas, es decir, desde su diseño hasta su evaluación, en esquemas de asociación, delegación de responsabilidades en el curso de operación de un programa o proyecto, y en funciones de contraloría social.
- Diseñar y activar mecanismos innovadores para la transparencia y rendición de cuentas del gobierno local que se operen de manera

periódica y que alcancen a todos los habitantes del municipio sin excepción alguna.

- Diseñar y aprobar en el ámbito local una ley que establezca la planeación democrática municipal, es decir, que la ciudadanía defina junto con el gobierno local el presupuesto anual, así como la distribución de los ingresos esperados. La práctica anterior ya se realiza en Brasil, Colombia y Bolivia y ha permitido fortalecer la corresponsabilidad entre gobierno local y ciudadanía, la eficacia de la acción gubernamental, así como la hacienda local, ya que las y los ciudadanos comienzan a pagar sus impuestos.
- Diseñar y aprobar un marco jurídico para los municipios con sistemas normativos propios que les permita ejercer como gobierno local de acuerdo a su propia cosmovisión. Reconocemos como un avance que en Oaxaca los mecanismos de elección de las autoridades locales se realicen bajo el sistema de usos normativos propios. Si bien, es importante plantear un siguiente paso hacia el reconocimiento jurídico de la forma de ejercer el gobierno propio de los pueblos indígenas, pasando por el reconocimiento a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. En la actualidad,

el sistema bajo el que trabajan es el mismo y único que funciona en todo el país, y quizá sea un factor que repercute en el débil ejercicio de gobierno de algunos municipios de usos normativos propios.

- Reconocer las responsabilidades que se le conceden a las autoridades auxiliares en el marco jurídico, con las que en la práctica tienen y ejercen, ya que las autoridades auxiliares son cargos políticos de las comunidades que inciden en la vida comunitaria, en su regulación y gobierno. Las principales funciones que las leyes conceden a las autoridades auxiliares son de tipo administrativo y de representantes del gobierno local en las comunidades. Participar en las reuniones del cabildo con voz y voto permitiría fortalecer la naturaleza política del cargo.
- Incorporar en toda la legislación nacional el Cabildo abierto como mecanismo de participación ciudadana que se opere periódicamente, al menos una vez al mes.
- Llevar a cabo asambleas ciudadanas de manera regular para realizar ejercicios de transparencia de la información, rendición de cuentas, consulta y toma de decisiones de la ciudadanía sobre asuntos públicos municipales.

- Institucionalizar espacios de participación ciudadana en la gestión municipal regulados por reglamentos locales. Es decir, que el establecimiento y normatividad de los espacios de participación ciudadana en el municipio, no dependan de los criterios establecidos en los programas federales que operan en el municipio, sino que éstos se adecuen a la estructura municipal de participación.
- Promover y fortalecer espacios de comunicación alternativa, de tal forma que la ciudadanía pueda impulsar libremente radios comunitarias, programas de televisión propios, entre otros, que fortalezcan la cohesión social y la incidencia en los asuntos públicos municipales.

Ejercicios



■ Ejercicio Número 6

Propuestas ciudadanas para optimizar la gestión municipal

Instrucciones: A partir de lo aprendido y de las “recomendaciones para optimizar la gestión municipal”, que se presentan en el capítulo IV, integrar un cuadro que identifique problemas y haga sugerencias para hacerles frente.

1. Integrar grupos de trabajo de cinco personas por afinidad.
2. Identificar los principales obstáculos y problemas del municipio en el que trabaja para

mejorar la gestión municipal, en el marco del desarrollo local.

3. Integrar recomendaciones y retos para mejorar la gestión municipal, en el marco del desarrollo local.
4. Un representante por grupo expone el resultado del ejercicio en plenaria.
5. Después de la exposición se pegan los papelógrafos en la pared.
6. El facilitador(a) presenta una conclusión final, destacando los puntos importantes de las propuestas e incluso las omisiones o limitaciones.

Guía de identificación de problemas y recomendaciones para mejorar la gestión de mi municipio

Ámbito	Obstáculo/ Problema	Recomendaciones/ Retos	Participantes

FUENTES CONSULTADAS

- ALBUQUERQUE, Francisco; **Apuntes sobre estrategia competitiva internacional y papel de las regiones**, Cuadernos del ILPES, 1994, Santiago de Chile
- AROCENA José; **Le développement par l'initiative locale. Le cas français.**, L'Harmattan, 1986, París
- AROCENA, José; **El desarrollo local, un desafío contemporáneo**, Nueva Sociedad, 1995, Caracas, Venezuela
- BARREIRO, Fernando; **Los agentes de desarrollo**. Cuadernos del CLAEH, N° 45/46, 1998, Montevideo, Uruguay
- BECERRA POZOS, Laura, **Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina**, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), 2006, México
- BERVEJILLO Federico; *"Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización"*, en **Revista PRISMA**, N° 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995, Montevideo
- LARREA Villacián, Cristina; **Retos para una Gestión Municipal Participativa**; Enlace IAP e INDESOL, 2008, México.
- **Política Social y Desarrollo**; Colección Formación de Servidores Públicos Municipales, Módulo I, IEEPAC/SEDESOL/HÁBITAT/Banco Mundial; 2005, México
- **Participación Ciudadana**, Colección Formación de Servidores Públicos Municipales, Módulo VI, IEEPAC/SEDESOL/HÁBITAT/Banco Mundial; 2005, México
- BOISIER, Sergio, **Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?**, Chile, Agosto de 1999
- CASTRO Aguilar, Rosa. **Modulo Educativo: Participación ciudadana para el desarrollo local**, Fomento de la Vida – FOVIDA, Perú 2003
- SANDOVAL Terán, Areli, **Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)**; DECA Equipo Pueblo y Secretaría de Desarrollo Social del GDF; 2007, México
- **Fourth report of the independent expert on the right to development.** (ElCN.4/2002/WG.18/2 and Add. 1)
- *Documento de trabajo desarrollado por el grupo ad hoc* auspiciado por ALOP y Novib para el taller en Sao Paulo, Brasil, 2005 coordinado por CLAEH de Uruguay (www.claeh.or.uy)
- MORALES Federico, *Presentación en el Foro Toolkit Participación Ciudadana y Desarrollo Local*, México, 2005
- **Ciclo de fortalecimiento de las capacidades de ALOP y Novib para actuar en el desarrollo local y participación en América Latina**, Documento de Trabajo, 2005

- BARREIRO, Fernando; **Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local**, 2000
- **Desarrollo Económico Local**, Asociación Chilena de Municipalidades, 1996
- ENRÍQUEZ Villacorta, Alberto y Rodríguez Marcos; **Participación ciudadana en San Salvador, Notas sobre una experiencia 1997-2003**
- GUEVARA López, Elizabeth y Morales Sierra, Eduardo; **Gestión y Participación**. Guía Técnica No 2, Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local, AC. México 2002
- ZICARDI, Alicia (Coord.); **Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local**, Memorias 1; IIS – UNAM, COMECSO, INDESOL, México, 2004
- LEÓN V, Ana María; **Guía para el Monitoreo, Consejo Ciudadano por la Transparencia**, Secretaría de la Función Pública, México, 2005
- PINEDA, Luis; **El Municipio Mexicano**, Banco Mundial, México, 2001
- HERNÁN Muñoz, Oscar, *Política municipal y política social local: ejes centrales de la planeación y gestión del desarrollo local*. En la página: <http://cibereconomia.iespana.es/carpeta2/gerencia%20publica%20municipal%20y%20politica%20social.pdf> visitada el 26 de junio de 2009
- PÉREZ Ordaz, Angélica, *Participación ciudadana y política social en el ámbito municipal*. En la página: http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/08_iv_jun_2008/casa_del_tiempo_eIV_num08_64_66.pdf
- GONZÁLEZ, María Eugenia, Conferencia **Ley General de Desarrollo Social y sus implicaciones en el ámbito municipal**, Tercer Congreso Nacional de los Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Oaxaca, Oax.
- HERRASTI, Ma. Luisa y Zamora, Gerardo, **Ayuntamiento, política social y desarrollo local**, Segundo Congreso IGLOM, 2001, México
- LEÓN Miravalles, Ana María y Sandra Girón Bravo. **Guía para el monitoreo ciudadano**. Secretaría de la Función Pública y Consejo Ciudadano por la Transparencia 2005
- **Manual de participación e Incidencia para organizaciones de la sociedad civil**; Programa de Fortalecimiento de las OSC, Foro del Sector Social, Federación de Asociaciones Civiles y Fundaciones, Varios Autores, Argentina, 2004
- **Introducción al Municipio**. Apuntes Municipalistas, Cuaderno 1, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, Servicios para una Educación alternativa y Tequío Jurídico, Febrero 2007.
- **Manual para fomentar la participación política y electoral de las Mujeres Indígenas en Oaxaca**; Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña (IDEMO), IFE, Oaxaca, Enero 2009

SEMBLANZAS

Luis Pineda estudió Pedagogía en la Universidad Autónoma de México y Planeación y Desarrollo en el Programa Multinacional de apoyo a América Latina de la Organización de Estados Americanos, OEA. Es coordinador del programa Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local de DECA, Equipo Pueblo, A.C. Ha realizado investigaciones sobre el tema de la participación ciudadana, el desarrollo local, el derecho a saber, la transparencia y la rendición de cuentas en diversos países y regiones.

Oscar Pineda Téllez estudió Relaciones Internacionales en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora estudio Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es investigador en DECA, Equipo Pueblo, A.C. en temas de política social e incidencia política.

Mario Alberto Mendoza G. estudió Sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México, colabora en DECA, Equipo Pueblo, AC en el Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local; ha realizado investigaciones y elaborado

diversos artículos sobre participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

Laura Becerra Pozos es Antropóloga Social y maestra en Planeación y Desarrollo. Es Directora Ejecutiva de DECA, Equipo Pueblo, AC, Presidenta de Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña, AC (IDEMO); integrante del Consejo Directivo de la REMISOC y consejera de Chorlaví. Responsable de Género en ALOP, región Camexca. Autora de artículos y coautora de libros sobre sociedad civil.

Eugenia Mata es directora de Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña AC (IDEMO) y desde hace 30 años radica en Oaxaca, trabajando con comunidades indígenas y prioritariamente con mujeres en el fortalecimiento de sus liderazgos. Se ha especializado en incorporar el enfoque de género en los proyectos de las organizaciones sociales y civiles, así como en fortalecimiento organizativo y técnico de las mujeres en sus procesos organizativos. Es Consejera Electoral del IFE en Oaxaca, desde el año 2000 y una persona comprometida para fomentar la mayor participación de las mujeres. Es presidenta de DECA, Equipo Pueblo, AC

Silvia Alonso Félix es psicóloga egresada de la UNAM, con especialidad en diseño y evaluación de proyectos sociales; con trayectoria profesional en el ámbito de las OSC dedicadas a la promoción y defensa de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía. Actualmente se desempeña como Consultora independiente en los temas de participación ciudadana, procesos electorales, acceso a la información, vigilancia del ejercicio de gobierno, transparencia y rendición de cuentas.

Marco Aurelio Meneses V. estudió Ingeniería Civil en la Universidad Autónoma Metropolita-

na, UAM, Colabora en Equipo Pueblo Morelos, en temas de desarrollo comunitario sustentable y en el manejo alternativo de residuos sólidos. Ha colaborado en la integración de programas ecológicos en diversos gobiernos municipales de las entidades federativas de Morelos, Guerrero, Baja California y Michoacán.

Mina Lorena Navarro Trujillo estudió la Maestría en Sociología Política en el Instituto Mora y actualmente es estudiante del Doctorado en Sociología en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Ha colaborado en DECA, Equipo Pueblo, AC en actividades de investigación.



Se terminó de imprimir en los
talleres de impretei s.a. de c.v.
en agosto de 2009

Se imprimieron 1000 ejemplares más
sobrantes para reposición