

José Sosa (editor)

## *Política pública y participación social: visiones alternativas*

La relación entre la política pública –definida como lo que el gobierno hace por acción u omisión- y la participación social –entendida como la capacidad ciudadana para intervenir en las decisiones de carácter colectivo- ha recibido en los últimos años una atención inusitada. Por igual políticos, funcionarios, sociólogos, economistas que activistas y militantes de las así llamadas “organizaciones de la sociedad civil”, han insistido y vociferado en la necesidad de que todo acto de gobierno, toda acción pública, cuente con una amplia participación social.

En este llamado se han pasado por alto, sin embargo, dos cuestiones fundamentales en las que esta obra centra su atención. Por un lado, para que la participación social sea efectiva se requiere de ciudadanos activos e informados, dispuestos a dedicar tiempo y esfuerzo a “conducir” los asuntos públicos y sin involucrar cuestiones o intereses partidarios, sólo el “interés general”. Por otro, los sistemas administrativos mediante los cuales se ejecutan las decisiones públicas carecen de los elementos formales (normas) e informales (actitudes y valores) para canalizar y aprovechar la participación ciudadana; dando como principal resultado que la voluntad general se vea frecuentemente en contradicción con los criterios señalados en leyes y reglamentos.



José Sosa (ed.) *Política pública y participación social: visiones alternativas*

**Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C.**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM**  
**Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública**

# Política pública y participación social: visiones alternativas

José Sosa

*(Editor)*



*Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C.*

*Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, A. C.*

*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*

México, 2006

Primera edición, 2006

Versiones preliminares de los trabajos incluidos en los capítulos I, III y IV de esta obra fueron presentados durante el “*III Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México: Participación, Institucionalidad y Capital Social*”, organizado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, los días 25 y 26 de septiembre de 2003. Desarrollo Institucional de la Vida Pública A. C. (DIVIP) y los autores reconocen el estímulo brindado por CEMEFI y por Sergio García G., el Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública (CEGAP) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México (UNAM), para la concreción de esta publicación.

D.R. © 2006, Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C.  
Calzada de Tlalpan 4456, D-603, Toriello Guerra  
Tlalpan, Distrito Federal. C.P. 14050  
divip@divip.org.mx  
www.divip.org.mx

D.R. © 2006, Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

D.R. © 2006, José Sosa

D.R. © 2006, César Colino y Eloísa del Pino

D.R. © 2006, José María Zingoni

D.R. © 2006, Estela Irene Sotelo Núñez

D.R. © 2006, Mónica Landaverde

Ilustración de la portada: *El sombrero loco* de Ernesto Eng

ISBN 968-9007-00-9

Trabajo Editorial, Gabriel Adame

Impreso en México, por Cruzado y Asociados

## ÍNDICE

Prefacio	I
Estudio introductorio, por <i>José Sosa</i>	III
I. Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales, por <i>César Colino y Eloisa del Pino</i>	1
II. Participación ciudadana y prevención de riesgos: el caso de Bahía Blanca, por <i>José María Zingoni</i>	35
III. Los nuevos protagonistas: relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí, por <i>Estela I. Sotelo Núñez</i>	63
IV. Formas alternativas de articulación sociedad-gobierno en la gestión del agua: el caso de la Delegación Iztapalapa, por <i>Mónica Landaverde</i>	93
Bibliografía	125



### ***Prefacio***

La relación entre la política pública –definida como lo que el gobierno hace por acción u omisión– y la participación social –entendida como la capacidad ciudadana para intervenir en las decisiones de carácter colectivo– ha recibido en los últimos años una atención inusitada. Por igual políticos, funcionarios, sociólogos y economistas; que activistas y militantes de las así llamadas “organizaciones de la sociedad civil”, han insistido y vociferado en la necesidad de que todo acto de gobierno, toda acción pública, cuente con una amplia participación social.

En este llamado se han pasado por alto, sin embargo, dos cuestiones fundamentales en las que esta obra centra su atención. Por un lado, para que la participación social sea efectiva se requiere de ciudadanos activos e informados, dispuestos a dedicar tiempo y esfuerzo a “conducir” los asuntos públicos y sin involucrar cuestiones o intereses partisanos, sólo el “interés general”. Por otro, los sistemas administrativos mediante los cuales se ejecutan las decisiones públicas carecen de los elementos formales (normas) e informales (actitudes y valores) para canalizar y aprovechar la participación ciudadana; dando como principal resultado que la voluntad general se vea frecuentemente en contradicción con los criterios señalados en leyes y reglamentos.

Con la publicación de “Política pública y participación social: visiones alternativas” se concreta el propósito colectivo, concebido a finales del 2003, de ofrecer una visión alternativa sobre el fenómeno de la participación social en el ámbito de las políticas públicas. El propósito fue uno de los resultados –quizás el principal– de la celebración de una mesa con el mismo título dentro del “III Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México: Participación, Institucionalidad y Capital Social”, organizado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, los días 25 y 26 de septiembre de 2003.

Si bien sólo se han publicado en esta obra trabajos provenientes de tres de las siete ponencias que conformaron la mesa, ello no es óbice para reconocer la participación y el interés mostrado por todos los involucrados. En primer lugar, DIVIP y los autores agradecen a CEMEFI y a Sergio García el estímulo brindado, primero, para la realización de la mesa de discusión en 2003 y; luego, para la concreción de esta publicación. En segundo lugar, reconocer el apoyo invaluable brindado por Elizabeth Caro López, directora de proyectos de DIVIP, y por Elías R. Hernández y Mario López Gamboa en la organización de los materiales y en la obtención de los recursos económicos necesarios. Talien Corona apoyó la revisión y actualización de los textos originales y Gabriel Adame se encargó del cuidado editorial. Finalmente, DIVIP agradece y reconoce el interés del CEGAP y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM por impulsar la perspectiva contenida en esta obra.

*El editor*



## Estudio introductorio

*José Sosa<sup>1</sup>*

El cambio de siglo ha traído consigo importantes transformaciones en las instituciones políticas y sociales de nuestro tiempo. Las anteriores configuraciones organizativas, dominadas por las viejas nociones de control político y estabilidad social, han cedido su lugar central a nuevas formas de hacer política y de ejercer el poder, en las que no sólo no se parte de la idea de que es necesario contar con “acuerdos únicos” para la solución de los problemas colectivos más urgentes; sino que esperan que la diversidad de opiniones y posturas de lugar justamente a la búsqueda de acuerdos múltiples y simultáneos, ejecutados desde instancias igualmente diversas (gobiernos nacionales, gobiernos locales, organizaciones civiles, redes internacionales, medios de comunicación, etc.).

Tradicionalmente, el análisis de los programas y las actividades gubernamentales suele asumir que la participación social es un ingrediente fundamental e indispensable para alcanzar adecuadamente los propósitos que justifican tanto su existencia, como el uso de los recursos públicos que les son asignados. Tal asociación –entre la acción del gobierno y la participación de los ciudadanos– es también frecuentemente construida a partir de consideraciones de carácter político e ideológico que no siempre toman en cuenta las complejidades técnicas asociadas a la definición de problemas públicos y a la adopción de decisiones dentro de dependencias y entidades administrativas. En el origen de la articulación “participación social-políticas públicas” se encuentran, entre otras, nociones como legitimidad democrática, responsabilidad política (*responsiveness*) y rendición de cuentas (*accountability*).

Sin embargo, el análisis cuidadoso de experiencias concretas de actuación gubernamental que consideraron a la participación social como uno de sus elementos centrales de diseño y operación muestra que, en realidad, los supuestos que afirman la indisolubilidad del vínculo no son verificables en los hechos y que, incluso, pueden presentarse situaciones en las que la eficacia de las políticas públicas puede quedar en entredicho por la presencia de factores asociados a la actuación de los beneficiarios de las mismas.

### **Pero ¿qué es la participación social?**

Desde diferentes perspectivas ideológicas, la idea de que las personas que forman una comunidad política deban y puedan participar en las decisiones y actividades de los cuerpos que les gobiernan constituye un tema central. En algunos casos, tal participación se justifica en términos de la responsabilidad que ciudadanos y gobernantes tienen en la búsqueda del interés general, del así llamado “bien común”. Para otras posiciones, quizás las más radicales, la

---

<sup>1</sup> José Sosa es Director General de DIVIP, A.C.

participación es probablemente la última y más importante salvaguarda de los intereses generales frente a la acción individualista e interesada de cuerpos burocráticos y líderes políticos. Pero, en todo caso, la participación es una situación siempre referida en términos positivos, frente a lo que sucede al interior de los gobiernos, a los que se define por antonomasia en sentido negativo. La definición de Alicia Ziccardi es ilustrativa de esta idea:

La participación es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos. Pero debe reconocerse que existen diferentes tipos de participación. La *participación social* supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos. La *participación comunitaria* se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo no estatal. En cambio, la noción de *participación ciudadana* se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. Por ello enfatizamos que el hecho de que la *participación ciudadana* no reemplaza la *participación política* sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía [...] Para algunos, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. Jesús Silva Herzog M. Sostiene que “la familiaridad es el ámbito de la democracia y la ausencia de ésta puede atribuirse entre otras cosas a la extensión de la comunidad y a la centralización política que va desmembrando el poder ciudadano” [...] Por ello, es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, la colonia, el municipio o las delegaciones del Distrito Federal, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen su calidad de vida [...]<sup>2</sup>

Uno de los cambios que parece más significativo en este contexto es la aceptación generalizada de la participación social como uno de los ingredientes necesarios e indispensables de la así llamada “nueva gobernación”<sup>3</sup>. La participación social, como fenómeno histórico identificable, ha sido a la vez causa y efecto de importantes transformaciones en el orden político y social de una buena parte de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, en el devenir de tales transformaciones, y con el paulatino asentamiento y consolidación de las nuevas prácticas e instituciones que fueron creadas, el sentido originario de la participación social se ha visto también alterado. Esto es, una

<sup>2</sup> Alicia Ziccardi (1998), “Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana”, en Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM- M.A. Porrúa; pp. 28-29. Las cursivas están en el original.

<sup>3</sup> D. Kaufmann *et. al.* (1999), “Assesing Governance”. Washington, The World Bank.

vez que la democracia se volvió el tipo dominante dentro de los sistemas políticos, la participación social perdió, junto con otros fenómenos, su carácter revolucionario o su identificación como un mecanismo de acción *anti statu quo*.

Lo anterior no significa necesariamente que la participación social se haya incorporado a un nuevo sistema de dominación, o que ahora forme parte de lo que antes combatió. Por el contrario, al ser un componente de los nuevos mecanismos de la gobernación contemporánea, la participación se asume como una práctica regular que incumbe por igual a políticos que a ciudadanos, a gobernantes que a gobernados. De lo anterior resulta entonces la necesidad de analizar a los diversos fenómenos de participación social desde una perspectiva distinta, más acorde a las nuevas circunstancias.

Como los trabajos que forman esta obra discuten, resulta en extremo difícil aplicar las nociones anteriores de participación social y ciudadanía a situaciones en las que es necesario desarrollar acciones y criterios que tienen que ver más con el cálculo de necesidades y costos de producción de bienes y servicios, que con la suma de voluntades y la expresión de opiniones individuales o de grupo. No es éste el lugar para desarrollar por completo las dimensiones del concepto de participación y ciudadanía. Baste por ahora señalar, para los fines de nuestra discusión, que la participación social se sustenta en principios como la igualdad de todos los ciudadanos –según la cual no debe discriminarse a nadie por motivos de su posición social, educación o ubicación en el territorio–; principios como la existencia de mecanismos permanentes y de libre acceso para la participación voluntaria de todas las personas; y principios de disponibilidad de información suficiente y adecuada para la identificación de necesidades y la determinación de prioridades. Como se puede apreciar, la participación dista mucho de ser este fenómeno “espontáneo”, “obvio” e “insustituible” que algunas posturas políticas e ideológicas suponen. Luego entonces, ¿qué significa la participación social en las políticas públicas? Una respuesta tentativa se desarrolla a continuación.

### **Políticas públicas y participación social: una mezcla no siempre estable**

La noción de políticas públicas que se usa frecuentemente para explicar el desempeño gubernamental tiende a prestar mayor atención a las fases iniciales de los procesos, en especial a las etapas definidas como de previsión o planeación. De ahí que también se insista en la conveniencia de que la participación de los ciudadanos se ubique principalmente en estas fases. Se asume así la idea de que, al contar las organizaciones públicas y los líderes políticos con “un mandato claro” definido por los ciudadanos, el grueso de las actividades gubernamentales ya no se “desviará” hacia propósitos o ámbitos alejados del interés general.

Las afirmaciones anteriores, no obstante, dan por hecho que los sistemas de planeación se ajustan y operan en términos simples, y que las expresiones colectivas de necesidad se pueden transformar en mandatos claros y precisos en términos de la determinación de metas concretas, la distribución de

recursos y la realización de operaciones técnicas, legales, administrativas, etcétera. Desafortunadamente, la situación que hoy en día muestran los sistemas de planeación dista mucho de asemejarse a la anteriormente descrita. De acuerdo con especialistas en la materia e instituciones internacionales<sup>4</sup>, los sistemas de planeación gubernamental muestran como características generales las siguientes:

- a) La aparición de problemas de coordinación y demandas concretas de información y operación aún en sistemas racionales de planeación integrada del desarrollo que tratan de considerar todos los efectos intra e inter-regionales e inter e intra-sectoriales en situaciones concretas y en programas y proyectos;
- b) La extensión, intensidad y multidireccionalidad en que la información para la planeación (objetivos detallados, estadísticas consistentes y resultados de investigaciones) tiene que fluir para que sea factible crear y emplear una base común para la resolución de los conflictos de intereses;
- c) La extensión y destinos múltiples hacia los que los resultados de aproximaciones metodológicas tienen que comunicarse y explicarse antes de que puedan ser usados con fines prácticos sin incrementar o crear las áreas de conflicto y fricción;
- d) La importancia que reviste la presencia de personal altamente calificado en todos los ámbitos territoriales y sectoriales para la debida apreciación de las complejidades y responsabilidades de cada situación y contexto. Esto es particularmente el caso en aquellas situaciones en las que se dan intentos de aplicar métodos y de utilizar sus resultados para fines prácticos.

En consecuencia, el elevado nivel de complejidad y la variedad de problemas que los sistemas de planeación muestran hacen difícil –sino es que cuestionable– la idea de que la participación social sea un ingrediente más en la identificación de las necesidades colectivas. Ya se decía anteriormente que la participación social requiere, para su efectiva articulación, de que todos los individuos cuenten con las mismas oportunidades de acceso, que los mecanismos de participación no sean esporádicos sino permanentes, y que las diferencias sociales no impidan la expresión de todas las opiniones e intereses. Resulta innecesario debatir si tales condiciones se cumplen o no en la realidad.

Lo que sí es relevante es considerar que la fragilidad y circunstancialidad de los esquemas de participación social no puede corresponderse con las condiciones en que operan los sistemas de planeación gubernamental, tras

---

<sup>4</sup> United Nations Centre for Human Settlements (HÁBITAT) (1999), *Methods for the allocation of investments in infrastructure within integrated development planning. An overview for development planners and administrators*. Nairobi, UNCHS; p. 17.

de lo cual puede suponerse que la participación ciudadana en la definición de las prioridades de los gobiernos está más bien sujeta a la concurrencia de circunstancias y factores y que no está dominada por principios inalterables derivados de las reglas democráticas de los sistemas políticos. Como se analiza en cada uno de los trabajos integrados en esta edición, la evidencia disponible derivada de experiencias de participación social en Europa, México y Argentina tiende a favorecer esta hipótesis. Es decir, que la participación de ciudadanos en sus gobiernos responde a la búsqueda de este propósito –la participación como un objetivo<sup>5</sup>– y no puede suponerse como dada y mucho menos como insustituible<sup>6</sup>.

La comparación de estos contextos diversos resulta relevante ya que todos muestran importantes similitudes en cuanto a la extensión e intensidad en el uso de formas participativas en sus gobiernos locales, aún cuando sus respectivos grados de desarrollo económico y social son muy distintos. Para entender cabalmente sus implicaciones es necesario considerar algunas dimensiones, tanto del fenómeno, como de su conceptualización.

#### **El nuevo sentido de la participación social: principales transformaciones habidas en la definición del concepto**

Una de las cuestiones que más llama la atención en el tratamiento reciente de la participación social es el profundo ajuste que ha tenido en términos del marco referencial y conceptual en el que se le ubica. En épocas anteriores, la participación social se encontraba fuertemente asociada a los cuerpos teóricos y conceptuales de la democracia representativa y sus implicaciones institucionales<sup>7</sup>; al estudio de los movimientos sociales<sup>8</sup>, a la noción de *Capital Social* y a los esfuerzos que los Estados debían hacer para “ampliarlo”<sup>9</sup>; y a la formulación de políticas y programas de bienestar social. Luego de que la democracia representativa se ha consolidado como la forma dominante de gobierno, sobre todo a partir de los años noventa, y después de varios lustros de reformas neo-liberales dominadas por el paradigma de la Nueva Gestión Pública, la participación social parece ahora verse dominada por cuerpos teóricos distintos, tales como la propia Nueva Gestión Pública en sus derivaciones más recientes, los debates entre democracia representativa *vis à vis* democracia participativa; y las ideas emergentes respecto a la conformación de un orden global integrado (*New Governance*) en el que las nuevas tecno-

<sup>5</sup> Elizabeth Caro López (2003), “De la transición demográfica a la transición de las instituciones: la Política Pública en el Distrito Federal para las Personas Adultas Mayores”, en *Revista de Administración Pública*. Vol. 38, número 3 (septiembre – diciembre 2003); pp. 75-86.

<sup>6</sup> Miguel Bazdresch Parada, M. (2003). “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México, CIDE-M.A. Porrúa; cap. 2.

<sup>7</sup> José Octavio Acosta (1996), *Participación ciudadana*. México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”.

<sup>8</sup> Diane E. Davies (1999), *El Leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX*. México, F.C.E.; P. Ibarra (2000), “Los estudios sobre los movimientos sociales: estado de la cuestión”, en *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. 1, número 2; pp. 271-291.

<sup>9</sup> Banco Interamericano de Desarrollo – PNUD (1998), *El capital social, hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina*. Buenos Aires, PNUD.

logías y la realización de principios como la transparencia (bajo la forma de combate permanente a la corrupción) y la sustentabilidad ocupan un lugar central.

En el primer caso, la asociación entre Nueva Gestión Pública y participación social se debe a lo que parece ser una coincidencia de intereses entre la necesidad de que los gobiernos reduzcan sus gastos y la carga de sus responsabilidades, por una parte; y el deseo de las organizaciones sociales de base (barrios, comunidades, asociaciones autónomas) por participar en la gestión de funciones y responsabilidades públicas. De esta manera, las experiencias emergentes de co-gestión y de gestión social autónoma de instalaciones y servicios públicos han servido para fortalecer ambos tipos de intereses<sup>10</sup>.

Por lo que toca a los nuevos debates *democracia representativa* frente a *democracia participativa*, el papel de la participación social tiende a ser ubicado en el extremo de la democracia participativa, ya que ésta se considera la *quintaesencia* de la misma. La democracia participativa, aunque valorada como una modalidad con grandes virtudes para el gobierno de las grandes ciudades y para la solución de problemas ante los que los mecanismos tradicionales de representación se han mostrado incapaces, enfrenta una fuerte corriente de críticas que señalan sus limitaciones y los efectos disruptivos que hacia el resto de los componentes de los sistemas políticos provocan. Siguiendo a Del Pino y Colino<sup>11</sup>, los obstáculos más graves que encaran las nuevas formas de participación social y, por ende, la idea de ampliar la democracia participativa, se encuentran en la actitud de desconfianza que muestran las élites políticas y administrativas de los gobiernos, en las barreras institucionales y legales que existen para ampliar la participación, los problemas de financiamiento que derivan de la aplicación de esquemas participativos, y los potenciales riesgos de burocratización, neo-corporativismo e inmovilismo que encierra en su seno (profesionalización de la participación “espontánea”, captura por grupos de poder, imposibilidad de alcanzar acuerdos cuando existen posiciones polarizadas, etc.)<sup>12</sup>.

Por último, pero no menos importante, la participación social ha sido integrada como un elemento central dentro de las nuevas ideas asociadas a la gobernación como un fenómeno global. En algunos casos, esta postura intenta presentar a la participación como un recurso local que puede emplearse para mejorar las condiciones de gobernación en ese ámbito: supervisión de la actuación de políticos, gobiernos y partidos (especialmente en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción); atención de las necesidades locales de bienestar para grupos sociales específicos, entre otras<sup>13</sup>. En otros casos, aquellos vinculados con las posturas críticas conoci-

---

<sup>10</sup> Carles Ramió Matas (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional”, en *Reforma y Democracia*, no. 21 (octubre de 2001).

<sup>11</sup> César Colino y Eloísa del Pino (2003), *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*. Barcelona, Diputació de Barcelona. 54 pp.

<sup>12</sup> *Ibid.* pp. 35-38; así como el capítulo I de esta obra.

das como “globalifóbicos”, la participación social es un elemento de actuación global que debe enfocarse a la atención –por cualesquiera medios– de los temas más urgentes de una supuesta “agenda global”: medio ambiente, ayuda al desarrollo, combate a la pobreza, concentración de la riqueza, etc.

El efecto último de estas incorporaciones de la participación social como parte de cuerpos conceptuales más amplios es la multiplicación de sus sentidos y la agudización de su dependencia hacia los contextos en los que se aplica cuando se trata de definir su utilidad. En un trabajo anterior<sup>14</sup>, ya se ofrecía una discusión de los problemas para llevar a la práctica la participación social y de cómo, en el mejor de los casos, ésta sólo podía esperarse en aquellos contextos en los que existían “ciertas” condiciones de existencia previa. En este nuevo contexto de ajuste conceptual, la participación se vuelve una noción multireferencial. Como señala Enrique Cabrero para el caso de los gobiernos municipales mexicanos:

De hecho, el solo concepto de participación social aglutina un conjunto amplio de contenidos que hacen aún más difícil la precisión y significado de este tipo de procesos. Puede tratarse de mecanismos de obtención de la opinión ciudadana ya sea mediante sondeos, mediante un referéndum, mediante comités consultivos, o puede tratarse de integración de ciudadanos u organismos no gubernamentales en las acciones mismas de gobierno, es decir en la orientación de programas, en la organización para desarrollar actividades como construcción de obras públicas o en la prestación de algún tipo de servicios públicos. El abanico de significados de la participación social es amplio, pero esta visión tan amplia dificulta el análisis de las ventajas y potencialidades de procesos de este tipo, es necesario acotar con mayor precisión<sup>15</sup>.

Para el *Centre for Global Studies*, la participación social ha adquirido un perfil de notable y elevada especialización técnica. La anterior idea de la participación como un grupo de ciudadanos que libre y espontáneamente se vinculaban a actividades públicas sobre bases informales ha sido reemplazada por un cúmulo de técnicas y mecanismos tan diversos como los Foros de Discusión en línea (*On-line Forums*); sistemas de votación participativa, comités de asesoramiento, comités de co-decisión, métodos de base comunitaria, mecanismos de representación de minorías, oficinas permanentes de enla-

<sup>13</sup> Centre for Global Studies. “*Rethinking Governance*” Handbook. *An inventory of ideas to enhance participation, transparency and accountability*. Victoria, University of Victoria, [s.f.] 268 pp.

<sup>14</sup> José Sosa (2003), “Sentido y utilidad de la participación social en los gobiernos locales: evidencias de México y España”, en Memorias IBERGOP México, *Los retos de la democracia: Estado de derecho, corrupción y sociedad civil*. México, Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas – Ed. Porrúa; Vol. III.

<sup>15</sup> Enrique Cabrero (1999), “Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en Enrique Cabrero M. (coord.). *Gerencia pública municipal*; pp. 82-83.

ce con autoridades públicas, gestión directa de servicios públicos, gestión coordinada de servicios; y proyectos y programas permanentes de entrenamiento, orientación, y formación de habilidades (*capacity building*), entre otros<sup>16</sup> (véase gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Centre for Global Studies. "Rethinking Governance" Handbook. An inventory of ideas to enhance participation, transparency and accountability. Victoria, University of Victoria, [s.f.]; p. 19

Todo lo anterior reitera, entonces, la necesidad de replantear a la participación social como un fenómeno históricamente determinado y, por ende, sujeto a continuas adaptaciones y cambios. De ahí también que sea conveniente abundar en el conocimiento de casos nacionales y particulares, como los que se describen en esta obra. Para ello resulta útil tomar en consideración la clasificación que César Colino y Eloísa del Pino hacen de los grados o niveles de desarrollo de la participación social en los Estados contemporáneos. Siguiendo a estos autores<sup>17</sup>, se pueden identificar tres fases en utilización de la participación ciudadana en los gobiernos locales:

Fase primera, "de fragmentación y descoordinación", cuyos rasgos centrales son que una minoría de municipios experimentan con inicia-

<sup>16</sup> Centre for Global Studies, *op.cit.*; en especial el diagrama de la página 13.

<sup>17</sup> C. Colino y E. del Pino, *loc. cit.*; p. 30-31.

tivas de implicación de la ciudadanía más o menos puntuales. El impulso de tales iniciativas proviene de la difusión y emulación que provocan en los gobiernos locales iniciativas no formales –no institucionales– como foros y redes de organizaciones sociales y esfuerzos académicos de divulgación de experiencias exitosas.

Fase segunda, “simbólico-discursiva”, en la que se da un debate público y una mayor politización sobre la promoción de la participación ciudadana. Hay simposios, conferencias y cursos de formación de redes. La participación de los medios de comunicación es fundamental; aunque en la práctica, las actividades suelen seguir estando fragmentadas al nivel de cada municipio o en regiones específicas.

Fase tercera, “de integración y agrupación”, en la que la participación ciudadana adquiere y mantiene una gran relevancia política y discursiva, a través de la cual las iniciativas obtienen finalmente recursos públicos e infraestructura para su implantación y operación sobre bases permanentes. La promoción de la participación ciudadana pasa a considerarse como una política pública y una tarea estable de los gobiernos nacionales y regionales.

### **Contenido de la obra**

Teniendo presentes los elementos de análisis hasta ahora ofrecidos, conviene integrar una visión del conjunto de la obra que el lector tiene en sus manos. Los cuatro trabajos incluidos abordan desde perspectivas distintas los problemas y las limitaciones de la relación entre política pública y participación social. Cada estudio toma evidencias directas de la aplicación de esquemas participativos en procesos de actuación gubernamental y elabora interpretaciones destinadas a explicar las condiciones específicas y particulares en que tuvieron lugar. Como se podrá apreciar al finalizar la lectura de los trabajos, pese a las importantes diferencias en los contextos y circunstancias, existen elementos comunes a todos ellos y que bien pueden ser considerados indicativos de la naturaleza del vínculo entre participación ciudadana y política pública.

En el capítulo I, César Colino y Eloísa del Pino analizan de manera directa lo que ellos llaman “un nuevo espíritu de participación ciudadana en el viejo continente”. Su análisis se basa en la crisis de la democracia representativa, donde participación ciudadana es, según los autores, una suerte de “palabra mágica [...] empezando por su ámbito natural, el más cercano al ciudadano: el gobierno local, que se proclama como el más propicio a la profundización democrática”. Es central el énfasis que dan a la naturaleza del proceso de adopción de decisiones y de los roles ciudadanos dentro de los gobiernos locales de la Unión Europea, a través de un mecanismo fortalecido institucionalmente: el referéndum. Las observaciones a propósito de lo anterior giran entorno a reflexiones como “las reformas del gobierno local ¿hacia más democracia o hacia más eficacia?”, “las reformas administrativas: en bus-

ca de la eficacia y la calidad”, “las reformas políticas y constitucionales: en busca de más democracia”. Los autores cierran su análisis con las reflexiones y consideraciones que, desde su opinión autorizada, obstaculizan o facilitan la participación, de acuerdo a su estudio comparativo: a) límites estructurales de la participación en el gobierno local derivados de las características del ámbito local, b) límites derivados de la implementación de los propios métodos, c) obstáculos relacionados con los actores de la participación: élites políticas y administrativas y ciudadanos.

En el capítulo II, José María Zingoni presenta el caso de la participación social en el municipio de Bahía Blanca, Argentina. De acuerdo con el autor, el reto central en este puerto industrial fue abordar la problemática de la ciudad desde la integralidad, unificando criterios y propuestas, a partir del consenso generado desde las oficinas municipales hasta el conjunto de las entidades de la sociedad. El punto de partida del estudio es la integración de un Plan Estratégico para Bahía Blanca, convocado por las autoridades locales. La importancia del Plan Estratégico -del que el autor fue el principal responsable por varios años- reside en que ha motivado la toma de importantes decisiones por parte del gobierno local, tendientes a la modernización del Estado y a la prevención de los importantes riesgos y accidentes que la actividad del puerto industrial plantea de forma inevitable a la población y el medio ambiente.

En tales acciones, la comunidad y las distintas organizaciones sociales jugaron un papel central para identificar aquellas necesidades verdaderamente sentidas por la población, a través del paradigma, todavía en desarrollo, de la “gestión social planificada”, multiactoral y participativa: una actividad que era responsabilidad exclusiva del Estado y que ahora pasa a ser derecho y responsabilidad conjunta de toda la sociedad. De ahí que el autor observe en su estudio las relaciones políticas entre el gobierno y la sociedad, y entre las empresas y la comunidad. El punto clave ahí es que “el Estado es una organización bastante particular y bien diferente al sector privado; el Estado subsiste a una doble lógica técnica-administrativa y político-institucional”. En este estudio de caso es posible observar cómo la presión política sostenida, la movilización popular y el compromiso cívico participativo resultan esenciales para la entrega eficiente de servicios y resultados.

En el capítulo III, Esthela Sotelo Núñez presenta lo que denomina como “los nuevos protagonistas” en las relaciones intergubernamentales, a través del estudio del caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí. Su trabajo habla de la complejidad de la organización y gestión de los servicios públicos que se suscitan en espacios urbanos. Su reflexión se centra en los efectos que sobre las relaciones intergubernamentales tiene el involucramiento y participación de organizaciones sociales. Se análisis se basa “en los procesos de gestión, interrelación y negociación alrededor del servicio de tratamiento de aguas residuales de la zona conurbada de San Luis Potosí”. El objetivo de su estudio es ofrecer una nueva interpretación “de los modos de regulación que se dan entre actores gubernamentales y no gubernamentales dentro de un espacio caracterizado por el desarrollo de dos nue-

vos mecanismos de gestión.”

E. Sotelo aborda este fenómeno municipal a partir de criterios que permiten contar con una visión más amplia de la articulación de grupos sociales y territorios, por un lado; con gobiernos y administraciones municipales, por el otro. Además deja ver cómo inciden en la gestión los problemas existentes de escasez de recursos, saturación y fragmentación social. Describe, además, “un proceso de política pública [...] que posibilita la flexibilización de las distintas fases de planeación por las que ha atravesado el servicio de tratamiento de aguas residuales en la zona conurbada de San Luis Potosí, adaptándolas a un sistema en funcionamiento con flujos de información y acción permanentes.” La importancia de esto, según la autora, es que “la reconfiguración de las formas institucionales de gestión municipal altera o modifica los patrones de gestión formales propiciando, por un lado, el debilitamiento de las bases tradicionales de autoridad política en el municipio, basadas en el funcionamiento de un sistema vertical determinado por un marco legal específico [...] y, por otro, suscitan la emergencia de mecanismos innovadores en la gestión basados en la incorporación gradual de nuevos actores en la planeación de proyectos”.

En el último capítulo, en un estudio igualmente rico y profundo, Mónica Landaverde habla de las formas alternativas de articulación sociedad-gobierno en la gestión del agua, analizando el caso concreto de la delegación Iztapalapa del Distrito Federal. El estudio aborda las relaciones que se llegan a establecer entre los tres niveles de gobierno, así como entre las instancias que se involucran en el proceso de distribución de agua, a saber: población beneficiaria, empresas prestadoras de servicios y partidos políticos. La hipótesis que respalda su estudio plantea que “la gestión hidráulica emprendida por el gobierno de la delegación Iztapalapa atenúa la distribución desigual del agua pero no la resuelve. La atenúa en el sentido de que las acciones implementadas buscan llevar agua a la población a partir de mecanismos diversos (tandeos y abastecimiento a través de camiones-tanque) que por lo menos contribuyen a que algunos sectores tengan agua aunque sea una vez a la semana.”

El problema central que aquí se analiza es que el gobierno delegacional no ha sido capaz de distribuir y abastecer el agua de manera equitativa, continua, legal y adecuada; aún cuando “este servicio es de vital importancia para la subsistencia humana y que, ante la carencia del recurso, la gente fácilmente puede sentirse vulnerable a aceptar cualquier tipo de arreglo con tal de obtenerla; lo cual propicia relaciones de tipo clientelar en torno al sistema de distribución del recurso.” Además de que la escasez de agua representa el incumplimiento de los principios básicos de los servicios públicos municipales. De ahí que M. Landaverde concluya que cuando el Estado no responde a las necesidades de la población, se vuelve imprescindible el diseño e implementación de mecanismos que involucren a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local), una serie de decisiones y relaciones intra e intergubernamentales, además de la participación de la sociedad, para enfren-

tar los problemas que afectan a la comunidad. Finalmente y como consecuencia de lo anterior, la autora analiza en su estudio las prácticas clientelares propiciadas por los representantes del gobierno delegacional en torno al acceso al recurso. También demuestra que, a pesar de que el Estado constitucionalmente es el encargado de garantizar la provisión de los servicios públicos a la población, por encima de este mandato predominan intereses políticos que acentúan las desigualdades.

La conclusión más importante que emerge de la evidencia que aportan los estudios incluidos en esta obra es que la relación entre participación social y políticas públicas es –en el mejor de los casos– de naturaleza casuística. Esto no niega bajo ninguna circunstancia el peso e importancia que en términos políticos tiene la promoción de la primera en las segundas. Sin embargo, lo que sí implica es una llamada de atención respecto a la conveniencia de que en los análisis contemporáneos de la actividad gubernamental no se obvie o se asuma como dada la vinculación entre ambos factores. Por tanto, esperamos que esta obra pueda servir como punto de partida para la necesaria discusión que tendrá que substanciar la idea de que la participación social en las políticas públicas es una tarea por construir y no un hecho más en el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas contemporáneas de México y el mundo.

*México, D.F. junio de 2005*

## **I. Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa en los gobiernos locales<sup>1</sup>**

*César Colino y Eloísa del Pino<sup>2</sup>*

### **Introducción: un fantasma recorre Europa...**

Basta mirar a los gobiernos locales de algunos países como el Reino Unido, Francia, Holanda o Alemania e incluso a algunos municipios españoles pioneros para proclamar el triunfo de un nuevo espíritu de participación ciudadana en el viejo continente. Algunos alcaldes o funcionarios locales emprendedores, atentos a las innovaciones en otros municipios extranjeros o nacionales, han explorado la vía de crear o renovar los instrumentos de participación y deliberación ciudadana –presupuestos participativos, jurados ciudadanos, consejos sectoriales, referéndum, etc.– De esta forma, se han atrevido a desafiar el escepticismo de quienes sostienen que la democracia representativa, con sus defectos y limitaciones, es la menos mala de las alternativas y han ido más allá de los que, con cierta resignación, afirman que la representación es además la única vía posible y que, para paliar su debilitada salud, como mucho se pueden revisar, mejorar o modernizar algunos de sus aspectos formales, introduciendo, por ejemplo, la posibilidad de rebajar la edad electoral, las listas abiertas o incluso la oportunidad de votar durante todo el fin de semana o en el supermercado local.

Creciente y repetidamente se aboga por una renovación, o profundización democrática, que acabe con el malestar del que somos testigos desde hace unos años en las instituciones fundamentales de la democracia: la participación electoral, los partidos, la responsabilidad gubernamental, el control parlamentario de los ejecutivos, la gobernación receptiva y equitativa. La solución más repetida contra la crisis percibida de la democracia representativa, que se reitera como una palabra mágica es: participación ciudadana. Y empezando por su ámbito natural, el más cercano al ciudadano: el gobierno

---

<sup>1</sup> Gran parte de este trabajo se basa en las reflexiones y resultados empíricos obtenidos por los autores en el desarrollo de un proyecto de investigación sobre nuevas formas de participación en los ayuntamientos europeos llevado a cabo con otros colegas de Madrid y Barcelona (prof. Carles Ramió, Miquel Salvador – que han estudiado distintas experiencias en Cataluña, como caso emblemático del panorama español— y Emilio Alvarado –que se ha encargado del caso francés), de los que somos deudores. El proyecto fue financiado por la Fundación Alternativas y el Organismo Autónomo Flor de Maig de la Diputación de Barcelona y estudia el Reino Unido, Alemania, Francia y España. Los autores agradecen las sugerencias de Antoni Camps del Centro para la Participación Ciudadana del Organismo autónomo Flor de Maig y la buena predisposición de todos los entrevistados en los municipios de Cataluña, Madrid y Andalucía visitados en el curso del trabajo de campo, así como la amabilidad de los expertos alemanes entrevistados y de los colegas franceses y británicos que contestaron a nuestras preguntas.

<sup>2</sup> César Colino es Profesor del Área de Ciencia de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España, y Profesor Asociado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Eloísa del Pino es Doctora en Ciencia Política y de la Administración, y Profesora Titular de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

local, que se proclama como el más propicio a la profundización democrática. Tanto políticos de izquierda, como de derecha se declaran interesados en la implicación de los ciudadanos; los gobiernos nacionales y regionales de algunos países la promueven mediante programas e infraestructura, surgen profesionales públicos y privados de la participación, y hasta los reformadores preocupados meramente por la eficacia administrativa y financiera de los servicios aconsejan su uso. En todo caso, todos la invocan y ponen sus esperanzas renovadoras en su efecto taumatúrgico. La participación es el nuevo espíritu de los tiempos y pocos se atreven a ir contra la corriente, al menos en sus declaraciones públicas.

A pesar de este inusitado consenso y fascinación, son aún muchos los interrogantes que están pendientes de respuesta desde un punto de vista científico, empezando por el propio concepto y su extensión real: ¿hay un consenso claro sobre lo que entendemos por participación ciudadana? ¿Se observa realmente un incremento de ésta en el continente?, ¿en qué forma se manifiesta y cuáles son sus objetivos reales? Y siguiendo por su explicación y consecuencias: ¿en qué consiste y de dónde viene ese consenso general y el interés de algunos gobiernos en promoverla desde arriba? ¿Implica el aumento de las posibilidades de participar una verdadera renovación de la democracia desde abajo, o es un nuevo instrumento de legitimación en manos de políticos asediados por la fatiga o el descontento representativo? ¿Responde el interés generalizado a una valoración realista de lo que la participación puede ofrecer, o estamos ante un caso de superoferta y política simbólica que produce expectativas infundadas sobre su potencialidad? ¿Tiene la participación ciudadana sólo virtudes o puede acarrear efectos negativos en función de nuestros valores tradicionales de democracia, justicia y buen gobierno? ¿Es el fenómeno una moda pasajera que pronto se olvidará o responde a transformaciones estructurales de la sociedad y la política finisecular? ¿Puede realmente el nivel local ser por sí mismo el verdadero ámbito de renovación democrática? ¿Es posible superar el conjunto de obstáculos y dilemas que plantean las iniciativas concretas de participación, entre ellas la propia voluntad participativa de los ciudadanos y las barreras institucionales y sociales? ¿Cuáles son los otros obstáculos que encuentra en Europa para desarrollarse? ¿Puede acaso observarse algún efecto real de la participación en las políticas públicas y en la adopción de decisiones?

La profundización en estas cuestiones requiere todavía muchos estudios empíricos comparativos para contestar adecuadamente a la mayoría de estas preguntas y comprender sus variados contornos, alcance y consecuencias para la gobernación democrática y las políticas públicas en Europa. En este capítulo se exploran algunas respuestas provisionales basadas en datos y reflexiones hechas por los autores en el curso de un proyecto de investigación comparativo sobre las iniciativas y los instrumentos de participación ciudadana en los gobiernos locales de varios países europeos. Para ello se intenta repasar brevemente la evolución de la situación del gobierno local en Europa y el desarrollo de la participación ciudadana, cuáles son los objetivos y esperanzas

puestas en ella por sus promotores, los desafíos y obstáculos que sus estudiosos y los datos disponibles señalan, y cuáles son las realidades que podemos ir observando; en un breve repaso panorámico que presenta algunas conclusiones provisionales sobre el papel de los actores y factores condicionantes de su diferente grado de implantación y su éxito como solución renovadora de la democracia que conocemos.

### **I. La participación y las concepciones de la democracia y el ciudadano en el gobierno local en Europa**

En los últimos decenios se ha dedicado una gran parte de la reflexión política entre académicos y responsables públicos a tratar de delimitar cuáles son los problemas de la democracia representativa y a estudiar posibles formas en que podría mejorarse. Especialmente, en los últimos años se ha reflexionado sobre la manera de conseguir que los ciudadanos se involucren de forma más intensa en los procesos públicos de adopción de decisiones. Así, la participación ciudadana en el ámbito local, con fórmulas revisadas y mecanismos novedosos constituye en el presente un intento de renovar el funcionamiento de la democracia representativa. La diferencia de este intento con otros previos está en que, quizá, el actual enfatiza la naturaleza del proceso de adopción de decisiones, mientras que los anteriores habían estado más orientados al cambio de las condiciones institucionales de la democracia.

Sin duda, la discusión es antigua y la mayoría de los esfuerzos de renovación democrática pueden encontrar sus antecedentes en corrientes de la filosofía política distintas a las que debe su origen la democracia representativa y otras concepciones de la democracia que proceden de la Antigüedad griega y se identifican con Rousseau y otros autores en la tradición republicana.

Simplificando podría diferenciarse entre dos concepciones de la democracia (Klijn y Koppenjan, 2000). Por un lado la que se ha llamado perspectiva instrumental, desde la que la democracia es concebida como un método eficiente de adopción de decisiones que consigue buenos resultados y logra proteger la libertad individual de los ciudadanos. La segunda perspectiva implica una visión sustantiva de la democracia, donde ésta es vista como un ideal normativo que es valioso como un objetivo en sí mismo. Un ideal político y social que implica que la democracia es mucho más que un proceso formalizado de adopción de decisiones. Esta perspectiva es la premisa básica de la democracia directa y participativa, en que los ciudadanos se implican responsable y activamente en las políticas. La tabla 1 describe de forma sistemática los rasgos tradicionales de las dos concepciones de la democracia.

Por lo que respecta a la discusión sobre la participación ciudadana, una de las dimensiones más importantes que debe considerarse en la concepción de la democracia es el papel de los ciudadanos. Gran parte de la discusión en torno a la participación y las relaciones sociedad- Estado giran alrededor de cuál es la concepción que se tiene del ciudadano. Si nos centramos en el

**Tabla 1: Dos tradiciones democráticas**

	<i>VISIÓN INSTRUMENTAL</i>	<i>VISIÓN SUSTANTIVA</i>
<i>Imagen de democracia</i>	Democracia representativa	Democracia directa
<i>Visión de la democracia</i>	La democracia es un método para la adopción de decisiones	La democracia es un ideal social
<i>Imagen de libertad</i>	Imagen negativa de la libertad (énfasis en el recorte del poder del aparato del Estado vía derecho de voto y protección de los derechos)	Imagen positiva de la libertad (énfasis en el auto-desarrollo de los ciudadanos)
<i>Relación entre el Estado y la sociedad</i>	El Estado una institución ejecutiva de los ciudadanos y está por encima de los partidos	El Estado y la sociedad funcionan gracias el uno al otro (la democracia están política y socialmente inseparablemente unidas)
<i>Papel del gobierno</i>	Ejecutor de la preferencias de los ciudadanos y garante de los derechos de libertad	Apoyo activo a la sociedad democrática (creación de oportunidades de participación y desarrollo)
<i>Papel de los ciudadanos</i>	Papel pasivo; énfasis en los ciudadanos como consumidores (expresión de preferencias)	Papel activo; énfasis en los ciudadanos como sujetos cívicos (importancia de la participación en la adopción de decisiones)
<i>Representantes</i>	James Mill, Bentham, Schumpeter, Downs	Rousseau, Jefferson, John Stuart Mill, Habermas

Fuente: Klijn y Koppenjan, (2000)

ámbito local, objeto de este estudio, podemos señalar, siguiendo la clasificación propuesta por Gyford (1991), que los ciudadanos pueden ser considerados en distintos papeles en tres campos básicos de actividad (el económico, el político y de los servicios); en cada uno pueden ser considerados en una faceta activa y en una faceta pasiva. La combinación de los campos y dimensiones produce así analíticamente seis diferentes tipos ideales de roles ciudadanos:

- En el campo económico, en su vertiente pasiva, los ciudadanos se contemplan a sí mismos como contribuyentes, proveedores de recursos, víctimas de las tasas municipales, sin ninguna posibilidad de influencia en las decisiones públicas. En su vertiente económica activa, el individuo puede actuar como propietario o «accionista» de los bienes o servicios colectivos, lo que implica una particular preocupación por proteger sus intereses, en tanto que financiador de los servicios locales.
- Desde una perspectiva política, el ciudadano en su vertiente más pasiva se considera como «votante», proveedor de legitimidad política, pero con una oportunidad muy limitada de tomar parte en el proceso político. En su faceta activa, el individuo puede actuar como «ciudadano» soberano, quien se implica más, con una doble posibilidad de expresar sus opiniones particulares y de controlar el proceso de decisión política.
- Como receptor de servicios finalmente, el individuo puede ser «cliente», lo

cual expresa una relación de dependencia entre el público y los profesionales en la provisión de servicios; o «consumidor», lo que subraya la posibilidad de que el público determine la naturaleza de cada servicio y la forma de pronunciarse.

En los últimos años, posiblemente como reacción a las propuestas de convertir al ciudadano en un cliente por parte de la Nueva Gestión Pública (Denhardt y Denhardt, 2003) son crecientes las discusiones y los trabajos que debaten sobre cómo las nuevas fórmulas de participación ciudadana, de democracia directa y deliberativa, pueden ofrecer a los ciudadanos una ampliación de su papel, convirtiéndoles en agentes activos de la política, ofreciéndoles la oportunidad de participar en todas las fases del proceso de adopción de decisiones.

Así también, puede afirmarse que al igual que los diferentes roles del ciudadano en la democracia local, también se solapan las diferentes concepciones de la democracia, ya que se encuentran elementos de tres formas que podríamos llamar democracia representativa, democracia directa y democracia participativa o cooperativa que se manifiestan en diferentes rasgos de funcionamiento y principios de actuación:

- La forma representativa de democracia a través de la elección personalizada de los representantes municipales en el pleno del ayuntamiento y los posibles mecanismos de elección de los candidatos dentro de los partidos políticos;
- La forma directa de democracia mediante las consultas y referéndum y el establecimiento de la obligación de consulta e información del ayuntamiento a los ciudadanos;
- La forma participativa o cooperativa mediante el refuerzo de la implicación cívica a través de la institucionalización del diálogo con los ciudadanos con procedimientos como las audiencias en la elaboración del presupuesto, los consejos sectoriales o territoriales, y las cartas de democracia que establecen métodos permanentes de implicación.

## **II. Las iniciativas de participación ciudadana en los diferentes países europeos: contexto político y variabilidad nacional**

### *1. Contexto, evolución y reforma del gobierno local en Europa*

Muchos de los factores que afectan a las posibilidades de éxito de la participación ciudadana en el nivel local y que pueden explicar las diferencias encontradas en la presencia o grado de eficacia de ciertas iniciativas, incluyen factores constitucionales, estructurales, culturales, sociales y los relativos a los actores en juego (Navarro Yáñez 2001:97; de Vries 2002). Kersting y Vetter (2003) insisten en que algunas variables pueden resultar significativas: el status constitucional y la competencia general sobre los asuntos locales, el tipo de competencia electoral como medio de acceso y ejercicio del poder político, el carácter más o menos consensual de la vida política local y el grado de politización partidista de los cargos locales; así como el monopolio de la

oferta de oportunidades para la participación. Aunque no todas ellas pueden ser tratadas aquí, sí es importante tener una visión general de algunas de ellas que permitan sugerir hipótesis que pudieran explicar el resultado de las iniciativas de participación.

La posición constitucional del gobierno local y su evolución constante fruto, entre otros factores, de procesos de descentralización en los últimos años pueden considerarse elementos especialmente relevantes para la configuración de las iniciativas de participación. Al igual que sucede en el Reino Unido, en Alemania el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn reconoce al gobierno local un alto grado de autonomía en la regulación de materias que afectan a la comunidad local dentro del marco legal. En todos los países estudiados la autonomía local está en la práctica limitada por las atribuciones de los otros niveles de gobierno y problemas presupuestarios, pero los gobiernos locales de Francia y España, pertenecientes a la tradición napoleónica, adolecen de una autonomía legal mucho más limitada, situación que provoca la reclamación constante por parte de los responsables locales.

También la planta municipal tiene características muy distintas en los gobiernos locales europeos. Como es bien conocido, uno de los problemas del gobierno local español es el de su excesiva fragmentación y heterogeneidad en términos demográficos (Carrillo, 2001). No se trata de un problema exclusivo del caso español ya que, por ejemplo, en Alemania la situación es muy parecida y mucho más compleja en Francia. La única excepción es el caso británico, que con una población cercana a la francesa no llega a los 500 municipios frente a los casi 37,000 galos.

**Tabla 2: Ciudades con más de 50 mil habitantes**

	De 50,001 – 100,000	De 100,001- 500,000	Más de 500,000	Total de municipios	Población Total
España	63	49	6	8,101	40,202,160
Alemania	43	68	12	14,197	82,037,000
Francia	67	34	2	36,862	60,186,184
Reino Unido	118	60	3	467	59,004,300

Fuente: elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística en España, 1999, en Alemania del Statistisches Jahrbuch, 2000; y en Francia del Institute National d'Études Démographiques, 1999.

Sin embargo, más homogénea es la situación si miramos los municipios de más de 50000 habitantes. Tendríamos un total aproximado en los 4 países de 520 con 118 de los 8.100 con los que cuenta España, 123 de 14,000 en Alemania, 103 de 36.800 en Francia y 178 de 467 en el Reino Unido (Tabla 2). También existe gran heterogeneidad en la forma de organización municipal. En el caso del Reino Unidos la reciente Ley del Gobierno local de 2000, orientada a mejorar la relación con los ciudadanos, permite optar a las autoridades locales entre cuatro tipos posibles de organización. Asimismo, en Alemania pueden encontrarse tres modelos distintos de organización vinculados a las tradiciones de los países ocupantes tras la Segunda Guerra Mundial. La estructura organizativa de los gobiernos locales es más homogénea en Francia y España, donde la mayoría de los ayuntamientos utilizan fórmulas muy parecidas. En todos los países se ha introducido, o al menos se está discutiendo la posible elección directa del alcalde.

Por lo que toca a la situación de déficit financiero, común a todos los gobiernos locales, ésta condiciona el desempeño de las competencias que formal o informalmente les son atribuidas. Éste es, sin duda, el caso español; donde los gobiernos locales se ven obligados a asumir más competencias de las que son legalmente responsables con unos escasísimos recursos<sup>3</sup>. Frente a la situación española, el gobierno local alemán también sujeto a las restricciones presupuestarias, cuenta con un marco competencial más extenso y más autonomía financiera. En el caso del Reino Unido, la tradicional responsabilidad de los gobiernos locales en la prestación de servicios se vio limitada con la llegada del Partido Conservador al poder en 1979, cuando muchos de los servicios locales pasaron a ser responsabilidad de agencias controladas por el Gobierno Central lo que, junto a la creciente presencia del sector privado, ha relegado en ocasiones a los gobiernos locales a la designación de contratantes privados y a funciones de regulación. Tanto los entes locales del Reino Unido como los de Francia, donde la mayor parte de las competencias son compartidas con el nivel central, disfrutaban de una autonomía financiera menor que en Alemania.

*Las reformas del gobierno local ¿hacia más democracia o hacia más eficacia?*

La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Algunas reformas relacionadas con la idea de renovación democrática han consistido en un reforzamiento de las instituciones tradicionales de democracia directa. Así, en la mayoría de los países se ha tratado de fomentar, con más o menos éxito como se verá más adelante, la utilización del referéndum.

Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos (ver Kersting y Vetter, 2003 y Caulfield y Larsen, 2002):

- Lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos y,
- Conseguir el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas que les afectan.

Las reformas obedecen en parte a circunstancias peculiares, a sus marcos institucionales, tradiciones jurídico-estatales, número y tamaño de municipios, grado de descentralización, percepción de crisis por las elites, etc., que han llevado a que los cambios se orienten en cada país más hacia la eficacia o hacia la democracia. Hay una serie de factores que parecen haber llevado a los gobiernos locales europeos a reformas administrativas (ver por ejemplo Bogumil, Holtkamp y Schwarz, 2003):

- Las limitaciones presupuestarias y financieras impuestas por la crisis económica, la extensión de valores neoliberales de la Nueva Gestión Pública

---

<sup>3</sup> La distribución de gasto por niveles de gobierno en España sitúa a los entes locales en un porcentaje que está entre los más bajos de la Unión Europea. Para el año 2002 era del 48 por ciento para la administración general del Estado, 36 para las administraciones autonómicas y 15 para las administraciones locales (el 10 en Portugal, el 11 por ciento en Bélgica, el 14 en Alemania, el 17 en Francia, el 23 en Reino Unido, el 35 en Suecia, por ejemplo).

(NGP) que persiguen la eficiencia, el recorte del gasto público y la calidad de los servicios;

► La crisis de la gestión burocrática jerárquica tradicional y el paso creciente hacia una gobernación cooperativa o en red —*New Governance*—;

► Los cambios constitucionales y funcionales del régimen local y su europeización, producto del proceso integrador.

En este mismo sentido, varios desarrollos socio-políticos, comunes a los países europeos aunque con matices que explican diferencias de grado, son responsables del surgimiento de otro tipo de reformas, que podemos llamar políticas.

► La crisis de las instituciones sociales tradicionales donde se ejercía la implicación cívica y los derechos políticos (familia, Iglesia, partidos, sindicatos), que resultan ahora demasiado jerárquicas y burocráticas en un contexto de valores postmaterialistas;

► Índices descendentes de participación electoral en el nivel local (es el caso del Reino Unido, Francia y Alemania);

► Una baja tasa de afiliación política o incluso decreciente a partidos u otras organizaciones representativas de intereses (Alemania y España) e incluso la dificultad para reclutar élites políticas (Reino Unido, Francia);

► Un bajo interés por la política local (Reino Unido, Alemania, Francia);

► Una escasa utilización de los instrumentos formales puestos a su disposición para intervenir en la vida pública local (Reino Unido, Francia y España) y en general;

► La desafección política que ha llevado a la preocupación por la crisis de la democracia local.

Veamos ambos tipos de reforma con algo más de detalle.

#### *Las reformas administrativas: en busca de la eficacia y la calidad*

En el caso Reino Unido el énfasis eficientista se inicia a finales de los años 70. Con la victoria del Partido Conservador en 1979, M. Thatcher optó, en un contexto de crisis económica y ante la necesidad de controlar el gasto, por una política de adelgazamiento del gobierno local, de incremento de su dependencia del centro y de aumento de la presencia del sector privado en la prestación de servicios. Su sucesor J. Major, también conservador, puso el acento en una mejora de la eficiencia de la administración local (Needham, 2002). Estas políticas se concretaron en la denominada «*agentization*»; es decir, la creación de agencias del gobierno central a las que se transfirieron un buen número de responsabilidades residentes antes en los gobiernos locales, la privatización de algunos servicios, la utilización de *quangos* para reemplazar a las autoridades locales en la prestación de otros servicios, la introducción de la obligatoriedad del concurso entre empresas privadas y la misma corporación municipal para adjudicar la prestación de servicios, y la pretensión de introducir instrumentos del marketing haciendo que los ciudadanos sean tenidos en cuenta como lo son los clientes en las empresas privadas (Chandler, 2001, Loughlin, 2001; Parrado, 2002).

Durante toda la década de los años 80, en el caso de los gobiernos locales españoles también existió una preocupación intensa por la satisfacción de las necesidades ciudadanas en términos cuantitativos y la producción y la provisión de servicios, mientras que las asociaciones locales, procedentes de los movimientos predemocráticos, continuaron funcionando con cierta inercia pero sin peso efectivo; entre otras razones, porque algunos de sus líderes pasaron a ocupar puestos de responsabilidad pública (Font y Gomà, 1999: 332 y ss.). Entre finales de los 80 y la primera mitad de los 90, las iniciativas locales giran en torno a la desaceleración del crecimiento en la producción de servicios públicos y el comienzo de la *obsesión gerencial* dirigida al logro de la eficacia y la calidad de los servicios. Aunque algunos municipios trataron de recuperar la preocupación por la participación ciudadana, lo hicieron desde la óptica de las técnicas importadas desde el sector privado, presentando dos limitaciones: 1) la incorporación de los ciudadanos sólo en la gestión y 2) la exclusión de las entidades de base asociativa (Font y Goma, 1999). La preocupación por la gestión se ha puesto de manifiesto en la elaboración de cartas de servicio, la creación de oficinas de atención al ciudadano o la realización de encuestas de calidad en numerosos municipios. En los primeros años del nuevo siglo, la modernización administrativa sigue en la agenda del gobierno central como se ha puesto de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local aprobada en diciembre de 2003.

La preocupación por la eficacia y la eficiencia en el caso alemán es algo más tardía y en el francés apenas significativa. Hasta el final de los años 80, Alemania estaba apartada del discurso de la Nueva Gestión Pública sobre la reforma del sector público (Wollman, 2002, Edwards y van der Meer 2000). Al principio de los años 90, Alemania se abrió finalmente a este mensaje de eficacia y eficiencia, debido sobre todo a dos razones: la escasez presupuestaria en todos los niveles de gobierno por la necesidad de cumplir con los criterios de Maastricht, y el aumento de la deuda pública como consecuencia del proceso de unificación alemana que afecta a las antiguas dos Alemanias y a todos los gobiernos. Un papel fundamental en este cambio lo tiene la *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*. Esta institución financiada por los ayuntamientos y cuya misión es la de proporcionar asesoramiento profesional a los gobiernos locales, formuló basándose en la Nueva Gestión Pública una variación de ésta que se ha denominado *Neue Steuerungsmodell*. La mayoría de los observadores están de acuerdo en que ha habido cambios importantes en las estructuras político administrativas y en las actividades del gobierno local alemán. Aunque su impacto es desigual, existe una sensibilidad generalizada con la aplicación de los conceptos y técnicas propios del sector privado y, especialmente, la filosofía del ciudadano como cliente (Wollmann, 2002).

*Las reformas políticas y constitucionales: en busca de más democracia*

Si los responsables locales han entendido que una función de los gobiernos locales es el logro de la eficacia en las políticas y los servicios públicos, en la

mayoría de los países europeos existe también una renovada preocupación por el otro componente de la legitimidad democrática local: servir como vehículo de la expresión política de sus ciudadanos. La mayoría de los académicos y algunos responsables públicos admiten que la situación arriba descrita de débiles actitudes ciudadanas hacia el gobierno local y los endeble índices de participación es un motivo suficiente para intentar fórmulas alternativas de participación.

Estas circunstancias han producido reformas orientadas a la revitalización de las instituciones representativas y la legitimidad democrática local basadas en la inclusión de los ciudadanos, identificando más democracia con más participación. De este modo, se han observado intentos de reforzar los mecanismos electorales de la democracia representativa. En el Reino Unido, algunos estudios cuantitativos han tratado de profundizar sobre qué tipo de medidas podrían explorarse para, por ejemplo, hacer los procedimientos de votación más atractivos, más «*user-friendly*»; el voto de fin de semana (*weekend voting*), el voto postal para todo el mundo, el voto electrónico y la posibilidad de votar en las tiendas locales (*voting in a local shop*). Sin embargo, el resultado de esta investigación señalaba que no puede establecerse una clara correlación entre ellas y el incremento de la participación. En este sentido, por ejemplo, los Länder alemanes tienen sistemas diferentes y no hay diferencias significativas entre unos y otros en cuanto al índice de participación. En la mayoría de los Länder alemanes se ha introducido la posibilidad del *panachage* o voto preferencial y la acumulación de sufragios.

En el Reino Unido, la llegada al gobierno en 1997 del equipo laborista de Tony Blair no ha supuesto una marcha atrás de la mayor parte de las acciones emprendidas por sus antecesores en el poder. Sin embargo, junto al interés por la maximización de la eficacia y la eficiencia, el nuevo gobierno laborista ha mostrado una sensibilidad nueva consistente en la preocupación por la renovación del liderazgo local y el estímulo democrático (Pratchett, 2002; Stoker, 2002) que se recoge en la totalidad de sus documentos sobre el gobierno local. Esta iniciativa va, en principio, más allá de otras propuestas anteriores del gobierno conservador que planteaban promover la implicación ciudadana tan sólo con relación a la utilización de los servicios públicos, para evaluar la calidad de los mismos a través de encuestas de satisfacción y de las cartas de servicios. Con los laboristas se trata más bien de recuperar un papel protagonista para los gobiernos locales en el desarrollo democrático.

La esencia de estas propuestas está en el denominado Libro Blanco *Modern Local Government: In Touch with the People*, que se presentó en 1998. Esta iniciativa establecía una estrategia de reforma del gobierno local para un plazo de diez años, cuyo desarrollo ha dado lugar a dos Leyes del Gobierno Local. Las reformas relacionadas con la renovación democrática comprenden a las instituciones representativas pero introducen también desarrollos relacionados con la democracia directa. Las propuestas del Libro Blanco estimulan una nueva cultura de apertura y de fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, con el sector privado y las organizaciones voluntarias.

Establece un nuevo marco de relación dirigido a proporcionar: a) *bigger say for local people* (Más voz para los ciudadanos locales) y b) *A better deal for local people* (Un mayor compromiso con los ciudadanos locales). Estas iniciativas se han visto reforzadas con un nuevo Libro Blanco *Strong Local Leadership, Quality of Public Services* de 2001 que propugna mayor compromiso e implicación en los asuntos de la corporación local. Se espera que las autoridades locales realicen consultas sobre temas de servicios y políticas públicas concretas, pero también acerca de cuestiones que afecten al desarrollo estratégico de la comunidad a más largo plazo.

La Ley del Gobierno Local de 2000 en el Reino Unido ha introducido la necesidad de reestructurar el gobierno local con el objetivo de favorecer la responsabilidad de los funcionarios electos a nivel local en su relación con los ciudadanos. Las nuevas estructuras concentran la adopción de decisiones y la responsabilidad para la implantación de las políticas en manos de un pequeño equipo de gobierno ejecutivo de políticos locales dirigidos, bien por un alcalde electo o por un líder de la mayoría del ayuntamiento. Las autoridades locales deben adoptar uno de entre cuatro modelos para su gestión ejecutiva.

En el caso alemán, los años 60 y 70 se caracterizaron por una crítica a la incapacidad de las estructuras democráticas locales para responder a las demandas de los ciudadanos, siendo acusadas de falta de transparencia e irresponsabilidad. Surgieron así un gran número de movimientos sociales (medioambientales, antinucleares, gays, entre otros), que se refuerzan con la revuelta universitaria de mayo del 68 y que reclaman la profundización democrática en el nivel nacional y en los gobiernos subnacionales (Wollmann, 2002). Esta situación supuso un desafío para el sistema político alemán que, como primera consecuencia, tuvo que modificar sus estructuras participativas. La legislación introdujo procedimientos participativos, de naturaleza informativa y consultiva en los procesos planificadores, aunque finalmente fueron los órganos representativos elegidos los que tienen la decisión final. Los años 80 se caracterizaron por lo que Hesse ha llamado «la renovación de la política desde abajo». Es decir, estrategias a pequeña escala, de descentralización, participativas y comunicativas. La creación del Partido Verde en 1981 reforzó los movimientos sociales. En principio, en esta etapa de los 80, los conceptos de la Nueva Gestión Pública no se tomaron en consideración.

Desde entonces, se ha tendido a robustecer de las estructuras políticas en los ayuntamientos. En el caso alemán, además de introducirse el referéndum local en todos los Länder, se ha propuesto la elección directa del alcalde. También siguen poniéndose en marcha iniciativas participativas como la creación del *Stadtforum Berlin* en la capital alemana y, especialmente, en los Länder del Este continúa existiendo un apoyo a los movimientos sociales.

En los años 90, junto a las reformas impulsoras de la eficacia y la eficiencia, el gobierno local alemán experimentó cierta preocupación democratizadora para ir más allá del principio representativo. Se produjo un debate e intensa actividad legislativa encaminada a la introducción de medidas fortalecedoras de la democracia local. Mientras los últimos cambios han sido interpretados

con un intento de fortalecer y extender los derechos políticos de los ciudadanos, las medidas introducidas por la Nueva Gestión Pública, como la privatización de los servicios públicos, han sido criticadas por la probabilidad de que consigan el efecto contrario de vaciamiento y despolitización del nivel local, así como una erosión de la *accountability* (Wollman, 2002).

En el caso español, tras una primera fase de preocupación por el aspecto cuantitativo de los servicios y una segunda etapa de obsesión gerencial hasta inicios de la década de 1990, Font y Gomà identifican un tercer periodo que denominan de repolitización e innovación democrática, a partir de 1995, que sigue una tendencia que en algunos municipios europeos se había iniciado unos años antes. Se trata de la preocupación por la revitalización democrática una vez que se toma conciencia del peso político municipal y de las oportunidades que ofrece. En esta fase, que algunos vinculan al incremento de la demanda ciudadana de participación, los municipios adoptan nuevas iniciativas superadoras de una visión demasiado restrictiva de la participación ciudadana a través de mecanismos importados del sector privado. Además, los municipios comienzan a reclamar más medios jurídicos y económicos para lograrlo, tendencia que tampoco es exclusiva del caso español. En 1999 bajo la denominación de «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local», tras un intenso proceso de negociación de casi seis años, entre el Gobierno Central y las Entidades Locales, un conjunto de medidas legislativas introducían modificaciones referidas a la convocatoria automática de los plenos, la introducción de la cuestión de confianza, el reforzamiento de las actividades de control político o el establecimiento de comisiones informativas obligatorias (Cicuéndez, 2003). La nueva ley española para la modernización del gobierno local (diciembre de 2003) también incorpora algunas medidas como la regulación de la participación ciudadana en los reglamentos orgánicos donde se determinen sus procedimientos y mecanismos, el uso de las nuevas tecnologías para facilitar los trámites administrativos y la participación o la introducción en la legislación sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas como un instrumento participativo. Se crea el Consejo Social de la ciudad en los llamados «municipios de gran población» como un mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales centrado sobre todo, en el desarrollo local y la planificación estratégica urbana. En el ámbito organizativo se crea la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones que está formada por todos los grupos del Pleno y debe garantizar la participación de los ciudadanos y la defensa de sus derechos.

En Francia también se han puesto en marcha iniciativas que pretenden reforzar la autonomía local. Con la *Loi d'orientation sur la ville* de 1991 y la *Loi sur l'administration territoriale* de 1992 se ampliaron los procedimientos de consulta ciudadana. También se han creado o, en su caso revisado, algunos instrumentos cuyo objetivo es la implicación de los ciudadanos como la *enquête publique*. Desde 1988 se han creado distintos foros que persiguen la modernización de las estructuras administrativas y potenciar la descentralización. Se trata del Consejo Nacional de Ciudades en 1988, los

consejos consultivos municipales en 1992, los consejos de desarrollo municipales y metropolitanos y los consejos de concertación. En febrero de 2002 se aprobó la Ley de Democracia de Proximidad. Entre las aportaciones más destacadas de esta ley está la obligatoriedad de los Consejos de Barrio o distrito —*Conseils de quartier*—, que hasta ahora han tenido presencia desigual en distintas ciudades francesas, a todas las ciudades con más de 20,000 habitantes (Blondiaux, Marcou y Rangeon, 1999).

En cuanto a los mecanismos de democracia directa, el Reino Unido ha tratado de fomentar el uso de los referéndum locales, aunque sigue siendo un método escasamente utilizado. En el caso alemán se han introducido los referéndum locales —*Bürgerbegehren* y *Bürgerentscheid*— en todos los *Länder*. En Francia se actualizó la legislación sobre los mecanismos de democracia directa a partir de 1995 con el reconocimiento de la iniciativa popular en materia de referéndum comunal (Chevallier, 1999). En España, las posibilidades abiertas por la legislación sobre referéndum no han sido apenas empleadas por los gobiernos locales.

Cuál de los dos anteriores, la eficacia o la democracia, sea el argumento que se utiliza para explicar las iniciativas de implicación ciudadana en los gobiernos locales tiene una indudable importancia. Si el énfasis recae en la necesidad de incorporar la opinión del ciudadano de cara a mejorar la eficacia y calidad de los servicios o en la urgencia de involucrarles para enriquecer la vida democrática, supone la consideración del ciudadano en dos papeles distintos: como consumidor o cliente de servicios públicos o como sujeto activo de derechos y deberes políticos. Tal consideración es importante por lo que atañe a métodos de participación en práctica por los gobiernos locales.

Sea como fuere la búsqueda de la eficacia y la calidad y/o del fortalecimiento democrático local, ambos han contribuido a ampliar las posibilidades de implicación ciudadana en los gobiernos locales europeos. Parece poder afirmarse que en Europa existe una tendencia que consiste en un incremento de las oportunidades ciudadanas para intervenir en algún grado en los asuntos locales, lo que no significa que siempre estas posibilidades puedan calificarse de auténtica participación (King, Feltey y Susel, 1998)<sup>4</sup>. Parece que estas reformas del marco formal no han sido suficientes y no satisfacen las demandas ciudadanas de participación. La mayoría de los ayuntamientos europeos han ido más allá de estas posibilidades formalizadas.

## *2. La extensión de las iniciativas participativas y el desarrollo de una política pública de promoción participativa*

La intensidad de la actividad de todos estos actores, así como la discusión y los programas electorales más recientes en Alemania, Francia, Reino Unido o España hacen pensar en el triunfo de la participación como ideal político de la democracia local. Finalmente, la intensificación de la puesta en práctica de

<sup>4</sup> King, Feltey y Susel (1998) han llamado «participación auténtica» a la caracterizada, entre otros rasgos, por un estilo de interacción colaborativo y de confianza, con un proceso administrativo visible, abierto y dinámico, en que la participación es buscada incluso antes de que la agenda haya sido establecida, el ciudadano es considerado un socio y no como un participante desigual, y la decisión surge como resultado de la discusión, con igual oportunidad para todos de entrar en la discusión e influir en el resultado.

nuevas experiencias participativas en los últimos años no ha hecho que las discusiones acerca de los problemas concretos, desplacen el debate clásico sobre la tensión o complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa. En este sentido y aunque se encuentran con facilidad posiciones enfrentadas, parece predominar el discurso de los que mantienen que la democracia participativa es sólo posible como complemento de la democracia representativa y, por ende, que como decía un experto británico «la salud de la democracia representativa y de la democracia participativa están interrelacionadas».

Muchos políticos locales europeos están convencidos de la necesidad de hacer algo más, en interés del propio municipio y sus ciudadanos, de la mejora de los servicios, de su propia reelección, prestigio y popularidad, a causa de la dificultad de algunas decisiones o de la creciente amenaza del poder de veto y protesta de los ciudadanos. Otros creen en las virtudes de la participación como escuela de democracia y vía de apoderamiento real. Sea como fuere, muchos gobiernos locales por toda Europa, grandes y pequeños, urbanos y rurales, usualmente impulsados por alcaldes o funcionarios emprendedores, atentos a las innovaciones en otros municipios pioneros extranjeros o nacionales, han explorado la vía de crear o usar nuevos instrumentos, de dar un nuevo sentido a los mecanismos existentes a la hora de adoptar ciertas decisiones concretas, o de establecer bases estables e institucionalizadas para consultar o coger asuntos locales con los ciudadanos.

También es verdad que en cada experiencia concreta subyace una o varias concepciones de la participación —como compromiso cívico, como contribución al logro de más democracia, como refuerzo del capital social y la cohesión social, como instrumento administrativo de mejora de los servicios e incluso de descarga de los presupuestos municipales—. Participación para algunos es el mero intercambio de información, ascendente o descendente, o cualquier consulta de los ciudadanos; para otros no se puede hablar de tal sin la concertación y diálogo, o la co-gestión o co-producción de los servicios; para otros, por último, las iniciativas de participación son simple política de imagen y legitimación de la acción política, y no será auténtica participación nada más que aquella donde los ciudadanos comparten un poder delegado para adoptar decisiones colectivas que les afectan. Pero a pesar de todas estas visiones, y quizá a diferencia de los desarrollos participativos de las décadas de los 60 y 70, más allá de los propios miembros de la creciente *policy community*, implicada en su promoción, parece haberse extendido el presupuesto básico de que la participación ciudadana es un recurso importante que puede proporcionar al menos tres tipos de beneficios (ver Roth, 2001):

- a) Funcionales: ya que supone la corresponsabilidad con las autoridades locales en distintas tareas sociales —como la gestión piscinas museos o centros cívicos—, que puede tener una incidencia positiva en el empleo y que puede suponer un ahorro en las funciones de organización y gestión del sector público.

- b) Sociales: puede servir para la generación de capital social y, por tanto, como contrapeso a ciertas tendencias anti-cívicas o al excesivo individualismo, a través de la generación y potenciación de la idea de comunidad.
- c) Políticos: ya que sirve de complemento y correctivo de los problemas de la democracia representativa y favorece la cooperación y un esfuerzo por definir el interés común.

*El desigual pero imparable surgimiento de la participación en los gobiernos locales europeos*

En primer lugar, la extensión del discurso participativo está dando lugar en todos los países a la mejora de los procedimientos tradicionales de relación con los ciudadanos, previstos en las distintas legislaciones. La mayoría de estos métodos siguen siendo además ampliamente utilizados. Entre ellos pueden citarse algunos de base individual como la iniciativa popular, el derecho de petición, la acción pública, el ejercicio de acciones por los vecinos, la audiencia en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, la información a los ciudadanos, el derecho de acceso a los registros y a los archivos municipales. Existen también otros mecanismos de base asociativa, que se concretan en órganos territoriales o sectoriales con participación de los ciudadanos. En Alemania, por ejemplo, se habían desarrollado esas posibilidades en las legislaciones sectoriales urbanística o medioambiental, y en los últimos años se multiplicaron los consejos consultivos de base territorial, como los de barrio –*Stadtteilräte*— o los especializados en juventud, mayores, extranjeros, etc. (*Beiräte*). Junto a estos métodos tradicionales, Lowndes, Pratchett y Stoker (2001a, 2001b) en su análisis de los instrumentos existentes en el Reino Unido distinguen otros tres tipos: los que consideran al ciudadano como cliente, los métodos de democracia directa o innovaciones en los métodos de consulta, y las innovaciones deliberativas.

Sólo en el Reino Unido existe una información precisa y sistemática sobre la utilización de los distintos métodos de participación<sup>5</sup>. Los métodos tradicionales y orientados al cliente son los más utilizados, especialmente estos últimos dominan el panorama en los municipios del Reino Unido. Estos métodos ponen de manifiesto una visión de la participación centrada en la administración y sólo con generosidad pueden ser considerados como participativos. El margen de maniobra que le queda al ciudadano es relativamente pequeño y no desempeña sus funciones en igualdad de condiciones con las autoridades locales, ya que su opinión puede contar, pero se incorpora más bien al final del proceso de adopción de decisiones, para refinar o depurar algunas de las decisiones ya tomadas. Sin embargo,

<sup>5</sup> En este país, los profesores Lowndes, Pratchett y Stoker, comisionados por el Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y Regiones, enviaron en 1997 a las autoridades locales principales un cuestionario a través del cual trataban de explorar la extensión, naturaleza y principales características de las *experiencias de participación ciudadana iniciadas con su liderazgo*. En algunas de estas iniciativas se profundizó mediante entrevistas. Parte de esta investigación fue actualizada en 2001 a través de la *Office of The Deputy Prime Minister* (que ha asumido las responsabilidades del Ministerio de Medio Ambiente, Transportes y Regiones en esta área) y los hallazgos se presentaron en diciembre de 2002.

desde 2001 ha habido un crecimiento significativo de los métodos consultivos y deliberativos en este país. En estas propuestas, las autoridades públicas buscan un enfoque pro-activo de la participación. En estos casos, las decisiones no suelen estar preconcebidas y se incorpora a los ciudadanos en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones. En total, se estima que unos 14 millones de habitantes participaron tan sólo en 2001 en alguna de estas fórmulas de participación. La media de las iniciativas participativas se ha incrementado desde un 9.1 por ciento en 1997 hasta un 10.5 por ciento en 2001. En esta última fecha, en general son las zonas urbanas (*metropolitan boroughs*, *London boroughs* y *unitary authorities*) más activas, con unas doce o trece formas de participación. Las zonas rurales (*County Council* y *district council*) tienen una media de unas once formas de participación. Estas zonas son también menos innovadoras que las urbanas. Diferentes tipos de autoridad se asocian a diferentes métodos de participación. Aunque los condados utilizan los paneles ciudadanos y en general innovaciones de tipo consultivo, los distritos metropolitanos prefieren los métodos deliberativos.

No hay una diferencia significativa entre los partidos que ponen en marcha estas iniciativas de los tres más importantes en el caso británico. La media de experiencias participativas según el partido gobernante es la siguiente en 2001: el laborista con algo más de 11, el liberal 11 y el conservador 10. Es el carácter de las iniciativas lo que diferencia a unos partidos de otros. Así mientras el partido laborista destaca en las formas de democracia deliberativa como ya ocurría en 1997, ahora también lo hace en las de tipo consultivo. El partido liberal sobresale más en las iniciativas tradicionales y las orientadas al cliente, sobre todo estas últimas. En la encuesta se observaba que en 1997, cuando no había un partido mayoritario o cuando el gobierno estaba en manos de independientes, las iniciativas eran más escasas. Algunos analistas explicaban esta situación aduciendo que cuando no hay un partido mayoritario es probablemente más difícil lograr el apoyo para este tipo de iniciativas. En cuanto a las autoridades independientes, están sobre todo en zonas rurales y como se ha visto son las menos activas. En 2001, sin embargo, no parece tan significativo el hecho de que no haya mayoría en el ayuntamiento, si bien fueron autoridades algo más lentas en iniciar experiencias participativas, parece que actualmente se estuvieran poniendo al día.

#### *Los métodos basados en el ciudadano como cliente*

En estas fórmulas de participación el ciudadano es considerado un consumidor o cliente en la prestación del servicio público. Son los métodos vinculados al enfoque de la gestión de la calidad, cuyo principal objetivo es la mejora de la prestación de un servicio concreto, sin pretender la mejora de toda la comunidad. En el Reino Unido estos métodos están estrechamente vinculados al principio del *Best Value* (introducido con la Ley de Gobierno Local de 1999). Según este principio se debe ofrecer el mejor servicio en términos de coste y calidad en comparación con lo que ofrecen otras

autoridades o el sector privado de la manera más eficaz y eficiente posible siendo responsables con los ciudadanos y los intereses nacionales. Se establece el deber para las autoridades de consultar a los contribuyentes, los usuarios de los servicios y aquellos que tengan interés en juego en el área de jurisdicción local. Sin embargo, esta obligatoriedad no siempre tiene efectos positivos ya que los gobiernos locales, ante la falta de recursos y la necesaria periodicidad de las consultas, recurren a métodos que, como la encuesta, son relativamente sencillas de aplicar y analizar, pero que no pueden considerarse como «auténtica participación». Este grupo incluye métodos tales como el sistema de quejas y sugerencias, las encuestas de satisfacción con los servicios y otras encuestas de opinión<sup>6</sup>.

En las encuestas realizadas en Reino Unido en 1997 y en 2001 se observa como la mayor parte de las autoridades utilizan este tipo de métodos. El sistema de quejas y sugerencias es empleado por alrededor de un 90 por ciento de los entes locales (92 por ciento en 1997 y 86 por ciento en 2001). Las encuestas de satisfacción han experimentado un crecimiento mayor que cualquier otra fórmula de consumidor (un 88 por ciento en 1997 y 92 por ciento en 2001) debido a los requerimientos del *Best Value* y es previsible que su uso continúe creciendo. En general, tanto estas fórmulas como las tradicionales parecen haber alcanzado sus cuotas máximas, quizá porque se ha incrementado la utilización de otras técnicas más innovadoras como se verá más adelante.

También en Alemania, en los años 90, en el contexto de la modernización administrativa que llevó a los municipios a convertirse en cierta medida en empresas de servicios, las reformas administrativas trataron de convertir a los ciudadanos en clientes. Los métodos de participación que se instauraron en este sentido fueron las oficinas ciudadanas (*Bürgerämter*), las encuestas de satisfacción (*Kundenbefragungen*), así como la creación de la llamada gestión activa de quejas (*aktiven Beschwerdemanagements*). También se mejoraron los teléfonos de información y acceso a los decisores y se establecieron *call centres* y los primeros intentos de administración electrónica.

El método más usado es el de la oficina ciudadana. En realidad la primera surgió en 1984 en la ciudad de Unna, pero fueron muy escasas hasta el principio de los años 90, cuando se extendió la idea en algunos proyectos famosos de oficinas ciudadanas en Hagen y Heilderberg. Como ejemplos reconocidos puede citarse también el sistema activo de gestión de quejas que se introdujo en Arnsberg en 1994 y que ha sido implantado también en otras ciudades alemanas como Seelze, Göttingen y Unna (Bogumil y Vogel, 2002). Desde mediados de los 90 estos sistemas se extendieron en el contexto de NSM (*Neue Steuerungsmodell*) hasta el punto que algunas ciudades alemanas de más de 50,000 habitantes, casi un 83 por ciento habían establecido una oficina ciudadana, gran parte de las cuales surgieron entre los años 1996 y 1997.

---

<sup>6</sup> El sistema de quejas y sugerencias puede ser temporal o permanente y puede consistir en impresos o realizarse telefónicamente. Las encuestas de satisfacción pueden tener como objeto un servicio específico o la valoración general del rendimiento local. Las otras encuestas pueden ser usadas para obtener los puntos de vista de los ciudadanos sobre un servicio o un tema específico y, generalmente, son utilizadas para obtener reacciones inmediatas (*Guidance on Enhancing Public Participation*, 1998).

En este caso, destacan en Francia los llamados *Agentes de Escucha e Información o Puntos de Información de Servicios Públicos* (Blondiaux, Marcou y Rangeon, 1999). Se trata de reunir en un mismo lugar toda la información municipal e, incluso, de otras administraciones, que son de utilidad para los ciudadanos. En esos puntos, los ciudadanos demandan información y hacen sugerencias que pueden servir a la hora de reformar la administración municipal y en el momento de tomar decisiones. Anualmente se convoca una reunión con los administrados para que expresen sus opiniones sobre la marcha y calidad del servicio, sobre el funcionamiento municipal y para ser informados de los proyectos en curso o que se van a ejecutar el próximo año.

#### *Los métodos de democracia directa o innovaciones en los métodos de consulta*

La finalidad de estos métodos no es tanto implicar a los ciudadanos sobre un sector de actuación pública como pedirles opinión acerca de un asunto específico<sup>7</sup>. En este grupo de iniciativas se encuentran algunas como las páginas web interactivas que en el Reino Unido eran utilizadas por algo más de un 30 por ciento en 1997 y un 52 por ciento en 2001 de los municipios las utilizaba o tenía planes para emplearlas en breve<sup>8</sup>. También se incluirían aquí los llamados paneles ciudadanos, cuya utilización se ha incrementado desde un 18 por ciento en 1997 hasta un 71 por ciento en 2001.

Como se ha mencionado, los paneles ciudadanos son una de las iniciativas que más han crecido en los últimos años en los gobiernos locales. Los paneles están compuestos por una muestra de ciudadanos que se renueva cada cierto tiempo, que permanece en contacto con la administración y es consultada sobre temas diversos periódicamente. En realidad el *Pánel Ciudadano* es en la práctica una denominación que se utiliza para englobar muy variados métodos

<sup>7</sup> El referéndum permite votar opciones específicas de política. Los paneles de ciudadanos están formados por una muestra representativa de ciudadanos permanentemente en contacto con la administración pública, participando en los debates propuestos. Estos paneles son útiles para tomar el pulso de la opinión pública sobre algunos temas o problemas que les afectan. Se reúnen periódicamente y se renueva en cada reunión un diez por ciento de sus miembros. Los grupos de discusión son similares a los paneles y reúnen a unos doce ciudadanos para discutir sobre un tema específico. No necesitan ser representativos de la población general y pueden implicar un subgrupo concreto interesado en un asunto específico. Sus discusiones duran unas dos horas. Las páginas web interactivas son las que ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de mostrar, a través del correo electrónico, por ejemplo, sus puntos de vistas sobre servicios o temas locales. No se trata que la autoridad local ofrezca simplemente información (*Guidance on Enhancing Public Participation*, 1998; Stewart, 1995).

<sup>8</sup> En el caso de las páginas web se debe a la introducción de la reflexión sobre el *e-Government* en la agenda gubernamental que incluye objetivos para las autoridades locales. Dentro del plan *UK on-line*, las instituciones gubernamentales deben ofrecer la posibilidad a los ciudadanos de realizar sus transacciones por Internet en el año 2005 (inicialmente la fecha prevista era 2008). Para ello se han desarrollado todo tipo de iniciativas, desde una intensa campaña de publicidad en los medios de comunicación para popularizar el servicio, hasta la creación de centros de desarrollo y enseñanza de *e-habilidades*. Parte del plan ha dado ya sus primeros resultados puesto que el Reino Unido es el primer país de Europa con acceso a Internet desde los hogares (la mitad de su población) y según las estimaciones de los portavoces gubernamentales, para diciembre de 2002 se podía acceder hasta en un 70 por ciento de los servicios gubernamentales. A pesar de todo, es paradójico que precisamente el Reino Unido esté por detrás de otros países de la Unión Europea como Italia, Alemania y Francia en la utilización del *e-government*, que su uso no se haya incrementado en los dos últimos años y que haya incluso llegado a descender en algunos casos. Entre las principales razones de este escaso interés se encuentran algunas como la proliferación de páginas, la descoordinación entre ellas, su falta de actualización o su deficiente funcionamiento, razones a las que según algunas fuentes se unen un cierto y tradicional escepticismo de los británicos hacia el Estado (The Economist, 2003).

de participación (sobre todo los orientados al cliente), debido probablemente a la obligatoriedad de la consulta impuesta a los gobiernos locales británicos fruto del *Best Value*. Algunos casos significativos son, por ejemplo, el puesto en marcha por el *City Council* de la ciudad de Oxford en 1997 con un programa de consulta a los ciudadanos denominado *Talkback Public Consultation Programme* basado en la metodología de los paneles Ciudadanos. Al citado programa se unió en el año 1999 la *Oxford City Primary Care Trust*. Esta iniciativa pretende proporcionar a las autoridades y otras agencias locales un medio sistemático para obtener retroalimentación sobre los principales puntos de vista que afectan a los ciudadanos (Lloyd, 2002, 2003).

También destacan las experiencias de Birmingham, el llamado *People's Panel*, en el *Leicester City Council* o el *Bristol Citizens's Panel*. Todas estas iniciativas han experimentado una tendencia creciente desde 1994 y, sin embargo, prácticamente hasta entonces no habían merecido el interés de las autoridades locales. El despegue en la utilización de estos métodos aparece desde el año 1998, sobre todo en *focus group* (utilizados por un 47 por ciento de las autoridades locales), los paneles ciudadanos y las páginas *web* interactivas. En esos casos, el número de autoridades locales que los utilizan se ha multiplicado por tres. Estos métodos son utilizados para una gran variedad de servicios en distintas áreas (educación, vivienda, servicios sociales, carreteras), así como en temas transversales como la Agenda Local 21 y en otros de política de la corporación municipal.

De entre este grupo de métodos es el referéndum el más emblemático a pesar de su escasa utilización en el ámbito local. En caso español, solamente entre un 7 y un 9 por ciento de los municipios mayores de 5,000 habitantes han recurrido a este sistema<sup>9</sup>. Existe un ejemplo significativo de consulta ciudadana en Cataluña, que tuvo lugar en Palamós el 12 de junio de 1994, coincidiendo con las elecciones europeas, y que se convocó después de una intensa movilización ciudadana para evitar que una zona de interés natural fuese urbanizada, tal y como estaba previsto en el Plan General de Ordenación Urbanística aprobado por el Ayuntamiento. En el Reino Unido, el referéndum es también el método menos usado y el que ha experimentado un crecimiento menor (10 por ciento en 2001). En el caso francés el referéndum tampoco ha sido una institución utilizada frecuentemente (Paoletti, 2002, ver ADELS, 2002). Entre 1909 y 1971 sólo se celebró un referéndum local en Francia. En enero de 1971 se reconoció legalmente al referéndum municipal, si bien limitando su ejercicio al tema de la fusión de municipios. Entre esa fecha y diciembre de 1993 se celebraron en Francia 202 referéndum municipales, no siendo todos ellos estrictamente legales al no tratar todos sobre la posibilidad de fusionar municipios, aproximadamente en el 0'6 por ciento del total de los municipios. A partir de 1992, se amplió el número de temas que podrían ser tratados y en 1995 se corrigieron algunas de sus limitaciones, a pesar de lo cual es una práctica de participación ciudadana poco extendida.

<sup>9</sup> Este dato como otros sobre participación ciudadana en los municipios españoles de este trabajo proceden de la encuesta realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias en el año 2001. Dicha encuesta se llevó a cabo sobre una muestra representativa de los Ayuntamientos españoles, con dos tipos de cuestionarios, uno para los municipios mayores de 5,000 habitantes y otro para los menores de 5,000.

**Tabla 3. Elementos de democracia directa en Alemania por Länder**

	Elección directa alcalde	Solicitudes ciudadanas Referéndum	Quórum de firmas	Quórum de aceptación resultado	Voto acumulativo y panachage
Baden-Württemberg	Sí	Sí	5-10%	30%	sí
Baviera	Sí	Sí	3-10%	10-20%	sí
Brandenburgo	sí	Sí	10%	25%	sí
Hessen	sí	Sí	10%	25%	sí
Mecklenburgo-Vorpomerania	sí	Sí	2,5-10%	25%	sí
Baja Sajonia	sí	Sí	10%	25%	sí
Renania del Norte-Westfalia	sí	Sí	3-10%	20%	no
Renania-Palatinado	sí	Sí	6-15%	30%	sí
Sarre	sí	Sí	5-15%	30%	no
Sajonia	sí	Sí	15%	25%	sí
Sajonia-Anhalt	sí	Sí	6-15%	30%	sí
Schleswig-Holstein	sí	Sí	10%	25%	no
Turingia	sí	Sí	20%	25%	sí

Fuente: Holtkamp, (2001)

En el caso alemán, los ciudadanos tienen la posibilidad en el nivel de los Länder y en las ciudades de tomar parte en las decisiones sobre temas concretos mediante los referéndum (llamados *Bürgerentscheide* en los municipios y *Volkentscheide* en el nivel del Land). Por otra parte, se habla de solicitud de consulta ciudadana (*Bürgerbegehren*) refiriéndose a la iniciativa de unos ciudadanos de celebrar un referéndum. El referéndum supone la votación de los ciudadanos respecto a un tema de política local concreto. Su resultado es vinculante y debe ser ejecutado como si se tratara de una decisión del pleno municipal. Las reglas por las que se celebran las solicitudes de consulta y los referéndum varían bastante entre los diferentes Länder y están establecidas en las leyes de régimen local. Se diferencian en los requisitos de una solicitud de consulta, en las firmas necesarias para aprobarse y en el quórum de participación necesario para la aprobación del resultado vinculante (Tabla 3). Otros instrumentos de democracia directa incluidos en la mayoría de los *Bundesländer* son la posibilidad de la elección directa del alcalde, así como el voto acumulativo y la posibilidad de elegir a los candidatos de diferentes formaciones políticas en listas abiertas.

*Los métodos deliberativos o basados en el diálogo de base asociativa o de base individual*

Con estos métodos se promueve la discusión y reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso deliberativo a través del cual se profundiza en cada asunto y se discute la decisión final.

Sin duda el más conocido de los métodos deliberativos es el jurado ciudadano. Los *jurados ciudadanos*, también llamados Células de Planificación/ Dictámenes ciudadanos (*Planungszelle*), fueron desarrollados

por el profesor de sociología, P. C. Dienel (1988). Está dirigido a conseguir la deliberación sobre un tema concreto de una muestra representativa de la población formada por un grupo de alrededor de 25 ciudadanos aleatoriamente seleccionados que durante aproximadamente una semana son liberados de sus obligaciones laborales y tratan de discutir propuestas de solución para un problema determinado mediante discusiones en grupo. Los resultados de sus deliberaciones se resumen en un documento llamado dictamen ciudadano (*Bürgergutachten*) que se presenta a los decisores políticos como resultado de la deliberación. En el caso español estos mecanismos reciben el nombre de Consejos Ciudadanos o Núcleos de Intervención Participativa y han sido utilizados en especial en el País Vasco y Cataluña, donde se han organizado en municipios como Corbera, Rubí, Sant Quirze, Calafell, Montornés, Cardedeu, Esparraguera o Granollers<sup>10</sup>. Un ejemplo de Jurado Ciudadano en el Reino Unido premiado por el *Institute for Public Policy Research* y *The Guardian* fue en 2000 el Jurado Juvenil de Cambridge. En Alemania se han utilizado con mucha frecuencia para decidir usos de instalaciones municipales, para infraestructuras o para planificación urbana como en Regensburg o Hannover.

Los *forums temáticos* aunque pueden tener distintos formatos, suelen consistir en grupos estables con reuniones regulares que se concentran en temas concretos como, por ejemplo, la promoción de la salud o la seguridad, pero en otras ocasiones operan abiertamente. Realizan recomendaciones a los comités de la corporación y participan en el proceso de adopción de decisiones. Algunas variantes de estos son los *forum de interés compartido*, los *forum de usuarios de un servicio* y los *forum de barrio*. Los primeros se centran en la solución de problemas de grupos concretos de ciudadanos como, por ejemplo, los jóvenes o las minorías étnicas; los segundos discuten temas relacionados con la gestión y desarrollo de servicios determinados; los últimos se concentran en las necesidades de un vecindario o área concreta. Las visiones de la comunidad (*visioning exercises*) incluyen un amplio catálogo de instrumentos cuyo propósito es establecer la visión de futuro y el porvenir deseado para la comunidad por sus propios miembros, analizar las oportunidades y amenazas que les separan de este deseo y reflexionar sobre la forma de conseguirlo. Pueden ser utilizados para ejercicios de planificación estratégica o en temas más concretos como la Agenda Local 21.

En el caso británico, muchas autoridades locales utilizan *forum* temáticos y un 45 por ciento utilizan *community planning/ needs analysis*. Otros tipos de innovaciones deliberativas como las fórmulas de visiones comunitarias, la gestión de servicios por parte los usuarios y los jurados ciudadanos son también utilizadas aunque algo menos. Las dos primeras han sido empleadas en alrededor de un 20 por ciento de las corporaciones locales y la última, a pesar de ser una de las más conocidas, sólo en torno al 5 por ciento de ellas en 1997 y un 6 por ciento en 2001. En el Reino Unido estos métodos comenzaron a desarrollarse entre los años 1994 y 1995. A partir de 1997 todos han experimentado un crecimiento significativo, excepto los jurados ciudadanos,

<sup>10</sup> Una descripción pormenorizada de su funcionamiento y una relación de las experiencias más significativas en España puede verse en Font y Medina (2001).

cuya utilización sólo se ha extendido suavemente. Son empleados para una gran variedad de servicios en distintas áreas, aunque quizá de manera más concentrada en las áreas de servicios sociales y educación y vivienda, sectores en los que las autoridades desean una visión más sofisticada de los problemas<sup>11</sup>.

En el caso francés, las iniciativas deliberativas más significativas son los consejos o comités de barrio o distrito, *conseils de quartier* que han reaparecido durante los años 90 y han sido potenciados a través de la Ley de Democracia de Proximidad aprobada en 2002<sup>12</sup>. Junto a esta iniciativa, que tiene como casos representativos, por ejemplo, el distrito XX de París, se ha creado un Observatorio de la Democracia Local compuesto por sociólogos y filósofos de gran renombre, que pretende evaluar el grado de democracia alcanzado a través de esta iniciativa (Blondiaux, 1999).

Entre los mecanismos de participación ciudadana de base asociativa en España destacan los Consejos Sectoriales de Entidades, los Consejos Municipales de Barrio y Distrito y los Planes Integrales entre los que fomentan la participación en las fases de formulación y adopción de decisiones; y, la Gestión Asociativa de servicios y centros cívicos entre los que tienen por objeto la participación en la gestión de equipamientos y servicios (Gomà y Font, 2001). Aunque existen algunos, la utilización de los Consejos Territoriales es menos frecuente en nuestro país que los mecanismos de carácter sectorial. En este sentido, la encuesta realizada por la FEMP (2002) detectaba como en un 35 por ciento de los municipios de más de 10,000 habitantes que respondieron a la encuesta existen órganos territoriales (de barrio, distrito o núcleo rural) y, a su lado, en la mayoría de ellos (un 59 por ciento) coexisten también órganos de tipo sectorial (consumo, salud, servicios sociales...).

#### *La gestión de servicios por el usuario o la intervención ciudadana en las decisiones de gestión*

Es la fórmula más radical de participación y proporciona a los ciudadanos un control directo de la gestión de los servicios y los recursos locales. Estas iniciativas funcionan a través de un comité ejecutivo elegido por un amplio grupo de usuarios (*Guidance on Enhancing Public Participation*, 1998; Stewart, 2001)<sup>13</sup>.

Finalmente, puede hacerse referencia a los presupuestos participativos. Seguramente por un efecto emulación de las experiencias de Portoalegre en Brasil o de Christchurch en Nueva Zelanda, con diferentes nombres y peculiaridades (*Bürgerhaushalt*, *enveloppes de quartier*, *budgets participatifs*) se han iniciado en algunos municipios europeos experimentalmente procesos de presupuestos participativos (Francia: Saint-

---

<sup>11</sup> El IPPR ha publicado hasta la fecha varias evaluaciones sobre los Jurados Ciudadanos. Puede consultarse por ejemplo el texto de Barnes (1999), Delap (2001). Véase también Clark (2002).

<sup>12</sup> Sobre su origen y potenciación en los últimos años véase Sintomer (2001).

<sup>13</sup> Otros métodos, algunos variantes de los que se han presentado aquí como los talleres de futuro, las visiones inspiradas, espacios abiertos, auditorías sociales, y ejemplos de su utilización pueden encontrarse en New Economics Foundation (1998). Variantes de estos métodos en Alemania son, por ejemplo, el trabajo comunitario y gestión de barrios (*Gemeinwesenarbeit* y *Quartiersmanagement*), las Conferencias de Consenso (*Konsensuskonferenz*), las Mesas redondas (*Runder Tisch*) o las Conferencias de futuro (*Zukunftskonferenz*).

Denis, Morsang sur Orge, Rennes; Reino Unido: Manchester, Salford; Milton-Keynes) (ver Picheral y Allegretti 2002). En el caso español, la práctica del presupuesto participativo es reciente y minoritaria, a pesar de lo cual existen algunas experiencias dignas de análisis. En Cataluña, han sido puestas en marcha en Sabadell en 2000 o en Rubí en 2002. Otras experiencias han tenido lugar, por ejemplo, en la provincia y en la ciudad de Córdoba o en Cabezas de San Juan y Albacete.

En el caso alemán, los presupuestos participativos (*Bürgerhaushalt*), en el marco de la Red Municipios del Futuro (formada por 90 municipios y patrocinada por la KGST, al Fundación Bertelsmann y la Fundación Hans-Böckler), una serie de municipios han desarrollado de forma experimental presupuestos participativos. Los pioneros fueron una serie de pequeños municipios de la Selva Negra (Blumenberg y Mönchweiler), a los que siguieron otros como Rheinstetten (20,000 habitantes), Emsdetten (35,000 habitantes), Passau (50,000) y Arnsberg (80,000). En 2000, el Ministerio de Interior de Renania del Norte Westfalia junto con la Fundación Bertelsmann desarrollaron un proyecto piloto de presupuesto ciudadano municipal (*Bürgerhaushalt*<sup>14</sup>), que ha comenzado en 7 municipios. Otros ejemplos son: Hamm (181,000 habitantes), Hilden (56,000 habitantes), Monheim (43,000), Castrop Rauxel (79,000) y Vlotho (21,000).

La situación descrita demuestra un avance en la promoción de las iniciativas de participación y en el intento de innovación de las mismas. Los problemas mencionados y la creciente preocupación por temas como el impacto de la participación o la justicia de las mismas muestra asimismo una mayor reflexión que como aspecto más positivo tiene el hecho de que procede de la práctica real de estas iniciativas.

#### *Una política con actores a múltiples niveles y en diferentes ámbitos público-privados*

Este espontáneo y paulatino florecimiento en todo el continente ha dado paso al final de los noventa a la constatación por ciertas autoridades nacionales, regionales o provinciales de que merecía la pena convertir el movimiento en una política pública. Si se observan los diferentes países y algunas organizaciones inter- o supranacionales, se empieza a apreciar un interés por promover la participación en diferentes grados, reflejado recientemente en recomendaciones como las realizadas por el Consejo de Europa o el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa.

Existen también diversos programas europeos o internacionales con esta finalidad (Agenda local 21, Programa Urban, Ciudades Sociales). Por su lado, otras instituciones o fundaciones públicas o privadas comienzan a promover concursos o premios y la acumulación de buenas prácticas que lleven a los municipios a experimentar con nuevas fórmulas participativas<sup>15</sup>. Las

<sup>14</sup> Ver la página de internet [www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de)

<sup>15</sup> Pueden destacarse en el Reino Unido los premios del Institute for Public Policy Research (IPPR)/The Guardian llamados *Public Involvement Awards*, y en Alemania los de la Fundación Bertelsmann y la Asociación *Aktive Bürgerschaft* (desde 1998) ya antes mencionados.

asociaciones y redes de municipios nacionales e internacionales —por ejemplo la *Red Civitas de municipios orientados al ciudadano* de la Fundación Bertelsmann en Alemania<sup>16</sup>, o el *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa*— han desempeñado también un papel importante, en parte a través de Internet y conferencias anuales, en la difusión e intercambio de estas experiencias y en el asesoramiento municipal.

También, distintos *Think Tanks* y universidades han iniciado proyectos de investigación, lo que ha incrementado la reflexión académica y el debate político. En los distintos países, estas organizaciones y, en algunos casos, instituciones oficiales como ministerios de administración pública o de asuntos sociales, han hecho un esfuerzo por contribuir con medios al interés general sobre la participación pública y con la publicación de guías u otros recursos formativos o informativos a la causa de la participación. En la diferente implicación de los organismos oficiales puede distinguirse entre aquellos países en los que el interés por las iniciativas participativas procede de los gobiernos centrales o regionales y existen estrategias nacionales, y aquellos otros donde la promoción participativa se abandona a la voluntad e iniciativa de ayuntamientos concretos.

### 3. Fases de evolución de la política de promoción participativa: diferentes niveles de progreso

Así, en parte determinadas por factores institucionales, de cultura política, la estructura de la población o mayor o menor urbanización y el color político de los ayuntamientos, podrían plantearse idealmente tres situaciones o estadios en los que se encuentran los diferentes países.

Una primera fase, de *fragmentación y descoordinación* en que se encontrarían países como España —con excepción de comunidades autónomas como Cataluña— y hasta hace muy poco la mayoría de Francia, donde diferentes municipios, en general una minoría, experimentan con iniciativas de implicación de la ciudadanía más o menos puntuales y van desarrollando durante algunos años un cierto *know-how* y experiencia potenciados por sus crecientes vínculos con redes de municipios internacionales. El verdadero impulso en la dirección de la participación pública local partiría en esta fase no tanto de las leyes de régimen local o las ordenanzas o reglamentos sino de la emulación y difusión de distintas iniciativas no formalizadas, foros, redes, modelos, mesas redondas, puestos en práctica, normalmente con asesoramiento académico, por élites locales reformistas, por ciertos políticos o ciudadanos comprometidos dentro y fuera de las instituciones municipales. Las asociaciones de gobierno local, al recibir la demanda de municipios interesados en asesoramiento, empiezan a interesarse por la participación y se inician algunos programas o cursos descoordinados de promoción. España no ha salido en general de esta fase.

Una segunda fase *simbólico-discursiva* donde empieza a haber debate y politización de la política de promoción participativa con relevancia mediática

---

<sup>16</sup> Una recopilación de las experiencias o iniciativas participativas más representativas en Alemania puede verse en Pröhl, Sinning y Nährlich (2002).

y una extensión del intercambio de información y la transmisión de las buenas prácticas. Hay simposium, conferencias, cursos de formación o formación de redes, discusión académica, etc. aunque las actividades existentes suelen seguir estando fragmentadas, sin existir una coordinación o una estrategia común con recursos públicos y organización suficiente; todavía no se han puesto en práctica muchas medidas, aunque ya se ha empezado a regular con guías de acción publicadas por algunas autoridades o institutos de investigación, algunos reglamentos y ordenanzas locales. Las asociaciones de municipios empiezan a declarar la participación como un objetivo suyo, los gobiernos nacionales y parlamentos empiezan a interesarse y los partidos compiten por prometer una mayor promoción participativa en sus programas y campañas electorales locales. En algunos casos, esta fase de agitación discursiva puede convivir con una actividad relativamente baja de implantación real y dotación de recursos. En esta fase aún son minoría los municipios que usan alguna iniciativa de participación. Sería el caso de Francia y hasta cierto punto de Cataluña y la mayoría de los *Länder* en Alemania.

Una tercera fase sería aquella caracterizada por una *integración y agrupación de las medidas individuales y los instrumentos* en una estrategia general a escala nacional o regional. Frente a la fase más discursiva o simbólica, en esta fase la participación ciudadana mantiene gran relevancia política y discursiva pero a la vez se le asignan presupuestariamente los recursos e infraestructuras necesarias. Empiezan a surgir órganos de coordinación interministerial y una red de cooperación entre autoridades con un papel de asesoramiento destacado de los ministerios encargados del gobierno local o las asociaciones de municipios que se refleja en la formalización legislativa de los instrumentos de participación. La promoción de la participación pasa a considerarse como una política pública y una tarea estable de los gobiernos nacionales y regionales que suscita el consenso entre partidos que no depende por tanto de cambios coyunturales en el gobierno. Las iniciativas de diferentes tipos se extienden a una mayoría de los municipios. Algunos *Länder* en Alemania como Baden-Württemberg<sup>17</sup> y, con algunas matizaciones, el Reino Unido parecerían haber entrado en esta fase.

### **III. Condicionantes: obstáculos y facilitadores de la participación ¿qué nos dice el estudio comparativo de los cuatro países?**

#### *1. Límites estructurales de la participación en el gobierno local derivados de las características del ámbito local*

En todos los países analizados en este proyecto aparecen lo que podrían considerarse problemas estructurales que dificultan la promoción de la participación ciudadana en el gobierno local. Algunos de estas cuestiones invitan a la cautela frente al entusiasmo excesivo y advierten a los partidarios de la participación de algunos escollos a superar si se desea su éxito (ver Pratchett, 1999; Subirats, 2001; Colino y Del Pino, 2002; Wilson, 1999, Irvin y

<sup>17</sup> Para una recopilación y evaluación de las experiencias de promoción participativa en este Land en los últimos diez años puede verse Klie y Roã (2000).

Stansbury, 2004). En este sentido, pueden verse, por ejemplo, las conclusiones de la *Enquete Kommission* del Parlamento alemán de 2002, de donde se extraen algunas de las siguientes:

► *Escasez y restricciones financieras* (y de recursos en general: infraestructuras, conocimiento, personal) de los gobiernos locales que reducen la capacidad de respuesta.

Dado que la promoción de la participación pública es una tarea que los ayuntamientos realizan de forma voluntaria, está en gran medida determinada por su situación financiera, que como ya se ha mencionado es deficitaria en todos los países analizados. Por ello, cualquier promoción de la participación debería antes perseguir la ampliación del margen de maniobra del gobierno local y garantizar en especial que cualquier delegación de tareas o gestión viene acompañada por la financiación correspondiente para el gobierno local. En la situación precaria actual de muchos municipios, un aumento de la participación ciudadana supondría, como ha señalado algún municipalista, «democratizar la impotencia». Puede ocurrir también que, como en el Reino Unido, la obligatoriedad de la consulta impuesta desde el centro anime a los municipios a iniciar experiencias pero que éstas respondan a la ley del mínimo esfuerzo en todo tipo de recursos, lo que supondrá generalmente elegir métodos más superficiales, llevados a cabo de forma ritual. En este sentido, algunas organizaciones optan por el desarrollo de experiencias de participación limitadas en tiempo o en recursos o, sobre todo, en cantidad de personas. Sin embargo, estas experiencias introducen problemas relacionados no sólo con la representatividad, sino también con el conocimiento de todos los puntos de vista de los ciudadanos y la carencia de una parte de la información, aquella que conocen los que no están incluidos en estas experiencias.

► *Nivel competencial reducido que no siempre permite cubrir las expectativas generadas por un proceso participativo*. Restricciones legales y sobrerregulación de otros niveles que reducen el margen de maniobra.

Las limitadas competencias locales o la capacidad de condicionar las decisiones locales que tienen el resto de los niveles de gobierno en todos los países analizados afecta a la política de participación. En los cuatro países estudiados, el nivel local se encuentra *sobre-regulado* por otras administraciones y desbordado por la delegación de tareas de otros niveles, en muchos casos, sin la financiación para cumplirlas. Las regulaciones procedentes del parlamento, de los otros gobiernos o de la Unión Europea representan el 80 o 90 por ciento de la actividad cotidiana de los ayuntamientos y son tareas delegadas obligatorias que determinan en gran medida la política local del día a día. La disponibilidad de recursos, de cierta capacidad reguladora y competencial es importante en dos sentidos. Primero, porque tales cuestiones condicionan la puesta en marcha de las iniciativas de participación costosas en tiempo y recursos y que exigen, en ocasiones, la modificación de la legislación. En segundo lugar, tal como mencionan algunos responsables

públicos en el Reino Unido por ejemplo, las expectativas que se generan en estos procesos y la creciente exigencia dirigida a las corporaciones locales en la prestación de servicios requieren que los gobiernos locales tengan cierta capacidad de maniobra de cara a poder ofrecer resultados. La ventaja de la flexibilidad de que disponen los gobiernos locales en el tratamiento de los problemas, a diferencia de la homogeneidad y la rigidez propias de las instancias superiores de gobierno en el tratamiento de los problemas concretos de un municipio, queda reducida a una cuestión testimonial, puesto que los gobiernos locales no cuentan ni con el conocimiento adecuado, ni con los recursos oportunos de los que sí disponen otros gobiernos.

➤ *Complejidad del contexto de gobierno multinivel* debido a la intervención de otros actores que no son locales, de modo que no se decide en la corporación municipal.

El entrelazamiento de niveles en las políticas y programas, la financiación mixta de varias fuentes y el exceso de legislaciones aplicables convierten también a la política municipal, en donde sin embargo, se suele alabar y recordar su cercanía al ciudadano y simplicidad, en una actividad compleja que sólo puede ser ejercida por profesionales. Dado que ni siquiera los concejales no profesionales del grupo en el gobierno o en la oposición que están en el pleno son capaces de entender las cuestiones técnicas de los presupuestos municipales en varios años, eso significa que para un ciudadano de a pie es aún mucho más difícil. A lo anterior se suma el hecho de que los problemas han dejado de ser locales y no sólo porque pueden afectar a territorios o poblaciones distintos a las de un municipio. Las decisiones sobre lo que ocurre en el municipio no dependen únicamente de los ciudadanos ni tampoco de las instituciones públicas responsables de él. Otros actores con capacidad de presión, como las grandes multinacionales, los medios o los grupos de interés de ámbito mayor al estrictamente local, tienen muchas más posibilidades de decidir sobre el presente y el futuro de la comunidad. En otras palabras, las decisiones no siempre se adoptan en el seno de las corporaciones locales y de nuevo los responsables públicos tienen poca capacidad de maniobrar.

➤ *Un posible aumento de los conflictos* ya que en casi todos los ámbitos políticos locales existen diferentes alternativas.

Desde la perspectiva de muchos funcionarios locales, la promoción de más participación ciudadana supone un peligro de aumento de los conflictos, lo que la hace costosa y arriesgada. Prácticamente no existen ya ámbitos de decisión donde no puedan darse varias alternativas discutibles, y dado el poco margen de maniobra financiero hay que elegir entre varias posibilidades, por lo que cuanto más ciudadanos participen mayor será potencialmente el conflicto de alternativas que se producirá en el proceso de decisión. Por lo que éste durará más, será posiblemente más caro y sin ninguna garantía de que se alcance un nivel más reducido de conflictos.

En definitiva, la atribución a los gobiernos locales de una mayor responsabilidad en el desarrollo de experiencias que permitan involucrar a los ciudadanos no va siempre acompañada de una reflexión sobre las necesidades financieras, la capacidad legal y el nivel competencial de los municipios. La situación de los gobiernos locales en los diferentes países es muy variada y no pueden hacerse generalizaciones, sin embargo, en grados diversos, los anteriores problemas afectan además de los países estudiados a numerosos gobiernos locales europeos (Conseil d'Europe, 2000, *Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*, 2002).

## *2. Límites derivados de la implementación de los propios métodos*

Junto a los anteriores problemas generales, existen otros más específicos, relacionados con los procesos e iniciativas concretas. Entre ellos no carecen de importancia, por ejemplo, la dificultada rendición de cuentas que sufren las decisiones tomadas mediante estos métodos. Además, en muchos de estos foros, asambleas o consejos permanentes se da también la posibilidad de que se produzca una discusión desestructurada sin resultados tangibles, y con alta probabilidad la discusión se verá monopolizada por los profesionales de la participación, que son capaces de hacer imperar sus posiciones a través de sus habilidades retóricas, en parte determinadas por su formación o status. Algunos han manifestado su temor respecto a la obtención de opiniones que en realidad sólo pertenecen a los grupos dominantes pero no representativos, por la escasa orientación de las reuniones de ciertos foros a los problemas concretos de la vida local cotidiana, por la inexistencia de garantías previas sobre los efectos de la deliberación en los procesos decisorios.

Como efectos negativos en el funcionamiento interno del ayuntamiento, se suelen mencionar las cargas adicionales en los funcionarios y empleados y el debilitamiento de la autoridad y la legitimidad democrática de los electos. Asimismo, puede producirse un cierto efecto de hartazgo de los ciudadanos por un exceso de llamadas a la participación o la consulta y el acrecentamiento de las expectativas del público puestas en la participación que el ayuntamiento no puede satisfacer.

En general, la mayoría de los autores han señalado tres riesgos no siempre tenidos en cuenta suficientemente:

*1) El riesgo de burocratización*, derivada de la tensión estructural de muchos mecanismos participativos que, por un lado, necesitan crear reglas y procedimientos claros, asignar recursos que hagan posible una verdadera deliberación y la preparación real de los participantes, evitando una espontaneidad poco efectiva en la práctica y, por otro, la posible burocratización o ritualización inoperante a que puede llevar un exceso de regulación (de Vries, 2000; Sintomer, 2003).

*2) El riesgo de instrumentalización*, derivada de que estos métodos de participación se conviertan en un medio de alcaldes poderosos de manipular a la ciudadanía para reforzar su poder frente al pleno, frente a la oposición o frente a su propio partido. Además siempre será mejor tener a las

asociaciones controladas en órganos de participación que tenerlas protestando en la calle por lo que la tentación de la cooptación y control es grande para algunos políticos. Así, se invoca el riesgo, esta vez para los ciudadanos, de manipulación política y clientelismo fruto de una política de imagen por parte de los funcionarios electos a través de la que se intenta cooptar a las asociaciones y a los ciudadanos (Paoletti, 2002, Sintomer, 2003)

3) *El riesgo de frustración ciudadana*, consecuencia de que los resultados de la participación en las decisiones públicas no siempre son seguidos por los decisores, por distintas razones. Está estudiado que una mala experiencia de participación, aquella en la que un ciudadano ha invertido tiempo, trabajo e interés y que por consiguiente ha elevado sus expectativas de efectividad puede llevar a gran frustración si los resultados no son los esperados y puede convertirse en la última vez que ese ciudadano participa.

### *3. Los obstáculos relacionados con los actores de la participación: élites políticas y administrativas frente a ciudadanos*

¿Cuál es el papel de los diferentes actores? ¿Cuáles los factores desencadenantes y condicionantes de las iniciativas participativas y el diferente éxito de su promoción en Europa? Brevemente, pueden hacerse referencia a dos grupos de factores que pueden ser abordados con ciertas reformas y sobre los que en este proyecto se han propuesto algunas recomendaciones:

#### *La actitud de las elites políticas y administrativas frente a las iniciativas participativas*

En general, los datos nos indican que en Alemania, Francia y Reino Unido son los alcaldes los principales iniciadores de la agenda participativa<sup>18</sup>. La mayoría de los concejales más tradicionales no ven con simpatía estas iniciativas por miedo a que recorten sus competencias representativas o por la creencia de que las posibilidades de su reelección están vinculadas a su visibilidad y a que los ciudadanos les identificaran con la solución de sus problemas cotidianos (Klijn y Koppenjan, 2000; Pröhl, Sinning y Nährlich, 2002). Los funcionarios administrativos o de carrera, por su parte, tampoco simpatizan con una participación acrecentada, ya que para ellos estos métodos ponen en tela de juicio la funcionalidad del conocimiento experto y especializado. En gran medida esto explicaría la ausencia de una estrategia de promoción formal de la participación, a pesar de que este factor es reconocido como uno de los que más estimularían la puesta en marcha de las iniciativas de participación, y el hecho de que en las fases primera y segunda las iniciativas participativas duren tanto como se mantengan el interés o la dedicación del líder político, haya una débil dotación de recursos y una escasa influencia en las decisiones finales, con la consiguiente frustración ciudadana.

Independientemente de la actitud general de las autoridades locales hacia las iniciativas de participación, la mayoría de ellas admite que existen algunas circunstancias en las que puede ser inapropiada. Es el caso de la existencia de

<sup>18</sup> En el caso de Alemania véase el estudio sobre los Länder de Renania Westfalia y Baden-Württemberg en Bogumil, Holtkamp y Schwarz (2003).

un claro compromiso electoral que podría verse modificado con una consulta; cuando no existen alternativas reales de acción o los temas no son en realidad competencia de la autoridad local; en los casos en que los temas a consultar pueden causar tensiones innecesarias entre grupos de ciudadanos, cuando se trata de temas confidenciales o de gestión interna; o cuando no existe un interés real por parte de los ciudadanos.

Si desde el punto de vista de los analistas, los principales beneficios de implantar estrategias de participación ciudadana son el aprendizaje de las autoridades locales y educación de los ciudadanos; desde la perspectiva de las autoridades locales son la mejora de los servicios y del proceso de adopción de decisiones (Lowndes, Pratchett y Stoker, 1998, ver también Adams, 2004).  
*Las actitudes de los ciudadanos*

En lo que se refiere a las actitudes ciudadanas, los estudios en Europa muestran una desigual voluntad participativa de la mayoría de los ciudadanos. Sabemos que incluso en los países más avanzados y más entusiastas de los nuevos métodos participativos, el número de ciudadanos incluidos en los procesos de participación no representa nunca un porcentaje superior al 10 por ciento. Frente a una minoría activa creciente, aunque más interesada en el voluntariado o asociacionismo que en el gobierno local, encontramos otra mayoría con escasa voluntad participativa. En el Reino Unido, por ejemplo, se descubrían cinco motivos de ésta que son extrapolables a la mayoría de los países del estudio:

- a) Una imagen negativa de las corporaciones locales derivada de la percepción de servicios deficientes, altos impuestos, desinterés de los políticos y funcionarios locales o excesiva burocratización;
- b) Falta de conocimiento de las oportunidades para participar y de los mecanismos disponibles, por la dificultad de realizar este esfuerzo sostenidamente o por la falta de facilidades de acceso;
- c) Ausencia o lentitud de respuesta por parte de las autoridades cuando se les reclama sobre algún aspecto;
- d) Autopercepción de una eficacia política subjetiva negativa individual o del grupo al que se pertenece, los jóvenes, los blancos, los inmigrantes, los padres solteros;
- e) Creencia de que el gobierno local no puede solucionar los problemas.

Sin embargo, está demostrado que una vez que los ciudadanos se involucran en alguna experiencia participativa, la mayoría reconoce un enriquecimiento personal y haber mejorado su comprensión de los temas locales. Parece claro que los ciudadanos se comprometen con más facilidad en las experiencias participativas si reciben la invitación formal para hacerlo y si la iniciativa está relacionada con asuntos que tienen un interés directo para ellos.

La guía de la Fundación *Mitarbeit* (Stiftung *Mitarbeit*, 2002) señala otros problemas que son familiares para todos aquellos que se ocupan normalmente de la promoción de la participación en la práctica. Por ejemplo:

► Sólo una minoría de ciudadanos conocen sus posibilidades y derechos de participación y plazos. Otros muchos parecen ni siquiera interesarse por ellos.

- El interés y la implicación suelen aparecer sólo después de que se consideren afectados directamente de modo personal. Lo que implica que a menudo el interés surge de forma tardía, cuando los procesos de decisión han alcanzado ya un estadio en donde las posibilidades de influir en la decisión son escasas.
- Las asambleas o reuniones de ciudadanos se desarrollan en ocasiones de modo muy superficial, con pocas personas tomando la palabra. Una asamblea de ciudadanos con cien participantes debería durar más de ocho horas si todos los participantes usaran la palabra aunque fuera sólo por cinco minutos.
- La participación de los ciudadanos es selectiva socialmente. Predominan las personas con profesiones y estudios superiores, los hombres entre 30 y 60 años de edad, los funcionarios, etc. También suelen estar sobrerrepresentados los representantes de los partidos, asociaciones e iglesias, personas con un cargo profesional que les permite acceso a teléfono, fotocopiadora, fax, ordenador, etc. Al contrario, suelen estar débilmente representados los habitantes extranjeros o emigrantes, los jóvenes, las mujeres, empleados de más edad así como sectores de rentas bajas y personas con problemas de compatibilidad horaria como los padres solteros o los padres con niños pequeños de clase trabajadora.
- También se produce una tendencia a la segmentación o a la separación por la que diferentes grupos discuten más *sobre* los otros grupos que *con* los otros grupos. Se busca más la confirmación de las propias opiniones, que el intercambio de éstas con otros; más la conversación con los ideológicamente afines que el intercambio de experiencias con los que piensan de otro modo.

Por todas estas razones, se hace necesario saber extraer el potencial participativo y no desperdiciar la predisposición de los ciudadanos a la implicación. En otros casos, se corre el riesgo de que los ciudadanos decidan terminar su implicación anticipadamente. Los ciudadanos señalan como causas principales del abandono de la actividad participativa, en primer lugar, el coste en términos de tiempo, que les parecía excesivo (37 por ciento) seguido de otros factores relacionados con cierta decepción o desmotivación (26 por ciento). Por ejemplo, que no se pudieran realizar las expectativas, dificultades con los funcionarios, problemas en el grupo, la sensación de sentirse manipulado o utilizado, etc.

### **Conclusiones**

Puede afirmarse que existen hoy mayores posibilidades de implicación ciudadana en el gobierno local en Europa y que esta situación no parece ser sólo una moda. Sin embargo, los municipios que han impulsado una política de promoción de la implicación ciudadana son todavía una minoría y en algunos de ellos existen algunos matices que no carecen de importancia a la hora de definir sus iniciativas como «auténtica participación». Muchos gobiernos locales han implantado reformas en las que el ciudadano ha pasado de considerarse un administrado a ser un cliente, pero es una crítica frecuente el hecho de que no han mostrado un interés serio por su dimensión política, como coproductor o co-decisor de servicios o políticas locales. Algunos

consideran que esta circunstancia es fundamentalmente debida a la escasa sensibilidad de los responsables locales o incluso a cierto temor de los políticos locales y los funcionarios a una expropiación de su labor, aunque es indiscutible que otros factores afectan a esta situación. Además, existen, por ejemplo, mecanismos que involucran a los ciudadanos sólo en algunas fases del proceso de las políticas, sin que su participación sea realmente tenida en cuenta, y por tanto no pueda considerarse tampoco como «auténtica». Otras críticas se refieren a la representatividad de estos métodos o incluso a un problema más estructural que consiste en que estas iniciativas dejan sistemáticamente fuera a numerosos colectivos como los jóvenes, las mujeres o los marginados.

Con relación a esta serie de problemas sobre los métodos participativos, el experto británico en participación en el ámbito local, John Stewart, argumentaba ante el Parlamento británico (*Select Committee on Public Administration*, 2001) que todos los enfoques que tratan de involucrar a los ciudadanos poseen debilidades y fortalezas. Las debilidades, sostenía, podrán ser utilizadas como un argumento en su contra, pero eso no significa que las fortalezas no los justifiquen. Se requiere buscar soluciones que contribuyan a neutralizar estas debilidades. Así, por ejemplo, es necesario poner empeño en integrar a los colectivos con más dificultades o habitualmente excluidos estudiando sus peculiaridades y, quizá, adaptando los métodos, creando métodos específicos para ellos, arbitrando un sistema de cuotas, etc. Lo cierto es que existe un abanico suficientemente variado de métodos y experiencias como para atenuar muchos de sus inconvenientes y aprender con las buenas prácticas ya reconocidas.

En este sentido, tal como ha recomendado en 2001 el Consejo de Europa «toda estrategia referente a la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local que pretenda ser eficaz no puede basarse en soluciones rígidas, y debe apoyarse en habilitaciones más que en prescripciones». La variedad de «posibles enfoques y una gran variedad de medidas para promover la participación de los ciudadanos. Los enfoques y las medidas deben adaptarse a la situación de cada Estado, e incluso a la diversidad de situaciones de las entidades locales en el seno de un Estado» (Consejo de Europa, 2001).

Más grave que las dificultades relacionadas con los métodos participativos, es que probablemente la consideración de la participación ciudadana por parte de los gobiernos locales europeos como una política pública más está todavía lejos, debido a que antes tratarán de resolver algunos problemas que pueden considerarse más urgentes y más importantes. Los problemas relacionados con las carencias de los gobiernos son a veces los culpables de la utilización de métodos participativos con serias dificultades para incluir a los ciudadanos, para proporcionarles la información necesaria para adoptar decisiones o para que verdaderamente puedan participar desde la fase inicial de elaboración de la política. Algunos de estos problemas institucionales y legales son la sobre-regulación por otras administraciones, la delegación de tareas sin los recursos necesarios para cumplirlas, la mayor

dependencia de otros niveles (central, regional y europeo), las restricciones legales que reducen el margen de maniobra, el nivel competencial insuficiente que no siempre permite cubrir las expectativas, la falta de representación de los intereses de los gobiernos locales en las decisiones nacionales que no puede ser compensada por las asociaciones nacionales de municipios, las restricciones financieras que reducen la capacidad de respuesta, la escasez de recursos en general: (infraestructuras, conocimiento, personal), y la intervención de otros actores que no son locales, son auténticas barreras para la participación.

Son precisamente algunos factores relacionados con la infraestructura los que más seriamente afectan o inhiben las iniciativas de participación. Por ejemplo, tanto en 1997 como en 2001 las autoridades locales del Reino Unido reconocieron que las carencias en recursos y tiempo, seguido del propio interés ciudadano y, a más distancia, otros problemas como la legislación, la falta de apoyo de los propios funcionarios o de los funcionarios electos eran los principales límites que encontraban a la hora de iniciar experiencias participativas.

El hecho de que el verdadero impulso en la dirección de la participación pública local parta no tanto de las leyes locales o las ordenanzas o constituciones sino de iniciativas, no formalizadas puestas en práctica por élites o contra-élites locales reformistas, por ciudadanos comprometidos e interesados dentro y fuera de las instituciones municipales, puede considerarse al mismo tiempo una fortaleza y una debilidad, ya que su continuidad e influencia dependerá en muchos casos de la persistencia o reelección de los que tienen la competencia final para tomar decisiones que tengan en cuenta esas iniciativas. La débil institucionalización de la participación se caracteriza también por iniciativas con medios y dotaciones modestas que impiden destinar los recursos necesarios para ir más allá de experiencias como impacto mediático y simbólico pero sin voluntad de que tengan un impacto real en el proceso político.

En opinión de los responsables de las iniciativas de participación, su puesta en práctica exige repensar los procesos de adopción de decisiones, las actividades de gestión y la estructura organizativa e implica su consiguiente modificación para adaptarlos al nuevo o nuevos programas o estrategias, de manera que exista una diferencia entre antes y después de iniciar tales prácticas y pueda responderse con flexibilidad a sus requerimientos. También es conveniente que las autoridades locales tengan la adecuada preparación sobre las técnicas participativas apropiadas según el tema, las circunstancias de cada caso y los actores participantes, y puedan contestar a algunas preguntas tales como quiénes participarán, cuáles son los límites de la decisión o qué se hará con los resultados de la consulta. Los conocimientos suficientes para evaluar sus procesos desde antes de implantarlos son imprescindibles para su correcto desarrollo, pero también si quiere garantizarse su credibilidad. Todas estas medidas suponen nuevos costes directos e indirectos relacionados no sólo con el propio ejercicio de participación, sino también

con las actividades de comunicación y análisis. Finalmente, existe una reflexión general acerca de la carencia de evaluaciones sobre el coste- efectividad de los métodos de participación y la utilización de las mismas, no de manera aleatoria, eligiendo el método participativo solamente por lo barato que pueda ser respecto a otros.

## **II. Participación ciudadana y prevención de riesgos: el caso de Bahía Blanca\***

*José María Zingoni<sup>1</sup>*

### **Introducción**

Bahía Blanca es una ciudad portuaria ubicada en la provincia de Buenos Aires, a una distancia de setecientos kilómetros al sur-oeste de la Capital de la República Argentina. Esta localidad se encuentra situada en el estado provincial más importante del país. Su emplazamiento territorial en la llanura pampeana y en la zona norte de la Patagonia, junto a la capacidad de su estación marítima, históricamente le han conferido un importante rol como nodo de comunicaciones de la región con el exterior. Precisamente su potencial natural ha sido el factor prioritario en la determinación de políticas transformadoras de impacto económico y territorial.

Concretamente la inserción de la ciudad en el modelo agro-exportador que se consolidó en la Argentina a partir de 1880, fue la respuesta a un proyecto de dinamización del espacio desde el cual se crearon las bases para el desarrollo y comercialización de productos primarios (carnes y cereales) a escala internacional. La ejecución de este proyecto se estructuró en el marco del esquema económico liberal, la activa presencia del capital extranjero y el respaldo de políticas públicas que sustentaron el accionar privado. A impulsos de esta realidad, la ciudad manifestó un crecimiento vertiginoso que gravitó decisivamente sobre su estructura social, económica y urbana. En virtud de su significación, este proceso ha sido conceptualizado como una “refundación no formal”.

En la transición hacia el nuevo siglo, Bahía Blanca se encuentra atravesando un proceso de crecimiento económico que -en vista de sus orígenes y objetivos- guarda ciertas correspondencias con aquel implementado hacia fines del siglo XIX. Las expectativas generadas en este fin de siglo, también alientan la idea de una “Tercera Fundación”. Es así que las transformaciones operadas en el siglo XX orientaron el desarrollo posterior de la ciudad. La situación presente, sin duda, generará importantes repercusiones sobre los escenarios futuros. Ante esta realidad y con la intención de liderar el proceso de crecimiento, el Intendente Municipal tuvo en 1997 la iniciativa para convocar a la comunidad a elaborar un Plan Estratégico que fuera capaz de maximizar

\* La publicación de este trabajo es resultado de las discusiones sostenidas por el autor con José Sosa y con Víctor Ortiz durante el invierno de 2005 en la ciudad de Washington, D.C., en ocasión de la estancia académica que realizaron en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del BID. El autor agradece los comentarios y observaciones vertidos por ambos a una versión preliminar de este texto; así como el trabajo de integración y edición realizado por Talien Corona en la ciudad de Guadalajara.

<sup>1</sup> *José María Zingoni* es Arquitecto por la Universidad Nacional de Buenos Aires, Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional por la Universidad de los Andes de Bogotá; Gerente Social certificado por el INDES, y consultor internacional. Entre 1997 y 2003 fungió como Director de Planificación Estratégica en la Municipalidad de Bahía Blanca, Argentina.

los beneficios y las oportunidades, a la vez que minimizar los efectos negativos del escenario presente y del importante crecimiento en algunos sectores.

La formulación de un plan de fuerte contenido estratégico y participativo implicó un doble desafío. Por un lado, porque pretendió abordar la problemática de la ciudad desde la integralidad y por lo tanto unificó criterios y propuestas. Por otro, el marco de consenso se abrió desde las oficinas municipales al conjunto de las entidades de la sociedad. El entusiasmo con el que se abordó la iniciativa presentada por el Intendente en diciembre de 1997, fue seguido de una incertidumbre sobre las definiciones que podría arrojar un ejercicio de esta naturaleza. La pregunta concreta que, desde la perspectiva de la sociedad se hacía, era: ¿Será beneficiosa o no una perspectiva tan amplia? En los años que han transcurrido desde el inicio del esfuerzo colectivo, se puede decir que la respuesta a esa interrogante va siendo afirmativa. Tanto las intervenciones de la autoridad, como la respuesta de las organizaciones sociales a los desafíos contemplados en el Plan Estratégico han servido para ir definiendo una visión de ciudad y de futuro cada vez más acordes a la realidad de Bahía Blanca –y en alguna medida de la República Argentina–.

En las páginas que siguen se presentan los principales aspectos que han configurado la relación sociedad civil-gobierno en el Puerto de Bahía Blanca, en el contexto de la aplicación del Plan Estratégico. Más allá de las cuestiones propias del nivel de involucramiento mostrado por la ciudadanía, o de la capacidad de las instancias gubernamentales para atender las demandas sociales y encauzar la participación; lo que resulta verdaderamente aleccionador de la experiencia de Bahía Blanca es la efectividad mostrada para asumir un proceso de diálogo y construcción de políticas de prevención y atención de emergencias ante la existencia de riesgos graves y efectivos por la operación de industrias químicas e industriales en el puerto. El caso de Bahía Blanca muestra cómo la continua evolución tecnológica en el campo de la producción y el comercio requiere ser acompañado y complementado por procesos sociales que acoten e integren esta evolución, tanto para evitar sus efectos negativos, como para aprovechar sus ventajas.

### **I. Reflexiones acerca de la participación en los procesos de desarrollo: el contexto de la descentralización “inevitable”**

La participación ha entrado en la escena del desarrollo local en los últimos veinte años, pero se ha instalado de manera diversa. Casi nadie la discute, pero pocos la aplican en su sentido estratégico. Generalmente, la participación termina siendo el maquillaje de algún proyecto de gobierno o la válvula de escape de algún conflicto. Existen concepciones erróneas sobre la participación, las cuales derivaron en modelos híbridos entre los enfoques tradicionales y sistémicos. Entre los más comunes está la delegación de poderes o facultades, haciendo más ineficiente aún las funciones del Estado, burocratizando más sus procesos administrativos o incorporando una lógica sectorial sobre los aspectos centrales del desarrollo.

Es fundamental recuperar, en su aspecto más amplio, el concepto de parti-

cipación vinculado a la transformación del Estado. Sin este contexto no puede entenderse el sentido final que la participación tiene en los enfoques de desarrollo contemporáneo, corriendo el riesgo de quedar minimizado a sólo “buenas intenciones”.

No hay duda de que en las últimas décadas el Estado como institución, está en proceso de cambio (y eso no sólo en nuestro país). Ya no es el mismo Estado desde el cual se pretendía planificar en los años cincuenta. Hoy, en un mundo que tiende a globalizarse, el Estado no es necesariamente el actor social más fuerte en muchos escenarios. Las multinacionales, las empresas fuertes y hasta ciertos movimientos sociales, tienen capacidades de intervención y gestión en algunos escenarios públicos nacionales o locales, que logran superar las intenciones de intervención del Estado y aún sus capacidades de regulación y de control. Fenómenos y factores muy distantes, que no pueden ser controlados desde un Estado nacional –por ejemplo precios internacionales, hegemonías políticas y económicas, mensajes de los medios de comunicación, depredaciones y desastres ecológicos, fenómenos climáticos- establecen límites y condiciones a las capacidades de acción y de intervención de un Estado.

Tampoco el Estado tiene en la situación actual los recursos disponibles para intervenir por sí sólo, en forma directa, en sus propios escenarios de actuación, mediante programas y proyectos complejos o para inducir a todos los actores sociales pertinentes a actuar en función de las metas que se propone. Y este era un supuesto fundamental de la planificación tradicional desde el Estado.<sup>2</sup>

Pero, como se señaló anteriormente, no se trata de que el Estado deba delegar funciones en terceros, ni mucho menos que pierda control de la situación (o poder, como prefieran llamarlo), sino que defina de manera distinta su rol dentro de un proceso más amplio y complejo. “Esto no significa de ninguna manera que el Estado, como institución específica de la sociedad, pierda su rol de gestor, de direccionador, de control y de actor social concreto que interviene en aquello que la sociedad le encomienda. El Estado es así un actor social indispensable e indeclinable en los procesos de planificación de los escenarios de lo público, de lo que atañe a la ciudadanía. Pero su papel en dichos procesos se esta redefiniendo, debe redefinirse.”<sup>3</sup>

Tradicionalmente los enfoques de planificación se originaban en sectores de poder (militar, civil, económico). Nada ha cambiado, si se acepta que se trata de trasladar un mayor poder a la comunidad como tal, con sus diversas organizaciones. Sin embargo, el resultado de esta definición da modelos significativamente diferentes, otorgando un peso específico superlativo al proceso mismo de planificación y gestión participativa. Ya no se trata de

<sup>2</sup> Mario Robirosa, “La participación en la gestión; justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias”. Texto del Seminario GADU, UNMDP, Mar del Plata, 2000.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

establecer cuál es el mejor proyecto para realizar, sino también el que más consenso social tiene. Dicho de otra manera, la planificación debe identificar aquellas necesidades verdaderamente sentidas por la población que impacten considerablemente sobre los factores de desarrollo que la comunidad desea modificar; pero, dicha comunidad no debe estar ajena a ese proceso. Es más, debe ser considerada una parte fundamental del desarrollo. Gran parte de las posibilidades de éxito se basa en ello.

La actividad de planificación se transforma si, en cualquier escenario de intervención, en un emprendimiento multiactoral, con un profundo contenido de negociación y concertación entre actores sociales diversos. El paradigma tradicional de la actividad de planificación y sus metodologías están siendo substituidos por otro paradigma, todavía en desarrollo, el de la “gestión social planificada”, multiactoral y participativa. De ser una actividad de responsabilidad exclusiva del Estado, ha pasado a ser derecho y responsabilidad conjunta de toda la sociedad. En ella participan sus instituciones (las que integran el Estado, el mercado, etc.), las organizaciones y grupos de la sociedad civil y las familias e individuos.<sup>4</sup>

Esta vocación por la participación no es simplemente una “moda”, sino que nace sencillamente del fracaso rotundo de la planificación tradicional. Más allá de algunos logros valiosos y de los reconocimientos académicos de quienes las realizaron, la mayor cantidad de las experiencias no supieron conjugar los desafíos que planteaban con las aspiraciones de la comunidad. En todo caso, quedaron importantes documentos sobre el “qué” debía ser de los territorios, sin entrar en detalles de “como” se iba a lograr. El éxito se centraba principalmente en el rol regulador y normativo que el Estado desempeñaba, bajo el supuesto de que el mercado y la sociedad tenían comportamientos casi perfectos.

Estos supuestos no eran ingenuos, sino que tanto sobre el mercado, como sobre la sociedad, operaban fuerzas de control que permitían “normalizar” todas las acciones. Robirosa es más contundente al subrayar la vinculación del paradigma de planificación tradicional a los gobiernos dictatoriales.

En estos treinta años ha quedado dramáticamente en evidencia el fracaso de estas modalidades de planificación en nuestro tipo de sociedad: la planificación tradicional, a pesar de su extensión, de todo lo producido en planes y proyectos en todos los niveles y sobre todo los aspectos de la realidad, del enorme costo relativo de mantenimiento de tales aparatos, no ha logrado orientar significativamente el cambio socioeconómico en físico en los países de Latinoamérica. Los planes y proyectos producidos quedan las más de las veces en los papeles, se suspende en aplicación, o se ejecutan muy parcial o ineficientemente, u obtiene resultados directos o colaterales nada deseables. Los resul-

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

tados más notables de esta planificación se han dado –no por casualidad– en contextos socio-políticos autoritarios o represivos; en estos contextos se han ejecutado planes y proyectos, incluso a veces logrando sus propósitos, aunque, por supuesto, sus objetivos son los planteados por el régimen.<sup>5</sup>

Por ello es importante profundizar la esencia misma del sentido de la participación en los procesos de desarrollo. No se trata de concesiones realizadas por “buenas” personas, se trata fundamentalmente de construir una democracia diferente, en donde las personas sean los verdaderos protagonistas del desarrollo. Es importante dejar en claro esto, porque el proceso será sumamente complejo y requerirá de tener muy en claro la importancia final de la participación para poder comprender los objetivos que se desean alcanzar. Pero esta exigencia es doble, le cabe tanto a quienes realizan la apertura como aquellos que comienzan a involucrarse en los procesos de desarrollo. Ya no sirve el “voto de castigo” como única herramienta de control ciudadano, sino que es necesario que la comunidad adquiera formas diferentes en las cuales tenga participación permanente en los factores de desarrollo.

Una participación política democrática requiere algo más que las elecciones de los gobiernos, una política verdaderamente democrática necesita derechos civiles y políticos que abran la puerta a una participación real. Como reflejo de la mayor importancia atribuida a los derechos humanos en todo el mundo, el número de países que han ratificado los seis principales convenios y pactos de derechos humanos ha aumentado de forma asombrosa desde 1990. La defensa de los derechos humanos es crucial para garantizar el bienestar de las personas y para afianzar una sociedad humana y no discriminatoria, así como para permitir el compromiso activo de los ciudadanos. Las libertades de asociación y reunión, y de expresión y conciencia, recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son fundamentales para la participación política.

Una prensa libre y activa es especialmente importante para crear y consolidar la democracia. El Índice de libertad de prensa de *Freedom House*, que refleja los niveles y tendencias mundiales, muestra que la libertad de prensa también ha aumentado en todas partes.<sup>6</sup>

Sin duda, el rol de la prensa es clave en este nuevo modelo de desarrollo. No sólo por lo que implica en la comunicación de los hechos a los distintos actores sociales, sino por el poder que confronta en la actualidad frente a las estructuras tradicionales. En este sentido, Humberto Eco señala que “no hace

<sup>5</sup> Mario Robirosa, “Planificación”, texto correspondiente a la materia “Organización y gestión comunitaria”, Maestría GADU, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2000.

<sup>6</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002, Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi-Prensa, 2002; p. 15

mucho tiempo que para adueñarse del poder político de un país era suficiente controlar el ejército y la policía. Hoy, sólo en los países subdesarrollados los generales fascistas recurren todavía a los carros blindados para dar un golpe de estado. Basta que un país haya alcanzado un alto nivel de industrialización para que cambie por completo el panorama [...] Hoy, un país pertenece a quien controla los medios de comunicación.”<sup>7</sup>

Eco no sólo llama la atención sobre la importancia de los medios de comunicación en los procesos de desarrollo, sino también la similitud que tienen como instrumentos de control de poder. Por lo tanto, es fundamental analizar el comportamiento de la prensa en torno a los factores que son considerados vitales para un desarrollo estratégico. La prensa no es simplemente un actor social, es el vehículo más directo entre la acción y el receptor. Por lo tanto, la “buena” prensa incide sustancialmente en un proceso de desarrollo participativo. Desde ya, por “buena” prensa no se entiende aquella que es funcional al oficialismo o a un sector en particular, sino aquella que guarda determinadas normas éticas y profesionales como marco de sus tareas.

Otro aspecto a considerar desde la lógica de la participación es la descentralización del Estado. Si bien se ha hecho referencia al tema, es importante subrayar el hecho de que acercar al individuo las organizaciones en las cuales se toman las decisiones, les otorga a éstas una mayor claridad, transparencia y efectividad en las acciones.

Durante los últimos años, una amplia variedad de países –en transición y en desarrollo, solventes e insolventes, autoritarios y democráticos, con gobiernos de derecha, de centro y de izquierda- han buscado la descentralización. [...] La descentralización implica la transferencia de parte de la autoridad política de un gobierno central a las entidades locales y, lo que es más importante, de parte de sus recursos y responsabilidades administrativas. [...] En los lugares en los que ha funcionado la descentralización [...] se han llevado a cabo logros significativos, como por ejemplo: una respuesta más rápida a las necesidades locales [...], un aumento de la responsabilidad y la transparencia y una menor corrupción [...], mejoras en la entrega de servicios básicos [...], mejores flujos informativos [...], proyectos más sostenibles [...], mayores medios para la resolución de conflictos [...], un aumento de la energía y la motivación entre los interesados a nivel local [...], más oportunidades de representación política [...]

La descentralización también contribuye a mejorar la puesta en práctica y supervisión de la prestación de servicios, así como agiliza las respuestas ante un mal desempeño. El aumento de la transparencia y de la fiscalización en todo el mundo ha llevado a la reducción tanto del nivel total de corrupción como de las malversaciones de recursos. El poder político ya no se concentra exclusivamente en manos de las

---

<sup>7</sup> Umberto Eco, *La estrategia de la ilusión*. Buenos Aires, Lumen - La Flor, 1986; p. 181.

élites nacionales y, como resultado, el personal estatal [sean representantes elegidos a nivel local, funcionarios o personal de servicio como enfermeras, maestros e ingenieros agrónomos] es responsable, no sólo ante los segmentos más poderosos de la sociedad, sino también ante los ciudadanos más pobres. Esta estructura resulta esencial para la planificación de intervenciones políticas para la consecución de los objetivos.<sup>8</sup>

En muchos casos, dicho contacto cercano con los individuos, motiva la creación de estructuras u organizaciones mixtas. Se asiste así al desmonte del Estado que no sólo es vertical, por el traspaso de responsabilidades desde el orden nacional al local, sino que también se comporta horizontalmente, al involucrar en diferentes grados a otros sectores de la comunidad.

## **II. Bahía Blanca como ejemplo de descentralización y participación acrecentados por el desarrollo industrial**

Teniendo presentes las discusiones anteriores, el caso del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca se muestra particularmente adecuado a lo antes expresado. Su poder y autoridad anteriormente quedaban en la órbita de la Nación (Administración General de Puertos); en tanto que ahora tiene la responsabilidad de su funcionamiento está delegada a un directorio compuesto por la Provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de Bahía Blanca, las empresas prestatarias de los servicios portuarios y marítimos, las asociaciones sindicales de trabajadores del Puerto de Bahía Blanca, las empresas armadoras y las agencias marítimas, productores primarios de las mercaderías movilizadas y, los sectores que comercializan las mercaderías operadas. También cuenta con un Consejo asesor (no vinculante) del cual forman parte las universidades, los centros de investigación, las organizaciones vecinales de la localidad de Ingeniero White, otros sindicatos que no tienen representación dentro del Directorio y algunas organizaciones no gubernamentales. Otros organismos locales, específicamente vinculados a la franja costera del partido de Bahía Blanca, son importantes para destacar desde su conformación participativa o de las acciones que de ellos se realizan.

Dentro del área de Defensa Civil, que depende directamente de la Municipalidad de Bahía Blanca, se han llevado adelante diversas etapas del Proceso APELL, diseñado y monitoreado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y aplicado en esta ciudad desde el año 1995. Las actividades del Proceso APELL tienen como objetivo la concientización y preparación para la emergencia a nivel local, a los efectos de evitar o mitigar desastres de origen natural, accidental o tecnológico. Desde sus inicios, el Grupo de Coordinación del Proceso APELL está conformado por funcionarios municipales, gerentes de las industrias del Polo Petroquímico y representantes de entidades vecinales. El Grupo de Coordinación funciona a través de tres co-

<sup>8</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003: Los objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Nueva Cork, Mundi-Prensa, 2003; p. 134.

misiones de trabajo, a saber: i) Evaluación y análisis de riesgo, ii) Respuesta a la emergencia y, iii) Concientización, difusión y prensa. Realizan actividades especiales por comisión y, lógicamente, comunes al proceso.

El sentido de denominar al APELL como “proceso” fue sustancialmente calificado por los expertos del PNUD que asistieron al Seminario realizado en marzo de 1996, detallando que la preparación para la emergencia requiere del involucramiento de la comunidad y del grado de aceptación (conciencia) de las condiciones de riesgo; por lo tanto, no es una situación estática, sino un proceso dinámico.

La comisión de Evaluación y análisis de riesgo ha realizado hasta la fecha dos estudios integrales sobre el área industrial portuaria. Su tarea ha sido sumamente importante para establecer las condiciones de riesgo, y los factores que deben involucrar a la contingencia y las respuestas. La determinación de riesgos específicos es vital para el entrenamiento de las personas vinculadas a las emergencias, y para la adquisición de los equipos necesarios para las mismas. Esta comisión está conformada por profesionales de las distintas plantas industriales, pero sus trabajos son presentados ante las autoridades municipales, del ejecutivo y del legislativo, quienes cuentan con copias de los estudios. El trabajo se calcula a través de un software especialmente diseñado para estos fines; es un conjunto de tres programas de computación llamados CAMEO, MARPLOT y ALOHA. Estos programas son de origen norteamericano y su aplicación en el medio local requirió de varias adaptaciones, las cuales estuvieron a cargo de personal de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Bahía Blanca.

Más allá de la importancia de la herramienta y de los estudios de riesgo, el APELL realiza capacitación en el manejo de este instrumento a personas vinculadas directa e indirectamente con el área, como por ejemplo personal de Bomberos, de Prefectura, funcionarios judiciales, municipales y organizaciones de la sociedad civil. A los efectos de una familiarización con las simulaciones de riesgo, el APELL ofrece la instalación del software a quienes realizan dicha capacitación.

La Comisión de Respuesta a la Emergencia ha elaborado durante los últimos años el “Plan de Respuesta a la Emergencia Tecnológica” o PRET. Además de las principales empresas del área industrial (Refinería EG3, Refinería ESSO, INDUPA, Petroquímica Bahía Blanca y Polisur, originalmente) forman parte de la comisión los Bomberos de la Policía Bonaerense, los Bomberos de la Policía Federal, los Bomberos Voluntarios de Ingeniero White, la Prefectura Naval Argentina, la Policía de la Provincia de Buenos Aires, las Direcciones Municipales de Defensa Civil y de Salud y, el sub-centro de Comunicaciones Bahía Blanca.

El PRET se elaboró con el fin de asignar responsabilidades y guiar las acciones inmediatas del personal clave durante las primeras horas críticas al inicio de una situación de emergencia. De tal forma, se pretende responder en forma coordinada a emergencias de tipo tecnológicas, minimizando los efectos o consecuencias en la población y su medio ambiente. El PRET se activa

en función de la categoría del accidente, de acuerdo a la clasificación del estudio de seguridad y el análisis cuantitativo del riesgo. Las emergencias se categorizan, de acuerdo a su peligrosidad en: verde, amarillo y rojo.

El crecimiento de la actividad industrial supone un aumento simultáneo de la probabilidad de conflictos de carácter antrópico -ambientales. En este sentido, es importante señalar una serie de accidentes e incidentes registrados en los años 2000 y 2001 que han despertado una mayor conciencia en relación a los riesgos existentes dentro de la comunidad. El accidente de mayor relevancia ocurrido en la ciudad, fue un escape de cloro en la planta de cloro-soda de Solvay Indupa (agosto de 2000), provocado por la rotura de una línea de transporte. Esta situación originó una nube densa y amarillenta. La magnitud del hecho no registra antecedentes en la zona del Polo Petroquímico. En dicha oportunidad la nube de cloro fue estimada en dos toneladas y se dispó en dirección al mar, gracias a la acción del viento.

En el accidente intervinieron los Bomberos de la Prefectura Naval Argentina, los Bomberos Voluntarios de Ingeniero White, personal de seguridad industrial de la planta y funcionarios municipales de Medio Ambiente. Como consecuencia de este hecho se clausuraron los accesos al sector portuario y la producción de Indupa quedó paralizada hasta que no se demostraron las causas del suceso y estuvieron dadas las garantías de seguridad.

Este hecho, agravado por otro inmediato de similares características y de otros de menores proporciones modificó las relaciones existentes entre los distintos actores sociales en torno a las grandes inversiones. Aquellos que más entusiastas se mostraban respecto de las fuertes inversiones de capital multinacional desaparecieron o por lo menos no estaban presentes. Por su parte, los sectores vecinales hicieron sentir sus reclamos a través de las organizaciones tradicionales o de nuevas agrupaciones. Las relaciones entre los niveles del Estado provincial y municipal cambiaron. Frente a las dificultades para atender la situación, en medio de la crisis y motivada por la fuerte presión, la Provincia de Buenos Aires delegó por Ley 12.530 las facultades de control a las industrias de tercera categoría en el área industrial portuaria a la Municipalidad de Bahía Blanca.

Esta Ley, conocida por el apellido del Diputado que la redactó e impulsó – Tunessi-, contempla la asignación de recursos económicos por parte de las empresas y a través de la creación de una tasa municipal (denominada Ambiental) para afrontar los costos derivados de dicha estructura. Dichos recursos sirven para sustentar un grupo de trabajo con buen equipamiento e infraestructura para realizar las tareas de monitoreo y control, denominado Comité Técnico Ejecutivo de Control y Monitoreo (CECyM). El grupo de trabajo tiene la función de monitorear, controlar y realizar inspecciones previstas en la ley. Además se encarga de la comunicación con los vecinos, como también de charlas específicas. Funciona en dependencias de la Delegación Municipal de Ingeniero White y cuenta con un calificado personal seleccionado por concurso.

La ley creó también una Comisión de Representantes la cual está confor-

mada por las siguientes organizaciones: Asociación Ambientalista del Sur, Asociación Vecinos de la Costa, Asociación Vecinos por la Vida, Asociación Unión 20 de Agosto, Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Bahía Blanca, Honorable Concejo Deliberante, Mesa Coordinadora de Colegios Profesionales del Sur Bonaerense, Prefectura Naval Argentina, Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, Sindicato Personal de Industrias Químicas y Petroquímicas, Sociedad de Fomento Barrio XXVI de Septiembre, Sociedad de Fomento de Ingeniero White, TELLUS (ONG ambientalista), Unión Industrial de Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur y Universidad Tecnológica Nacional. Además, formaban parte de la Comisión en carácter de observadores las siguientes organizaciones y dependencias: Armada Argentina, Comité Técnico Ejecutivo (MBB), Dirección de Prensa (MBB), Dirección de Planificación Estratégica (MBB) y Proceso APELL.

Como se observa, los efectos de los accidentes fueron diversos; en este caso se puede decir que fueron determinantes para la descentralización de funciones, la aplicabilidad de una tasa a quien demanda por el control y, la participación comprometida (y sumamente interesada) de diferentes organizaciones locales. Este caso es testigo de cómo el proceso de descentralización también es acompañado del de participación. El funcionamiento no es sencillo; en algunos casos estos grupos muestran los desequilibrios de información y formación que existen entre los diversos sectores de la sociedad. Ello no lleva a un equilibrado diálogo, por lo tanto, siempre ha sido una premisa la construcción de información de base para nivelar, al menos en un mínimo, la cantidad, calidad y accesibilidad de la información.

En tal sentido, se impulsó desde el Plan Estratégico un Programa destinado al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Muchas de las tareas realizadas en este sentido fueron ejecutadas por el Departamento de Ciencias de la Administración de la Universidad Nacional del Sur, con el objetivo de trasladar capacidades hacia las personas que trabajan voluntariamente, en su mayoría, en este tipo de agrupaciones.

El Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil ha sido la materialización de intereses comunes entre el gobierno y la comunidad, destacando el valor de las acciones que las entidades hacen, a la vez que subrayando la necesidad de un mayor conocimiento, capacitación y coordinación de sus actividades, junto a las del gobierno, para lograr una verdadera sinergia.<sup>9</sup>

El Programa abordó diversos proyectos, como la creación de un banco de datos, la creación de nuevos ámbitos de solidaridad, la capacitación a gerentes sociales y la asistencia técnica a las organizaciones, entre otros. El primero

---

<sup>9</sup> Jaime Linares, "Presentación", en *Base de Datos para las Organizaciones de la Sociedad Civil*, Dirección de Planificación Estratégica, Municipalidad de Bahía Blanca, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad y, Departamento de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2003.

de ellos –el “Banco de datos de las organizaciones de la sociedad civil”- muestra claramente la importancia que tiene el sector:

La cantidad de organizaciones que formaron el padrón confeccionado en base a la metodología anteriormente citada resultó abundante, 803 instituciones sin fines de lucro de todo el Partido de Bahía Blanca. [...] Tal como puede observarse, se ha logrado relevar un porcentaje muy cercano al 77% de las organizaciones que formaron parte del padrón. [...] de esas 615 organizaciones relevadas, el 94% son asociaciones que persiguen fines diversos tales como gremiales, deportivos, de apoyo económico, educativos, fomento barrial, sociales y culturales. El 79% de estas entidades tienen como lugar de origen el Partido de Bahía Blanca. El 56.2% de entidades sin fines de lucro tuvo su origen a partir de la década de los sesenta [...] En las organizaciones sin fines de lucro trabajan actualmente 18,983 personas. El 58% lo hace con carácter voluntario, representando ello un 4% sobre el total de la población del partido de Bahía Blanca y representando además un 11% sobre el total de la población ocupada. El financiamiento de este tipo particular de organizaciones es en su mayoría por el aporte de socios, representando ello un 47.2% y por lo producido de campañas, rifas, festivales, subsidios y legados, representando ello un 30%.<sup>10</sup>

Estos datos permiten no sólo comprender la importancia de un sector que cada vez es más importante por su tamaño pero fundamentalmente por su capacidad de gestión, sino a valorarlo como un sector estratégico. Las organizaciones del territorio pueden ser una debilidad, si no forman parte de las políticas públicas, no se encuentran articuladas y no persiguen objetivos comunitarios. Pero, si se logra construir un futuro consensuado, esta misma estructura social sería una fortaleza. Dicho de otra manera; con un Estado débil en recursos y con muchas necesidades a cubrir, las organizaciones de la sociedad civil se presentan como una gran oportunidad. La importancia del sector justifica la inversión para mejorar sus capacidades propias, pero fundamentalmente la articulación entre ellas y los otros sectores de la comunidad (privado y público).<sup>11</sup>

La escasez de recursos restringe la capacidad del Estado local de llevar adelante en forma autónoma y por sí sólo sus proyectos. Una mayor eficiencia administrativa puede contribuir a ahorrar y reasignar algunos recursos para atender las nuevas responsabilidades, pero éstos

<sup>10</sup> María Cristina Lagier, Raúl Ortiz, y Natalia Urriza, “Las organizaciones en el partido de Bahía Blanca: relevamiento y tipificación, en *Base de Datos para las Organizaciones de la Sociedad Civil*, Dirección de Planificación Estratégica, Municipalidad de Bahía Blanca, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad y, Departamento de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2003.

<sup>11</sup> Cfr. Cuauhtémoc León y José Sosa, “Municipios costeros y capacidades de gobierno: posibilidades para el cambio institucional y el desarrollo sustentable”, en Patricia Moreno, *et al.*, *Estrategia para el manejo costero integral: el enfoque municipal*. Veracruz, Instituto de Ecología, 2005.

serán de todos modos ciertamente insuficientes. Para salvar esta restricción, la administración local se verá obligada a captar y hacer converger otros recursos y capacidades de acción que están bajo el control de otros actores involucrados o involucrables en su escenario local. Ello significa un cambio profundo en las modalidades de acción de las administraciones locales. En lugar de manejar por sí solos y autónomamente sus estrategias y acciones, el gobierno municipal se verá involucrado de hecho en proyectos multi-actorales, donde la gestión y la direccionalidad serán compartidas y negociadas y donde el aparato público tendrá menor poder relativo de conducción. El papel de la administración local puede ser central, sin embargo, en la promoción, articulación y apoyo de la gestión multi-actoral de proyectos de desarrollo local, tanto los que hubiese generado como los que se originaran en la comunidad o por iniciativa de agentes externos. El papel del Estado local deberá ser desempeñado activamente en esos proyectos, tanto para direccionarlos a un desarrollo sostenible como democratizar la gestión y actuar como árbitro entre intereses divergentes.<sup>12</sup>

El gran desafío de la planificación contemporánea es saber como administrar los conflictos locales a fin de orientar los distintos sectores de la comunidad hacia un futuro común. Todas las acciones o proyectos que fortalezcan el tejido institucional aportarán a lograr un plan de desarrollo sustentable. Por otra parte, aquellos conflictos que perjudiquen la relación entre sectores, distanciándolos o enfrentándolos, generarán disturbios que postergarán los verdaderos proyectos del desarrollo.

### **III. La incorporación del riesgo y la adecuación de los actores sociales en torno al crecimiento industrial portuario**

Ya se ha analizado desde un punto de vista general los “estados de ánimo” de la sociedad bahiense en diferentes períodos a lo largo de los últimos años. A lo que se hace referencia es al optimismo generalizado durante el momento de anuncios de las grandes inversiones y aún más durante la construcción de las mismas, y también a la depresión motivada por diversas situaciones ambientales durante el año 2000, principalmente algunas relacionadas al Polo Petroquímico. Por tanto, es necesario ahondar en las relaciones sociales de los actores más involucrados en torno al crecimiento industrial del sector químico y petroquímico, pero extensivo a otras industrias portuarias. No sólo se percibe el comportamiento diferente de muchos actores si se compara con los tiempos previos y posteriores a los accidentes e incidentes tecnológicos; sino también se puede observar como algunos actores “desaparecieron” de la escena y otros aparecieron conformando nuevas organizaciones vinculadas directamente a fortalecer la posición de los vecinos frente al riesgo de nuevos accidentes.

---

<sup>12</sup> Mario Robirosa, “La gestión del desarrollo sostenible se hace efectiva en cortos plazos y escenarios locales”. Texto correspondiente a la materia “Organización y gestión comunitaria”, Maestría GADU, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2000.

El punto de partida del análisis debe reconocer que las características del territorio son por demás complejas y que el riesgo de contaminación o de desastre está latente y es posible. “El desarrollo de los Planes de Contingencias para un puerto de complejidad considerable, como lo es el de Bahía Blanca, no es tarea fácil. Deben tenerse en cuenta la diversidad de materiales de alto riesgo involucrados (petróleo, gasolina, gas, soda cáustica, aceites vegetales, etc.), los aspectos relacionados con la dinámica oceanográfica de un canal de mareas activas y las áreas naturales de reserva.”<sup>13</sup>

A los efectos de tener una idea del tamaño del Área Industrial Portuaria y, fundamentalmente, de la capacidad y concentración de sustancias de riesgo, la tabla A incluida como anexo refleja la diversidad y el volumen de dichas sustancias. Quedan excluidas de este balance las sustancias almacenadas en el Complejo “General Daniel Cerri”, no porque no se consideren importantes, sino para focalizar la atención en torno de los conflictos vinculados específicamente al área industrial portuaria. La sensibilidad de la población de Ingeniero White en torno al crecimiento industrial no ha sido la misma que en otros sectores de la comunidad bahiense, aunque sí todos quedaron de una u otra manera sensibilizados.

También se debe analizar como se trasladan estos productos. Si bien es cierto que la mayoría de ellos lo hacen a través de ductos, que es sin duda el transporte más seguro, también hay una cantidad significativa que lo hace por camión o tren. Entre los diversos productos que lo hacen por el sistema de transporte automotor se puede señalar: propano, butano, etileno, trígono, UCAT, TIAL, C5, soda, ácido, ácido sulfúrico concentrado y diluido, hexano, combustible líquido, nitrógeno líquido y oxígeno líquido. Estos últimos datos corresponden al análisis de sustancias peligrosas en tránsito de 1996 y son sólo un ejemplo de la complejidad del territorio. Las autoridades de seguridad tienen información precisa sobre el inventario real de puntos fijos y móviles en todo lo concerniente al Área Industrial Portuaria. Sin embargo, no se tiene información alguna respecto de las sustancias en tránsito y, debe decirse que es mucho el flujo que transita por las rutas. Se estima en alrededor de doscientos vehículos con cargas peligrosas transitando diariamente por el camino de circunvalación de la ciudad de Bahía Blanca.<sup>14</sup>

En otro sentido, es importante subrayar que las empresas del área industrial portuaria han destinado significativos fondos a mejorar la tecnología con el fin de conseguir mayor seguridad y una mejor relación con el medio ambiente, como parte de las grandes inversiones que realizan. Las nuevas plantas se adecuaron a los estándares de regulaciones ambientales de Canadá, Estados Unidos y Europa. Básicamente, los conceptos aplicados tienden a reducir o eliminar las emisiones y efluentes en la etapa más temprano del proceso y la prevención o detección temprana, contención y tratamiento de las emisiones

<sup>13</sup> Marcelo Merino, “Puerto de Bahía Blanca: un desafío en la minimización de riesgos y en la preparación para la atención de contingencias ambientales”, en *Revista Gerencia Ambiental*, Córdoba, Enero del 2000, p. 680.

<sup>14</sup> Cfr. Informes de estudios de flujo de tránsito Municipalidad de Bahía Blanca y Dirección de Vialidad Provincial; en el dato están involucrados no sólo los vehículos que tienen como inicio o destino el Polo Petroquímico de Bahía Blanca, sino también aquellos que simplemente transitan a través de la ciudad.

o derrames accidentales.

Algunas de estas decisiones han sido sustanciales para la seguridad de toda el área urbana, como por ejemplo el desestimar el transporte de VCM por camión, sustancia de altísimo riesgo que transitaba desde Cinco Saltos hasta Bahía Blanca hasta 1998. Otros fueron aprendizajes de los mismos problemas. Sin duda, el más significativo fue la solución posterior al accidente en Solvay Indupa con el escape de cloro. La producción “justo a tiempo”, eliminando así el almacenaje de cloro, impide de por sí la repetición del accidente. Además se dotó a dicho ducto de una triple camisa de seguridad.

Entre las muchas obras realizadas caben señalar como ejemplos: las piletas de recolección de aguas servidas en la totalidad de los recintos de las industrias, a fin de tratar la totalidad de los efluentes de las plantas, y el tratamiento de las antorchas, con mejoras que aseguran su eficiencia. Destaca fundamentalmente la antorcha de enclave de PBB, la cual no produce llama, factor cuya presencia es de por sí preocupación para los vecinos o transeúntes que no estén familiarizados con el proceso de producción de las plantas.

La presentación de estos datos tiene por objetivo dejar sentado que la actividad industrial del sector químico y petroquímico tiene riesgos y que los mismos se ven potenciados por su concentración, pero también dejar en claro que las industrias han acompañado con las nuevas inversiones un proceso de mejoras en los equipos anteriores como la incorporación de nuevas tecnologías orientadas a reducir los impactos ambientales. Como se señaló anteriormente, los griegos diferenciaban el “*urbis*” del “*civitá*” en clara alusión al soporte físico y las relaciones sociales; la conjunción de estos es lo que se denomina el territorio. Las relaciones sociales en torno a las inversiones industriales se componen de tres grupos de actores centrales: el estado local, las empresas vinculadas al área industrial portuaria y la comunidad whitense. Las relaciones entre ellos han sido por cierto cambiantes, a veces logrando equilibrios dinámicos, otras con significativos agrietamientos. Los tres grupos son claves e imprescindibles para lograr una articulación que permita el desarrollo esperado, al margen de que cambien las personas. No debe ser planteado como una relación de fuerza, en donde uno trata de sacar la máxima ventaja, sino como una relación en donde cada cual saca su beneficio. Para ello es importante analizar un poco a estos grupos de actores sociales.

El grupo que se denomina aquí como “empresarial” está conformado por las empresas del Polo Petroquímico, más las nuevas inversiones del área industrial portuaria y todas las empresas que generan algún tipo de insumo o servicio a las actividades de las cuatro grandes (Profertil, MEGA, Dow Chemical y Solvay). También se debe sumar a las terminales cerealeras, las industrias oleaginosas y los servicios portuarios, aunque éstos tienen un grado de vinculación distinta. Las empresas del Área Industrial Portuaria, a pesar de pertenecer a diferentes capitales, funcionan en cadena. Los inconvenientes en una de ellas pueden ser trasladados inmediatamente al resto; pero no es una gran empresa. El concepto de “cluster” es el más indicado para definir sus relaciones. El resto de los servicios, como el portuario, u otras empresas del

sector, son funcionales en tanto compartan criterios y ventajas, pero en las empresas del cluster se puede identificar una actitud de orden corporativo en sus acciones.

Los clusters son redes. Existen numerosas compañías en el mismo lugar geográfico que producen el mismo tipo de producto y también se encuentran en la misma localización las empresas que producen los insumos necesarios para dichas compañías. En definitiva, son concentraciones geográficas de empresas e instituciones que interactúan en determinado campo. Un grupo de organizaciones expertas en determinado terreno con proveedores de servicios especializados.

Estos clusters constituyen un nuevo tipo de organización espacial que puede catalogarse como un punto intermedio entre los mercados aleatorios y las integraciones verticales. Es decir que son una forma alternativa de organizar una cadena de valor. Si se compara con aquello que ocurre con las transacciones entre vendedores y compradores que se encuentran dispersos, se advierte que la proximidad y el asiduo intercambio de empresas e instituciones, alientan una mejor coordinación y una mayor confianza, por lo que se reducen los problemas inherentes a las relaciones aleatorias sin imponer la inflexibilidad de la integración vertical ni plantear los desafíos implícitos en la creación y preservación de vínculos formales como redes, alianzas y asociaciones.<sup>15</sup>

Esta actitud corporativa se vio reflejada en las relaciones con la comunidad; algunas empresas llevaban adelante acciones de integración principalmente con las organizaciones vecinas y otras mantenían una política de distanciamiento. A pesar de ser muy pocas empresas, su importancia relativa es sustancial por los intereses que representan. Dos de dichas empresas, pese a ser capitales multinacionales, están en el área desde el origen mismo del Polo y por lo tanto, existe un sentido de arraigo del cual carecían las dos empresas nuevas. La necesidad de organizar el contacto con la comunidad y la definición de que debía existir una política conjunta entre las cuatro firmas, llevó a la conformación de la Asociación de Industrias Químicas de Bahía Blanca. La AIQBB está conformada exclusivamente por las empresas PBB-Polisur, Indupa, MEGA y Profertil. Su creación y los primeros años de funcionamiento, han sido un importante paso en la integración con la comunidad.

La Asociación no sólo ha permitido llevar adelante algunas tareas conjuntas que se pueden denominar como de mayor peso social, sino coordinar las relaciones con grupos para clarificar políticas. Ciertamente, cualquier proyecto vecinal era presentado a cada una de las firmas; mientras una apoyaba otras no, y la relación entre empresas y comunidad nunca transitaba un carril cierto. En la actualidad, si bien existe la posibilidad de canalizar propuestas en

<sup>15</sup> Michael Porter, "Clusters: entramado institucional, geografía y competitividad"; p.55.

forma individual por cada empresa, el grado de coordinación de políticas de integración es mucho más eficiente y efectivo.

No obstante, la relación entre empresas y comunidad deja todavía bastante que desear. Las alianzas son sumamente coyunturales y el reflejo de los accidentes está muy latente. Las relaciones políticas entre empresas y comunidad se basan en una relación dispar y no constructiva, la cual sólo es sustentable mientras se mantenga esta condición. Mientras perduren estas políticas es imposible pensar en que la relación madure y se avance a un plano de relación más estrecha.

Lo que tienen en común todas las actividades comunitarias es que procuran preservar y/o promover el capital social de la comunidad y se diferencian en el grado de protagonismo de la comunidad en la actividad: desde una escasa participación como en la edición de un libro de difusión de la Región, hasta una alta participación en un Proyecto de Salud en comunidades aborígenes.

Es decir, la industria en el relevamiento realizado, en sus relaciones EN la comunidad asume un rol de proveedor de materiales o ideas y/o promotor de acciones auto-sustentables que ‘encajan’ en necesidades de las comunidades y en algunas de las categorías de la participación comunitaria descritas anteriormente (de sobrevivencia, localista o focalizada). Si bien en el relevamiento predomina la idea subyacente de que la industria es parte de la comunidad, la relación industria-comunidad queda consagrada de tal modo que uno de los términos de la relación es el necesitado y otro el solucionador. Se instala así una asimetría en la relación donde su destino queda atado a que siempre uno tenga necesidades y el otro siempre tenga recursos.<sup>16</sup>

Así está enmarcada la relación con la comunidad próxima, la vecina al Polo. La relación con la comunidad bahiense en general tampoco es sólida. Por un lado se ha intentado concentrar la mayor actividad política con la comunidad en Ingeniero White, a fin de “mostrar” preferencias. Pocos proyectos se llevan adelante en el resto de la ciudad y generalmente ninguno es trascendente. Sin embargo, la relación empresa-comunidad está en deuda desde otra perspectiva. En la década de los noventa, el discurso se basó en la reactivación económica a partir de la atracción de capitales; si se producían inversiones extranjeras; éstas, con su dinámica, la trasladarían a gran parte de la actividad económica y la población vería los beneficios traducidos en una mejor calidad de vida. Bahía Blanca tuvo inversiones más que significativas y esto no sucedió. Desde ya, las empresas no son culpables de que esto sea así, pero mientras pudieron disfrutaron de ese discurso. La sociedad bahiense no reclama a las empresas esos beneficios, pero hay una búsqueda insistente de las formas por justificar algunos impactos como la creación del empleo indi-

---

<sup>16</sup> Tomás Grigera (2002), “Industria y Comunidad”, en *2das. Jornadas de actualización petroquímica*, op. cit.

recto. Los discursos oficiales de las empresas señalaban que el Polo, previo a las grandes inversiones, tenía una relación de empleo directo a indirecto de 1 a 2 o 1 a 3, pero que después de las inversiones ésta podría llegar a asemejarse a los indicadores de países desarrollados donde por cada empleo directo existen ocho indirectos.

La realidad bahiense no parece asemejarse a esa situación, pero cuando un estudio económico encargado por la AIQBB al Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur reveló cifras más próximas a la situación anterior que a los indicadores deseados, el informe pasó rápidamente desapercibido y se realizó un nuevo encargo, esta vez al Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca, dependiente de la Bolsa de Comercio. Inmediatamente, los primeros informes de progreso comenzaron a dar una relación entre el empleo directo e indirecto de 1 a 8. No es propósito de este trabajo el determinar que estudio es correcto o no, sino que verdaderamente existe una preocupación por mostrarse como importantes generadores del empleo y, desde esa actitud, el mantener el gran mito de los noventa.

Las empresas se han ofrecido a la sociedad como agentes promotores del desarrollo y como imagen de modelos organizacionales a imitar en las organizaciones de la res pública. Como ocurre con las promesas exageradas e inadecuadas el precio de reproches es alto. El desarrollo económico de una ciudad no depende en forma exclusiva del éxito económico de los negocios locales. Sabemos de municipios en la Provincia de Buenos Aires sumamente pobres con industrias radicadas que contribuyen fuertemente al Producto Bruto Nacional. La distribución y transferencia de ingresos plenos de inequidad y con sistemas impositivos regresivos diluyen el impacto benéfico de las actividades industriales. Además en la industria, como promotora del desarrollo de empleo y de actividades comerciales locales, las relaciones con la comunidad no son administradas por las oficinas de Recursos Humanos o Relaciones Públicas, son administradas por las oficinas de Compras. Es posible encontrar que por un mejor precio se adjudique el servicio de comedor a un proveedor radicado bastante lejos del comedor de planta y de la comunidad.

Los criterios de rentabilidad, eficiencia y eficacia pertinentes para una actividad industrial no son transferibles a las organizaciones públicas. En éstas organizaciones los criterios de relevancia, pertinencia y emergencia pueden ser tan o más importantes que los citados en primer lugar. También los ciudadanos han advertido que la preocupación por la ética no es privativa del mundo empresarial y que los procesos de corrupción atraviesan por igual a las organizaciones públicas y privadas. No es fácil construir y sostener cualquier relación, en este caso industria-comunidad, cuando uno de sus componentes se ofrece asimétricamente al otro como proveedor ilimitado de recursos y modelo a imitar.<sup>17</sup>

Otro actor importante a analizar es el gobierno municipal. A diferencia del cluster empresarial, aquí se trata de una única organización. Sin embargo, el Estado es una organización bastante particular y bien diferente al sector privado. En primer lugar se debe reconocer que sobre el Estado subsiste una doble lógica técnica-administrativa y político-institucional. Dichas lógicas están materializadas por áreas y dirigidas por personas físicas bien identificables.

Una de las diferencias fundamentales con el sector privado es que el árbol de decisiones casi nunca se genera desde arriba, sino que existen mecanismos para que las decisiones –incluso las más importantes– sean originadas desde los estratos inferiores. Por lo tanto, estas lógicas tienen muchas interferencias, las que se convierten en resistencias y complejizan la toma de decisiones.

No son pocos los estudios que, posteriormente, han demostrado como las interferencias políticas hacen que los aparatos burocráticos lleguen a tener tal fuerza que, en muchas ocasiones, sea el propio aparato el que determina las decisiones de los altos niveles. Para Kliksberg, por ejemplo, las interferencias tienen un peso tan grande en el comportamiento de las organizaciones, que las alternativas que llegan a las cumbres del poder, en términos del árbol de decisiones organizacionales, suelen estar configuradas desde abajo y no desde arriba. Esto explica su conclusión de que el fenómeno es tan complicado que exige que los “políticos” manejen políticamente la relación con el aparato público.<sup>18</sup>

El sistema burocrático, funcional al Estado benefactor, pero tremendamente obsoleto para la actual situación, presenta otro gran obstáculo. La Organización –Municipio– está concebida como un conjunto de oficinas; las oficinas se conforman con tres recursos: humanos (personas que trabajan en dicha dependencia), económicos (presupuesto) e infraestructura (recursos técnicos). Además, cada oficina tiene funciones específicas y limitadas. Las personas que trabajan en cada dependencia lo hacen desde el rol que se les asigna, nunca se contemplan aspectos personales.

Estas características de la organización burocrática<sup>19</sup>, generan que la visión de la realidad sea siempre segmentada desde la oficina que se la enfoca. Por ello, no debe extrañar que un mismo hecho como puede ser una inversión industrial, genere opiniones diversas dentro del gobierno local. Seguramente, por ejemplo, el área de promoción económica estará totalmente de acuerdo con ese suceso, el área de planeamiento urbano pondrá algunos reparos y, el área de medio ambiente lo verá como inconveniente.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Pero Medellín Torres, “La nueva vigencia de las organizaciones públicas”, CIDER –Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales–, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 1992.

<sup>19</sup> Cfr. Carlos Dávila, *Teorías organizacionales y administración*, Bogotá, McGraw Hill, 1985, p. 139.

Lo más difícil de esta situación casi cotidiana, es que no existen mecanismos dentro de la administración burocrática para salvar estos conflictos. Por ello, esto genera una necesidad de “política interna” entre el sector político y el administrativo y dentro de cada uno de estos, a fin de conciliar posiciones. Sobre estos aparatos inciden mucho las fuerzas de los actores externos; entonces esa relación entre empresas y comunidad se traslada tal cual dentro de la estructura del Estado, presionando diferencialmente y generando distintas repercusiones.

El traslado de las presiones de la sociedad y de las empresas, en momentos de conflictos o para gestión de diversos beneficios es a veces visible y otras no. La comunidad puede presionar con marchas, cortes de ruta, sentadas o bombos, pero las empresas han presionado silenciosamente utilizando la franca accesibilidad que siempre han tenido a los despachos. Ninguna de las dos es mala en sí misma; se debe aprender a convivir con estas manifestaciones en tanto y en cuanto las gestiones se hagan en un marco de ética, transparencia y lógica en el respeto por los objetivos de desarrollo consensuados y las estrategias acordadas.

Pero el Estado debe adelantarse a este tipo de relaciones y generar los momentos de participación que permitan avanzar sobre los temas de desarrollo de manera profunda, generando alianzas verdaderas y no coyunturales, orientando la inversión de todos los sectores hacia una mejor calidad de vida y asegurando el respeto por el ser humano, aquel que arriesga su capital al invertir en nuestra tierra, como aquel que nació o decidió vivir en este lugar.

Una mirada sobre los diarios de los años 2000 al 2004 puede dar una idea de las tensiones cambiantes en las relaciones entre empresas, gobierno y sociedad. La primera atención recae en dos grupos de noticias claramente identificados: las tradicionales y los suplementos. Los suplementos contienen una información sumamente interesante en tanto datos de acciones y propuestas, pero nunca hablan de los problemas. Siempre son realizados como parte de la celebración de alguna fecha (aniversarios) y todos tienen un importante soporte publicitario. Títulos de notas como: “De cara al futuro”, “El despertar de un grande”, “Me asombra el actual grado de desarrollo”, “El cambio será sustancial”, “Cuidado responsable: nuestro compromiso con la comunidad”, “Apoyar la seguridad y el medio ambiente”, “Significativo aporte a la economía bahiense”, “Una esperanzada respuesta al desarrollo”, “Es el sector productivo más importante de la ciudad”<sup>20</sup>, “Inversiones en pos de mayor seguridad”, “La consigna es ser solidarios”, “Trabajo y dedicación para preservar el Medio Ambiente”, “Las empresas están controladas”, “Operar con un riguroso control”, “Comprometidos desde las aulas bahienses”, “El Concejo no para de dar respuestas”, (la empresa) “Asume un compromiso con la sociedad”<sup>21</sup>, “Fuente de sustento de la economía regional”, “Un vecino que colabora con los whitenses”, “Una fuerte apuesta al comercio exterior”, “La premisa es afianzar un crecimiento armónico”, “Nuestro objetivo es

<sup>20</sup> Cfr. Suplemento especial, 20 años del Polo Petroquímico de Bahía Blanca, Diario *La Nueva Provincia*, 24 de noviembre de 2001.

<sup>21</sup> Suplemento especial, Día Mundial del Medio Ambiente, Diario *La Nueva Provincia*, 5 de junio de 2003.

vender el 100% de la producción en el país”, “Una inmediata comunicación que nunca debe faltar”, “Eficaz servicio de control de derrames”, “Este Polo está entre los mejores”, “Un vital impacto del Polo en el desarrollo económico regional”, “Mientras se reactiva el mercado interno se exporta a Brasil”, “Una enorme fraccionadota”<sup>22</sup>, “Once años de permanente crecimiento”, “Nos ven como un modelo a imitar”, “Una obra que no deja de sorprender”, “El portal de los sueños”, “La meta: asemejarse a Hamburgo”, “Las cifras son bien categóricas”, “Modelo de transformación”, “El proyecto ya es una realidad” (refiriéndose al corredor inter-oceánico entre Bahía Blanca y Talcahuano), “Bahía es una ciudad de cara al puerto”, “Inversiones para seguir mejorando”<sup>23</sup>, son algunos, representativos de la información brindada en cada una de las notas.

Como se ha señalado, los Suplementos contienen una información sumamente interesante y tienen la importancia de informar con datos, propuestas y proyecciones, sin la presión de la noticia del momento. Pero son sólo una parte de la realidad. Si vale la comparación, se puede decir que son como el análisis de los partidos de fútbol antes de ser jugados; todo el mundo sabe como ganar el partido. Después, el proceso plantea otras dificultades. Generalmente, el final termina con el comentario: “¡Viste, yo te dije que esto iba a pasar!”. Nuevamente, es importante dejar sentado que nadie discute la veracidad de las notas de los suplementos especiales, ni mucho menos las buenas intenciones vertidas en los mismos. Simplemente es de notarse que presentan una visión parcializada, que no reconocen los problemas a enfrentar y que siempre están cargados de un optimismo o mensaje esperanzador que no siempre es posible de cumplir. Por ello, es importante ver algunos de los títulos de las noticias vinculadas al sector en estos años, a fin de establecer las relaciones con la comunidad. Se han seleccionado aquellas relacionadas a los conflictos entre los tres grupos citados (empresa, sociedad y gobierno) a fin de describir las tensiones que pueden existir en un territorio. Es importante aclarar que también han existido “buenas noticias” y esto constituye sólo un recorte a los efectos del análisis que se está realizando.

En orden cronológico, los títulos escogidos para describir los conflictos y la movilidad de posicionamientos de los actores en torno al tema del crecimiento industrial en la franja costera, expresan: “Minimizaron el riesgo de accidentes en Profertil; el incendio no provocó contaminación del medio ambiente”<sup>24</sup>, “Inquietud por un escape en el Polo”<sup>25</sup>, “En vilo por una nube de cloro; la dirección del viento jugó un papel preponderante, fueron cortados los accesos al sector portuario, no se advierten consecuencias en la salud”<sup>26</sup>, “Coincidencia: no pasó nada por milagro; las autoridades municipales analizarán hoy si la empresa aviso a tiempo o si fallo la comunicación en el marco del APELL, sistema de respuesta ante emergencias en el Polo Petroquímico”,

---

<sup>22</sup> Suplemento especial, Día de la Industria Petroquímica, Diario *La Nueva Provincia*, 26 de septiembre de 2003.

<sup>23</sup> Suplemento especial, XI Aniversario del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, Diario *La Nueva Provincia*, 1 de septiembre de 2004.

<sup>24</sup> Diario *La Nueva Provincia*, jueves 20 de julio del 2000, p. 8

<sup>25</sup> Diario *La Nueva Provincia*, 21 de agosto del 2000, p. 1

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 4

“La planta no arrancará si no hay garantías, dijo el Intendente”, “El municipio, APELL y Solvay Indupa trataron de explicar lo ocurrido”, “Ardió un depósito en el que se almacenaba combustible; no volamos todos de casualidad, dijo un vecino”, “Los fiscales constataron falencias en la planta; grupos de piqueteros mantienen los accesos cortados, malestar por la ausencia de autoridades comunales, el gremio petroquímico exige seguridad y rechaza el cierre”, “Los cortes se limitan a Solvay Indupa; tras intensas deliberaciones, los vecinos declinaron exigir la erradicación de la planta”, “Después del cloro, White tembló por el amoníaco”, “Ochenta asistidos por la fuga de Profertil; clausuran las plantas por un escape de amoníaco, hoy las clases se dictarán con normalidad, la gerencia de la firma admitió falencias en la comunicación”, “Los ediles aliancistas presentaron una denuncia penal contra Profertil; trascendieron ciertas disidencias en el bloque Justicialista”, “Política Ambiental adhirió al reclamo; Ricardo Rodríguez fue desbordado por los vecinos”, “Más de 50 lanchas ‘cortarán’ la ría”, “No hubo definición sobre la reapertura de plantas”, “Es inminente la suspensión de la totalidad del personal de planta; el sindicato endureció su postura ante los vecinos autoconvocados”, “Comenzaron las suspensiones en Solvay-Indupa; Se agrava la situación laboral, i) los trabajadores se declararon en estado de alerta, ii) el gremio impulsará acciones ante la Justicia y la Secretaria de Trabajo, iii) la empresa guarda silencio”, “Gases de EG3-Repsol llegaron a White; tercer escape en 38 días, una persona afectada debió ser atendida en el Hospital Menor”, “Vecinos whitenses y ediles trataron la crisis ambiental”, “El arranque de las plantas de Profertil se hace sentir; amoníaco en el aire”, “Otra vez paran la planta de amoníaco”, “Promulgada la ley, se terminarán las taureadas; falta un trámite administrativo”, “Algunos vecinos dicen no confiar en la auditoría de TÜV Rheinland; para aclarar antes de que oscurezca...”, “Control ambiental; el estudio de costos para adecuar la infraestructura municipal a la ley Tunessi indica que se necesitarán 500 mil pesos de inversión inicial y poco más de 800 mil para posibilitar su funcionamiento anualmente”, “La estructura de Medio Ambiente en diagramación; mientras se aguarda la promulgación de la ley Tunessi, las autoridades municipales ordenan sus ideas y deciden sobre los profesionales requeridos para llevar adelante las ideas”, “Vecinos alarmados, otra vez olor a amoníaco e intensos ruidos en Profertil”, “Estibadores portuarios afectados por amoníaco; fuertes olores en Ingeniero White se repitieron anoche, como consecuencia de la puesta en marcha de la planta de urea en Profertil. Se suspendió la carga de un buque, en Puerto Galván”, “Los vecinos de Ingeniero White y el amanecer de un día agitado”, “Otro escape de amoníaco; la SPA paralizó los trabajos en la planta de urea de Profertil”, “Pensar que Profertil se vaya es realmente algo exótico”.

“El radio de mayor riesgo de Profertil; en una reunión mantenida con vecinos y autoridades políticas allegadas a Ingeniero White, los ingenieros de la auditoría TÜV dieron algunos avances de los estudios”, “El monto de la tasa ambiental fue fijado en 2.5 millones de pesos; con lo recaudado se comprarán los materiales necesarios y se solventará el funcionamiento del siste-

ma de control y fiscalización”, “Requerimientos de pobladores de Ingeniero White; Vecinos por la Vida expresó que no deben seguir funcionando las empresas de tercera categoría en riesgo, mientras no se realice un estudio total de incidencia ambiental de todo el Polo Industrial”, “Escrache de Greenpeace contra Solvay Indupa”, “Cuarta marcha por el medio ambiente; con escasa concurrencia se realizó una manifestación de vecinos, con ocasión de cumplirse el cuarto mes desde que ocurriera el escape de cloro en Solvay Indupa”, “Solvay Indupa refutó acusaciones de Greenpeace; la empresa petroquímica dijo que la denuncia realizada por la Organización no Gubernamental ambientalista carece de fundamentos reales, es tendenciosa y que sólo contribuye a generar confusión entre la población desavisada” (sic), “Profertil está preparando su tercer arranque; el nuevo intento de comenzar las actividades de producción de urea se realizaría el martes venidero, pero aún resta la autorización oficial de la Secretaría de Política Ambiental”, “El municipio requirió informes a Solvay Indupa; la comuna pretende intimar a la empresa para que implemente los sistemas de seguridad necesarios para que, de ninguna manera, pueda ser emitido cloro al ambiente”.

Como puede observarse, para algunos no fue un buen fin de año. El comienzo de un año nuevo no trajo pausas en las relaciones conflictivas: “Una falsa alarma se registró en el municipio; el ulular de un dispositivo de aviso de emergencias disparado por causas que aún se desconocen, causó temor en Ingeniero White”, “Tensión entre la comuna y Cargill; un fallo judicial que impide a la municipalidad hacer efectiva la amenaza de clausurar Cargill, en caso de que no adecue su planta, disparó un inédito y duro cruce público entre los responsables locales de la cerealera y el secretario de Política Urbana Ambiental”, “Vecinos llevaron el reclamo al CD; dijeron que no están conformes con la actitud del Ejecutivo y aseguraron que desde la Municipalidad se les cambió el eje de la discusión, también revelaron ante los ediles que en el barrio hay sectores enfrentados”, “Multaron a Cargill y EG3 por olores no permitidos; deberán pagar 4.250 pesos por cabeza, las sanciones fueron impuestas por la Secretaría de Política Ambiental”, “Malos Aires; dos peligrosas nubes tóxicas de cloro y amoníaco pusieron en estado de alerta a los pobladores de Ingeniero White, muy cerca de Bahía Blanca. Respirar es un problema grave porque las emanaciones producen trastornos y miedo. Familias enteras, como los Jiménez, piensan en emigrar. Qué dicen las empresas cuestionadas y cómo es la vida de un barrio amenazado por la contaminación”.

“Multas a Solvay Indupa por contaminación; dos fallos judiciales consideran que la firma del Polo Petroquímico fue culpable de verter efluentes contaminantes a la ría”, “Aporte a la prevención de la ría; a través de un convenio entre la Municipalidad y la UNS, podrán conocerse datos más precisos acerca del estado medioambiental de la ría bahiense”, “Siguen aumentando las consultas por asma y enfermedades afines; se trata de males que pueden ser favorecidos o causados por polución natural o ambiental, cuando existe predisposición genética”, “Alertan por el peligro del paso de trenes

con metanol; el Director de Medio Ambiente del municipio de Almirante Brown, Claudio Villagra, visitó esta comarca (Sierra de la Ventana) y advirtió el impacto en el medio ambiente que podría acarrear la frecuencia de los convoys”, “Oídos sordos al problema del ruido; la agresión que implican los excesivos ruidos en el escenario urbano constituye un problema que debiera merecer una atención prioritaria por parte de los organismos específicos y de la comunidad entera”, “Ejercicios de confinamiento en White”, “Inquietante descontrol; en ciertas circunstancias, el tránsito de los trenes obstruye la circulación por los caminos que confluyen en el Polo Industrial”, “El tránsito de camiones satura las vías disponibles; con el primer análisis global sobre la cantidad de camiones que circulan por el sector más productivo de la ciudad, se llegó a la conclusión de que el tránsito pesado está compuesto por 2,500 vehículos diarios, de los cuales 1,700 transportan materias primas y productos elaborados en las distintas plantas. El traslado de sustancias potencialmente peligrosas se realiza sin control de tipo alguno”, “Contaminante y explosivo; cancerígeno y altamente explosivo, el metanol vuelve a instalarse como una posibilidad en nuestros alrededores”.

Con estas citas se ha querido expresar la importancia de los conflictos sociales y graficar la dinámica de los mismos, con actores involucrados directamente en los mismos, pero con otros que le suman gravedad a las relaciones y otros que las atemperan. La complejidad del territorio radica no sólo en las características del medio natural y cultural, sino fundamentalmente en las relaciones sociales que se tejen en torno a los procesos de producción y reproducción. La participación aparece como una herramienta fundamental, creando instrumentos que permitan involucrar a todos los sectores en la planificación y gestión del desarrollo; es un contrato social entre distintos grupos, que se valida cada día, fundamentalmente en las crisis.

#### **IV. Efectos de la participación en la configuración de la relación sociedad – gobierno en Bahía Blanca: la participación como aprendizaje social**

Como se pudo observar en las notas periodísticas, la intensidad del problema se ha ido desvaneciendo, aunque queda latente y el temor social puede resurgir en cualquier momento. Queda claro también que no le sirvió a nadie; a los empresarios les produjeron cuantiosas molestias y significativas pérdidas económicas, al gobierno (local principalmente, pero provincial también) le produjo un inmenso desgaste a la par que al concentrarse mayoritariamente en la crisis desatendió otros factores importantes del desarrollo, y a los vecinos quizás la peor de las partes, convirtiendo a su lugar de residencia en un verdadero caos.

Las preguntas claves son: ¿cuál es el aprendizaje que resultó de todo esto?, ¿es válido el pensamiento conformista de que una situación similar es difícil que se repita? Nadie puede decir que esta última fue la actitud de la comunidad bahiense; ni las empresas, ni el gobierno, ni mucho menos la comunidad tuvieron una actitud pasiva respecto de la crisis. Con muchas

dificultades, pero con conciencia colectiva, se dieron pasos importantes para lograr una mayor seguridad y una mejor convivencia. La descentralización de las responsabilidades en los controles fue seguida de la conformación del Comité Técnico Ejecutivo para el control de las industrias de tercera categoría y la participación de la comunidad a través de la Comisión. Las industrias aceptaron las propuestas oficiales; el APELL no sólo siguió funcionando sino que incrementó sus estudios y prácticas, Defensa Civil elaboró el Plan de Contingencias y aumentó considerablemente sus equipos e instrumentos para atender las emergencias<sup>27</sup> y, el Comité Técnico realizó una tarea creciente de control, pero también de profundización de los estudios ambientales cotejando valores no sólo en la localidad de Ingeniero White, sino en distintas partes de la ciudad<sup>28</sup>.

Por lo tanto, se puede afirmar que se aprendió de la crisis y que se construyó con madurez un futuro mejor y más seguro. Pero también es cierto que sin la crisis, difícilmente se hubiera logrado tanto. De esto también hay que aprender, los espacios de participación no sólo deben estar abiertos sino que debe mantenerse la conciencia sobre el valor de la participación.

La realización de las políticas e intervenciones necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio exige la convicción de los líderes políticos pero también una presión política sostenida, un amplio apoyo popular y mecanismos para la entrega eficiente de servicios. Para dicha movilización popular y compromiso cívico participativo resulta esencial un Estado democrático abierto que garantice las libertades políticas y civiles, de modo que los pobres puedan presionar a sus líderes para que estos cumplan sus compromisos con respecto a los objetivos.<sup>29</sup>

Resalta entre las varias voces locales, lo expresado por un dirigente empresarial de amplia trayectoria en el medio: “Habíamos definido, entre todos, la identidad, el perfil de la ciudad que queríamos. Y esa organización comunitaria, esa planificación –que me animo a decir, sin rodeos, cuenta con escasos antecedentes a nivel nacional- también fue un actor fundamental para atraer inversiones [...] La responsabilidad de saber llevar adelante las contingencias que genera todo crecimiento abrupto, como el que se dio en nuestra región, recae hoy en los habitantes de Bahía Blanca y en sus dirigentes. Para poder asumirlo como tal, pero sin dejar de tener como premisa que los pueblos, para progresar, no sólo necesitan trabajo, sino también calidad de vida.”<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Cfr. “Firmas del Polo Petroquímico donaron equipos a bomberos, en el Diario *La Nueva Provincia*, 5 de mayo de 2001.

<sup>28</sup> Cfr. “Programa integral de monitoreo; el plan de la comuna para controlar a las industrias”, en el Diario *La Nueva Provincia*, 4 de junio del 2002, p. 5.

<sup>29</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003; Los objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Nueva York, ediciones Mundi-Prensa, 2003; p. 133.

<sup>30</sup> Edgardo Levantesi, “Bahía Blanca ante una decisión crucial”, en el Diario *La Nueva Provincia*, 4 de mayo del 2001.

La presentación de estos conflictos tiene el sentido de validar la planificación y gestión participativa como herramienta imprescindible del desarrollo local. Dicha participación puede y debe ser de diversas maneras, pero siempre con respeto y comprensión, sino se vuelve sólo una tarea de convocatoria sin ningún sustento. De la crisis se aprendió y se consiguieron buenos resultados. El desafío actual es mantener las herramientas que alimenten la planificación y la participación, con la misma intensidad de los últimos años. “Creemos que ha sonado la hora de una planificación estratégica participativa que conecte los nuevos conocimientos y el poder político con la competitividad regional, la cooperación intermunicipal y el asociativismo productivo. De una política con mayúsculas, concertada e interactiva, que nos permita pensar globalmente y actuar localmente.”<sup>31</sup>

Pero no sólo se debe aprender de las experiencias propias, es necesario ver y analizar las ajenas. ¿Cómo resolvieron otras situaciones similares a la nuestra? La tan publicitada competencia comienza así a ser cambiada por la “colaboración” o benchmarking. De hecho, tener la capacidad para aprender de otros es también una ventaja.

Otro de los aportes que supone el enfoque metodológico de la ventaja competitiva es el del benchmarking. La premisa del benchmarking es relativamente simple: aprender de aquellos que han solucionado problemas parecidos en áreas de actividad similares. Los ejemplos internacionales de éxito constituyen un instrumento de apoyo adecuado para sustentar fundamentalmente elementos de diagnóstico y estrategias posibles a llevar a cabo. En ningún caso en base al ejemplo internacional se pueden establecer pautas de comportamiento e identificación de líneas de actuación concretas para las empresas del microcluster objeto de análisis. El retraso temporal, las propias características de las empresas, el nivel de interrelación en el microcluster, la cultura empresarial, la infraestructura existente, el mercado de los productos, etc., son todas diferencias sumamente importantes para establecer propuestas de actuación. Lo importante es, por un lado, transmitir la idea de que otros han tenido y han superado con éxito situaciones comprometidas. A través de profundizar en el conocimiento del diagnóstico y de actuaciones llevadas a cabo se pueden identificar los puntos fuertes y las debilidades del microcluster objeto de estudio para poder superar los problemas con los que se enfrenta en la actualidad.<sup>32</sup>

Las Jornadas de Medio Ambiente, organizadas conjuntamente por la Municipalidad de Bahía Blanca y la Asociación de Industrias Químicas, presentan año tras año expositores calificados sobre el tema. En el año 2001 se invitó a funcionarios de la localidad de Tarragona, en Cataluña, España. Fue la pri-

<sup>31</sup> Mario César Elgue, *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*; editorial Corregidor, Buenos Aires, 1999, p. 22.

<sup>32</sup> Luis Ramis, “Clusters en la Unión Europea”, en *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*; editorial Corregidor, Buenos Aires, 1999; p. 82.

mera delegación, luego vendrían también vecinos representantes de distintas asociaciones. Los contactos hechos permitieron un intercambio de información significativa, y los viajes fueron recíprocos.

Junto a ellos, específicamente con la Delegación de Medio Ambiente de Tarragona, se impulsó la presentación de un proyecto a la oficina de cooperación internacional de la Comunidad Económica Europea, *Europeaid*, a través de su Programa URB-AL, de asociatividad de municipios europeos y latinoamericanos. La propuesta se tituló: “El impacto del crecimiento del sector químico y petroquímico en la gestión de ciudades puerto” y contó con la participación de otras organizaciones comunales como las de Tarragona (España), Talcahuano (Chile), Berisso (Argentina), Ensenada (Argentina) y la ONG “Les Eco Maires” en representación de 500 ciudades francesas con problemas ambientales, referidos principalmente a riesgos industriales. “El objetivo general del proyecto está orientado a mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos locales a fin de lograr una vinculación orgánica entre el desarrollo urbano y el portuario-industrial.”<sup>33</sup>

El proyecto fue aprobado en el año 2003, recibiendo la Municipalidad de Bahía Blanca aportes no reembolsables (subsidio) por un valor de 190,958 euros para ejecutarlo en el término de dos años. Es importante subrayar que no es un premio, son los recursos necesarios para trabajar en colaboración con otras ciudades y con especialistas, para mejorar las capacidades locales de acción en el tema propuesto. Es fundamental evaluar *a posteriori* las transferencias hechas para que este nuevo “saber” sea incorporado por quienes trabajan en la materia.

Otra experiencia significativa de los últimos años ha sido el simulacro de accidente en la misma localidad de Ingeniero White, entre un camión con sustancias de riesgo y un automóvil particular. Lo primero que hay que destacar es la convicción de las empresas, el gobierno y la comunidad de llevar adelante este tipo de tareas, aún sabiendo la sensibilización que generan, máxime si se tiene en cuenta todo lo vivido en los últimos años. “A las 10.03 de la mañana las sirenas comunitarias lanzaron la orden de confinarse a unos siete mil habitantes de Ingeniero White, entre los que se encontraba un buen número de escolares. Un camión cargado con tóxicos había chocado con un viejo Dodge Polara y estaba liberando una peligrosa nube de amoníaco que podría llegar a los pobladores. Era el inicio del primer simulacro ambiental que se lleva a cabo en el sector portuario industrial de Bahía Blanca.”<sup>34</sup>

La experiencia fue observada por técnicos, funcionarios y representantes de la comunidad. “La nube tóxica imaginaria afectaría, directamente, al jardín de infantes 905, la Casa del Niño, la Escuela de enseñanza media 1 ‘General Enrique Mosconi’, la escuela de enseñanza técnica 1 ‘Crucero ARA General Belgrano’ y el Centro de Formación Profesional 401.”<sup>35</sup> La actividad mostró

---

<sup>33</sup> Jaime Linares y José María Zingoni (coordinadores), “Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias”; proyecto aprobado por el Programa de Cooperación Internacional URB-AL, *Europeaid* 113 113/C/G, octubre de 2002.

<sup>34</sup> “White pasó una “emergencia ambiental””, en Diario *La Nueva Provincia*, 5 de noviembre del 2003, p. 1

<sup>35</sup> “Primer simulacro con la comunidad”, en Diario *La Nueva Provincia*, 3 de noviembre del 2003, p. 5

las dificultades de atender una contingencia y las necesidades de actuar coordinadamente entre muchas personas bajo una presión extraordinaria. Quedó claro que estas son situaciones de riesgo complejas, pero también que la comunidad cuenta con personal entrenado y equipado para actuar en consecuencia.

“Para los evaluadores del primer simulacro de emergencias ambientales en el que participó la comunidad, en la localidad portuaria de Ingeniero White (realizado el 4 del corriente), la prueba resultó altamente satisfactoria, revelando el interés de la población en su realización y mucha responsabilidad en las partes involucradas, para dar respuesta a las emergencias.”<sup>36</sup> Con motivo del último aniversario de la localidad, el diario publicó un Suplemento con una nota muy particular, convocando a aquellas madres whitenses con hijos menores de un año. Las nueve madres fueron interrogadas con las tres mismas preguntas: ¿qué opinas de Ingeniero White como lugar para que tu hijo crezca?, ¿qué es para vos ser de White y que tu hijo también lo sea? y, ¿qué deseas a White en su aniversario? “En las respuestas se destacó lo ‘hermosos’, ‘tranquilos’ y ‘sociables’ que son White y su gente. (...) Pero el amor de las madres es tan inconmensurable como la protección que brindan a sus hijos. Y es ahí cuando la seriedad que tiene, en la localidad, la problemática del medio ambiente, toma real dimensión.”<sup>37</sup>

El camino del desarrollo está trazado claramente, lo difícil es transitarlo. La inclusión a través de procesos participativos, es el camino que prepara a la comunidad para enfrentar los desafíos y dificultades. No es una tarea fácil, de hecho, como se ha visto, es una tarea verdaderamente compleja. Pero... ¿alguien dijo lo contrario?

---

<sup>36</sup> “Conclusiones sobre el reciente simulacro de emergencia ambiental”, en el Diario *La Nueva Provincia*, 23 de noviembre del 2003, p. 5

<sup>37</sup> Suplemento especial, Ingeniero White 119 aniversario, en el Diario *La Nueva Provincia*, 26 de septiembre del 2004.

**Anexo**

**Tabla A. Substancias de riesgo presentes en las actividades industriales de Bahía Blanca**

<b>Empresa</b>	<b>Producto</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Unidad de medida</b>
AIR Liquide Argentina S.A.	Nitrógeno líquido	330,000	litros
AIR Liquide Argentina S.A.	Oxígeno líquido	160,000	litros
Compañía MEGA S.A.	Licuados de gas natural	1,000,000	litros
Compañía MEGA S.A.	Butano refrigerado	35,000,000	litros
Compañía MEGA S.A.	Etano	1,800	toneladas
Compañía MEGA S.A.	Gasolina	30,000,000	litros
Compañía MEGA S.A.	Propano refrigerado	35,000,000	litros
EG3 Refinería S.A.	Gas Oil	82,620,000	litros
EG3 Refinería S.A.	GLP Propano/Butano	2,635,000	litros
EG3 Refinería S.A.	Naftas	82,620,000	litros
EG3 Refinería S.A.	Petróleo crudo	82,620,000	litros
PBB Polisur	Butano	60,000	kilos
PBB Polisur	Etano	800,000	kilos
PBB Polisur	Etileno	8,000,000	kilos
PBB Polisur	Nafta de pirólisis	30,000	kilos
PBB Polisur	Propano/Propileno	60,000	kilos
PBB Polisur	Propileno	40,000	kilos
Polisur HDPE	Buteno	100,000	kilos
Polisur HDPE	Hexano	300,000	kilos
Polisur LDPE	Buteno	2,800,000	kilos
Polisur LDPE	Hexano	300,000	kilos
Polisur LLDPE	Alkilo de aluminio TEAL	13,000	kilos
Polisur LLDPE	Buteno	60,000	kilos
Polisur LLDPE	Hexano	12,000	kilos
Profertil S.A.	Aceites lubricantes	20,000	litros
Profertil S.A.	Acetileno	55	kilos
Profertil S.A.	Acido sulfúrico	15	toneladas
Profertil S.A.	Amoniaco anhidro	20,000	toneladas
Profertil S.A.	MDEA	330	toneladas
Profertil S.A.	Resinas DOW	60,000	litros
Profertil S.A.	Soda cáustica 46%	48	toneladas
Profertil S.A.	Solventes varios	1,500	litros
Profertil S.A.	MDEA	80,000	litros
Sovay Indupa	Soda cáustica 50%	2,500	toneladas
Sovay Indupa	Hydrochloric Acid	15	toneladas
Sovay Indupa	1,2 Dicloroetano	13,900	toneladas
Sovay Indupa	Cloruro de hidrógeno (G)	15	toneladas
Sovay Indupa	Cloruro de hidrógeno (L)	70	toneladas
Sovay Indupa	Cloruro de vinilo	6,000	toneladas
Sovay Indupa	Cloruro de vinilo	7,500	toneladas
Sovay Indupa	Cloro gaseoso	20	toneladas
Sovay Indupa	Cloro líquido	50	toneladas
ESSO SAPA, Galván	Kerosene	6,548,000	litros
ESSO SAPA, Galván	Paradyne 7588	100,000	litros
ESSO SAPA, Galván	Gas oil	57,800,000	litros
ESSO SAPA, Galván	Mezcla de agua e hidrocarburos	38,000,000	litros
ESSO SAPA, Galván	Nafta	10,900,000	litros
ESSO SAPA, Galván	Purado AP 97	40,000	litros

**Fuente:** “Inventario de sustancias químicas en puntos fijos”, Almacenaje de productos peligrosos, Área Industrial Portuaria, años 2000/2001.

### **III. Los nuevos protagonistas: Relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí**

*Esthela Irene Sotelo Núñez<sup>1</sup>*

#### ***Introducción***

Pensar en las formas de organización y gestión que se suscitan en los espacios urbanos implica algo más que concebir al gobierno como el agente ordenador de un mundo en el que los ámbitos de lo público y lo privado se desdibujan y entrelazan constantemente, expandiéndose y acotándose a medida que la relación gobierno- sociedad se complejiza. Procesos como la descentralización o la privatización de algunos servicios han venido a redefinir el rol de los gobiernos no sólo a escala nacional, estatal y local; sino en términos de su relación con el sector privado y los actores que emergen de la sociedad organizada; cuya incorporación a los procesos de toma de decisiones da cuenta de una nueva etapa en los mecanismos de gestión de la vida pública.

Este hecho pone de manifiesto que las decisiones políticas son cada vez más producto de la negociación y coordinación entre redes constituidas por diversos actores, y menos de la imposición “vertical” de metas y objetivos por parte de los gobiernos centrales, lo cual sin duda representa un avance importante en el proceso de consolidación democrática que vive el país. No obstante, se debe ser cuidadoso a la hora de valorar la pertinencia de esta apertura en cada una de las etapas por las que atraviesan las políticas, pues su carga legitimadora la vuelve presa fácil de medidas populistas por parte de algunos gobiernos que someten al escrutinio público asuntos que por su nivel de sofisticación, requieren de un grado de especialización alto para su adecuado tratamiento. Así, lo que de entrada podría funcionar como un mecanismo de mejora en la gestión, puede fácilmente convertirse en un factor adverso al logro de objetivos de distintas acciones y programas, quedándose en un triste nivel de *slogan* político.

Vemos entonces que la labor de “hacer gobierno” basada en un esquema de participación más abierto, a través de redes y negociaciones horizontales, exige de las organizaciones gubernamentales el desarrollo de una serie de conocimientos que les permitan seleccionar acertadamente el tipo de asuntos y el momento de su tratamiento en el que resulta pertinente buscar esquemas de negociación y coordinación, con el objetivo de maximizar las ventajas que

---

<sup>1</sup> *Esthela Irene Sotelo Núñez* es maestra en estudios urbanos por El Colegio de México y Subdirectora de Aspectos Socioeconómicos en Cuencas del Instituto Nacional de Ecología de México.

la incorporación de actores no gubernamentales ofrecen a las estructuras de gestión en funcionamiento. Desde esta perspectiva, es interesante reflexionar sobre las experiencias concretas de gestión y las complejidades administrativas e institucionales que surgen en los espacios urbanos, sobre todo cuando los gobiernos carecen de la sensibilidad para incorporar exitosamente la variable de la participación social en el diseño de proyectos y programas. Por esta razón, el análisis que se ofrece en este trabajo se centra en los procesos de gestión, interrelación y negociación alrededor del servicio de tratamiento de aguas residuales de la zona conurbada de San Luis Potosí (ZCSLP), conformada por los municipios de San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez y Cerro de San Pedro.

El objetivo de esta reflexión es ahondar en la reconfiguración de los actores y estructuras del sistema local de administración pública en los últimos años, de tal forma que se pueda comprender los modos de regulación que se dan entre actores gubernamentales y no gubernamentales dentro de un espacio caracterizado por el desarrollo de dos nuevos mecanismos de gestión. El primero de ellos consiste en la creación del *Organismo Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los Municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez* "INTERAPAS", cuyos alcances constituyen el primer intento de cooperación intermunicipal desarrollado en la zona. El segundo es el diseño de un ambicioso proyecto de tratamiento de aguas residuales denominado Tanque Tenorio Villa de Reyes.

Para ello, el estudio se presenta en tres apartados. El primero, señala de forma esquemática algunos elementos sobre las nociones tanto de gestión, como de relaciones intergubernamentales, considerando su utilidad analítica como el hilo conductor en la interpretación de la evidencia aquí planteada.

En el segundo apartado se analiza, en primer lugar, el esquema de administración y derechos de propiedad de las aguas en la zona, con el objeto de establecer si las relaciones entre el gobierno local, en tanto agente ordenador de la administración de los servicios de tratamiento de las aguas residuales, y las instancias gubernamentales estatal y federal se refieren sólo a lo prescrito por las normas, en términos de uso de recursos y cumplimiento de metas; o si en su interacción tienen lugar fenómenos de intercambio de información, compromiso de recursos e involucramiento de otras instancias públicas, privadas o sociales, que las definiciones jurídicas no contemplan. Todo ello, en el entendido de que en la ejecución de cualquier política pública existen compromisos de operación o gestión que las definiciones técnicas o normativas no mencionan. En segundo lugar, se describen de forma general la estructura y funcionamiento del Organismo Operador INTERAPAS, así como las acciones directas de gestión y regulación que se llevan a cabo en el diseño del proyecto del "Tanque Tenorio- Villa de Reyes", con el fin de identificar a los actores involucrados, los recursos que ejercen y el tipo de función que cada uno de ellos ejecuta.

Finalmente, el tercer apartado se nutre de la información obtenida en las

entrevistas realizadas a funcionarios públicos del gobierno del Estado y del Municipio, durante el trabajo de campo desarrollado en el mes de marzo del 2003, en la ciudad de San Luis Potosí. Con el material recopilado, se ofrece una descripción y análisis sobre la red de relaciones alrededor del proyecto de Tanque Tenorio, tratando de explicar la lógica de actuación de los actores involucrados, a partir de un mapa que permita rastrear sus interacciones y analizarlas en una matriz de coordinación interinstitucional.

Los resultados obtenidos en dicha matriz sirven como base para el planteamiento de tres arenas de política. En la primera se recogen todos los elementos del diseño institucional del proyecto en cuestión, destacando la forma en la que se articulan las relaciones intergubernamentales a su alrededor, así como los aspectos relacionados con su diseño formal. La segunda arena, referida como regulatoria, destaca las formas de resolución de conflictos desarrolladas en esta red de interacciones, permitiendo al lector observar la transformación del proyecto a medida que se va creando conciencia y un mayor número de actores se involucran en él. La última es la llamada arena de la decisión, que consiste en proyectar un escenario hipotético en el que se infieren tres posibles formas de implementación del proyecto Tenorio, tratando con ello de demostrar que lo que determina el resultado de una política es el sistema de relaciones intergubernamentales tejido alrededor de su gestión y no el diseño institucional por sí mismo. En esta parte se expone también el conjunto de reflexiones suscitadas a la luz de las ideas desarrolladas a lo largo del trabajo.

### ***I. Las relaciones intergubernamentales y la gestión intergubernamental***

La condición de interdependencia entre niveles de gobierno y la importancia del elemento humano en su ejecución cotidiana, permiten la utilización de nociones como las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y la Gestión Intergubernamental (GIG) como pautas concretas para entender en qué medida es posible ajustar los mecanismos de gestión, a manera de promover el intercambio de recursos y la articulación de metas, con el objetivo de que las personas que operan las estructuras del gobierno tengan un cumplimiento más acabado de su función jurídica. Se trata entonces de traducir al lenguaje administrativo los problemas inherentes a los arreglos de un modelo federal, asociados principalmente a los procesos de descentralización, mayor demanda de autonomía por parte de los gobiernos municipales y la creciente incorporación de la variable social en las decisiones públicas de los gobiernos urbanos.

Varios estudiosos del tema afirman que la expansión del proceso de urbanización contribuye a intensificar la interdependencia entre los gobiernos, acompañada de la irrupción de nuevos actores –gubernamentales o no– como factores definitivos del resultado o producto de las políticas que se diseñan en los espacios urbanos (Ashford, 1982, Toonen, 1980; entre otros, citados en Agranoff, 1997). Siendo así, las múltiples conexiones institucionales que

implican las políticas –en este caso de saneamiento-, demuestran que efectivamente es la presencia de una dimensión territorial que se manifiesta en las ciudades, lo que verdaderamente dota de atributos a la figura del gobierno local dentro de un pacto federal.

Partiendo de esta premisa, este estudio se desarrolla retomando la idea de las relaciones intergubernamentales (RIG) y la gestión intergubernamental (GIG) como el hilo conductor en el análisis de una dinámica donde los aparatos de gobierno federal y estatal son un actor más en un espacio interinstitucional, compuesto por una multiplicidad de procesos que confrontan proyectos e intereses, articulando recursos y esfuerzos, a la vez que median el conflicto entre los distintos agentes interrelacionados alrededor de una política o programa específico. En este sentido, como sostiene Richard Rose, “*las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen*” (1985, citado en Mejía, 1999, subrayado propio). Por ello, si lo que se busca es la constitución de sistemas de administración pública que faciliten la entrega de productos y servicios a la ciudadanía, se requiere entonces la articulación de mecanismos de intercambio en las diferentes acciones gubernamentales que se llevan a cabo en un espacio territorial.

No obstante, los mecanismos de intercambio no se dan de manera espontánea. Por el contrario, al no tener un carácter institucional, su constitución depende de la existencia de un sistema de valores compartidos entre los funcionarios o agentes que integran las organizaciones. Dicho sistema se basa en los principios de confianza y reciprocidad como requisitos previos al establecimiento de cualquier acuerdo de cooperación. En este tipo de escenarios aptos para la cooperación, resulta pertinente analizar procesos de intercambio a la luz de las nociones tanto de gestión, como de relaciones intergubernamentales; la diferencia básica entre ambas reside en que:

1) La noción de relaciones intergubernamentales alude básicamente a los mecanismos informales de intercambio de información en los contactos cotidianos de los funcionarios, guiados por un principio tácito de reciprocidad y confianza mutua. En este sentido, podríamos decir que un sistema de RIG bien podría conformar una fase inicial en el desarrollo de mecanismos de intercambio inter e intraorganizacional (Sosa, 1999).

2) Por su parte, la gestión intergubernamental se define como un conjunto de mecanismos de cooperación abierta, en la que - a diferencia de las RIG-, los actores se muestran dispuestos a comprometer algo más que su buena voluntad para el intercambio de información, articulando objetivos y recursos propios con los de otras organizaciones. En un panorama de gestión intergubernamental se definen objetivos y recursos conjuntos y se trata de hacer que las acciones converjan hacia ellos (Íbid.).

Estas nociones no son mutuamente excluyentes, ni guardan un atributo secuencial que indique el momento de agotamiento de una y la pertinencia de la otra. Su aplicación responde en todo caso, a la manera en que vayan evolucionando los mecanismos particulares de intercambio, permitiendo el tránsito de un sistema de RIG desarrollado favorablemente, a un patrón de gestión intergubernamental, siempre y cuando exista la posibilidad de que los funcionarios permitan que los intereses de otros se beneficien con su acción. De cualquier forma, ambas nociones se encuentran íntimamente ligadas y representan en conjunto una alternativa que reproduce los recursos de las organizaciones, no ya de forma aditiva, sino exponencial.

Dentro de las recomendaciones para el mejoramiento en la prestación de los servicios urbanos, el Banco Mundial señala, respecto de las relaciones intergubernamentales:

“...la ordenación acertada de los servicios urbanos es una empresa de gran complejidad y que no consiste únicamente en asignar responsabilidades a las diferentes unidades de gobierno. Es un mecanismo con diversas formas de integración [...] en que los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central en algunos aspectos y como organismos independientes con capacidad de decisión en otros [...] Además, en esta forma de organización deberán contar no las etiquetas orgánicas, sino más bien las relaciones entre las entidades. [...] *Las normas oficiales –el marco jurídico– sólo constituyen, en el mejor de los casos, un indicador del núcleo donde reside efectivamente el poder de decisión y de las influencias a que se ven sometidos los responsables de tomar decisiones...*” (Banco Mundial, 1997: 41, el subrayado es propio).

Autores como Wright (1997), Méndez (1997) y Agranoff (1992, 1995, 1997) coinciden con el Banco Mundial al sostener que la movilización de los recursos tiende a producirse cada vez en mayor medida sin sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno, dando lugar a la necesidad del estudio y la práctica de las relaciones intergubernamentales (RIG). Paralelamente, la GIG sirve a este análisis como el marco referencial en el que se insertan aquellas transacciones diarias o relaciones informales mantenidas entre los elementos gubernamentales que componen un sistema político administrativo. En tanto función de las RIG, este tipo de gestión preeminencia el logro de objetivos a través de procesos cotidianos en los que los empleados de las organizaciones involucradas encaminan sus actuaciones con arreglo a fines concretos. Hablamos entonces de procesos complejos que buscan la articulación de la acción conjunta en el campo de la gestión.

Este enfoque destaca la resolución de problemas, potenciando las capacidades constructivas de actuación de cada uno de los actores. Además, proporciona un mecanismo para entender y hacer funcionar un sistema “en sus propios términos”, i. e., funciona con los sistemas tal y como son, facilitando la incorporación de perspectivas estratégicas que den cuenta de los cambios

en el direccionamiento de las acciones del sistema (Agranoff, 1997; Wright 1997).

## **II. Mecanismos innovadores en la gestión**

### *a) Derechos de propiedad de aguas; ¿quién administra qué?*

El municipio de San Luis Potosí se encuentra ubicado dentro de la cuenca endorreica conocida como El Salado, que no tiene salidas al mar, por lo que sus dos drenajes naturales, que son el río Españita y el río Santiago, son responsabilidad del gobierno estatal<sup>2</sup>. Sin embargo, ambos ríos hacen las veces de desagües naturales del municipio, incorporándose por tanto, a la red de drenaje cuyo mantenimiento y expansión es obligación directa del INTERAPAS; razón por la cual, el gobierno del Estado ha tenido que ceder al organismo operador la facultad y obligación de administrar esas aguas (CEA, 1998).

No obstante, el agua de ambos ríos se infiltra al subsuelo, incorporándose a las aguas que conforman el acuífero de San Luis Potosí, que sí es originalmente propiedad de la Nación y que además se encuentra en veda<sup>3</sup>, por lo que cuando el organismo operador descarga sus aguas residuales a este cuerpo receptor, debe contar con un permiso de descarga de la CNA, además de cumplir con la Norma Oficial Mexicana NOM 003, en donde se señalan los requisitos de descarga a los cuerpos receptores, que permitan su utilización aguas abajo. Estos requisitos varían en función de la calidad del agua requerida, siendo mayor cuando la utilización del cuerpo receptor es para consumo humano, y menor si es para riego o para uso industrial (CNA, 1999).

En el caso del municipio de San Luis, las descargas pluviales y sanitarias se concentran en la porción Noreste y Este de la mancha urbana, en dos depósitos principales que son el Morro y Tanque Tenorio. Una porción de las aguas que se concentran en estos dos puntos es conducida a las zonas de riego de las proximidades, lo que agrava la severa contaminación e infiltración del acuífero.

Desde esta perspectiva, tanto la Comisión Estatal del Agua (CEA) como el organismo intermunicipal INTERAPAS son *usuarios* de las instancias federales, pues a pesar de que la Comisión Nacional del Agua (CNA) no tiene competencia como autoridad en el proceso intermedio en el que el agua de los ríos corre por su cauce, es ésta quien autoriza los volúmenes de extracción para que el gobierno local utilice y distribuya agua de un cuerpo receptor, señalándoles también los requisitos de calidad con la que deben de llegar a los sitios de entrega; es decir, los lugares en los que se concentran las descargas.

---

<sup>2</sup> Recordemos que el Artículo 27 señala que: “Son propiedad de la Nación las aguas [...] que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; [...] las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos; [...] Cuales quiera otras aguas no incluidas [...], se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, pero si se localizan en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

<sup>3</sup> Debido a la sobreexplotación del acuífero, la CNA ha establecido límites a las actividades de extracción, para contribuir a su proceso de recuperación.

Aunado a la complejidad de este esquema de derechos de propiedad de las aguas, inherente al diseño de nuestro Estado como fuente de control de decisión sobre los recursos, existe un elemento más a considerar: el Estado ha otorgado derechos de propiedad de estas aguas a algunos grupos de ejidatarios de la zona, quienes amparados por un decreto presidencial que data de la década de 1930<sup>4</sup>, han sido los usuarios legítimos de las aguas negras que cruzan por los canales Industrias I y II, cuyo flujo se incorpora a la corriente del río España y, posteriormente, desemboca al tanque Tenorio. Este hecho traslada cualquier tipo de decisión con respecto a la utilización de esta agua a un ámbito que trasciende los límites de la acción gubernamental y se encuentra sujeto a variables de tipo social. Lo observado alrededor de la labor de gestión del municipio da cuenta de un conflicto social serio con los grupos de ejidatarios involucrados de manera indirecta en el desarrollo de este ambicioso proyecto para ampliar la red municipal de saneamiento.

Uno de los funcionarios de la Comisión Estatal del Agua (CEA, antes CEAPAS) entrevistados, considera que "...una de las mejores estrategias para combatir la sobreexplotación del acuífero sería compactar todas las zonas ejidales, aglutinándolas y conformando un pequeño distrito con canales revestidos para un uso eficiente, liberando grandes cantidades de aguas residuales que se pudieran tratar y utilizar en aquellas industrias que no requieren de agua exclusivamente potable en sus procesos, como son la industria minera y metal mecánica, liberando esos volúmenes de agua que ahora ocupan, posibilitando su utilización en la ciudad".

Esta problemática supera en su conjunto los límites de la demarcación municipal de San Luis Potosí, extendiéndose hacia su conurbación con los municipios de Soledad de Graciano y Cerro de San Pedro, suscitando la emergencia de un nuevo paradigma de realidad espacial, política, económica y social en materia de acciones encaminadas a la preservación de un recurso. Este nuevo paradigma introduce la figura de región, como una zona funcionalmente integrada e interdependiente, orientada, en este caso, a un nodo urbano que es la ciudad de San Luis, que constituye en cierta medida, una fuente de innovaciones para el desarrollo de la región.

#### *b) El INTERAPAS como mecanismo de cooperación intermunicipal*

Los límites extramunicipales del problema de la escasez y los altos índices de contaminación del agua en la zona, han puesto de manifiesto la necesidad de plantearse alternativas que superen la delimitación política del municipio de San Luis y den cuenta de la interrelación espacial del problema entre este municipio y su conurbación con Soledad de Graciano y Cerro de San Pedro, por lo que a iniciativa del gobierno municipal de San Luis, en colaboración directa con la Comisión Estatal del Agua, se crea en 1997 el *Organismo Metro-*

<sup>4</sup> Cabe mencionar que a pesar de que en todas las entrevistas se habla de la existencia de dicho decreto, y de que casi todos los funcionarios entrevistados coinciden en la década de su aparición, al parecer ninguna de las organizaciones tiene acceso a una copia, llamando la atención el hecho de que el INTERAPAS ni siquiera conoce bien a bien el contenido de dicho documento.

*politano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los Municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez “INTERAPAS”* (Cabrero y Gil, 1999).

El diseño de este organismo operador como una figura de *cooperación intermunicipal* respondió a la necesidad de suplir la figura anterior en materia de administración de los servicios de agua, conocida como el “SIAPAS” y cuya principal deficiencia era su exclusiva orientación de acciones al municipio de San Luis Potosí. La utilización de este medio alternativo de dotación de un servicio ha complejizado los procesos de gestión intergubernamental, pues con el cambio del SIAPAS al esquema de funcionamiento del INTERAPAS, la figura de Consejo de Administración que lo regía se disolvió y se cambió por el de Junta de Gobierno, con una representación de los sectores sociales mucho más cerrada<sup>5</sup>.

Esta reducción en el número de personas que constituyen la junta pudiera parecer más bien un proceso de simplificación en la construcción de decisiones consensuadas; no obstante, el tipo de decisiones y atribuciones que ahora posee es mucho más elaborado, pues al menos en teoría, las acciones deben pensarse en función del beneficio colectivo de los tres municipios, por lo que existen en dicha junta tres lugares con derecho a voto, reservados para los presidentes municipales de tres municipios completamente disímiles que, como se verá en el apartado siguiente, responden a valores e intereses distintos, que los llevan a priorizar en un orden yuxtapuesto las acciones que a su parecer debiera emprender el organismo.

*c) El proyecto Tanque Tenorio Villa de Reyes*

El proyecto del Sistema Tenorio Villa de Reyes concluyó su proceso de licitación en el año 2000 y fue una de las obras más importantes en el gobierno estatal 1998- 2003. Su diseño responde a una nueva forma de interacción no sólo entre los distintos niveles de gobierno, sino involucrando también actores no gubernamentales como la iniciativa privada y algunos grupos sociales (CEA, 2002).

El primer reto para la Comisión Estatal de Agua (CEA, antes CEAPAS) como la instancia responsable de la implementación del proyecto, fue conocer y explorar todo el abanico de posibilidades para la obtención de infraestructura disponible en el mercado. Una vez analizados costos y beneficios de distintas alternativas, se decidió que la mejor opción era un sistema de contratación tipo BOT (Building- Operation- Transfer)<sup>6</sup>, que contara con el involucramiento directo de capital privado, a través de una empresa concesionaria, y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

<sup>5</sup> Dichas acciones se decidían en el seno de un Consejo de Administración que contaba con una amplia participación de diversos sectores sociales.

<sup>6</sup> BOT es una de las modalidades de los servicios que se dan en concesión y consiste en la construcción y operación a cargo de un concesionario por el tiempo estipulado en el contrato –en este caso la concesionaria es la empresa Degremont de México, S.A. de C.V. y el tiempo de la concesión son 18 años–; al final del período de concesión, la obra en cuestión pasa a ser un activo del municipio, por lo que la operación de Tenorio quedará en manos del organismo operador.

(BANOBRAS) quien aportó el 40% de los recursos financieros, a través del Fondo de Infraestructura (FINFRA) que tiene en el mercado (CEA, 2002).

Tres han sido las fases principales por las que el proyecto ha circulado: la primera que consistió propiamente en el diseño, la segunda y más larga fue todo el proceso de licitación previo a la firma de un contrato. Entre los pendientes que más retrasaron esta fase se encontraban establecer el sistema de endeudamiento y el esquema de financiamiento. En 1995 se abrió la convocatoria para el proceso de licitación, posibilitando con esto la participación de la iniciativa privada, cuyo aporte será del 34%, y finalmente el gobierno del Estado aportará una parte (26% aproximadamente) como *garantía de disponibilidad para la creación de infraestructura* (que incluye contar con los atributos legales para decidir el destino del agua y la disponibilidad de materia prima para transformar en un producto vendible, que en este caso, es el agua negra susceptible de ser transformada y vendida como agua limpia)<sup>7</sup>. Fueron muchas las empresas que participaron, cabe decir que sólo una de ellas era 100% mexicana. Finalmente, después del proceso de licitación, la empresa francesa Degremont de México, S.A. de C. V. resultó favorecida y se le concesionó la construcción y operación de la planta a 18 meses y 20 años respectivamente, recuperando el 85% de su inversión a través de la venta a CFE y dejando el 15% restante como capital de riesgo.

El poder de convocatoria de este proceso responde a que la tratadora es un negocio prometedor, pues el insumo que requiere para operar, que son las descargas diarias de aguas negras, está casi garantizado. Además, el contrato firmado con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), establece que ésta se compromete a comprar 450 de los 1050 litros por segundo que producirá la planta, dejando de extraer el agua de sus 17 pozos, lo que la hace, en principio, un cliente cautivo del producto de la planta tratadora<sup>8</sup>.

En caso de que INTERAPAS no esté monitoreando de forma rigurosa las descargas industriales que llegan a la planta, Degremont podrá exigir una remuneración que se le cargará al fondo del proyecto si prueba que el influente está sobre contaminado. Los alcances, beneficios e incluso las externalidades negativas asequibles a un proyecto de esta naturaleza podrán percibirse en proporción directa a la forma en la que afectarán el territorio, pues al cubrir en escala satisfactoria la necesidad de saneamiento de la zona de descargas de aguas de San Luis Potosí y Soledad (se pretende cubrir un 85%), la dinámica espacial, física y social del desarrollo urbano se verá modificada.

El proyecto impacta de manera directa el desarrollo urbano, pues a raíz de su elaboración se han abierto nuevos caminos para acceder al sitio, a lo largo de los canales conductores de las aguas negras que actualmente corren al aire libre y que serán completamente entubados. Esto ha ocasionado la venta y el

<sup>7</sup> Este información fue proporcionada por el director estatal de saneamiento, Ing. Alberto Rojas Ramírez, en entrevista realizada el 26 de abril de 2003 en el Tanque Tenorio, San Luis Potosí.

<sup>8</sup> Debido a que la calidad del agua requerida en los procesos de generación de energía de la termoeléctrica es de un nivel casi potable, se ha acordado que el precio del litro por segundo que le será vendido a CFE será de \$5.373. Sin embargo se ha acordado no revocarle a esta comisión su derecho de extracción de pozos, dejando abierta la posibilidad de reanudar los procesos de extracción de agua en el momento en el que Degremont no cumpla los estándares de calidad o en el que el influente no sea del volumen requerido.

posterior fraccionamiento de algunos de los terrenos ejidales aledaños al tanque, pudiéndose contar por lo menos seis nuevos fraccionamientos en venta o apenas en construcción. Si bien este hecho viene a reactivar la dinámica de la zona, que hasta antes del proyecto se consideraba un cinturón de inseguridad con condiciones de vida precarias, genera también un efecto colateral, pues las tendencias del desarrollo urbano no estaban proyectadas hacia esa zona, que es la zona este y no se encuentra en la salida al municipio de Villa de Reyes, sino hacia el lado del municipio de Soledad. Además, a la luz de estas urbanizaciones que requieren condiciones infraestructurales como el agua potable y alcantarillado, puede observarse que toda la inversión realizada en la zona correrá por cuenta del INTERAPAS, sin que al momento exista algún tipo de acuerdo entre la CEA y el organismo para normar el crecimiento urbano en esa zona, originalmente destinada al cultivo.

Como podemos observar, tanto la creación del INTERAPAS como el diseño del proyecto Tenorio han detonado nuevos patrones de gestión y administración que reconfiguran el sistema de relaciones intergubernamentales no sólo entre los tres niveles de gobierno y actores no gubernamentales, sino al interior de un organismo intermunicipal cuyas pautas de acción son marcadas por la interrelación e incluso la confrontación de tres presidentes municipales cuyo esquema de prioridades difiere profundamente, reflejándose en un revirar constante de las acciones del organismo, como operador directo del sistema de saneamiento de la zona. Por esta razón, en el siguiente apartado se presentan los resultados observados durante la visita de campo en un mapa de actores, a partir del cual se describen de manera específica todas las relaciones que conforman la red interorganizacional adyacente al desarrollo del proyecto Tenorio.

Habiendo caracterizado esta red, interesa ahora medir el grado de coordinación que existe entre las organizaciones, así como su tendencia a la consecución de consensos o, por el contrario, a acatar decisiones tomadas verticalmente por alguna instancia en particular. Para ello, se construyó una matriz interorganizacional, cuyos resultados posibilitan el planteamiento de tres arenas de gestión, la *Arena del diseño institucional*, la *Arena regulatoria* y la *Arena de la decisión*, planteadas para distintos momentos de la política de saneamiento, con el fin de observar cómo se reconfiguran las relaciones entre los actores según los intereses que se encuentren en juego.

### ***III. Las relaciones adyacentes a la prestación del servicio***

#### *Mapa de actores*

Por lo observado hasta el momento, se trata de un escenario de gestión compuesto por una multiplicidad de procesos que confrontan proyectos e intereses, articulando recursos y esfuerzos al tiempo que demandan mecanismos de construcción de consensos para poner en práctica un sistema de derechos de propiedad complejo y en ocasiones poco claro, a la vez que median el conflicto entre los distintos agentes interrelacionados alrededor de una polí-

tica o programa específico.

La comprensión de esta estructura de gestión como un sistema en funcionamiento basado en el desarrollo de mecanismos de cooperación y coordinación orientados a la consecución de objetivos determinados, sólo es posible a la luz de una descripción y análisis detallados sobre la red de relaciones del sistema de gestión *tal y como es*, tratando de explicar los “*cómos*” y los *porqués* de la actuación de los distintos actores dentro del sistema.

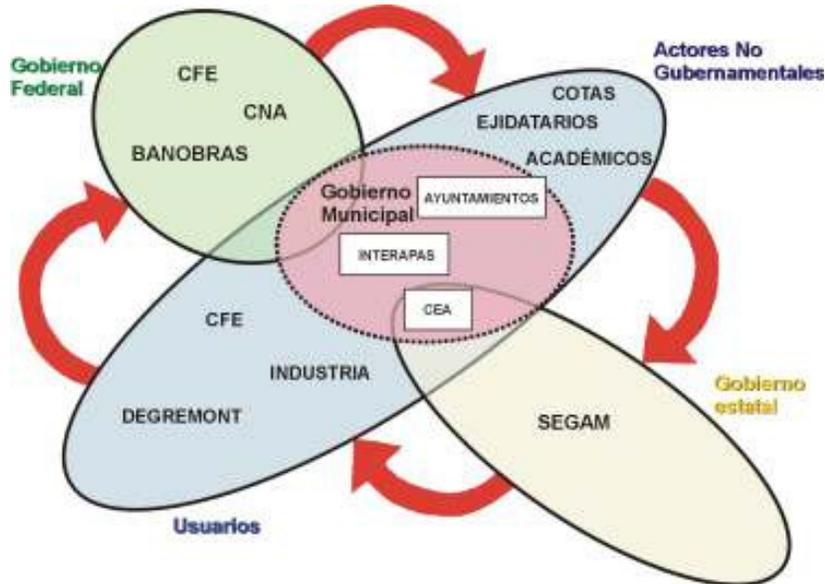
Una herramienta útil para facilitar este proceso analítico, parte del hecho de considerar el diseño del proyecto de Tanque Tenorio como una política pública desarrollada en forma de una red compleja de organizaciones públicas y privadas, aceptando que dicha red en su conjunto fija límites importantes a la capacidad de gobierno de la administración local. En términos generales, una red puede describirse como “...patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes que se forman alrededor de problemas políticos o grupos de recursos cuya información, mantenimiento y cambio es obra de una serie de juegos [...] La red de políticas es el contexto más o menos estable dentro del cual se desarrollan juegos independientes sobre decisiones políticas” (Klijn, Koppenian y Katrien, 1996: 3).

A su vez, un prerrequisito importante para que estas relaciones entre actores surjan y sigan existiendo es la dependencia, base sobre la cual los actores interactúan, estableciendo un patrón de intercambios consecutivo. Bajo el esquema de relaciones intergubernamentales, la serie continua de negociaciones al interior de la red crea y perpetúa un cierto equilibrio de recursos como legitimidad, conocimiento e información.

En la siguiente ilustración se ejemplifica gráficamente cómo el establecimiento de una red de relaciones intergubernamentales entre las distintas organizaciones de gobierno involucradas, acompañada de la incorporación de actores privados y grupos sociales organizados alrededor de un interés específico, supera desde su definición misma cualquier esquema jerárquico cuando lo que interesa es la capacidad de coordinación y negociación entre todos los actores involucrados. Recordemos que si bien existen facultades expresas para la CNA como instancia normativa tanto de los derechos de propiedad como de la clasificación y uso de las aguas, y que a pesar de que la mayor parte del financiamiento proviene del sector privado y del nivel federal de gobierno, es en el ámbito del gobierno local (estatal y municipal) en el que se desarrolla el proceso de toma de decisión, que definirá finalmente cuál será el resultado o producto político que se obtendrá en dicha red.

Este rasgo distintivo da razones para colocar en el centro del entramado a dos organizaciones específicas: la Comisión Estatal del Agua y el Organismo Operador INTERAPAS; ambas *gerentes* de la red de relaciones de coordinación y negociación del proyecto Tenorio en dos distintos momentos, que se definirán y explicarán más adelante.

Ilustración I. Entorno de la gestión del Tanque Tenorio



Lo que se ilustra es precisamente un sistema de gestión dinámico, con flujos “desordenados” de intercambio de recursos, semejante al que se articula durante el ciclo de una política real. Este rotundo rompimiento de esquemas verticales da cuenta de nuevos mecanismos de gestión en los que resulta complicado hacer inferencias acerca del resultado final, puesto que dependerá ya no de acatar una decisión dictada “desde arriba”, sino de los niveles de negociación e intercambio que los actores de la red alcancen, producto sin duda atribuible a la capacidad coordinadora del gerente de dicha red.

Tal planteamiento impone dos retos importantes: el primero, establecer los niveles de coordinación alcanzados al interior de la red, y el segundo, la descripción misma de las relaciones que tanto el gerente como el resto de las organizaciones mantienen entre sí, apuntando qué es lo que cada actor aporta a la red y qué es lo que recibe a cambio, con el fin de observar su capacidad de influencia en la forma en la que esta red negocia el intercambio de recursos y se traduce en un producto acabado de política pública. Para ello, a continuación se presentan los resultados obtenidos de la elaboración de una matriz de coordinación interinstitucional en la que se intentó medir la tendencia a la coordinación y negociación, más que la adopción de una decisión elaborada por una sola instancia, así como el grado de coordinación que predominaba en las acciones de las distintas organizaciones.

Los niveles de coordinación se encuentran representados en forma de una escala de grises, aludiendo al tipo de involucramiento de distintos actores; cada nivel se divide en formas de participación, que les ha sido asignado

un valor que va del 1 al 9. Los valores más bajos aluden a formas de participación de baja escala, es decir, que los actores sólo son participantes de las decisiones y negociaciones que otros adoptan, llevando a cabo muy pocas acciones de coordinación. Los valores más altos denotan una participación impositiva dentro de la red, que tampoco se centra en labores de coordinación, pero cuenta con capacidad para influir en la actuación de los demás actores. A diferencia de los dos anteriores, los niveles medios corresponden a aquellos actores que fungen como coordinadores de las interacciones que se suscitan, negociando y articulando la participación de todos.

Ilustración II Niveles de Coordinación Interinstitucional

NIVELES DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL				
	NIVEL	DESCRIPCIÓN	ORGANIZACIÓN	
NEGOCIACIÓN	PARTICIPACIÓN			
	1	Apoyo	Operativo, financiero, técnico	SEGAM, BANOBRAS
	2	Participación	Involucramiento en la parte técnica	CFE, DEGREMONT Ejidatarios
	3	Inicio de la negociación	Función de articulación	
COORDINACIÓN	COORDINACIÓN			
	4	Evitar divergencias	Encauzamiento de la negociación, canalización de información	INTERPAS
	5	Búsqueda de acuerdos	A alcanza este nivel cuando existe una relación fluida entre 2 organizaciones	CEA
	6	Arbitraje de conflictos	Coordinación de las negociaciones -empuje- La función en este nivel consiste en crear un abanico de opciones y tomarlas a una 2ª instancia negociadora, tienen una función de <b>enlace</b> .	CEA
DECISIÓN	DECISIÓN - DIRECCIÓN (CONFLICTOS FUNDAMENTALES)			
	7	Establecimiento de límites de negociación	Decisiones intermedias	CNA
	8	Establecimiento de prioridades globales	Liderazgo en fijación de prioridades gubernamentales	
	9	Estrategia gubernamental	Toma de decisiones estratégicas autoritarias para ser ejecutadas por las organizaciones	

Los valores que van de 4 a 6 indican por tanto una función de coordinación, en la que la consecución de acuerdos se considera una línea de acción estratégica. En este caso, las dos organizaciones que tienden a realizar mayor labor de coordinación son las que se encuentran situadas en el centro del mapa, que son el organismo operador y la CEA, aunque como se puede ver en los datos, la CEA se encuentra más cercana a la función de búsqueda de acuerdos, lo que en un principio constata la afirmación de que es la CEA la que funge como gerente de la red alrededor del proyecto Tenorio.

MATRIZ DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL											
	CEA	CNA	INTERAP	CFE	SEGAM	Ejidatarios	DEGRE-MONT	BAN-OBRAS	Gob. Edo.	Ayunt	Promedio
CEA	-	4	7	6	5	7	5	5	5	-	5,5
CNA	8	-	8	7	9	9	1	9	-	-	7,28
INTERAPAS	4	4	0-	1	5	6	7	2	-	-	4
CFE	1	4	2	-	1	3	1	2	-	-	2
SEGAM	2	3	1	-	-	-	-	-	-	-	0,85
Ejidatarios	7	0	2	1	-	-	2	-	-	-	1,71
DEGREMONT	5	1	1	4	-	7	-	2	-	-	2,71
BANOBRAS	3	0	2	2	-	-	2	-	-	-	1,23
Gobierno del Estado	9	0	0	-	-	-	-	-	-	-	0
Ayuntamientos	0	0	8	-	-	-	-	-	-	-	0

De los resultados obtenidos, podemos observar también que alrededor de esta red no existe ninguna organización que pueda imponer una estrategia de gobierno de manera autoritaria. Incluso la CNA, que por ser una institución normativa es en muchos sentidos quien establece los límites de la negociación y las prioridades globales, obtuvo un promedio de 7.28; lo que la ubica a un nivel de decisiones intermedias.

Este escenario de correlación de fuerzas posibilitó a la CEA el ejercicio de un gran poder de convocatoria de actores como la CFE y las empresas que participaron en la licitación, pues para estos actores representaba un incentivo contar con cierto margen de libertad en las negociaciones. No obstante, este mismo margen de acción libre de coerción para los licitantes y la CFE, propició a su vez la aparente omisión de una de las variables más importantes: los ejidatarios, cuyo poder de canalizar u obstaculizar la construcción de consensos fue, a mi juicio, un tanto subestimado por la CEA, lo que trajo como consecuencia una respuesta reactiva por parte de algunos líderes de distintas asociaciones ejidales.

Esta es la razón por la que se han establecido tres arenas de negociación alrededor de este proyecto: una que se ubica a partir de las negociaciones de la CEA con las empresas particulares y la CFE, que involucraba al INTERAPAS para la sucesión de derechos del manejo del agua y cuyo desarrollo fue del total conocimiento y aprobación por parte de la CNA. Otra en la que aparece ya incluida la figura de los ejidatarios como una variable que obstaculiza la consecución de acuerdos, arena en la que además se considera ahora al INTERAPAS como el gerente de la red al fungir como interlocutor en las negociaciones entre los distintos actores participantes en la primera arena y el grupo de ejidatarios que pelea por los derechos de uso de las aguas

residuales; y una tercera arena en la que se incorpora la figura de la junta de gobierno del INTERAPAS como un actor determinante en el resultado del proyecto Tenorio ante el eventual caso de que no se lograra llegar a ningún tipo de acuerdo con los ejidatarios.

Cabe mencionar que lo que esta escala intenta medir no son sino los niveles de coordinación entre los distintos actores, así como establecer qué organización realiza mayores labores de gestión. Esto trae como resultado ineludible el hecho de que a pesar de que existen actores cuya aportación a la red fue vía recursos financieros –como BANOBRAS y el Comité Técnico de FINFRA–, resultando de este modo actores imprescindibles para el desarrollo del proyecto, no resulten tan relevantes cuando lo que se trata de establecer son las capacidades ejercidas para coordinar actores, acciones y recursos.

#### ***IV. Arenas de política***

##### *a) Las relaciones intergubernamentales alrededor del Tanque Tenorio: La arena del diseño institucional*

En esta primera arena se ubica el diseño del proyecto, involucrando toda la serie de arreglos formales para dotarlo de un marco legal confiable, que proporcionara certidumbre a todos los actores involucrados. Aquí lo esencial son los mecanismos formales de vinculación entre las organizaciones, más que las organizaciones en sí mismas. La certeza de contar con un marco legal bien definido parte del reconocimiento de que las instituciones<sup>9</sup> son necesarias debido a su capacidad de crear vínculos permanentes entre los diversos niveles gobierno. Este lazo institucional a menudo se transforma en “facultades concurrentes” o “jurisdicción fragmentada” es decir, situaciones en las que las jurisdicciones de organizaciones que ocupan distintos niveles se empalman en mayor o menor grado.

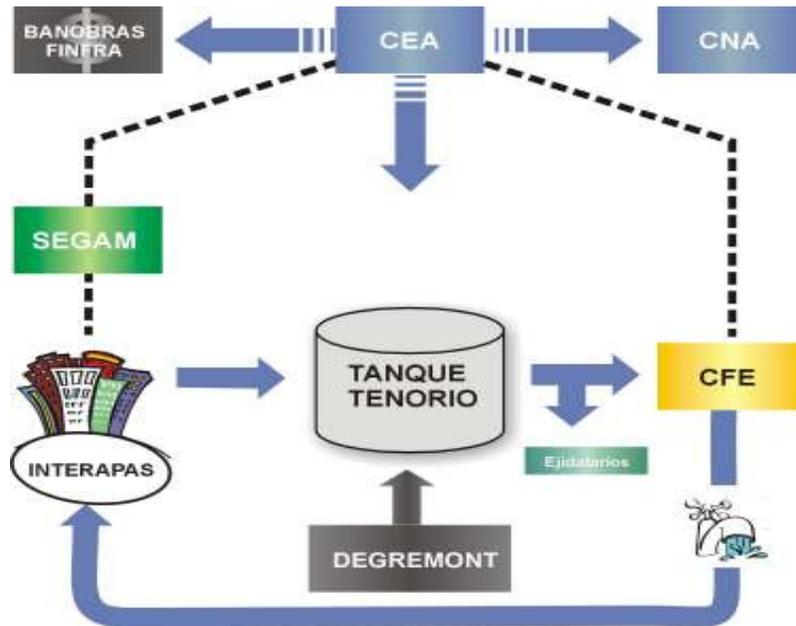
Lo que se pretende en esta primera arena es mostrar cómo la CEA logró articular toda la red de intercambio de información y recursos para crear el marco institucional del proyecto Tanque Tenorio, interactuando con cada uno de los actores de manera distinta.

En la figura siguiente se puede observar que en esta primera arena se plantea un esquema diseñado como un ciclo continuo, en el que el INTERAPAS opera la red municipal de agua monitoreando las descargas que se entregarán al tanque, Degremont las recibe y les da tratamiento para posteriormente venderle una parte a la CFE y la otra destinarla a los agricultores; contribuyendo con ello a la recarga del acuífero del que INTERAPAS extrae el agua limpia para suministrar a los municipios el agua potable que se transformará nuevamente en agua residual después de su uso.

---

<sup>9</sup> En este caso se alude a las instituciones como las reglas formales que regulan el intercambio entre las organizaciones.

Ilustración III. Arena del diseño institucional del sistema de RIG de Tanque Tenorio



En la parte superior del esquema se ubican las dos organizaciones de índole federal, a saber, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y la Comisión Nacional de Agua (CNA), cuya aportación dota al proyecto de recursos financieros y de un marco legal apropiado. Esta función provisora del gobierno federal la sitúa en el primer plano de la red, pues ambas aportaciones posibilitaron las articulaciones posteriores de los recursos entre las demás organizaciones. Para conseguir el crédito con BANOBRAS, la CEA precisó de la colaboración del INTERAPAS con el objeto de que el organismo operador cediera a la comisión la concesión de las aguas residuales y poder así decidir sobre su reuso y contar con las atribuciones necesarias para poder acceder al beneficio crediticio que otorgó BANOBRAS.

A su vez, la Secretaría de Gestión del Medio Ambiente (SEGAM) apoyó con estudios sobre impacto ambiental y condiciones del suelo que le permitieron a la CEA presentar un proyecto convincente ante CNA. Por otro lado, a pesar de que el proceso de negociación con la CFE fue un poco más complicado, para marzo del 2003 ya existía un contrato de compra en el que la Comisión Federal se comprometió a comprar 450 l/s y a no extraer más agua de sus pozos.

El incentivo de la CEA para articular todo este sistema de gestión intergubernamental parte, como se ha mencionado, de la necesidad de conocer y explotar todo el abanico de posibilidades para la obtención de infraes-

estructura disponibles en el mercado. El discurso que premia en la negociación con cada uno de los actores versa sobre el carácter fácilmente perceptible de los beneficios de la planta en materia de saneamiento del ambiente y recuperación de acuíferos, de mejoras en salud y del *impacto positivo al campo*, al que "...destinarán un porcentaje de producto equivalente a los 600 l/s para el riego de cierto tipo de cultivos [...] es importante no perder de vista que la función del gobierno es entregar beneficio social a la población, por eso se les devolverá su agua a los agricultores, pero con un cierto tratamiento, lo cual de alguna manera les permitirá el manejo de cierto tipo de cultivos de un mayor nivel agregado, para que las utilidades en su trabajo se incrementen."<sup>10</sup>

Pero es precisamente en este punto en el que la arena del diseño institucional agota su potencial explicativo, pues hasta este punto, la negociación se ha mantenido al nivel de organizaciones gubernamentales e iniciativa privada, a través de la consecución de acuerdos; pero al tratar de incorporar la variable social, a través de la contemplación de los ejidatarios como potenciales beneficiarios del agua tratada, el análisis de esta arena, a partir del diseño institucional formal se torna insuficiente, porque no explica la forma en la que las decisiones públicas pueden afectar y ser afectadas por decisiones de terceros.

Como hemos apuntado, las políticas son el resultado de interacciones de los actores en los juegos, y los resultados políticos son medidas o productos políticos que se producen en ellos. Por esta razón, debemos ahora analizar una segunda arena, que describe cómo se establecen las interacciones en la práctica, partiendo del supuesto sostenido en el enfoque de las RIG acerca de que el intercambio informal ayuda a establecer las comunicaciones más formales y permite que organizaciones de naturaleza distinta al gobierno implementen o modifiquen las decisiones tomadas por organizaciones que en un esquema tradicional se ubicarían en el nivel más alto en la jerarquía.

Esta segunda arena nos ayudará a constatar la manera en que antiguos modelos jerárquicos de estratificación institucional están siendo reemplazados por una imagen más compleja de las relaciones intergubernamentales, caracterizadas por la interacción directa de las autoridades nacionales y locales (Peters y Pierre 2002: 429), aunadas a la incorporación de actores no gubernamentales. De manera concomitante, lo que hace eficientes los intercambios informales es que están integrados en un marco regulatorio, importante para definir el tipo de escenario y las condiciones en las que los distintos actores desarrollarán sus estrategias de interacción, pues la incertidumbre es una característica intrínseca de las redes de políticas, lo que significa que los actores deben contar con mecanismos mínimos de certeza que les permitan ajustar sus estrategias al comportamiento de los otros actores durante el curso del juego y que adquieran conocimientos sobre la factibilidad de sus objetivos.

---

<sup>10</sup> Funcionario de la CEA, entrevista del 26 de marzo de 2003, CEA, San Luis Potosí.

*a) Arena regulatoria: La resolución del conflicto*

Esta arena versa sobre aquellas consecuencias que escapan de los linderos tradicionales y que los marcos regulatorios no alcanzan a prever. No obstante, es evidencia también de que si bien los sistemas informales de relación entre diversos actores resultan atractivos en muchos sentidos, corren el riesgo de que el resultado sea un producto político altamente sensible a la incorporación de un actor que no fue tomado en cuenta en el diseño institucional, puesto que los procesos de negociación bien pueden esconder una cantidad considerable de poder, que no únicamente reside en la cantidad de recursos que un actor posea, sino en el grado de influencia para redefinir la agenda de los debates.

Lo que se observa en este segundo escenario es una confluencia de actores peleando por un mismo recurso, en el mismo espacio y corte del tiempo, por lo que es pertinente ampliar la herramienta analítica buscando nuevas formas de explicar las relaciones intergubernamentales en una situación que confronta distintos actores e intereses compitiendo por el aprovechamiento del mismo insumo, que en este caso es el agua residual que alimentará al tanque (Ilustración IV).

Ilustración IV. Arena Regulatoria: La resolución de conflictos



En este sentido, el enfoque intergubernamental sigue siendo válido, pero vale la pena destacar que ya no sólo se trata de un fenómeno de cooperación y coordinación, sino de arbitraje y conflicto entre dos bloques organizados cada uno de ellos alrededor de sus relaciones tangenciales y sus actitudes compartidas. El primero de esos bloques es el Tanque Tenorio como un actor en sí mismo, que engloba la red de relaciones articulada en la arena del diseño y resume los intereses tanto de los actores de los tres órdenes de gobierno, como de la empresa concesionaria y el cliente potencial del producto, que es la CFE.

El segundo bloque se conforma por todas aquellas asociaciones ejidales amparadas por el decreto presidencial que las señala como las usuarias legítimas del agua que recorre los colectores conectados al tanque. La inconformidad de los ejidatarios fue una constante desde que se diseñó el proyecto,

modulándose o incrementándose con el paso de las administraciones municipales, pues se presume que el asunto se encuentra sumamente politizado y no ha sido fácil resarcirse de vicios añejos, como el clientelismo político o la manipulación por parte de algunos líderes sociales.

Uno de los motivos de inconformidad de los ejidatarios, a pesar de que en el diseño institucional se ha acordado abastecerlos con agua tratada, es que dentro de un tiempo cada ejido deberá empezar a pagarle a la concesionaria por el uso del agua gris, pues de otro modo, para la empresa no resultaría costeable darle tratamiento a esa porción de agua. No obstante, el punto álgido en este aspecto se refiere a la situación de los ejidatarios de Milpillars, cuyo líder, el señor Margarito Sánchez, ha realizado distintas movilizaciones (plantones afuera del Palacio de Gobierno estatal, del Ayuntamiento, de la Cámara de Diputados e incluso bloqueo de plantas) cambiando sus demandas según el momento político, imposibilitando la consecución de acuerdos con arreglo a fines.

Algunas de las asociaciones ejidales que se benefician del decreto han desarrollado un negocio bastante rentable con el monopolio que hacen de esta agua, acaparándola y vendiéndola después a otras asociaciones ejidales que no tienen acceso directo a los colectores. Con la construcción de la planta tratadora, los colectores serán entubados y el único destino de esas aguas será el tanque, en donde se tratarán y posteriormente se les devolverán unos 600 l/s aproximadamente, los cuales se repartirán en los ejidos de manera rotativa, rompiendo con ello el monopolio de las asociaciones ejidales cercanas a los colectores e impidiendo así que sigan desarrollándose cotas de poder para los líderes de estas asociaciones, quienes son, en última instancia, los principales beneficiados de la venta ilegal y, por ende, los principales interesados en obstaculizar el desarrollo de las negociaciones<sup>11</sup>.

Lo anterior sugiere que la estructura de poder característica de una política de este tipo es inestable, dado que las coaliciones se forman alrededor de intereses compartidos y se modifican a medida que cambian los intereses o emergen conflictos alrededor de ellos. Así, a pesar de la exitosa terminación de la fase de diseño del proyecto, los avances para su desarrollo se han dado a marchas forzadas, debido principalmente a este conflicto social que se ha gestado con los ejidatarios, a partir de su omisión en el proceso de negociación de la arena de diseño. Por lo cual, la eventual coalición no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas aquí. El liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, modificando la distribución de los recursos.

La modificación en la distribución de los recursos afectará en consecuencia los futuros juegos dentro de la red. En el momento en el que la red cambia como efecto resonante de un esquema de juego o intercambio afectado, nuestro esquema de análisis de RIG debe cambiar a uno más complejo, que contemple por un lado, las afectaciones de aquellos actores que resultan perdedores en el juego de intercambio, y por otro, el intercambio de recursos que van más allá de los flujos de información en los que se basan las RIG, y que

<sup>11</sup> Entrevista con funcionario de la CEA, SLP, 24 de Marzo de 2003.

pueden ser recursos desde facultades y estatus, hasta dinero.

Un enfoque interesante es el que se encuentra en el planteamiento de G. Peters y J. Pierre (2000) acerca de la *gobernanza en niveles múltiples*, cuyo desarrollo supera los alcances de este estudio, pero que en términos generales comprende un mayor número de actores que los modelos tradicionales de Relaciones Intergubernamentales. En esta gobernanza pueden participar actores públicos y no públicos<sup>12</sup>, ofreciendo cierto grado de coherencia política a la compleja red de instituciones, actores e intereses. La gobernanza denota un orden negociado, más que un orden definido por marcos legales formados. El denominador común de las distintas definiciones de gobernanza es que refieren al proceso mediante el cual las acciones y recursos públicos y privados son coordinados y se les da una dirección y un significado comunes, partiendo generalmente de escenarios de resolución de conflictos (Peters y Pierre 2000: 443).

En esta arena de negociación, la red tampoco se encuentra jerárquicamente controlada. Esta ausencia de autoridad afecta los comportamientos individuales, amalgamando una gran diversidad de caminos para la resolución de problemas, diversidad siempre en función de los actores que se enfrentan o se anudan en torno de cuestiones específicas y que amplían o recortan el margen de autonomía de la fuerza gubernamental y, en corolario, la aplicabilidad, naturaleza y extensión de la capacidad del gobierno. A primera vista parece difícil poder definir objetivos por otro medio que no sea la imposición, no obstante, la forma en la que se han entretreído los mecanismos de negociación en esta segunda arena, puede verse como una oportunidad de creciente dependencia mutua que dificulta la imposición unilateral del producto político, por lo que a pesar de tratarse de una estructura de poder pluralista, multipolar y sin duda inestable, es posible la consecución de consensos mediada por una instancia neutra con una capacidad negociadora mixta.

En esta arena de regulación, la CEA ha sido desplazada por el INTERAPAS como gerente de la red, puesto que si bien la CEA ha sido la encargada de llevar las negociaciones con los ejidatarios para que éstos accedan a donar una porción del agua que les toca, en realidad no tiene ningún producto que intercambiar con ellos. Es el INTERAPAS quien puede negociar con ellos ofreciendo el incentivo de mantener en buen estado los colectores de los que se suministra el agua para riego de los ejidos, por lo que en determinado momento, sería el organismo operador y no la Comisión Estatal del Agua el responsable directo ante cualquier desvío del flujo que realicen los ejidatarios.

*a) El organismo operador como gerente de la red: La arena de la decisión*

La relación con ambos bloques, tanto el de los ejidatarios, como el del entramado de relaciones adyacentes al tanque, posiciona al INTERAPAS en el

---

<sup>12</sup> El término "no públicos" abarca una gran variedad de actores a los que les interesa tomar parte en un proceso de gobernanza, como serían las empresas privadas, asociaciones voluntarias o grupos de interés organizados.

centro de la arena de resolución de conflictos, lo cual trae a colación a un nuevo e importante actor que redefinirá, una vez más, el producto político esperado en el diseño formal del proyecto. Este nuevo actor es la Junta de Gobierno, como el órgano decisorio más alto en el organismo, de cuya deliberación dependen todas las acciones importantes que el INTERAPAS realiza.

El involucramiento de la junta de gobierno en la definición del producto final permite plantear una tercera arena, que pone de relieve dos omisiones importantes en el diseño institucional del proyecto. En primer lugar, da cuenta de la no incorporación de los ejidatarios como usuarios reconocidos del agua negra, cuya coyuntura resultaba básica desde el diseño del proyecto e incluso en la elección del esquema de financiamiento, para facilitar y agilizar el proceso de construcción del tanque una vez concluido el proceso de licitación<sup>13</sup>. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, se encuentra la poca o nula vinculación que se tuvo con el Ayuntamiento de San Luis Potosí, pues si bien el responsable absoluto de la gestión integral del agua es el organismo INTERAPAS, es el gobierno local quien funge como agente ordenador de ese espacio que está siendo modificado por un proyecto cuya magnitud está generando resonancias en muchos aspectos relacionados con la transformación urbana que se vive en la zona.

A este respecto, habría que mencionar que precisamente estas dos variables “sueltas” en el diseño del proyecto Tenorio están provocando de manera conjunta un cambio importante en la proyección del desarrollo urbano. Del lado de los ejidatarios, la incertidumbre latente sobre la disponibilidad del agua para el riego de sus cultivos, ha propiciado la decisión de vender y fraccionar terrenos ejidales; del lado del gobierno municipal, su nula vinculación con el desarrollo del proyecto, aunado a una lógica de gestión regida por la aplicación de criterios técnicos, facilita el otorgamiento del cambio de uso de suelo, con lo que el Ayuntamiento también contribuye a este redireccionamiento en la tendencia de crecimiento de la mancha urbana.

Estos dos factores de alteración en la tendencia del crecimiento urbano han devenido en un cambio en sentido contrario a la proyección realizada por el INTERAPAS sobre la ampliación de la red de infraestructura para la prestación del servicio de agua potable y drenaje, orientada hacia la zona del municipio de Soledad y que ahora de forma paulatina se amplía en dirección al municipio de Villa de Reyes (Ver ilustración V).

---

<sup>13</sup> El proceso de licitación concluyó en el año 2001, mientras que la primera piedra que marca el inicio de construcción del tanque se colocó el día 30 de mayo del 2003. Si bien es cierto que entre el fin de la licitación y el inicio de la construcción existen procesos intermedios como la formalización jurídica de apertura de créditos o de prestación de servicios profesionales, también es cierto que parte de este desfase se debió a la enorme politización del problema con los ejidatarios, que prácticamente paralizaron los dos proyectos más importantes en materia de saneamiento en el municipio, a saber, el Sistema de Tratamiento Tangamanga II Norte, que se encontraba ya en funcionamiento, y el de Tanque Tenorio, que finalmente ha tenido que avanzar a marchas forzadas, aun a pesar de que no se ha logrado llegar a ningún acuerdo con ellos (Entrevista con funcionario de la CEA, S.L.P., marzo de 2003)

Ilustración V. Conurbación San Luis- Soledad- Cerro de San Pedro y localización del Tanque Tenorio



FUENTE: Comisión Estatal del Agua (2002).

Este hecho conduce a tomar en cuenta también a los Ayuntamientos tanto de Soledad como de Villa de Reyes como actores decisivos dentro de la red, tratando de indagar sobre sus criterios de actuación como miembros de la Junta de Gobierno del INTERAPAS y, por tanto, como decisores potenciales sobre el producto final del proyecto.

En un ejercicio de caracterización del mecanismo de gestión que existe en cada uno de estos municipios, es factible señalar los rasgos atribuibles a cada uno de los gobiernos locales que conforman la conurbanización de San Luis, Soledad y Cerro de San Pedro de acuerdo con dos criterios: el primero, es la caracterización del entorno de la gestión de la zona conurbada, basada en los mismos criterios de la tipología de Peter Ward (1998) en el que tratan de proyectarse la racionalidad técnica y las relaciones entre partido y gobierno como continuos sobre dos ejes, a partir de los cuales se obtienen cuatro grandes tipos de ejercicio del poder, que si bien son tipos ideales, constituyen un método interesante de caracterización para la estructura de gestión de la zona.

Los aspectos específicos que se tomaron en cuenta como indicadores de la relación y superposición entre partido y gobierno fueron los siguientes<sup>14</sup>:

<sup>14</sup> Los aspectos considerados a manera de indicadores, tanto de tendencias al partidismo, como de aplicación de criterios técnicos, se tomaron principalmente de la información obtenida en las entrevistas con funcionarios, así como de los informes de gobierno municipales, aclarando al lector que la construcción de esta tipología responde únicamente a un ejercicio de caracterización de la gestión del municipio.

- Contexto del programa de gobierno, tratando de indagar si fue el alcalde o el partido quien estableció las prioridades del gobierno en cada una de las administraciones.
- Cómo se llevó a cabo la designación de los funcionarios del gobierno, tratando de indagar si las designaciones correspondían a lealtades políticas o, por el contrario, se habían hecho de acuerdo a la experiencia técnica.

En cuanto a los aspectos considerados como indicadores de criterios tecnocráticos, tenemos:

- Descripción y señalización de las zonas que habían resultado privilegiadas con la ampliación de cobertura de servicios o con inversiones en infraestructura, tratando de ver si existía o no algún tipo de relación entre las preferencias electorales de las zonas y el partido en el gobierno; es decir, si las acciones u omisiones del gobierno podían interpretarse como castigos por oposición o premios por votos a favor.
- Nivel socioeconómico de las zonas favorecidas, con el fin de observar si el territorio favorecido con un mayor equipamiento coincidía con aquel habitado por los estratos socioeconómicos más bajos.

Ilustración VI. Tipología de la Zona Conurbada de San Luis Potosí

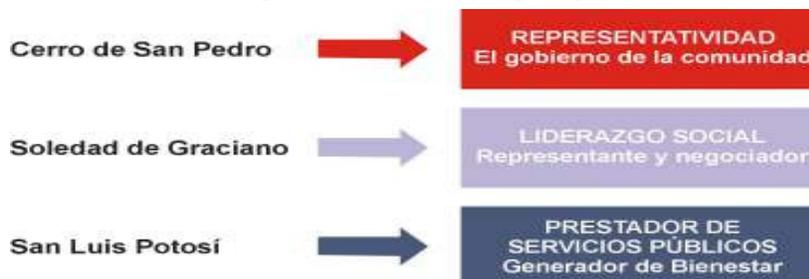


FUENTE: Elaboración propia con base los datos obtenidos en las entrevistas y a partir de P. Ward, 1998.

El segundo criterio consiste en relacionar cada uno de los municipios con los principios asociados al gobierno municipal establecidos por Kauffman (citado en Sosa, 1999: 57). Basándose en algunas de las características que

los funcionarios entrevistados del INTERAPAS le atribuyeron a los tres modelos de gestión de la zona se puede establecer lo siguiente:

Ilustración VII. Tipos de Gobierno según principios de Kauffman



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en las entrevistas.

A partir de estos elementos, se puede proyectar un escenario hipotético, en el que se trata de inferir cuál sería el criterio de decisión para cada uno de estos presidentes municipales, que operan con una racionalidad distinta que los lleva a priorizar ciertos elementos no sólo de manera distinta, sino yuxtapuesta.

Si se parte entonces del supuesto de que INTERAPAS tiene una mayor capacidad negociadora y un mayor potencial de articulación entre la CEA y los ejidatarios, es necesario detenerse a pensar en la forma en que la Junta de Gobierno decidiría el modo de proceder del organismo ante el eventual caso de que no se obtuviera ningún tipo de acuerdo con los ejidatarios y éstos simplemente decidieran desviar el curso de los colectores y seguir teniendo libre acceso a su agua. Como se indicó al inicio del trabajo, en la Junta de Gobierno participan los alcaldes de los municipios de la Zona Conurbada (ZCSLP). En consecuencia, y de acuerdo a las clasificaciones realizadas, se puede inferir que:

En el caso del municipio de San Luis Potosí, caracterizado por la fuerte aplicación de mecanismos tecnocráticos, en los que como objetivo primordial se muestra generar bienestar a través de la prestación de servicios, resulta muy posible que su prioridad sea mantener el nivel de eficiencia en los servicios prestados, aún a costa de no resolver el conflicto con los usos rurales que persisten en el municipio pues, al final de cuentas, al lograr ampliar la cobertura de saneamiento de las descargas municipales y a un tiempo fomentar el desarrollo urbano a través del otorgamiento del cambio de uso de suelo, estará cumpliendo con el objetivo planteado.

El caso del municipio de Soledad posiblemente sea el más difícil de interpretar, puesto que la descripción de la gestión del municipio lo coloca en un nivel intermedio de representante de las demandas de sus habitantes y de negociador ante otras instancias u órdenes de gobierno, pudiendo optar por

dos tipos de decisión según su esquema de prioridades; es decir, su forma de ponderar como estrategia de gobierno el liderazgo social, acompañado por una relación relativamente estrecha con el partido de procedencia, frente a la aplicación de criterios técnicos que privilegien la generación de bienestar para los habitantes del municipio, independientemente de sus preferencias electorales.

Si para el Presidente Municipal de Soledad predomina la necesidad de ser representante “hacia arriba” de las demandas sociales, probablemente otorgue mayor importancia a los aspectos de cohesión social, inclinándose por la búsqueda de acuerdos con las asociaciones ejidales; lo cual tendría mayor sentido si se piensa que, con base en una racionalidad técnica, este presidente considera conveniente la consolidación de la integración de la mancha urbana de San Luis con su municipio, proceso que se relaja con la urbanización de los ejidos, abriendo una nueva brecha de integración del municipio de San Luis hacia Villa de Reyes. Por el contrario, si debido a su aún fuerte vínculo con el partido, el presidente de Soledad decidiera actuar en concordancia con el presidente de San Luis y ser un “negociador hacia arriba” con miras a articular vínculos con actores gubernamentales de su mismo u otro orden, lo más probable es que se “alineará” con el presidente de San Luis y optará por decisiones radicales para con los ejidatarios.

Finalmente, para el presidente municipal de San Pedro, al cual se le atribuye un valor de representatividad y fuertes vínculos con la comunidad, combinado con una baja aplicación de criterios técnicos y una relativa cercanía con el partido en el poder, características todas asociadas a las particularidades sociodemográficas de su municipio, resulta muy probable inferir que su principal preocupación estará orientada hacia la articulación social al interior, es decir, a la búsqueda de mecanismos de construcción de consensos con los ejidatarios, ubicándose en un polo casi contrario al de la decisión potencial del presidente de San Luis.

Ante este planteamiento, cabría preguntarse qué es lo que realmente ha determinado las acciones del organismo operador, sopesando si la capacidad para resolver problemas y ofrecer resultados se ha vuelto un asunto prioritario por encima de la preocupación de abrir los espacios de decisión a la participación democrática o la rendición de cuentas; es decir, si la capacidad (¿o voluntad?) de resolver problemas prima sobre el interés por la cohesión y articulación social al interior del municipio y más aún, sobre la construcción de consensos con los otros municipios.

Los elementos expuestos en esta tercera parte nos permiten tener un bagaje aceptable de pistas sobre el establecimiento de un sistema de gestión alrededor de una política específica, basada en relaciones intergubernamentales que las definiciones jurídicas no contemplan y que determinan un producto distinto al que resultaría en estricto apego al diseño institucional de la política.

### **Conclusiones**

La existencia de un pacto federal le permite al Estado mexicano mantener una estructura formal con instancias de gobierno en coordinación y concurrencia, promoviendo ciertos mecanismos de descentralización que dotan a los gobiernos municipales de atribuciones constitucionales en tanto órdenes de gobierno autónomos que ejecutan el mandato ciudadano. La ejecución de este mandato imprime un sentido social a la acción pública y es entendida por muchos gobiernos como la principal fuente de legitimación de las decisiones públicas, dejando de lado otros ámbitos importantes de la administración como el de la evaluación o la promoción de "...nuevos mecanismos de gestión que promueven la eficacia o la eficiencia como valores propios de la práctica gubernamental" (Sosa, 1999: 60).

Así, vemos cómo en aras de la legitimación de las acciones realizadas en el ámbito de lo público se han desarrollado en el país diversos procesos de descentralización, que buscan potenciar las capacidades de actuación de los ayuntamientos a través del fortalecimiento de sus condiciones legales, financieras u organizativas (Cabrerero, 1999). Sin embargo, la observación de experiencias concretas de gestión en la formulación y aplicación de programas y políticas que se dimensionan en los espacios locales, da cuenta de que las realidades municipales no se agotan con las definiciones jurídicas de los problemas públicos, lo cual obliga a incorporar otro tipo de criterios que amplíen la comprensión del fenómeno municipal. Es así como en este estudio se ha analizado la forma en que mecanismos de ajuste paralelos a los jurídico-políticos se desarrollan en aras de mantener el diseño del mandato constitucional, pero buscando ofrecer a un tiempo, salidas a problemas específicos.

Esto implica considerar el fenómeno municipal a partir de criterios que generen una visión más amplia que rebase los linderos de las definiciones jurídicas, especialmente cuando se trata de realidades locales que responden a un tipo específico de articulación de grupos sociales y territorios enteros de carácter urbano o metropolitano, cuyos problemas de escasez de recursos de todo tipo, saturación y fragmentación social al interior obstaculizan, por un lado, experiencias de gestión eficaces y eficientes; yuxtaponiéndose, por otro, al proceso de fortalecimiento municipal que con la descentralización se busca detonar, al generar en ocasiones la incorporación casi natural de los gobiernos estatales en la agenda institucional de los municipios y la prevalencia de niveles de autonomía *frágil* en muchos de ellos.

El caso del sistema de tratamiento de aguas en San Luis Potosí es un buen ejemplo para ilustrar la conveniencia de desarrollar patrones de gestión que privilegien la suma de recursos, en los que lo importante no sea la reforma de las estructuras jurídico políticas, sino los mecanismos informales de intercambio de recursos entre las personas que ejecutan cotidianamente las funciones del gobierno.

El resultado obtenido por la CEA en la matriz de niveles de coordinación refuerza esta idea, confirmando la importancia de considerar a las RIG y la GIG

como pautas concretas para entender en qué medida es posible ajustar los mecanismos de gestión, a manera de promover el intercambio de recursos y la articulación de metas, con el objetivo de que las personas que operan las estructuras del gobierno tengan un cumplimiento más acabado de su función jurídica. Al mismo tiempo, esta diferenciación social y económica creciente, acorde al grado de urbanización, hace de la ciudad el escenario propicio para el desarrollo de estrategias de gestión innovadoras por parte de sus gobiernos locales, sobre todo en los últimos años, por lo que a partir de esta observación particular, se refuerza la idea de que es el grado de urbanización lo que verdaderamente afecta las capacidades y proyección de los gobiernos locales en un régimen federal.

A la luz de la descripción que se ha hecho de la gestión del proyecto Tanque Tenorio, se puede apuntar como resultado que los intercambios que han surgido no están constreñidos por acuerdos o reglas formales, aunque inevitablemente pueden tropezar con barreras y límites propios de la estructura del marco legal. Una de ellas se ubica en la etapa del diseño institucional del proyecto, en la que como resultado de todo un proceso de reformas para potenciar las capacidades institucionales de las organizaciones del gobierno local, se dio un organismo operador fortalecido, con atribuciones jurídicas para hacerse cargo de la toma de decisiones en materia de reuso de aguas municipales, pero supeditado, por un lado, a rendir cuentas a la CNA por infiltrar y descargar agua en cuerpos receptores de propiedad nacional, y por otro, a *devolver* literalmente los derechos de administración de las aguas a un órgano del gobierno estatal –la CEA–, para poder garantizar solvencia y acceder así a los fondos federales proporcionados por BANOBRAS.

Esta consideración devela que si bien la dimensión institucional sigue siendo crucial, pues son las instituciones las que definen los vínculos entre los distintos niveles de gobierno al configurar y constreñir la acción política (Vergara, 1997), lo observado en esta etapa de diseño del proyecto es un sistema de relaciones intergubernamentales en su versión más acabada, pues a la par del desarrollo de un marco legal confiable, la CEA se dedicó a fomentar verdaderos intercambios de información y puntos de vista, conciliando criterios distintos entre las personas que integran las organizaciones participantes. En este sentido, lo observado en el trabajo de campo es que para los funcionarios de esta organización es más importante el actor individual que la organización que representa, refiriendo siempre al presidente municipal “x” o al director de saneamiento “y” y muy pocas veces al ayuntamiento o al INTERAPAS. Caso contrario se observó en organizaciones del gobierno federal como la CNA, cuyo mecanismo de interacción se limita a vigilar el cumplimiento de la norma de modo impersonal, concediendo que para ellos, “lo suscrito en la norma es suficiente”<sup>15</sup>.

Esto lleva a considerar que los actores que se encuentren operando bajo la lógica de aquél que se encuentra más interesado o directamente involucrado o afectado por las acciones u omisiones de un segundo, buscarán desarrollar

<sup>15</sup> Entrevista con el Ing. José Luis Martín del Campo, secretario técnico de la CNA, San Luis Potosí. Marzo 28, 2003.

relaciones más estrechas que le permitan de algún modo ser participe y supervisor de las acciones, en este caso, del gobierno local. Se aprecia también que un sistema de gestión en evolución constante necesita sustentarse en negociaciones, más que en ciertas bases del poder formal y constitucional, cuyo diseño final aún no está acabado.

Se describe así un proceso de política pública menos determinado que en un sistema de subordinación jerárquica, pero que posibilita la flexibilización de las distintas fases de planeación por las que ha atravesado el proyecto, adaptándolas a un sistema en funcionamiento con flujos de información y acción permanentes. Lo trascendente dentro de este sistema de planeación es en realidad el sistema en su conjunto, destacando la importancia de los procesos en sí mismos más que el producto terminado del proyecto. Dado que en la primera etapa los flujos de intercambio de información funcionaron relativamente bien, las negociaciones y las redes –no las normas u otros marcos legales– representaron el rasgo distintivo de las relaciones intergubernamentales, aunado a que el orden lógico que debieran tener los diversos escalones institucionales no estaba definido de antemano.

No obstante, si bien se dieron otro tipo de intercambios de recursos como dinero –en el caso de BANOBRAS o Degremont– certezas legales –CNA– atribuciones –INTERAPAS– etcétera; hablar del establecimiento de un sistema más acabado que pudiera parecerse a un modelo de gestión intergubernamental, precisaría de una verdadera integración entre programas y estructuras de gestión capaces de alterar las formas cotidianas de operación de las organizaciones. Esto aún no es apreciable en el proyecto analizado en estas páginas.

El paso de un esquema de RIG a uno más acabado de GIG sólo es posible en la medida en que los intercambios entre los actores se vuelvan un evento reiterado de integración de recursos y diseño conjunto de metas. Es decir, hacer de la gestión un sistema en el que la jerarquía es casi del todo sustituida por la división del trabajo, las facultades y la jurisdicción de los procesos de integración, en gran medida autoregulatorios, de los diferentes escalafones de gobierno (Peters y Pierre, 2002: 435). Así pues, resultaría más pertinente hablar de una división del trabajo entre organizaciones que de una jerarquía, preguntándose cuál es el vínculo entre ellas o su capacidad de coordinación.

Con el planteamiento hecho respecto a la segunda arena se puede añadir que los actores tienen numerosos vínculos con estructuras apenas jerárquicas entre sí, además, se trata de acuerdos negociados en los que la posibilidad de prever los resultados es poca o nula. Dichas estructuras pueden ser autoreferenciales y resistirse al intento de ponerles un orden, ya sea desde dentro o desde fuera. Esto comprueba que las decisiones públicas son incapaces de prever todos los efectos que generan, por lo que a pesar de que en la primera arena se podía hablar de un esquema de cooperación, en donde se intercambia información a la vez que se comprometen, en menor medida y de manera voluntaria, recursos de otra índole e incluso se participa de manera activa en la fijación de metas, existen externalidades negativas que afectan el

funcionamiento de la red.

En este sentido, el enfoque de las relaciones y la gestión intergubernamental es deficiente al no contemplar las afectaciones de los demás actores cuando uno de ellos no presenta actitudes de cooperación con el resto y, por el contrario, la negociación se transforma en una verdadera competencia por la obtención de un recurso de interés común.

La reconfiguración de las formas institucionales de gestión municipal altera o modifica los patrones formales propiciando, por un lado, el debilitamiento de las bases tradicionales de autoridad política en el gobierno local, basadas en el funcionamiento de un sistema vertical determinado por un marco legal específico. Por otro, suscitan la emergencia de mecanismos innovadores en la gestión basados en la incorporación gradual de nuevos actores en la planeación de proyectos, lo cual aumenta el grado de complejidad de los intercambios y obliga a las distintas organizaciones a cuestionarse el sentido de sus rutas de acción, al provocarles la oportunidad de inferir sobre las alternativas asequibles para la consecución de sus objetivos y considerar sus puntos débiles y fuertes de manera paralela a las oportunidades de su entorno.

Lo planteado en la tercera arena permite además explorar las formas en las que el sistema local de la administración pública está reestructurando los puntos de contacto y comunicación con su sociedad, obligándose a apoyar su capacidad de gestión en la negociación de intereses más generales, que rebasan las barreras de la particularidad y se incrustan en una gestión de intereses incluso regionales. En éstos, la consecución de acuerdos sólo se plantea posible a partir del desarrollo de mecanismos de generación de consensos e incorporación de valores incluso contrapuestos a la lógica propia de actuación.

Por lo observado en las tres arenas, la negociación informal ha llegado a ser al menos tan importante como el diseño institucional formal del proyecto. Una conclusión lógica de todo esto es que cuando un actor gubernamental trata de regular procesos políticos, es preciso que tenga en cuenta las características y racionalidades de cada uno de los actores, tratando de inferir cuales son los intereses inmiscuidos en la red de intercambios.

Al final de cuentas, el factor determinante de los resultados es la capacidad de negociación y el grado de coordinación al interior de dicha red, más que las leyes y los arreglos estructurales formales (Vergara, 2003). La idea central es que los actores, los espacios y las organizaciones no están jerárquicamente ordenados, sino que poseen una relación más compleja y contextualmente definida.

Por último, convendría señalar que los mecanismos innovadores como tal se encuentran ya definidos en los procesos de gestión local, sin embargo, se trata de encontrar formas de hacerlos eficaces, pues las reformas inherentes al proceso de descentralización que buscan reforzar los espacios de autonomía municipal han dejado algunos cabos sueltos, que pasan por alto la necesidad

*Esthela Irene Sotelo Núñez*

---

de que el aumento en las atribuciones de los gobiernos municipales vaya aparejado de una voluntad de cambio consistente con la forma de desarrollar mecanismos innovadores en la gestión, guiados por principios de eficiencia y eficacia en el manejo de recursos, pero lo suficientemente abiertos y flexibles para adaptarse a los cambios que se suscitan en su entorno.

#### **IV. Formas alternativas de articulación sociedad-gobierno en la gestión del agua: el caso de la Delegación Iztapalapa\***

*Mónica Landaverde<sup>1</sup>*

##### **Introducción**

El trabajo de investigación del que proviene este capítulo tuvo como propósito el estudio de la gestión hidráulica emprendida por el gobierno de la Delegación Iztapalapa del Distrito Federal, específicamente en el proceso de distribución del recurso a la población. La gestión hidráulica ha sido estudiada, en general, para el caso del Valle de México; sin embargo, no se ha profundizado en casos a nivel de los municipios metropolitanos o de las delegaciones políticas. Por ello, esta investigación se enmarca territorialmente en la delegación más poblada del Distrito Federal y que además se ve gravemente afectada por la distribución desigual del recurso. La gestión hidráulica local se estudia en el contexto de las relaciones que se llegan a establecer entre los tres niveles de gobierno, así como entre las instancias que se involucran en el proceso de distribución de agua y forman parte del así llamado gobierno delegacional.

Cuando la distribución de agua potable no beneficia a toda la población de un lugar determinado, es normal que los grupos insatisfechos con el servicio reaccionen frente al trabajo de las instancias gubernamentales y busquen la satisfacción de sus demandas. La hipótesis que respalda el estudio plantea que la gestión hidráulica emprendida por el gobierno de la delegación Iztapalapa atenúa la distribución desigual del agua pero no la resuelve. La atenúa en el sentido de que las acciones implementadas buscan llevar agua a la población a partir de mecanismos diversos (tandeos y abastecimiento a través de camiones cisterna) que por lo menos contribuyen a que algunos sectores tengan agua aunque sea una vez por semana. Pero no la resuelve, ya que con esos mecanismos sigue habiendo sectores de la población que tienen agua las veinticuatro horas del día y sectores que la tienen sólo una vez por semana. Esta situación se debe, en parte, a que la desarticulación de una política hidráulica y la escasez del recurso propician esquemas de corte clientelar en las acciones que el gobierno local define para enfrentar el abastecimiento de agua.

El capítulo se desarrolla en tres apartados. En el primero, denominado “*La gestión de un servicio público: conceptos básicos*”, se exponen los principa-

---

\* Síntesis del trabajo de investigación realizado para obtener el grado de Maestra en Estudios Urbanos por el Colegio de México. La autora agradece a los profesores-investigadores José Luis Lezama y Valentín Ibarra por el apoyo brindado durante el desarrollo de la investigación.

<sup>1</sup> Mónica Landaverde es Maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México y consultora independiente.

les conceptos que enmarcan el trabajo de investigación. En el segundo “*Desigualdad en el acceso al agua en Iztapalapa: construcción de la evidencia*”, con la información proporcionada por el gobierno local y por el XII Censo de Población y Vivienda 2000 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se caracteriza la forma que tiene lugar la distribución de agua para la Delegación Iztapalapa. Cabe mencionar que el análisis se centró en la información correspondiente a la distribución domiciliar del recurso, según lo reportado por las autoridades delegacionales. El tercer apartado, denominado “*Gestión hidráulica de la Delegación Iztapalapa en la distribución del servicio de agua potable*” es un esfuerzo por identificar el conjunto de relaciones intergubernamentales que tienen lugar en la distribución del recurso a la población, así como la relación que el gobierno local llega a establecer con la ciudadanía. Este último apartado es el resultado del análisis de entrevistas realizadas a cuatro funcionarios de la Delegación Iztapalapa involucrados en la distribución del agua potable, así como a un líder político y a una representante de la comunidad.

### **I. La gestión de un servicio público: conceptos básicos**

En este capítulo se exponen los principales conceptos que ayudan a entender la organización y operación de los servicios públicos. En la primera parte se exponen el concepto y los principios de los servicios públicos municipales, además se abordan las nociones de gestión de la escasez y desigualdad. En la segunda parte se analizan las nociones de relaciones y gestión intergubernamentales, las cuales sirven de contexto para abordar el tema del clientelismo político.

#### *a) Concepto y principios de los servicios públicos: su relación con las nociones de gestión de la escasez y desigualdad*

Para abordar el concepto de servicios públicos, es menester basarse en la literatura sobre los servicios públicos municipales, ya que es el municipio mexicano el que por mandato constitucional está encargado de proveerlos a la población. A pesar de que el caso de la Delegación Iztapalapa corresponde a una categoría administrativa específica al Distrito Federal, la bibliografía referida será de utilidad para caracterizar a los servicios públicos en el ámbito del gobierno local, llámese éste municipio o delegación.

El concepto de servicios públicos municipales se puede abordar a partir de tres criterios principales. En primer lugar, Agustín Montaña considera:

[...] El servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua, uniforme del gobierno municipal que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural... (Montaña, citado por Añorve Baños, 1998: 88).

En segundo lugar está la definición de servicios públicos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal:

[...] son las actividades organizadas que realiza el ayuntamiento, con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el municipio, con la finalidad de atender las necesidades colectivas de la población en forma continua, uniforme, regular y permanente (Centro Nacional de Desarrollo Municipal, citado por Añorve Baños, 1998: 88).

Por último, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) señala:

Los servicios públicos municipales son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad (Instituto Nacional de Administración Pública, citado por Añorve Baños, 1998: 89).

En las definiciones anteriores se encuentran implícitas las dos razones por las que los servicios que están a cargo de un municipio o delegación reciben la connotación de públicos: por un lado, todos los miembros de una comunidad tienen derecho a acceder a ellos; por el otro, es el Estado el encargado de proveerlos a la población. El carácter público de los servicios municipales hace referencia a una serie de principios que, el Instituto Nacional de Administración Pública, en su Manual de Servicios Públicos Municipales (INAP, 1989: 19-20), señala de la siguiente manera:

- *El principio de generalidad*: establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos, siempre que lo haga de conformidad con las normas vigentes que lo regulan.
- *El principio de uniformidad o igualdad*: significa que todos los habitantes reciben la prestación de un servicio público en igualdad de condiciones.
- *El principio de continuidad*: indica que la prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse; su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas, a través del tiempo.
- *El principio de legalidad*: dispone que los servicios públicos se apoyen en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva; la prestación correspondiente se opera conforme a reglas claras y precisas conocidas por la propia comunidad beneficiada.
- *El principio de obligatoriedad*: se refiere al deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos, en tanto responsables política y administrativamente ante la comunidad.
- *El principio de persistencia*: alude a la circunstancia de que los servicios públicos tienen que satisfacer, tanto necesidades nuevas como nece-

sidades que persisten en la mayoría de los habitantes de la comunidad.

-*El principio de equidad*: significa que la prestación de los servicios públicos se lleva a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación; sin embargo, su mantenimiento requiere de ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero que cubran adecuadamente tales gastos en forma equitativa.

- *El principio de adaptación*: considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, logrando prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social.

Además de estos principios, Añorve Baños (Añorve Baños, 1998:89) considera:

- *El principio de adecuación*: significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio. Por tanto, es necesario que los órganos responsables de la prestación de los servicios, cuenten con el equipo, personal e instalaciones adecuadas y suficientes para cubrir las demandas de la comunidad.

Los principios señalados anteriormente, son definiciones de carácter normativo que guían la provisión de los servicios públicos; sin embargo, no se cumplen en todos los casos, debido a las formas en que el gobierno local gestiona dicha provisión. Para el caso de la distribución de agua potable, la escasez del recurso es un factor que interviene para determinar la frecuencia en que a una población dada se le dotará con el mismo. Así, cualquier contexto de escasez nos remite a considerar la noción de *gestión de la escasez*. En general, ésta hace referencia a que ninguna organización pública o privada cuenta con todos los recursos suficientes para cubrir las demandas que enfrenta y, como consecuencia, gestiona en un contexto de escasez. Ante esta situación, la organización sabe de antemano que sus respuestas (en el caso del sector público) o productos (en el caso del sector privado), no atenderán las demandas que se le presentan, ya que con el transcurso del tiempo, éstas variarán en términos cuantitativos y cualitativos (Sosa, 1999: 57-72).

Toda gestión de recursos naturales es, por definición, gestión de la escasez; ya que se trata de recursos escasos en la mayoría de las situaciones. La gestión del recurso agua es de este tipo. Las acciones que los gobiernos locales, en coordinación con los otros dos niveles de gobierno, decidan emprender para enfrentar la demanda de agua, serán las que permitirán conseguir los principios de generalidad, igualdad, continuidad, legalidad, obligatoriedad, persistencia, equidad, adaptación y adecuación, en la dotación del servicio a la población. Bajo condiciones de escasez de agua, los gobiernos locales enfrentan un reto mayor para cumplir con los principios básicos de los servicios públicos municipales; a pesar de ello, deben encargarse de buscar

los mecanismos que les permitan gestionar la escasez para poder cumplir con dicha normativa.

Si en una situación de escasez de cualquier recurso, la organización que tiene a su cargo la gestión sabe que no podrá resolver todas las demandas que se le presentan, se esperaría que ésta buscara los mecanismos y tomara decisiones que le permitieran hacer una distribución que beneficiara de la mejor manera a todos los demandantes. En el caso de los servicios públicos, por ejemplo el del agua, lo que los gobiernos locales debieran esforzarse por conseguir son, los principios de *generalidad e igualdad*, para garantizar el acceso del líquido a todos. En la realidad, lo más común es encontrar situaciones donde las decisiones no buscan beneficiar a todos los sectores de una población. En este caso, estaríamos frente a una situación de *desigualdad*.

A lo largo de este apartado se ha definido cómo el gobierno local es el nivel de gobierno constitucionalmente encargado de proveer los servicios públicos a la población; sin embargo, los otros dos niveles de gobierno (estatal y federal) también participan en este proceso, a través de una serie de decisiones y acciones que les competen a cada uno de ellos. A continuación, se considerarán los conceptos que enmarcan las formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el contexto de la dotación de los servicios públicos municipales.

*b) Relaciones y gestión intergubernamentales en la prestación de los servicios públicos: el clientelismo político en el contexto de estas relaciones*

Cuando se abordan los temas relacionados con la operación de los servicios públicos, es necesario considerar el estudio de las relaciones que se establecen entre los diferentes actores involucrados en la prestación de los mismos, así como de los mecanismos de gestión que se utilizan para suministrarlos a la población, ya que a través de su estudio puede ser posible explicar las razones por las que la población enfrenta la distribución desigual de muchos recursos.

En el caso del servicio de agua para el Distrito Federal, el proceso a través del cual se provee el recurso a los usuarios involucra a una serie de instancias que pertenecen a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local), y que tienen a su cargo funciones específicas en las cinco etapas que componen el proceso (captación, conducción, almacenamiento, potabilización y distribución). Así, la Gerencia Regional de Aguas del Valle de México (GRAVAMEX), es el organismo federal que participa en las primeras dos etapas del proceso (captación y conducción); el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) es el organismo regional que participa de forma total o parcial en las primeras cuatro (captación, conducción, almacenamiento y potabilización) y además se encarga de distribuir el agua a través de la red primaria. Finalmente, las Delegaciones se encargan de la distribución del recurso a través de la red secundaria (etapa final).

Las relaciones y la gestión intergubernamentales se presentan, por un

lado, entre el organismo del nivel de gobierno regional (SACMEX) y el del nivel federal (GRAVAMEX); y por el otro, entre el SACMEX y los órganos político-administrativos correspondientes al nivel de gobierno local (Delegaciones). Las Delegaciones no tienen ninguna relación con la GRAVAMEX. En este sentido, el SACMEX funge como el intermediario entre el organismo federal y los locales. De acuerdo con la realidad descrita en los dos párrafos anteriores, resulta pertinente hablar a continuación de las nociones de *relaciones intergubernamentales* y de *gestión intergubernamental*, ya que serán de utilidad para el análisis. La noción básica de relaciones intergubernamentales (RIG), fue definida por William Anderson en 1960, de la siguiente manera:

Un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (Anderson, 1960; citado por Agranoff, 1997: 127).

Deil Wright define esta noción de forma más detallada, a través de cinco rasgos que caracterizan a las RIG:

En primer lugar, las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local. [...] El segundo rasgo de las RIG es la importancia del elemento humano, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. [...] Una tercera característica de las RIG es que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista. [...] La cuarta característica identificada por Wright se refiere a que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. [...] Por último, las RIG se caracterizan por su dimensión política. Deil Wright define este aspecto como el conjunto de las intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones (Wright, 1988, citado por Agranoff, 1997: 127 y 128).

Por su parte, la gestión intergubernamental (GIG) es considerada como un componente de las relaciones intergubernamentales (RIG) que cada vez cobra más relevancia:

La GIG se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo. En su calidad de función de las RIG subraya el proceso de logro de objetivos, puesto que la gestión constituye un

*proceso* mediante el cual los empleados intervinientes encaminan sus actuaciones hacia objetivos concretos (Agranoff, 1997: 145).

Los objetivos concretos hacia los que se encamina la GIG consisten en la aplicación de *políticas públicas* que se encarguen de resolver los problemas que afectan a la población. Estas políticas públicas se definirán como:

[...] el conjunto de objetivos, decisiones, y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo, 1997: 281).

Si las relaciones intergubernamentales (RIG) constituyen el contexto en el que se lleva a cabo la gestión intergubernamental (GIG); es decir, donde se gestiona la resolución de los problemas que afectan a la población, mediante la aplicación de políticas públicas; es posible estudiar en ese contexto, no sólo la gestión intergubernamental, sino también la gestión que para cada problema en concreto se desarrolla en cada nivel de gobierno (federal, estatal o regional y local).

Para el caso concreto de los servicios públicos, Cabrero y García del Castillo hacen referencia a la idea de *gestión pública* como un proceso dinámico de confrontación de proyectos, articulación de esfuerzos y conflicto entre actores estatales y sociales. Se habla de un proceso dinámico en el sentido que el gestor público debe convertirse en generador de consensos entre los proyectos, esfuerzos y actores; frente a una realidad cambiante, en la que las soluciones a los problemas son el resultado de esa búsqueda de consensos y no de un plan establecido de manera estática:

Así pues, queda atrás la noción de administrador público como ejecutor de los rígidos planes gubernamentales en un espacio institucional preciso y apegado a la norma, para dar lugar al gestor o gerente público (Cabrero, 1991b), con capacidad emprendedora y generadora de consensos, en marcos interinstitucionales móviles y conflictivos, en un proceso planificador por aproximaciones sucesivas, en el que el valor esperado es el proceso mismo y no el producto final llamado plan (Cabrero y García del Castillo, 1994: 2).

Bajo la misma perspectiva, Cabrero y García del Castillo señalan:

El concepto de política pública deja cada vez más el ámbito de lo exclusivamente estatal para aproximarse al de la articulación de acciones Estado-sociedad, en un contexto de diversidad de agencias (estatales, privadas, sociales) y diversidad de actores (gobernantes, ciudadanos, usuarios, etc.) (Cabrero y García del Castillo, 1994: 2).

De acuerdo con lo señalado por estos dos autores respecto a la articulación de acciones entre el Estado y la sociedad, y bajo las nociones de relaciones y gestión intergubernamentales; es pertinente analizar las relaciones de tipo clientelar que pueden originarse entre los tres niveles de gobierno y, más concretamente entre unidades del gobierno local y la sociedad. Por ello, se abordará el concepto de clientelismo.

Tradicionalmente, en la cultura política de épocas pasadas, se aceptaban como legítimas las relaciones clientelares. Esta situación se daba en la Europa mediterránea y en otros países en donde se:

[...] respaldaba el status y la autoridad de la élite local, en particular los grandes terratenientes, se facilitaba la interacción patronos-clientes, se impedía todo desafío a la posición de aquellos, y “se contribuía al tranquilo funcionamiento del sistema” (Silverman, 1986). Los patronos tenían derecho a la obediencia, el respeto y la lealtad de la comunidad, que con frecuencia se reflejaban en homenajes, lápidas o documentos explícitos de ésta (Cazorla, 1992: 6).

Leca y Schemel propusieron en 1983 una definición de clientelismo que responde a la noción de clientelismo tradicional:

[...] cabe entenderlo como una alianza diádica vertical entre dos personas de status, poder y recursos desiguales, en la que cada una de ellas busca útil contar con un aliado superior o inferior a ella misma. De hecho, en la situación clientelar han jugado un papel muy importante la pobreza, el aislamiento y el analfabetismo, que resultan obstáculos decisivos a la aparición de la conciencia de clase (Cazorla, 1992: 5).

Cazorla señala que la teoría que subyace al tema del clientelismo tradicional, se puede resumir de la siguiente manera:

[...] dado que en la sociedad todas las personas están colocadas en diferentes puntos de la escala jerárquica general, y dado que tienen distinto acceso a los recursos controlados por los grupos organizados burocráticamente (como es el caso de los organismos gubernamentales), se deduce que las redes sociales informales se pueden convertir en vías por las cuales las personas llegan a los puntos de decisión, y obtienen, si todo sale bien, sus objetivos (Weingrod, 1986. Citado por Cazorla, 1992: 6).

Con el paso del tiempo, las modalidades modernas del clientelismo han ido cambiando, ya que aunque conserven las características del clientelismo tradicional, el cual se establecía de forma personal, ahora se establecen de acuerdo a la fidelidad o activismo partidista. Es así como podemos hablar de una evolución que va del clientelismo tradicional, al de partido:

En Iberoamérica, la falta de desarrollo social todavía explica un tono populista presente en los partidos políticos, caracterizando los rasgos como el paternalismo, el patronazgo y el clientelismo burocrático. En un sistema con inadecuaciones funcionales del Estado y los servicios públicos, indefensión del ciudadano y falta de canales sociales, para los sectores populares, el partido se convierte aún en protector y gestor frente al Estado y fuente de empleo y de ascenso económico y social. (Cazorla, 1992: 19).

Respecto a la evolución del clientelismo tradicional al de partido, “Si bien las clientelas tradicionales de los notables locales han sido suplantadas por clientelas políticas asociadas a los partidos, lo cierto es que las pautas y normas de comportamiento del clientelismo tradicional se mantienen (Cazorla, 1992: 17).

Con respecto al clientelismo de partido, Blanca Heredia Rubio analiza sus dos modalidades. Esta autora, habla de clientelismo incluyente o distributivo y de clientelismo excluyente o extractivo. El primero se refiere a todas las prácticas de dotación de servicios o de cualquier tipo de recursos materiales que los partidos políticos emplean con el fin de obtener el apoyo electoral de una población determinada:

En el clientelismo incluyente, el balance entre los favores persuasivos y forzados, primero, y el tipo de bienes públicos distribuidos tienden a ser, principalmente, recursos materiales. (Heredia, 1997: 5).

Por otra parte, el clientelismo excluyente se refiere al trato preferencial que el partido político gobernante da a sus seguidores, siendo benevolentes y eximiéndoles de las obligaciones que les impone la ley:

El clientelismo extractivo es muy diferente. En él, la principal aceptación política de los patronos es la autoridad –directa o indirecta- para proveer a los ciudadanos-clientes con excepciones selectivas de la imposición de la ley, a cambio tanto de la subordinación política y de las aportaciones materiales (por ejemplo, sobornos y varios tipos de pagos) (Heredia, 1997: 5).

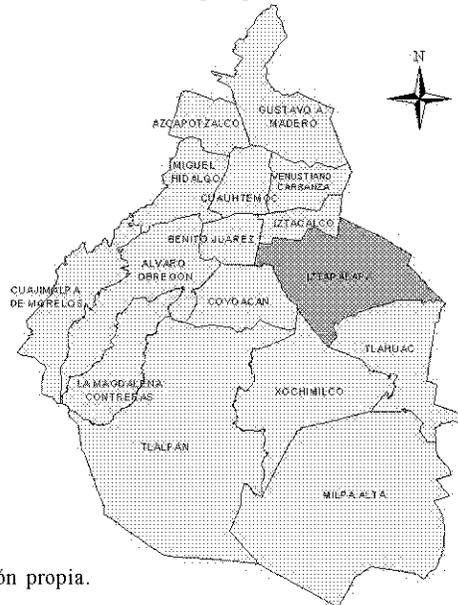
Estas variedades del clientelismo de partido pueden surgir bajo situaciones que faciliten su emergencia. Así, ante una situación de escasez o retraso económico, el clientelismo excluyente puede surgir con mayor facilidad que el incluyente, pues resultará más fácil para los partidos políticos eximir a sus clientes del peso de la ley, que comprometerse con ellos a través de la provisión de recursos materiales, con los cuales no necesariamente cuentan. Para el caso de Iztapalapa, habrá que indagar el tipo de clientelismo de partido que existe en la obtención del servicio público de agua potable.

## II. Desigualdad en el acceso al agua en Iztapalapa: construcción de la evidencia

### a) Caracterización demográfica y urbana de Iztapalapa

La Delegación Iztapalapa se encuentra al oriente del Distrito Federal y limita al norte con la Delegación Iztacalco y con el Estado de México (municipio de Nezahualcóyotl), al poniente con la Delegaciones Benito Juárez y Coyoacán, al sur con las Delegaciones Tláhuac y Xochimilco y al oriente con el Estado de México (con los municipios de Nezahualcóyotl y La Paz) y la Delegación Tláhuac (Ver mapa 1). La topografía es fundamentalmente plana, a excepción de algunas elevaciones como los cerros de La Estrella y Peñón del Marqués, y la Sierra de Santa Catarina. De acuerdo con cálculos realizados a partir de datos extraídos del Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE 2000), la superficie de la Delegación corresponde a 11, 346.74 Ha.

Mapa 1. Ubicación de Iztapalapa dentro del Distrito Federal



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. Tendencia de crecimiento de la población en la Delegación Iztapalapa (1970-2000)

Año	Hab. en Delegación	Hab. en D. F.	% con respecto al D. F.
1970	522,095	6,874,165	7.59%
1980	1,262,354	8,831,079	14.29%
1990	1,490,499	8,235,744	18.10%
2000	1,773,343	8,605,239	20.61%

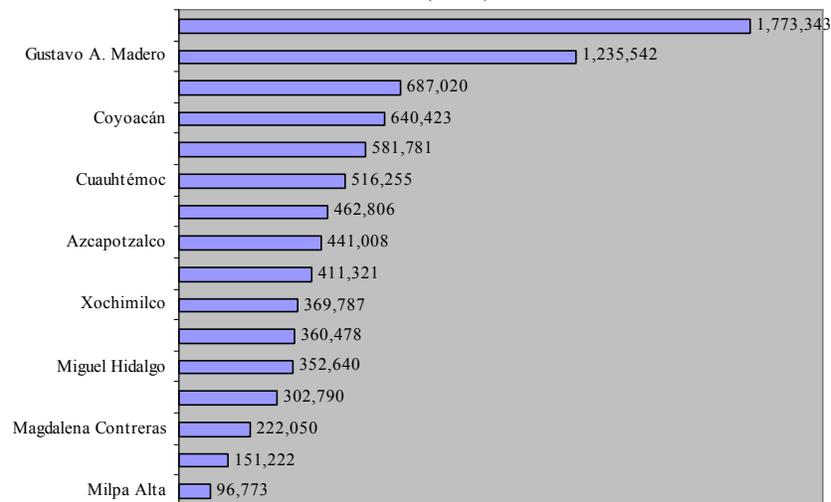
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGOH), 2000: 22.; y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2000b: disco compacto.

Durante las últimas tres décadas, Iztapalapa ha experimentado un crecimiento poblacional que va de los 522,095 hab. en 1970 a los 1, 773,343 hab. en 2000. Es decir, en 1970, la población de la Delegación era aproximadamente la tercera parte de lo que era en 2000. (Ver cuadro 1). La población actual de Iztapalapa representa el 20.61% de la población de todo el Distrito Federal; esto es, el porcentaje más alto con respecto al resto de las Delegaciones de la entidad. En el gráfico 1 se observa claramente que, para el año 2000, la Delegación Iztapalapa tiene el mayor número de habitantes de todo el Distrito Federal, seguida por la Gustavo A. Madero y por la Álvaro Obregón. A la primera, Iztapalapa la rebasa con 537,801 habitantes, y a la segunda, con 1, 086,323 habitantes.

Las cifras de población para las últimas tres décadas son muestra del crecimiento acelerado que ha experimentado Iztapalapa. Los cambios provocados por la expansión comenzaron a verse a partir de la segunda mitad del siglo XX:

A lo largo de los siglos y hasta mediados del siglo XX, Iztapalapa fue un poblado pobre y precario, pero a partir de entonces se inició una importante transformación urbana, derivada de la amplia oferta de suelo barato para vivienda popular y la edificación de una serie de conjuntos habitacionales (Ziccardi, 2000: p. 590).

Gráfico 1. Población total para cada una de las Delegaciones del Distrito Federal (2000)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2000b: disco compacto.

A partir de 1970, la Delegación experimentó un importante incremento en el número de viviendas y, por tanto, de la densidad habitacional. Así, Iztapalapa

cuenta, de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2000, con un total de 407,618 viviendas habitadas, lo cual significa una densidad de 4.350 habitantes por vivienda, cifra superior en tres décimas a la del Distrito Federal, que corresponde a 4.035 habitantes por vivienda. La tendencia de la expansión del uso del territorio se ha presentado hacia el sureste de la demarcación, llegando hasta los alrededores de la zona más alta del territorio delegacional, la Sierra de Santa Catarina, cuya cima se ubica a 2,700 SNM. La Sierra de Santa Catarina es una de las dos zonas sujetas a conservación ecológica por parte del Programa General de Ordenamiento Ecológico<sup>2</sup> del Distrito Federal, la otra zona se ubica en el Cerro de la Estrella (ver mapa 2). En estas dos zonas, el Programa General establece áreas sujetas a un Programa Parcial de Desarrollo Urbano, ya que se trata de asentamientos irregulares que han invadido zonas de reserva ecológica. Lo que se busca instrumentar con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano es la regularización de los asentamientos irregulares (para dotarlos de infraestructura y servicios urbanos), así como el control de su crecimiento.

Aunque aún existan algunas áreas de colonias en condiciones de irregularidad, con el paso del tiempo, muchas colonias han logrado la seguridad legal en la tenencia de la tierra. Este es el caso de San Miguel Teotongo, una colonia de la Sierra de Santa Catarina que surgió en la década de 1970 como asentamiento irregular y actualmente esta casi totalmente regularizada.

La ocupación irregular del suelo tiene efectos ambientales negativos para la Delegación, ya que la pérdida del área de conservación, como consecuencia de las invasiones, implica la reducción del área de recarga del Acuífero del Valle de México. Además, la irregularidad en la tenencia de la tierra provoca que los habitantes de estos asentamientos no puedan acceder a los servicios públicos de manera regular, lo cual atenta en contra de la calidad de vida de población. Las colonias que en la actualidad presentan un mejor nivel de vida son las que se originaron a partir de la segunda mitad del siglo XX al noroeste de la Delegación Iztapalapa, las cuales se ubican en áreas planas y cercanas a las Delegaciones Benito Juárez e Iztacalco. Algunas de las colonias que presentan estas características, son las siguientes: Sector Popular, Héroes de Churubusco y Escuadrón 201 (al noroeste de la Delegación), que surgieron en la década de 1950; así como la colonia Vicente Guerrero (al centro de la Delegación) que se originó en la década de 1970. Con respecto a la dotación de agua es importante considerar que, el hecho de que estas colonias se encuentren en áreas planas, permite que el recurso almacenado en los tanques se distribuya por gravedad y con la presión suficiente. La cercanía con las Delegaciones Benito Juárez e Iztacalco las favorece, ya que mientras más cerca se encuentren del poniente del Distrito Federal podrán gozar de buena presión de agua, debido a que las fuentes externas que abastecen al Distrito Federal se encuentran precisamente al poniente de la demarcación.

<sup>2</sup> El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal: "Es un instrumento técnico y legal que regula los usos del suelo, el manejo de los recursos naturales y las actividades humanas en el Suelo de Conservación. El Programa tiene el fin de lograr la conservación y el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y la protección de los terrenos productivos de este territorio" (Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, 2000: 6).

Las colonias que enfrentan las mayores carencias en cuanto a la dotación de infraestructura y servicios se encuentran al sureste de la Delegación, sobre todo en los alrededores de la Sierra de Santa Catarina, cuya población enfrenta un alto grado de marginación:

A excepción de las colonias que presentan un mejor nivel de vida y que están localizadas en los límites con las delegaciones Benito Juárez e Iztacalco, la imagen urbana y las condiciones de vida que predominan en este espacio expresan pobreza y exclusión social. La vivienda popular de los sectores más pobres se localiza al sur y sureste, delimitada por las vialidades Ermita-Iztapalapa y Periférico. [...] Finalmente, los estratos medios y altos residen en colonias del poniente (Ziccardi, 2000: p. 592).

A través de lo descrito en este apartado, es importante hacer notar que las características demográficas, urbanas y físicas de Iztapalapa definen diferencias territoriales en la Delegación, las cuales inciden directamente en las desigualdades que se presentan con respecto a la calidad de vida de la gente. Así, para el caso de la dotación de agua, factores como la irregularidad en la tenencia de la tierra (la cual se presenta en la población que enfrenta un alto grado de marginación), la temporalidad de los asentamientos, la ubicación de éstos dentro del territorio delegacional y con respecto al Distrito Federal, así como la topografía del terreno, inciden de alguna manera en la calidad del servicio que recibe la población. En el siguiente apartado, se caracterizará el servicio de distribución de agua para Iztapalapa, ya que a partir de ella se busca construir la evidencia de la desigualdad que se presenta en el acceso al recurso.

#### *b) Caracterización de la distribución de agua en Iztapalapa*

En este apartado se caracterizará el servicio de distribución de agua para Iztapalapa, considerando tres aspectos fundamentales del mismo: las fuentes naturales de abastecimiento, la infraestructura de agua potable y las formas a través de las cuales se distribuye el recurso a la población de la Delegación.

##### *b.1) Fuentes hidráulicas e infraestructura de agua potable para Iztapalapa*

Las fuentes hidráulicas de la Delegación Iztapalapa corresponden principalmente al Acuífero del Valle de México, ya que de los sistemas Lerma y Cutzamala recibe un caudal muy pequeño. Así, del Acuífero del Valle de México, se abastece a través de los pozos que se encuentran tanto al interior (operados por SACMEX) como al exterior (operados por SACMEX y GRAVAMEX) de la Delegación. De los pozos que se encuentran al interior de la Delegación, unos (pozos del Peñón) entregan parte de su caudal fuera del territorio de Iztapalapa. Los pozos que se encuentran al exterior de Iztapalapa, son los que transportan agua hacia los tanques de la Delegación, a través de los siguientes acueductos:

- Acueducto Chalco-Xochimilco: transporta agua hacia los 3 tanques del Cerro de la Estrella (cada uno tiene una capacidad de 50,000 m<sup>3</sup>), así como al tanque Xaltepec (que posee una capacidad de 10,000 m<sup>3</sup>) ubicado al sur de la Delegación, en la parte alta del volcán Xaltepec. Tanto este acueducto, como los tanques, son operados por SACMEX.

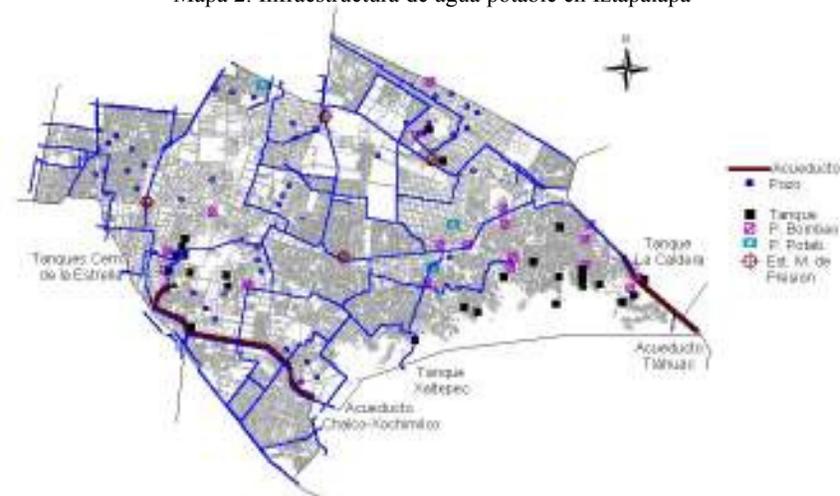
- Acueducto Tláhuac: transporta agua hacia el tanque La Caldera (cuya capacidad es de 30,000 m<sup>3</sup>) ubicado al sureste de la Delegación. Este acueducto es operado por la GRAVAMEX y el tanque es operado por SACMEX.

Los tanques Cerro de la Estrella abastecen a la mayor parte de la Delegación, ya que entregan agua al centro y al noroeste de Iztapalapa, así como a las Delegaciones Iztacalco y Venustiano Carranza. El tanque Xaltepec entrega agua a las zonas aledañas a él, además de conectarse a la red primaria de la Delegación. Por su parte, el tanque La Caldera abastece al oriente del territorio delegacional. Estos son los principales tanques con que cuenta la Delegación, aunque existen otros de menor capacidad que están interconectados con éstos y que se han construido para resolver problemas específicos de la zona donde se han instalado, como por ejemplo, llevar el agua hasta alturas mayores a la cota donde se encuentran los tanques principales, ya que cuentan con plantas de bombeo. Estas zonas de mayor altura se encuentran en las faldas del Cerro de la Estrella y de la Sierra de Santa Catarina.

Además de esta infraestructura, la Delegación cuenta con plantas potabilizadoras que permiten tener control sobre la calidad del agua que se entrega a la población; sin embargo éstas no son suficientes, ya que un problema recurrente es la mala calidad del agua debido a la contaminación por fierro y magnesio en algunos pozos de la Delegación. También cuenta con estaciones medidoras de presión automatizadas que miden la presión del agua en tiempo real y permiten llevar un control de las variaciones de los niveles de presión, a lo largo del día. Las plantas de bombeo y plantas potabilizadoras están bajo el control del SACMEX, la medición de presión se realiza coordinadamente entre el SACMEX y las áreas técnicas de la Delegación Iztapalapa. (Ver mapa 2).

El agua corre por toda la Delegación a través de la red primaria de agua potable trazada en la misma dirección de las principales avenidas, para luego distribuirse a la red secundaria que se despliega hacia el interior de las colonias y llega finalmente a las tomas domiciliarias. En conjunto, la red primaria y secundaria cubre el 95% del territorio delegacional, el 5% restante no cuenta con el servicio, y que corresponde a viviendas que se encuentran asentadas irregularmente o en zonas de riesgo. A pesar de que sólo un 5% de la Delegación carece de la red de agua potable, existen colonias que cuentan con la red pero no les llega agua diariamente, sino a través del programa de tandeo. Esto se debe a que el recurso es escaso e insuficiente para satisfacer la demanda de la población. La demanda identificada para 2003 es de 4.5m<sup>3</sup>/s; en tanto que la oferta efectiva es de 3.7 m<sup>3</sup>/s.

Mapa 2. Infraestructura de agua potable en Iztapalapa



Fuente: Elaboración propia con base en planos de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH), 2000: disco compacto.

La escasez de agua que enfrenta la Delegación provoca reducciones de presión a lo largo del día, que pueden variar entre los 2.4 Kg/cm<sup>2</sup> hasta presiones menores a 1 Kg/cm<sup>2</sup>. Lo anterior, aunado a las fugas y a la conexión clandestina de tomas ha llevado al gobierno local, en coordinación con el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a optar por el programa de tandeo y por la dotación de agua a través de camiones cisterna.

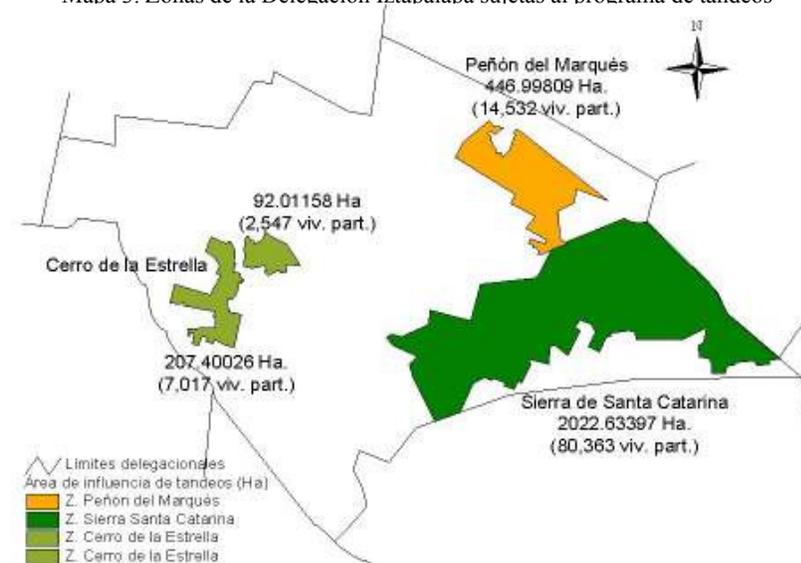
#### b.2) Distribución del agua en Iztapalapa

Hablar de la distribución del agua potable en Iztapalapa implica considerar las formas a través de las cuales la población tiene acceso al servicio. En este apartado se analizan las formas de acceso al servicio de agua potable, a través de la información proporcionada por la Coordinación de Agua Potable de la Delegación Iztapalapa y, de datos proporcionados por el XII Censo de Población y Vivienda 2000, correspondientes a la disponibilidad y frecuencia del servicio de agua. De esta manera será posible comparar ambas fuentes, para comprender mejor la situación que se presenta en esta demarcación territorial.

Ante la escasez del recurso que enfrenta en su territorio, el gobierno de la Delegación Iztapalapa ha establecido -en coordinación con el SACMEX- los programas de tandeo y camiones cisterna. El programa de tandeo consiste en programar días de racionamiento de agua en determinadas zonas del territorio delegacional, de acuerdo con criterios técnicos relacionados con el nivel de presión de agua potable disponible en esas zonas. A nivel operativo, para poner en marcha el programa de tandeo en un día determinado, la Delegación Iztapalapa se encarga de cerrar las válvulas en la red de agua potable o en la

salida de los tanques, para seccionar el sistema de distribución, con el fin de obtener la presión suficiente para distribuir el recurso hacia las colonias que les corresponde recibir tandeo ese día. La coordinación que se da entre la Delegación y el SACMEX en cuanto a este programa, consiste en controlar diariamente el nivel de presión de las zonas sujetas a tandeo, para verificar si se puede cumplir con la programación o si hay que modificarla.

Mapa 3. Zonas de la Delegación Iztapalapa sujetas al programa de tandeos



Fuente: Elaboración propia con base en planos digitalizados proporcionados por la Coordinación de Agua Potable de la Delegación Iztapalapa, así como en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2000b: disco compacto.

Este programa se despliega territorialmente en los alrededores de los puntos más altos de la Delegación (Cerro de la Estrella, Peñón del Marqués y Sierra de Santa Catarina), donde el recurso disponible no alcanza la presión suficiente para vencer la altura. Por esta razón, los asentamientos que se encuentran en los lugares más altos de la Delegación son los que reciben agua durante menor número de días a la semana (ver mapa 3). A través de este programa, el agua le llega a la gente por un período de horas durante los días que se tienen estipulados para recibir el tandeo. De acuerdo con información proporcionada por la Coordinación de Agua Potable de la Delegación Iztapalapa, las zonas sujetas a este programa, reciben el agua ya sea de 1 a 5 días a la semana. Sin embargo, a pesar de contar con una programación, la Delegación no siempre puede cumplir con ella, debido a las fallas inesperadas que se presentan en la infraestructura del sistema de agua potable. Cuando se presentan este tipo de fallas, la situación más crítica la enfrentan los habitantes que reciben agua por tandeo una vez por semana, ya que si el programa falla una vez, el agua les llegará hasta dos semanas después de la última carga.

Como resultado del deficiente servicio de agua que reciben las colonias sujetas a tandeo, desde 1997 hasta la fecha, los habitantes de 34 colonias ubicadas en la Sierra de Santa Catarina han sido condonados por el pago de los servicios de suministro de agua, así como de los recargos y sanciones que les hayan sido aplicados. Esta condonación se ha venido renovando cada año y la última aprobación fue la del 2002 y 2003. Sin embargo, los habitantes de las otras dos zonas sujetas al programa de tandeo (Cerro de la Estrella y Peñón del Marqués), sí pagan el servicio de acuerdo con una cuota fija para cada zona.

Utilizando la información correspondiente a la zonificación del programa de tandeo (proporcionada por la Delegación Iztapalapa) y el total de viviendas particulares habitadas por AGEB (extraído del Sistema de Consulta de Información Censal 2000 de INEGI), se calcula un porcentaje aproximado<sup>3</sup> de las viviendas sujetas a tandeo en Iztapalapa. Los totales de viviendas para cada zona sujeta a tandeo, se muestran en el mapa 3. De acuerdo con ellos, el porcentaje de viviendas particulares habitadas sujetas a tandeo en la Delegación Iztapalapa es del 25.86% aproximadamente.

Por su parte, el programa de camiones cisterna es un complemento del programa de tandeo, ya que a través de él se distribuye agua potable a las zonas sujetas a tandeo, durante los días en que no recibirán el servicio directamente. Además, los camiones cisterna dan abasto a los asentamientos irregulares de la Delegación (ubicados en la Sierra de Santa Catarina) y atienden situaciones en las que inesperadamente se suspende la distribución de agua en cualquier punto de la Delegación, ya sea por un descenso en el nivel de presión o por fallos en la infraestructura. En este sentido, aunque el programa de camiones cisterna atiende mayoritariamente a las zonas sujetas a tandeo y a los asentamientos irregulares, durante los días en que éstas no reciben el servicio, es posible afirmar que todo el territorio delegacional puede llegar a ser abastecido en algún momento a través de este programa.

Este programa se opera en dos etapas: la primera involucra el proceso de extracción de agua de las garzas<sup>4</sup> para llenar los camiones cisterna, el cual es autorizado por el SACMEX y controlado por supervisores que pertenecen a este organismo de gobierno. La segunda se centra en la distribución del agua a través de los camiones cisterna, la cual está a cargo de la Delegación Iztapalapa. El costo del programa de camiones cisterna está contemplado en el presupuesto anual que la Delegación Iztapalapa presenta al Gobierno del Distrito Federal, el cual ha estipulado que el servicio debe ser prestado gratuitamente a la población. Sin embargo, los operarios cobran algunas veces por el servicio a la población. Esta situación será tratada con mayor detalle en el apartado III.

<sup>3</sup> Es un porcentaje aproximado debido a que la zonificación del programa de tandeos se construye a partir de colonias o de sectores de ellas, y la información del INEGI se encuentra agrupada por AGEB (Área Geoestadística Básica). Las diferencias en cuanto a la unidad de agrupación de la información, por parte de cada una de las fuentes, limitó la realización de un cálculo más preciso.

<sup>4</sup> Las garzas son la infraestructura hidráulica a través de las cuales se carga con agua a los camiones cisterna.

Debido al insuficiente servicio de agua en algunas colonias sujetas al programa de tandeo, a la mala calidad del recurso y al cobro indebido del agua que distribuyen los camiones cisterna, la población se ve en la necesidad de contratar el servicio de camiones cisterna privados, los cuales distribuyen agua de mejor calidad (proveniente del Estado de México). Los habitantes de estas zonas consideran que si tienen que pagar por el servicio del agua, prefieren hacerlo para obtener agua de mejor calidad y que pueden obtener con mayor frecuencia a través de los prestadores privados del servicio. Un camión cisterna completo puede costar hasta \$200.00 y ser comprada por una sola familia o entre varias.

Hasta este punto, se ha descrito la forma en que se distribuye el agua a la población en Iztapalapa, a través de la información proporcionada por la Delegación, correspondiente a los programas de tandeo y camiones cisterna. A continuación se analizará la distribución del agua potable, a partir de la información censal correspondiente a la disponibilidad y frecuencia del servicio de agua en Iztapalapa. Para la aplicación del XII Censo de Población y Vivienda del año 2000 se elaboró un cuestionario ampliado que se aplicó a una muestra de aproximadamente dos millones de viviendas en toda la República Mexicana. De acuerdo con los datos<sup>5</sup> proporcionados por el cuestionario ampliado, la información que resulta sobre la calidad y frecuencia del servicio de agua potable es como sigue.

Cuadro 2. Preguntas consideradas en el cuestionario ampliado del XII Censo de Población y Vivienda, con respecto a la disponibilidad y frecuencia del servicio de agua entubada

<i>Disponibilidad del servicio de agua entubada</i>	<i>Frecuencia del servicio de agua entubada</i>	
	<i>Días por semana</i>	<i>Período del día</i>
2. Agua entubada dentro de la vivienda	3. Diario	4. Todo el día
5. Agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno	6. Cada tercer día	7. Una parte del día
8. Agua entubada de llave pública o hidrante	9. Dos veces por semana	
10. Agua entubada que acarrear de otra vivienda	11. Una vez por semana	
12. Agua de pipa	13. De vez en cuando	
14. Agua de un pozo, río, lago, arroyo u otra		

Fuente: Elaboración propia con base en variables del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2000: 2.

Las preguntas que fueron consideradas tanto para la “disponibilidad del servicio de agua entubada” como para la “frecuencia del servicio de agua entubada”, se aplicaron a viviendas particulares habitadas y son las que se muestran en el cuadro 2. Es importante hacer notar que las preguntas relacionadas con la “frecuencia del servicio de agua entubada”, solamente se hicieron a los habitantes de las viviendas que disponían del servicio de agua

<sup>5</sup> La conformación de la base de datos de la muestra (cuestionario ampliado), se obtuvo en [www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fpobla.html](http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fpobla.html)

entubada dentro de la vivienda y fuera de la vivienda pero dentro del terreno o finca. Además, solamente se preguntó por el período del día en que recibían agua, a los habitantes de las viviendas que recibían el recurso diariamente. Los valores que se obtuvieron a partir del procesamiento de la base de datos del cuestionario ampliado del XII Censo de Población y Vivienda 2000, son los siguientes:

Se pudo observar que el 68.42% de la Delegación Iztapalapa posee agua entubada dentro de la vivienda, el 28.18% fuera de la vivienda pero dentro del terreno o finca, el 1.02% la acarrea ya sea desde una llave pública o de otra vivienda. El 1.66% obtiene el agua a través de camiones cisterna. Este dato parece poco confiable ya que no parece reflejar lo que sucede en la realidad. Tal y como se discutió antes, el programa de camiones cisterna es un complemento del programa de tandeos, lo cual indica que el primero por lo menos debería de cubrir el mismo porcentaje de viviendas sujetas a tandeo, el cual corresponde a un 25.86% de acuerdo con los cálculos basados en la información proporcionada por la Delegación.

Este último porcentaje (25.86%) es posible compararlo con los datos relacionados con la frecuencia (días por semana) del servicio de agua entubada en Iztapalapa, ya que el porcentaje de viviendas particulares habitadas que no reciben agua diariamente, resulta ser del 23.95%; este último dato puede ser también considerado como el porcentaje de viviendas sujetas al programa de tandeos. Si se obtiene una media de estos dos valores (25.86% y 23.95%), podemos decir que aproximadamente el 25% de la población está sujeta al programa de tandeo. El porcentaje de viviendas atendidas por el programa de camiones cisterna no es posible precisarlo, ya que en él no sólo se incluye la atención de zonas sujetas a tandeo, sino también de asentamientos irregulares y de viviendas que inesperadamente enfrentan deficiencias en el servicio (en cualquier punto de la Delegación). Sin embargo, se puede afirmar que éste es superior al porcentaje de viviendas sujetas a tandeo.

A partir de los datos relacionados con la frecuencia (período del día) del servicio de agua entubada en Iztapalapa, se observa que de las viviendas que reciben el servicio de agua entubada diariamente, un 22.48% la recibe durante una parte del día. De acuerdo con esta evidencia podemos decir que aunque estas viviendas (que se encuentran en las zonas planas y mayormente consolidadas de la Delegación) no formen parte del programa de tandeo de la Delegación Iztapalapa, también enfrentan el racionamiento del recurso, por lo que podríamos considerar que el 46.43% (que se obtuvo sumando al 22.48% de viviendas que reciben el servicio de agua entubada diariamente durante una parte del día, el 23.95% de viviendas sujetas a tandeo) de las viviendas de Iztapalapa recibe un servicio intermitente de agua entubada.

En este apartado se ha puesto en evidencia la desigualdad que tiene lugar en Iztapalapa en cuanto a la distribución del agua potable entre la población. Los datos proporcionados por la Delegación han permitido cuestionar información censal que no tiene un mayor sustento empírico. Sin embargo, también los datos del censo han permitido precisar aún más en cuanto a las

diferentes formas de acceso al agua que están presentes en la Delegación, ya que a través de estos datos se ha podido afirmar que el racionamiento de agua lo enfrenta el 46.43% de las viviendas. En el siguiente apartado, se analizará con mayor detalle la manera en que el gobierno de la Delegación Iztapalapa gestiona los servicios de agua potable, con el fin de precisar su incidencia en la distribución desigual del recurso antes descrita.

### **III. Gestión de la Delegación Iztapalapa en la distribución del servicio de agua potable**

Este apartado es resultado del análisis de las entrevistas que se hicieron a cuatro funcionarios de la Delegación Iztapalapa involucrados en la distribución del agua potable, así como las realizadas a un líder político y a una representante de la comunidad<sup>6</sup>. En la primera sección se presenta la descripción sobre las instancias del gobierno de la Delegación Iztapalapa involucradas en la distribución de agua a la población. Luego se detallan las acciones hidráulicas emprendidas por el gobierno local para enfrentar la distribución de agua potable en su territorio. En la tercera sección se describe al conjunto de relaciones intergubernamentales que tienen lugar en la gestión de la distribución del servicio de agua potable a la población. En el último apartado se consideran las relaciones que se establecen entre el gobierno local y la ciudadanía, con el fin de llegar a determinar si existe una dimensión política en ellas.

#### *a) Instancias involucradas en la distribución del servicio de agua potable*

La estructura orgánica del gobierno de la Delegación Iztapalapa se divide en dos grandes áreas, el Área Central y el Área Territorial, las cuales dependen directamente del Delegado. El Área Central se subdivide en siete Direcciones Generales (de Administración, Jurídica y de Gobierno, de Obras y Desarrollo Urbano, de Servicios Urbanos, de Participación Ciudadana, de Desarrollo Social, y de Desarrollo Económico), dentro de las cuales se encuentra la Dirección General de Servicios Urbanos, la cual se encarga entre otras cosas, de operar el servicio de agua potable, a través del trabajo que realiza la Dirección de Operación Hidráulica.

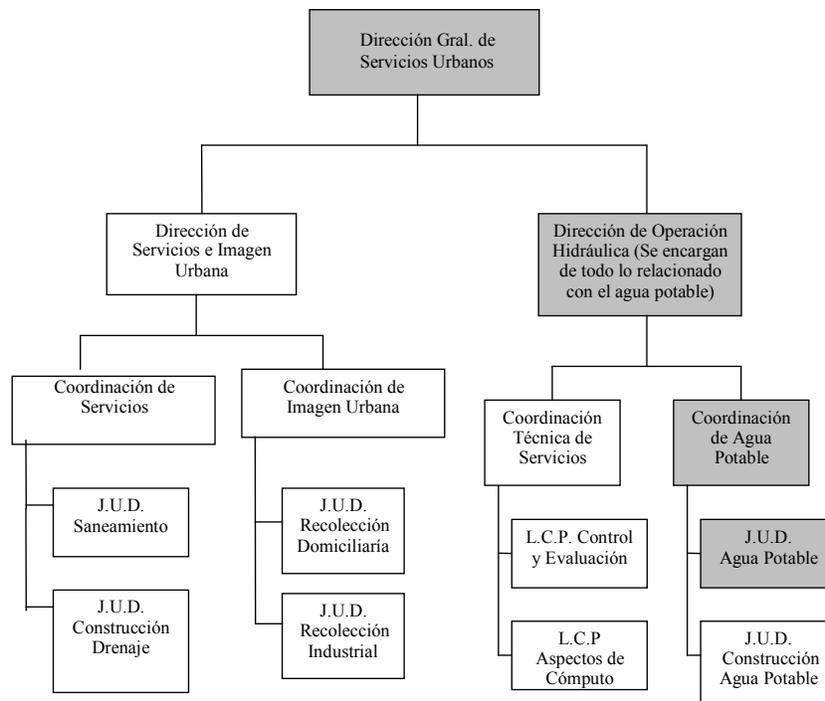
En el gráfico 2 se muestra el organigrama de la Dirección General de Servicios Urbanos, en el cual se encuentran sombreadas las áreas involucradas con la distribución del agua. La Dirección de Operación Hidráulica tiene a

---

<sup>6</sup> Los funcionarios entrevistados fueron: el Director de Servicios Urbanos, el Director de Operación Hidráulica, el Coordinador de Agua Potable y el Jefe de la Unidad Departamental de Agua Potable. El líder político fue el candidato a diputado local por el Distrito XXVI, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), durante la campaña 2003; también es coordinador de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) en la zona de la Sierra de Santa Catarina. La representante de la comunidad fue una activista de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo (colonia que se encuentra en la Sierra de Santa Catarina). Durante dos años (mediados de 2000 a mediados de 2002) esta líder fue supervisora de la distribución de agua a través de camiones cisterna en la Delegación Iztapalapa. Es importante hacer notar que la administración del gobierno de la Delegación Iztapalapa, actualmente está a cargo del PRD y que, tanto los integrantes de la UPREZ como los de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, son simpatizantes de este partido.

cargo la Coordinación de Agua Potable, la cual es responsable de coordinar los programas de distribución de agua potable (tandeos y camiones cisterna), los de mantenimiento a la red secundaria de agua potable y los de construcción de obras relacionadas con la red secundaria (ampliación de la red secundaria, instalación de válvulas, etc.). Los programas de tandeo y camiones cisterna, así como el mantenimiento de la red de agua potable, están directamente a cargo de la Jefatura de Unidad Departamental (J.U.D.) de Agua Potable, mientras que la construcción de las obras corresponde a la Jefatura de Unidad Departamental (J.U.D.) de Construcción de Agua Potable.

Gráfico 2. Organigrama de la Dirección General de Servicios Urbanos (2003)<sup>7</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección General de Servicios Urbanos de la Delegación Iztapalapa.

A nivel territorial, la Delegación Iztapalapa se subdivide en siete Direcciones Territoriales (Aculco, Cabeza de Juárez, Centro, Ermita Zaragoza, Paraje San Juan, San Lorenzo Tezonco y Santa Catarina), las cuales se encargan de resolver los problemas de cada uno de los territorios que atienden. Sin embargo, las Direcciones Territoriales se encuentran en un estado de abandono ya que, en algunos casos (por ejemplo, en el caso del servicio de agua potable), no

<sup>7</sup> Las instancias que se encuentran sombreadas en el gráfico 2, son las que se relacionan directamente con la distribución de agua en la Delegación Iztapalapa. reconocieron los funcionarios y actores sociales entrevistados en el curso de la investigación.

poseen las facultades ni los recursos para resolver los problemas que afectan a la población. A continuación, se describen las acciones que la Delegación Iztapalapa ha emprendido para hacer frente a la problemática de distribución de agua potable que enfrenta la población.

*b) Acciones emprendidas por la Delegación Iztapalapa, en cuanto a la distribución de agua potable.*

Las acciones emprendidas por la Delegación Iztapalapa en cuanto a la distribución del recurso a la población son las siguientes:

- Mantenimiento de la red secundaria de agua potable (sobre todo, la reparación de 4,000 fugas anuales). La existencia de fugas incide directamente en la distribución de agua potable, ya que éstas son una de las causas de desperdicio del recurso, y por ende, de la deficiencia en el servicio. Las fugas no son detectadas por los técnicos de la Delegación, sino que son reportadas por la población en el momento en que se hacen visibles.
- En coordinación con el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) lleva a cabo la sustitución de la red secundaria de agua potable con el fin de eliminar las fugas, la construcción de infraestructura relacionada con la red secundaria de agua potable, así como la proyección de nuevas obras relacionadas con la red primaria (por ejemplo, construcción de pozos para extracción de agua y de pozos de absorción, plantas de bombeo, plantas potabilizadoras, tanques, ampliación y sustitución de la red, etc.).
- Diseño y operación de los programas de tandeo y camiones cisterna, en coordinación con el (SACMEX). Estos programas buscan la distribución de agua hacia los sectores donde, por la escasez del recurso, por razones técnicas y situaciones de irregularidad en la tenencia de la tierra, no pueden recibir agua diariamente a través de la red.

Para llevar a cabo estas acciones, la Delegación elabora anualmente un presupuesto, el cual una vez aprobado por el Gobierno del Distrito Federal, forma parte de los recursos financieros totales. Cada una de estas acciones implica un costo elevado para la Delegación, ya que para ponerlas en marcha, se requiere de personal de servicio (repartidores de agua a través de camiones cisterna, por ejemplo) y de personal capacitado en el área hidráulica (para la reparación de fugas y construcción de infraestructura), así como de maquinaria especializada y de otra gran cantidad de recursos necesarios para su implementación (redes de comunicación, equipo de oficina, etc.). La Delegación no cuenta con maquinaria especializada para llevar a cabo algunas acciones relacionadas con la construcción de infraestructura. En ese caso, así como en la planeación de los nuevos proyectos de infraestructura de agua potable, SACMEX funge como apoyo inmediato del nivel local de gobierno.

Vista la situación dominante, es factible afirmar que la Delegación Iztapalapa no cuenta con recursos suficientes para hacer frente a las acciones que ella misma se propone ya que, a excepción de la reparación de fugas, requiere siempre del apoyo técnico del SACMEX para operar adecuadamente el servicio. Es importante que el SACMEX coordine acciones con la Delegación, porque de esa manera éstas pueden llevarse a cabo de forma integrada; sin embargo, también es importante que la Delegación esté capacitada para llegar a tener cierto grado de autonomía en su quehacer diario. De acuerdo con la información obtenida en las entrevistas, las instancias de la Delegación que se encargan de la puesta en marcha de las acciones propuestas, son conscientes de que, en el corto plazo, Iztapalapa no va a recibir más agua. Sin embargo, consideran que la distribución del recurso con que se cuenta podría llegar a mejorar si se cumplen adecuadamente los planes de trabajo.

Por su parte, la población está consiente de la escasez de agua que enfrenta Iztapalapa, así como de que a través de las limitadas acciones emprendidas por el gobierno local, el problema no se va a poder resolver en el corto plazo. La gente reconoce que el SACMEX tiene mayores capacidades para enfrentar el problema de la distribución de agua en Iztapalapa, ya que las obras de infraestructura hidráulica que sus técnicos son capaces de proyectar, y los beneficios que a través de ellos se obtienen (por ejemplo, el acuerdo al que se llegó sobre la condonación del pago de agua en 34 colonias de la Sierra de Santa Catarina), son mayores a los que el gobierno local es capaz de ofrecer.

Esta percepción de la gente se debe a que las acciones emprendidas por la Delegación Iztapalapa casi siempre están respaldadas por el SACMEX, ya que el gobierno local no cuenta con la autonomía necesaria para llegar a establecer proyectos y acuerdos que sean reconocidos por la población. Los únicos proyectos y acuerdos que la Delegación puede ofrecer a la ciudadanía se refieren estrictamente a la reparación de fugas y al cumplimiento de los programas de camiones cisterna y tandeos. Sin embargo, en muchos casos su trabajo es deficiente. Es importante hacer notar que, desde el punto de vista de la población, las acciones que la Delegación Iztapalapa ha emprendido en cuanto a la distribución del servicio de agua potable se refieren principalmente a atender los problemas más cotidianos. En este sentido, la política del gobierno local en cuanto a la dotación del servicio de agua potable puede definirse como de atención de emergencias, ya que se dedica a atender la situación a través de la reparación de fugas y de los programas de tandeo y camiones cisterna.

En función de esta política, y a través del trabajo que realiza el SACMEX en coordinación con la Delegación Iztapalapa, es probable que en el corto plazo se pueda llegar a mantener la situación de la distribución de agua potable tal y como se encuentra por el momento, pero será difícil que a través de las acciones propuestas por parte de la Delegación, la situación se pueda llegar a mejorar en el largo plazo. Ante esta situación, se vuelve importante un replanteamiento de acciones por parte del gobierno local, que formen parte de una política a través de la cual pueda enfrentar los efectos futuros de su

crecimiento poblacional y se logre integrar a la política de sustentabilidad planteada por otros niveles de gobierno y que seguramente le afectarán. Quizás en este replanteamiento de acciones sea necesario seguir considerando a las que se plantean actualmente, pero es importante tener presente que sólo con ellas no se puede mejorar, y mucho menos a solucionar el problema.

*c) Relaciones intergubernamentales en el contexto de la distribución de agua potable*

El seguimiento que la Delegación da a cada una de las acciones señaladas en el apartado anterior es permanente. No obstante, la población considera que este trabajo se encuentra cargado de una fuerte dosis de ineficiencia y corrupción. Con el fin de reconocer esta situación, se pueden mencionar algunas de las relaciones que se establecen, por una parte, entre los trabajadores de la Delegación Iztapalapa y los del SACMEX; y, por otra, entre los trabajadores de cada una de las instancias del gobierno local que se encargan tanto de la distribución de agua a la población así como de la atención a las demandas ciudadanas. Esta situación será abordada en el contexto del programa de reparación de fugas y del de camiones cisterna.

Con respecto al programa de fugas, la gente expresa que la Delegación Iztapalapa difícilmente atiende con prontitud sus demandas ya que se han dado casos en los que la reparación de una fuga tarda hasta quince días en hacerse efectiva. Además, la población considera que ni siquiera para reparar una fuga la Delegación “hace bien su trabajo”, ya que se han presentado casos en los que la reparación de una fuga no tiene los resultados esperados y vuelve a aparecer al día siguiente en el mismo lugar. Se han presentado situaciones en las que, por la falta de una atención inmediata en cuanto a la reparación de fugas, se han derrumbado viviendas completas, lo cual evidencia el riesgo en el que vive la población y la ineficiencia de la Delegación para atender las demandas de su población<sup>8</sup>.

Respecto al caso descrito anteriormente, si bien es cierto que las Direcciones Territoriales no están capacitadas técnicamente para reparar una fuga, es a ellas a las que corresponde atender los reportes que hace la gente y canalizarlos con prontitud a la Dirección General de Servicios Urbanos de la Delegación Iztapalapa; sin embargo, muchas veces los reportes de la población no se hacen llegar a la Dirección General de Servicios Urbanos. Esta situación permite conocer la débil comunicación que existe entre las Direcciones Territoriales y la Dirección General de Servicios Urbanos, la cual debiera fortalecerse para poder dar una mejor atención al ciudadano.

Con respecto al programa de camiones cisterna, en éste se presenta una situación de corrupción, a través de la cual se han creado contubernios entre los supervisores de las garzas (que trabajan para el SACMEX), y los trabajadores de la Dirección General de Servicios Urbanos de la Delegación Iztapalapa (los operarios y sus ayudantes e incluso el Director de Operación Hidráulica).

---

<sup>8</sup> Entrevista a líder comunitaria.

En este caso se genera una larga cadena de relaciones informales, que se origina por el afán de obtener dinero a través de la venta del agua de los camiones cisterna.

Durante el año 2000, esta situación se presentó con mayor intensidad en la Sierra de Santa Catarina, pero existen evidencias de que continúa hasta el día de hoy. Todo se originó cuando la Dirección de Operación Hidráulica de la Delegación Iztapalapa, comenzó a pedir a los operarios un pago por el derecho de tener una pipa a su cargo. Bajo estas condiciones, los operarios encontraron en la venta del agua de los camiones cisterna la solución para obtener el dinero que debían pagar a la Delegación por tener derecho a operar uno de los camiones cisterna. Es así como los operarios ya no se encargaban de conducir los camiones, sino que convencían a sus ayudantes (trabajadores eventuales que ayudan a manipular la manguera para descargar el agua de la cisterna) para que fueran los que manejaran la unidad y, a la vez, vendieran el agua a la gente, pudiendo ganar hasta \$200.00 por cada descarga<sup>9</sup>. Este dinero se repartía diariamente entre el ayudante y el operario, luego este último le daba una cuota semanal al supervisor de la garza de donde extraía agua para cargar su camión cisterna.<sup>10</sup>

Durante el año 2000, muchos ganaban dinero de esta manera, ya que la cuota que la Dirección de Operación Hidráulica cobraba al operario se repartía entre el Director de Operación Hidráulica y el Director de Servicios Urbanos. En la actualidad aún se sigue vendiendo el agua de los camiones cisterna en algunos sectores de la Sierra de Santa Catarina. Sin embargo no se tiene evidencia de que los funcionarios de la Dirección de Servicios Urbanos se sigan beneficiando de esta situación, ya que en el 2002, cuando autoridades centrales del Gobierno del Distrito Federal se percataron de lo que estaba pasando, se llamó a comparecer a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al Director de Servicios Urbanos, lo cual provocó temor entre los trabajadores y funcionarios de la Delegación Iztapalapa, así como entre los supervisores de las garzas que negociaban con el agua.

Esta situación fue puesta en evidencia con la ayuda de algunos supervisores de camiones cisterna que fueron contratados en el 2000 por el Gobierno del Distrito Federal, el cual, ante la presión que hizo una Diputada del Distrito Electoral donde se encuentra la Sierra de Santa Catarina, acordó que en los comités vecinales se escogiera a personas que fueran contratadas para supervisar la distribución de agua a través de camiones cisterna en la Delegación Iztapalapa. En el 2002, se canceló el contrato a los supervisores, ya que para ese entonces, la Delegación había comprado a la mayor parte de ellos para que se unieran a la corrupción que se daba en la Delegación.

Esta fue la situación que las entrevistas realizadas tanto al líder político como a la representante de la comunidad revelaron. Con esta evidencia es posible hacerse una idea del tipo de redes que están involucradas en la distribución del agua a la población. A continuación se analizarán las relaciones

<sup>9</sup> La capacidad de cada pipa es de 10,000 litros. La pipa puede ser vendida a una o a varias familias.

<sup>10</sup> Debe destacarse que no todos los supervisores de garzas participaban de la corrupción, tal y como reconocieron los funcionarios y actores sociales entrevistados en el curso de la investigación.

que se presentan entre el gobierno local y la ciudadanía, en cuanto al servicio de agua potable.

*d) Relaciones Delegación-ciudadanía en el contexto de la distribución de agua potable*

En la Delegación Iztapalapa, la relación Delegación-ciudadanía en el contexto de la distribución de agua potable es propiciada fundamentalmente por la ciudadanía, ya que se origina a partir de la lucha emprendida por la población para conseguir respuesta a sus demandas insatisfechas. En general, la población de Iztapalapa se muestra inconforme por el trabajo que realiza el gobierno local en cuanto a la distribución del recurso a la población. Esta inconformidad la expresa quejándose, ya sea a través de llamadas telefónicas o de manifestaciones grupales en avenidas y garzas de la Delegación. Las razones por las que la gente se queja están relacionadas con el incumplimiento del gobierno local de los programas de tandeo y camiones cisterna, así como con la reparación de fugas.

Para analizar las formas a través de las cuales se presenta la relación Delegación-ciudadanía en Iztapalapa, es preciso reconocer que no en todas las situaciones se presenta de forma directa (expresando sus quejas a través de llamadas telefónicas o manifestaciones grupales), sino que también existen actores que median en dicha relación.

La comunidad de Iztapalapa ha percibido, a lo largo de los años, que es más fácil que el gobierno local atienda sus demandas a través de la mediación de actores (que pueden ser representantes de comités vecinales, de grupos socio-políticos o los mismos Diputados Federales o Locales), a que si lo hacen ellos por cuenta propia. La ciudadanía llega a confiar en ellos porque consideran que a través de su capacidad de movilización, pueden ejercer presión para que la Delegación resuelva sus problemas.

Los actores que median en la relación Delegación-ciudadanía normalmente se acercan o llaman por teléfono al Director de Servicios Urbanos, ya que consideran que a través de él se canaliza de forma más rápida la solución de las demandas ciudadanas. Además, los mediadores organizan reuniones semanales en las que participan las comunidades y los funcionarios tanto de la Delegación como del SACMEX, para que la gente exprese sus demandas directamente a las personas encargadas de resolverlas.

Hasta el año 2000, se mantenían reuniones semanales en todas las colonias de la Sierra de Santa Catarina, a las cuales asistían los funcionarios de la Dirección de Servicios Urbanos de la Delegación Iztapalapa, la ciudadanía y representantes del SACMEX, a través de los cuales la comunidad expresaba directamente sus demandas. Sin embargo, la actual administración erradicó la mayor parte de estas reuniones, de tal forma que ahora ya quedan muy pocas. Por tanto, queda en evidencia que las administraciones subsecuentes propician una relación muy débil entre el gobierno local y los ciudadanos más afectados por las deficiencias en la distribución de agua potable.

Los sectores que buscan representación son los más marginados, los que a consecuencia de la expansión urbana, viven muy cerca del límite oriente del territorio delegacional, en la Sierra de Santa Catarina. Históricamente, desde que llegaron a Iztapalapa, éste ha sido el sector más marginado. En un principio, la razón para marginarlos de la dotación de servicios públicos se debió a su condición de asentamientos irregulares, en la actualidad, quedan ya muy pocos asentamientos irregulares en la zona, así que el tema de la tenencia irregular de la tierra ya no justifica el déficit de atención. La justificación que tanto la Delegación Iztapalapa como el SACMEX dan al respecto se centra en enfatizar que, debido a la escasez del recurso, no es posible alcanzar en los lugares de mayor altura una presión adecuada para distribuir el agua todos los días.

De acuerdo con el análisis de las entrevistas realizadas, se puede decir que en la actualidad, la problemática que enfrentan los sectores más marginados de Iztapalapa en cuanto a la distribución de agua, se debe, además de su marginación histórica, a razones de tipo técnico, a la débil participación del gobierno local para tomar acciones que busquen beneficiar a la población más desprotegida de la Delegación y a la discriminación que ésta enfrenta por no ser simpatizante de la ideología política del Delegado. A continuación se analiza el contexto en el que se origina esta discriminación política.

Desde 1997, la administración de la Delegación Iztapalapa ha estado a cargo del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En términos generales, este partido se caracteriza por representar a la izquierda del país. Pero también es cierto que está formado por grupos interesados en la movilización política de corte autoritario y clientelar. Para el caso de Iztapalapa, los tres grupos que sobresalen son:

- Nueva Izquierda: es un grupo de centro que buscan relacionarse con la gente a través del clientelismo político, es decir, dando beneficios a la población con la condición de obtener votos electorales.
- Izquierda Democrática: es un grupo de izquierda que busca una relación clientelar con la gente.
- Grupo Independiente: es un grupo de izquierda que busca ganar simpatizantes mediante una adhesión voluntaria e independiente de la gente.

Esta división en grupos que se da en el PRD genera una cierta competencia política a su interior, volviéndose más fuerte la competencia intra-partidista que la inter-partidista. En Iztapalapa resulta más fácil que el PRD le gane a candidatos que pertenezcan a otro partido, que le gane a candidatos del mismo, ya que el apoyo electoral hacia los tres grupos en que éste se divide es muy fuerte.

El grupo del PRD que tiene a su cargo la administración de la Delegación es simpatizante de la Nueva Izquierda. Este grupo ha buscado fortalecerse a través de ligas políticas con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya que, habiendo sido éste quien gobernara la Delegación antes de 1997 y aproximándose mucho a su ideología, fue fácil convencerlos de establecer esas

ligas políticas mediante la oferta de cargos públicos en la Delegación. Un ejemplo de ello es el caso del Director de Servicios Urbanos, quien es simpatizante del PRI de acuerdo con el testimonio de la representante de la comunidad, que fue entrevistada.

Estas ligas políticas que Nueva Izquierda ha establecido con algunos simpatizantes del PRI han ocasionado situaciones de clientelismo político en la distribución de agua a través de camiones cisterna, al interior de partidos distintos al PRD. Por ejemplo, en una parada de camiones cisterna que se conoce como La Virgen (la cual se ubica en la esquina de Estudiantes y Avenida México, en la colonia Ixtlahuacan de la Sierra de Santa Catarina, ver mapa 4), el PRI controlaba la dotación de agua por camiones cisterna, ya que si la gente no estaba afiliada al partido, no podía tener acceso al recurso; la población tenía que comprometerse con el líder priista de Ixtlahuacan, para que a través de él pudieran acceder al agua.

Además, se puede decir que Nueva Izquierda también propicia el clientelismo político al interior del PRD, en cuanto a la distribución de agua potable. A través de la entrevista con el líder político, se pudo constatar que cuando algunas colonias que se encuentran al norte de la Sierra de Santa Catarina (Santa María Aztahuacán y Santa Marta Acatitla, las cuales no se encuentran sujetas a tandeo) se han quedado sin agua por alguna causa inesperada, los habitantes llaman a la Delegación y ésta manda los camiones cisterna que están asignadas ese día para complementar el tandeo de algunas colonias de la Sierra de Santa Catarina (ver mapa 4). El apoyo electoral que estas colonias dan a la Nueva Izquierda del PRD es la razón por la que son atendidas adecuadamente por el gobierno local. De esta manera, se evidencia el clientelismo político que propicia Nueva Izquierda.

**Mapa 4. Colonias donde existe evidencia de clientelismo político**



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada en las entrevistas realizadas.

A través de lo descrito en este apartado, queda claro que la atención de las demandas ciudadanas expresadas de forma directa al gobierno de la Delegación Iztapalapa, solamente recibirán una atención inmediata cuando los demandantes son simpatizantes de Nueva Izquierda del PRD. De lo contrario, la ciudadanía buscará relacionarse indirectamente con la Delegación, a través de mediadores, que en el caso de los grupos socio-políticos y de los Diputados, intervienen en la relación con el fin de obtener la confianza y el apoyo de la gente.

Los actores que median entre la Delegación y los sectores más marginados de Iztapalapa (los que viven en la Sierra de Santa Catarina), son simpatizantes del Grupo Independiente del PRD. Ellos intervienen en la relación con el fin de conseguir la confianza y el apoyo político de la gente, pero, a diferencia del clientelismo político que propicia el actual gobierno local, éstos buscan que la gente los apoye libremente, sin ningún tipo de condicionamiento. La razón aparente por la que el Grupo Independiente no busca una relación de tipo clientelar con la gente, se sustenta en el hecho de que ya no resulta sencillo que la población crea en el discurso electoral de implementar acciones que resuelvan el problema de la escasez de agua de un día para otro.

Se ha visto que en Iztapalapa el clientelismo político lo propicia el propio Delegado y los simpatizantes de otros partidos afines al grupo Nueva Izquierda, ya que al ser ellos los que tienen en sus manos el control de la distribución de agua para la población, pueden explotar ese control para ganar adeptos o, por lo menos, conservar los que ya tienen.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Después de analizar la evidencia obtenida en el proceso de investigación, se confirma la existencia de una clara responsabilidad del Estado en la provisión de los servicios públicos a la población en México y en el Distrito Federal. Esto lo demuestran las formas en que la comunidad demanda al gobierno local el servicio de agua potable. En el caso de de la Delegación Iztapalapa, la población presenta sus demandas ya sea de forma directa o a través de intermediarios, siendo la comunidad la que propicia todo tipo de relación con el gobierno local, en el contexto de la distribución de agua. Pero, el hecho de que sea la comunidad la que al verse necesitada de agua propicie la relación Delegación-ciudadanía no quiere decir que el gobierno delegacional no sepa aprovechar muy bien esta iniciativa de la población, ya que al estar consiente de que el servicio de agua potable es de vital importancia para la subsistencia humana y que, ante la carencia del recurso, la gente fácilmente puede sentirse vulnerable a aceptar cualquier tipo de arreglo con tal de obtenerla. De ahí que resulte sencillo propiciar relaciones de tipo clientelar en torno al sistema de distribución del recurso.

El agua es un servicio público por dos razones: por un lado, porque se trata de un recurso vital al que debe acceder toda la población de un territorio determinado; y por otro, porque es el Estado el responsable de garantizarlo.

En este contexto, la gestión hidráulica de la Delegación Iztapalapa no cumple con algunos de los principios de los servicios públicos municipales señalados en el primer apartado, aunque ha implementado relaciones clientelares que le han permitido ganar el apoyo político de una parte de la población.

La gestión hidráulica de la Delegación Iztapalapa se queda corta en cuanto al cumplimiento de algunos de los principios de los servicios públicos municipales, entre ellos podemos mencionar los de: *igualdad*, ya que los habitantes de Iztapalapa no reciben el servicio en igualdad de condiciones; *continuidad*, ya que el servicio de agua potable se provee de forma interrumpida por lo menos para el 46.43% de las viviendas particulares habitadas, de acuerdo con el análisis de los datos proporcionados por el XII Censo de Población y Vivienda 2000; *legalidad*, ya que la gestión hidráulica de la Delegación Iztapalapa evade el mandato del Gobierno del Distrito Federal de no cobrar el agua que se distribuye a través de los camiones cisterna; *adecuación*, ya que el gobierno local no posee los recursos técnicos y financieros para cubrir todas las demandas de la comunidad y por ello tiene una mínima participación en la solución de los problemas que más afectan a la población.

El párrafo anterior es una pequeña muestra del incumplimiento de algunos de los principios de los servicios públicos municipales por parte de la Delegación Iztapalapa. Se debe considerar que el gobierno delegacional gestiona bajo condiciones de escasez de agua, lo cual hace mayor el reto de cumplir con los principios básicos de los servicios públicos municipales. Sin embargo, las autoridades locales debieran encargarse de buscar los mecanismos que permitan cumplir con dicha normativa y con su mandato constitucional.

El gobierno de la Delegación Iztapalapa, sabe de antemano que, al ser el agua un recurso escaso en su territorio, sus respuestas a la problemática hidráulica no atenderán las demandas que se le presentan, ya que éstas variarán cuantitativa y cualitativamente a medida que transcurra el tiempo. Sin embargo, aunque el gobierno local reconozca que las demandas ciudadanas nunca serán cubiertas al cien por ciento, esto no quiere decir que la política hidráulica de emergencia que ha venido implementando, sea la más apropiada para gestionar la escasez. Por un lado, los gobiernos federal y estatal coinciden en presentar una política hidráulica basada en la búsqueda de la eficiencia y la sustentabilidad, por el otro, el gobierno de la Delegación Iztapalapa ha implementado una política de emergencia, en total desapego con la política planteada por los otros dos niveles de gobierno.

Si bien es cierto, la Delegación Iztapalapa no cuenta con los recursos técnicos y financieros que le permitan enfrentar su problemática hidráulica, se hace necesario que el gobierno local busque el fortalecimiento de las relaciones con los otros dos niveles de gobierno, con el fin de aunar esfuerzos que permitan definir una política hidráulica integral aplicable en acciones concretas para cada uno de ellos. Este fortalecimiento permitiría que el gobierno local tuviera una participación más coherente con sus capacidades y con la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a su comunidad; además, la integración con los otros dos niveles de gobierno permitiría tener un

mayor control de las relaciones clientelares que el gobierno local propicia.

A través del presente estudio se ha confirmado la existencia de vínculos de cooperación entre el organismo encargado de la gestión hidráulica a nivel federal (GRAVAMEX, Gerencia Regional de Aguas del Valle de México) y el que pertenece al nivel de gobierno estatal (SACMEX, Sistema de Aguas de la Ciudad de México); así como entre este último y el gobierno local de la Delegación Iztapalapa. Sin embargo, la falta de una política integral es la causa de que el Estado no responda a las necesidades de la población. En un Estado federal como el mexicano, la provisión del servicio público de agua potable, por parte del Estado, opera bajo una estructura compleja, en la que se involucran los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local) y una serie de decisiones y relaciones intra e intergubernamentales, que dificultan una integración necesaria para enfrentar con seriedad los problemas que afectan a la comunidad.

Una integración entre los tres niveles de gobierno, permitiría que el trabajo de cada uno de ellos fuera reconocido por la comunidad. En la actualidad, las acciones de emergencia (mantenimiento y sustitución de la red secundaria y programas de tandeo y camiones cisterna) implementadas por el gobierno local no son reconocidas por la comunidad, ya que además de desarrollarse en un ambiente de corrupción e ineficiencia, la población está consciente que a través de ellas no se resolverán sus problemas; por ello, la gente reconoce al nivel de gobierno regional como el más cercano, en la medida que posee las capacidades y recursos para desarrollar proyectos hidráulicos que buscan el bienestar de la población.

Como resultado de la inconformidad que expresa la población de Iztapalapa, con respecto a la incapacidad, ineficiencia y corrupción del gobierno local para implementar acciones, la relación que se establece entre éste y la ciudadanía es muy débil, ya que al ser la población quien la propicia, es ésta quien busca los mecanismos para hacer llegar sus quejas a los funcionarios (de forma directa, mediante llamadas telefónicas o manifestaciones grupales; o de forma indirecta, con la intervención de actores que median en la relación); mientras éstos solamente atienden con prontitud las demandas de los sectores que brindan apoyo político al grupo Nueva Izquierda del Partido de la Revolución Democrática (PRD), grupo que tiene a su cargo la administración de la delegación. Son los sectores más marginados de la población (habitantes de los alrededores de la Sierra de Santa Catarina), quienes se ven en la necesidad de buscar mediadores que hagan llegar sus demandas a la Delegación, pues de lo contrario, éstas tardarían mucho tiempo en ser atendidas.

Los resultados obtenidos a partir de las entrevistas que se realizaron a funcionarios del gobierno local y a representantes de la comunidad permitieron definir las causas de la deficiente distribución de agua potable para los sectores más marginados de la Delegación Iztapalapa, siendo éstas las siguientes: marginación histórica, aspectos técnicos relacionados con el proceso de distribución del agua potable, débil participación del gobierno local para tomar acciones que enfrenten el problema de manera integral y, por últi-

mo, la discriminación política por no ser simpatizantes de Nueva Izquierda del PRD. La discriminación política a la que se enfrenta la población más marginada de Iztapalapa se evidencia en las relaciones clientelares que propicia el actual Delegado entre algunos funcionarios del gobierno local y la ciudadanía, así como entre ésta y el Partido Revolucionario Institucional (PRI); ya que las alianzas políticas que busca establecer Nueva Izquierda con el PRI han producido una expansión de las relaciones clientelares hacia el partido que tiene mayor afinidad política con el actual grupo gobernante del PRD.

El clientelismo de partido que se ha establecido en torno al tema de la distribución de agua, corresponde a los dos tipos que señalados por Blanca Heredia Rubio. En este sentido, es evidente una combinación entre el clientelismo incluyente y el excluyente. El primero tiene referente en el hecho de que el medio de la relación clientelar es un servicio público, el cual se distribuye de manera más favorable a la población que se incluye dentro del grupo de seguidores que apoyan electoralmente a Nueva Izquierda del PRD. El clientelismo excluyente se evidencia precisamente en el hecho de que existen claros privilegios para la población simpatizante del grupo al que pertenece el Delegado de Iztapalapa; a través de esos privilegios, sólo a los allegados al Delegado se les garantiza que el servicio de agua potable no les llegue a faltar por mucho tiempo, es decir, se les excluye de situaciones incómodas con tal de ganar su simpatía electoral. El clientelismo excluyente pudo ser comprobado a través de dos situaciones: en primer lugar, si alguna colonia que respalda electoralmente al Delegado se queda inesperadamente sin agua, los camiones cisterna asignadas a la Sierra de Santa Catarina son desviadas hacia la colonia afectada por la suspensión del servicio de agua; en segundo lugar, la venta del agua de los camiones cisterna hacia los sectores que no brindan apoyo electoral al actual Delegado o al PRI, excluye a los sectores que no pueden enfrentar el costo de la recepción del servicio de distribución por camiones cisterna.

Con el presente estudio se ha logrado demostrar que a través de las prácticas clientelares propiciadas por los representantes del gobierno local se acentúan las desigualdades en el acceso a un recurso vital para la vida de las personas. Además, se demuestra que a pesar de que el Estado constitucionalmente es el encargado de garantizar la provisión de servicios públicos a la población, por encima de este mandato predominan intereses políticos que acentúan las desigualdades. Es así como se logra comprobar la hipótesis de que la gestión hidráulica emprendida por el gobierno de la Delegación Iztapalapa atenúa la distribución desigual del agua pero no la resuelve, debido en parte a que la desarticulación de una política hidráulica y la escasez del recurso propician esquemas de corte clientelar en las acciones que el gobierno local define para enfrentar el abastecimiento de agua.

**Bibliografía Utilizada**

- Acosta, José O. (1996) *Participación ciudadana*. México, Centro de Servicios Municipales «Heriberto Jara».
- Adams, B. (2004). «Public Meetings and Democratic Process», en *Public Administration Review*, Vol. 64, no. 1, pp. 43-54.
- ADELS (2003). *Guide des Conseils de quartier*, Paris.
- Agranoff, Robert (1992). *Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales*. Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Agranoff, Robert (1995). «Gestión de Procesos Intergubernamentales», en *Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Año III, Núm. 5, 2º. Semestre.
- Agranoff, Robert (1997). «Las relaciones y la gestión intergubernamentales», en: Bañón, R. y E. Carrillo (comps.) *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza. pp. 125- 170.
- Añorve Baños, Manuel (1998). *Servicios públicos municipales*. México, Editorial Porrúa
- Banco Interamericano de Desarrollo – PNUD (1998). *El capital social, hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina*. Buenos Aires, PNUD.
- Banco Mundial (1997). *Mejorar La Calidad en los Servicios Urbanos, En busca de incentivos válidos*. Washington, D. C.
- Barnes, M. (1999). «Researching Public Participation», in L. Pratchett ed. *Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government*, Special Issue, *Local Government Studies*, vol. 25, 4, pp. 60-75.
- Bazdresch Parada, M. (2003). «Cambio municipal y participación social», en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México, CIDE-M.A. Porrúa; cap. 2.
- Blondiaux, L. (1999). «Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier», en L. Blondiaux, G. Marcou, F. Rangeon (eds.) *La démocratie locale, Représentation, participation et espace public*, Paris, P.U.F., pp. 367-404.
- Blondiaux, L.; G. Marcou y F. Rangeon (1999). *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris: PUF, (CRAPS/CURAPP).
- Bogumil, J. y H-J. Vogel (2002). «The ‘Citizens’ Community’ Arnsberg in Germany: Empowering and Enabling Citizens», en Bovaird, T., E. Löffler y S. Parrado Diez (eds.) *Developing Local Governance. Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos Verlag, pp. 29-40.
- Bogumil, J.; L. Holtkamp y G. Schwarz (2003). *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlín: Sigma.
- Bovaird, T., E. Löffler y S. Parrado Diez (eds.) (2002). *Developing Local Governance. Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Cabrero Enrique y Gabriela Nava (coordinadores) (1999), *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*. México, M.A. Porrúa-CIDE. 575 pp.
- Cabrero, Enrique (1999). *Las políticas descentralizadoras en México*. México, D.F., M.A. Porrúa.
- Cabrero, Enrique y García del Castillo, Rodolfo (1994). «La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales». Documento de trabajo, N° 15. México, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- 
- Cabrero, Enrique y Gil, Carlos (1999). El municipio de San Luis Potosí (1989- 1999) Gestión Municipal en un Contexto de Alternancias e Ingovernabilidad. México, D. F., Documento de trabajo No. 78, CIDE.
- Caro López, Elizabeth (2003). «De la transición demográfica a la transición de las instituciones: la Política Pública en el Distrito Federal para las Personas Adultas Mayores», en *Revista de Administración Pública*. Vol. 38, número 3 (septiembre – diciembre 2003); pp. 75-86.
- Carrillo, E. (2001). «Los Gobiernos locales», en P. Román, P. (coord.), *El sistema político español*, Madrid, McGraw.Hill.
- Caulfield, J. y H. O. Larsen (eds.) (2002). *Local Government at the Millennium*. Opladen, Lesle + Budrich.
- Cazorla, José (1992). «Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características». Working Papers, N° 55. Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.
- Chandler, J. A. (2001). *Local Government Today*, Manchester University Press: Manchester.
- Chevallier, J. (1999). «Synthèse», en in L. Blondiaux, G. Marcou, F. Rangeon (eds.) *La démocratie locale, Représentation, participation et espace public*, Paris, P.U.F.
- Cicuéndez, R. (2003). «El pacto local: ¿Medidas para el desarrollo del gobierno local?», *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 3-4, pp. 109-131.
- Clark, R. (2002). *New Democratic Processes*. Londres: Institute for Public Policy Research (IPPR).
- Colino, C. y E. del Pino (2002). «Participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales: la equidad, la eficacia y la capacidad», Ponencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 octubre. Panel: «Gestão Pública: O Desafio da Democracia no Modelo Participativo».
- Colino, C. y E. del Pino (2003). «Esperanzas, desafíos y avances de la democracia local en Europa. Panorámica de la participación ciudadana». Ponencia presentada en el III Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector «Participación, institucionalidad y capital social»; organizado por CEMEFI y el ITESM-CCM en septiembre de 2003 en la Ciudad de México.
- Comisión Estatal del Agua (1998). *Plan Integral de Saneamiento de San Luis Potosí y su Zona Conurbada de Soledad de Graciano Sánchez*. San Luis Potosí, S.L.P., Dirección General de Saneamiento, CEA.
- Comisión Estatal del Agua (2002). *Programa Hidráulico de San Luis Potosí 2000-2025, documento central*. San Luis Potosí, S.L.P., Dirección General de Saneamiento, CEA.
- Comisión Nacional del Agua (1999). Panorama Actual del Agua en México. Atención Nacional a los Componentes del Capítulo 18 de la Agenda 21. México, D. F., Comisión Nacional del Agua.
- Comisión Nacional del Agua (2002). *Programa de Reuso del Agua del Estado de San Luis Potosí*. San Luis Potosí, S.L.P., Gerencia de Saneamiento y Calidad del Agua, CNA.
- Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (2002) *Recommendation 113 (2002) on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy*, Junio 2002.
- Conseil de l'Europe (2000). *La participation des citoyens à la vie publique locale*, Strasbourg.

- Consejo de Europa (2001). *Recomendación REC (2001) 19 Del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local* Aprobada por el Comité de Ministros el 6 de diciembre de 2001, Publicado en castellano en Documents Pi i Sunyer 19, 2002.
- Daemen, H. y L. Schaap (eds.) (2000). *Citizen and City. Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Centre for Local Democracy, Erasmus University Rotterdam, Delft: Eburon.
- Davies, Diane E. (1999). *El Leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX*. México, F.C.E., 529 pp.
- Del Pino, E. y C. Colino (2003). *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*. Barcelona, Diputació de Barcelona. 54 pp.
- Delap, C. (2001). «Jurados Ciudadanos en Reino Unido» en Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel; pp. 175-181.
- Denhardt, V. y B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Deutsche Bundestag (2002). Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements»
- Dienel, P.C., (1988). *Die Planungszelle: Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DIF- D. F. (1997). *Directorio de Servicios para la Población de la Tercera Edad en el Área Metropolitana de la Ciudad de México*. México, 127 pp.
- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (2000). *Plan de acciones hidráulicas 2001-2005*. Delegación Iztapalapa. México, disco compacto.
- Duhau, Emilio (2000). «Gobernabilidad democrática a nivel local: problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo», en Miguel Bazdresch (coordinador). *Gobiernos locales: el futuro político de México. Memoria del Congreso IGLOM*. Guadalajara, ITESO; pp. 324-336.
- Edwards, A. y Van der Meer, J. (2000). «Germany: administration metes community» en Daemen, H. y L. Schaap (eds.). *Citizen and City. Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Centre for Local Democracy, Erasmus University Rotterdam, Delft: Eburon.
- Elgue, M.C. (1999). *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*; editorial Corregidor, Buenos Aires.
- FEMP (2002). «La participación ciudadana en los ayuntamientos. Memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, los niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo», Madrid: Área de Participación Ciudadana y Dpto. de Estudios.
- Font J. y L. Mediana (2001). «Consejos Ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?» en J. Font, (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel; pp. 153-174.
- Font, J. (ed.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, J. y R. Gomà (1999), «La participación ciudadana en la política local», en CECS, *Informe España 2000*, Madrid Fundación Encuentro, pp. 311-355.
- Fukuyama, F. (1995), «Social capital and the global economy», en *Foreign Affairs*, Vol. 74, number 5 (September 1995); pp. 89-97.
- Garza V., G. (1998) *La gestión municipal del área metropolitana de Monterrey, 1989-1994*. México, M.A. Porrúa-UNAM. 473 pp.
- Gyford, J. (1991). *Citizens, Consumers, and Councils*, London: MacMillan.
- Heredia, B. (1997). «Clientelism in flux: Democratization and interest intermediation in contemporary Mexico». Documento de trabajo, N° 31. México, División de

- 
- Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE).
- Hernández, E. y J. Sosa (2002). «Problemas asociados a la gestión de la participación social». Ponencia presentada en el II Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector, organizado por CEMEFI y El Colegio Mexiquense. Zinacantan, Estado de México noviembre de 2002.
- Hernández, E. (2003). «Participación social y buen gobierno en México y América Latina: la visión de los gobiernos locales». Ponencia presentada en el III Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector «Participación, institucionalidad y capital social»; organizado por CEMEFI y el ITESM-CCM en septiembre de 2003 en la Ciudad de México.
- Holtkamp, L. (2001). *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden- Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*, Heinrich-Böll-Stiftung. Segunda edición
- Ibarra, P. (2000). «Los estudios sobre los movimientos sociales: estado de la cuestión», en *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. 1, número 2; pp. 271-291.
- INSEN (1989). *Memorias del Segundo Encuentro Nacional de Delegados Estatales del INSEN y Profesionales de la asistencia a la vejez*. México. 122 pp.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2000a). *Cuestionario ampliado del XII Censo de Población y Vivienda 2000*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2000b). *Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE)*. México, disco compacto.
- Irvin, R. A. y J. Stansbury (2004). «Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?», en *Public Administration Review*, 64, 1, pp. 55-65.
- Jordana, Jacint (2000). «Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?», en *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. 1, número 2; pp. 187-210.
- Kaufmann, D.; F. Recanatini and S. Biletsky (2002). «Assessing governance: diagnostic tools and applied methods for capacity building and action learning». Washington, The World Bank, Discussion Draft; 82 pp.
- Kersting, N. y A. Vetter (eds.) (2003). *Reforming Local Government in Europe Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske + Budrich.
- King, C. S., K.M. Feltey, y B.O. Susel (1998). «The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration», *Public Administration Review*, 58, 4, pp. 317-326.
- Klie, T. y P-E. Roà (2000). *Bürgerchaftliches Engagement in Baden-Württemberg. S. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1999/2000*, Stuttgart: Sozialministerium Baden-Württemberg.
- Klijn, E. H. y J.F.M. Koppenjan (2000). «Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers», *Public Administration*, 78, 2, 365-387.
- Klijn, E., Koppenjan, J. y Katrien, T. (1996). Gerencia de redes en el sector público: Estudio teórico de estrategias para gerenciar redes políticas, BID- INDES.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (1999). *Bürgerengagement- Chance für Kommunen*, Bericht 6, Köln.
- Lacasse, F. & T. Wall (1994), «Public/private partnerships in infrastructure provision: main issues and conclusions», en OECD, *New ways of managing infrastructure provision*. Paris, OECD; pp. 7-24.
- Lagier, M.C.; R. Ortiz y N. Urriza (2003). «Las organizaciones en el partido de Bahía Blanca: relevamiento y tipificación», en *Base de Datos para las Organizaciones de la Sociedad Civil*, Dirección de Planificación Estratégica, Municipalidad de Bahía Blanca, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad y,

- Departamento de Ciencias de la Administración, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Landaverde, M. (2003). «Formas alternativas de articulación sociedad-gobierno en la gestión del agua: el caso de la Delegación Iztapalapa». Ponencia presentada en el III Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector «Participación, institucionalidad y capital social»; organizado por CEMEFI y el ITESM-CCM en septiembre de 2003 en la Ciudad de México.
- Linares, J. y J.M. Zingoni (coordinadores) (2002). «Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias»; proyecto aprobado por el Programa de Cooperación Internacional URB-AL, Europeaid 113 113/C/G, octubre de 2002.
- Lloyd, N. (2002). «Oxford City Talkback Panel; First Main Survey 2002: Environmental Issues in Oxford. Final Report». Oxford City Council.
- Lloyd, N. (2003). «Oxford City Talkback Panel; Second Main Survey 2002: Local Services for Older People and People with Disabilities. Preliminary Report». Oxford City Council.
- León, C. y J. Sosa (2005). «Municipios costeros y capacidades de gobierno: posibilidades para el cambio institucional y el desarrollo sustentable», en Patricia Moreno, *et.al.*, *Estrategia para el manejo costero integral: el enfoque municipal*. Veracruz, Instituto de Ecología.
- López Nieto, L. (ed.) (1997). *Democratización y políticas sociales. Las pensiones de jubilación en España, Hungría y México*. Madrid, UNED; 265 pp.
- Loughlin, J. (2001). «The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution» en Loughlin, J., Aja, E., Bullmann, F. Hendrikds, A. Lidström y D.-L. Séller. *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, cap. 2, 37-60.
- Loughlin, J., Aja, E., Bullmann, F. Hendrikds, A. Lidström y D.-L. Séller (2001). *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press.
- Lowndes V., L. Pratchett y G. Stoker (1998). *Guidance on Enhancing public participation in local government: a research report to the Department of Environment, Transport and the Regions*, London, DETR.
- Lowndes, V., L. Pratchett y G. Stoker (2001a). «Trends in Public Participation: Part 1- Local Government Perspectives», en *Public Administration*, 79, 1; pp. 205-222.
- Lowndes, V., L. Pratchett y G. Stoker (2001b). «Trends in Public Participation: Part 2- Citizens' Perspectives», en *Public Administration*, 79, 2; pp. 445-455.
- Mejía Lara, J. (1995). «La participación ciudadana en el contexto de la nueva relación Estado-sociedad», en Carlos E. Massé N. y Eduardo a. Sandoval Forero (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*. Zinacantepec, el Colegio Mexiquense; pp. 389-409.
- Mejía, J. (1999). «La importancia de las redes inter e intragubernamentales», en *Gaceta Mexicana de Admón. Pública Estatal y Municipal*, no. 62.
- Méndez, J.L. (1997). «Estudio Introductorio», en Deil S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, D. F., F.C.E.; pp. 7-46.
- Navarro Yáñez, C. J. (1999). «Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles», en *Ciudad y Territorio*, 121, pp. 537-555.
- Needham, C. (2002). «Consultation: A Cure for Local Government», en *Parliamentary Affairs*, 55: 699-714.

- 
- New Economics Foundation (1998). «21 techniques of community participation for 21<sup>st</sup> century».
- OECD (1994). «New ways of managing infrastructure provision». Paris, OECD. (Public management occasional papers, 6); 195 pp.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2002). *Public Participation in Local Government. A Survey of Local Authorities*, Londres: Local and Regional Government Research Unit.
- Ortiz Ortega, V. (2003). «Alcances y limitaciones de la participación ciudadana institucionalizada. El caso de la política de seguridad pública en el D. F.». Ponencia presentada en el III Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector «Participación, institucionalidad y capital social»; organizado por CEMEFI y el ITESM-CCM en septiembre de 2003 en la Ciudad de México.
- Paoletti, M. (2002). «La démocratie locale participative: constat et propositions» Groupe de Travail pour la démocratie locale Texte de référence du groupe de travail démocratie locale (1er décembre 2002).
- Parrado, S. (2002). *Sistemas administrativos comparados*. Madrid: Tecnos- UPF.
- Peters, B.G. y Pierre, G. (2000). *Governance, Politics and State*. New York, St. Martin's Press.
- Picheral, J. B. y G. Allegretti (2002). «Il Bilancio Partecipativo in ambito europeo: tra resistenza al cambiamento e innovazione delle politiche territoriali», en <http://www.budget-participatif.org>
- Pratchett, L. (1999). «New Fashions in Public Participation; Towards Greater Democracy?», en *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, no.4, pp. 616-633.
- Pratchett, L. (2002). «Local Government: From Modernization to Consolidation», en *Parliamentary Affairs*, Vol. 55; no. 2 pp. 331-346.
- Programa ciudadanía y gestión local (2000). *Caminos de innovación en ciudadanía*. Santiago de Chile, Universidad de Chile, 305 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003; Los objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Nueva York, ediciones Mundi-Prensa.
- Pröhl, M., H. Sinning y S. Nährlich (2002). *Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3. Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS*.
- Ramis, L. (1999). «Clusters en la Unión Europea», en *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*. Buenos Aires, editorial Corregidor.
- Ramió Matas, C. (2001). «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional», en *Reforma y Democracia*, no. 21 (octubre de 2001).
- Rose, R. (1987). «From Government at the Centre of Nation wide Government», en Yves Mény y Vincent Wright (eds.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*. Londres, U.K., George Allen y Unwin Editors.
- Roth, R. (2001). «Auf dem Wege zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts», en E. Schröter ed. *Empirische Verwaltungs- und Policyforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, 133-152.
- Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (2000). *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*, México.
- Select Committee on Public Administration (2001). *Sixth Report on Public Participation: Issues and Innovations*. London.

- Sintomer, Y. (2001). «Participatory Democracy and Governance: Local Politics in France», Ponencia presentada en las sesiones conjuntas de ECPR en Grenoble, 6-11 abril.
- Sintomer, Y. (2003). «Cinq défis de la démocratie participative», en *Territoires*, 434, janvier.
- Sobrino, L.J. (1999). «Una mirada a los gobiernos municipales en México». Cuadernos Municipales no.13. Toluca, Edo. México, El Colegio Mexiquense.
- Sobrino, L.J. y C. Garrocho (1998). *Desarrollo Municipal, retos y posibilidades*. Toluca, Edo. México, El Colegio Mexiquense.
- Sosa, J. (1999). «Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial», en *Federalismo y Desarrollo*, Año 12, N° 66 (abril-junio 1999), México.
- Sosa, J. (2003). «Sentido y utilidad de la participación social en los gobiernos locales: evidencias de México y España», en Memorias IBERGOP México, *Los retos de la democracia: Estado de derecho, corrupción y sociedad civil*. México, Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas – Ed. Porrúa; Vol. III.
- Stewart, J. (1995). *Innovation in Democratic Practice*, School of Public Policy, University of Birmingham.
- Stewart, J. (2001). «De la innovación democrática a la democracia deliberativa» en Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, 77-91.
- Stiftung Mitarbeit (2002). *Moderner Staat – Moderne Verwaltung Wegweiser Bürgergesellschaft*, ed. Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Berlin.
- Stoker, G. (2002). «New Labour and Local Governance in Britain» en J. Caulfield y H. O. Larsen (eds.). *Local Government at the millennium*. Opladen, Lesle + Budrich; pp. 27-44.
- Subirats, J. (2001). «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas» en Font, J. (ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel; pp. 33-42.
- Tamayo, M. (1997). «El análisis de las políticas públicas», en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial.
- The Economist. 2003. «E-Governmen No thanks, we prefer shopping», section Britain, del 4 a al 10 de enero, pp. 29.
- United Nations Centre for Human Settlements (HÁBITAT) (1999). *Methods for the allocation of investments in infrastructure within integrated development planning. An overview for development planners and administrators*. Nairobi, UNCHS. 57 pp.
- Verduzco, G. (2001), «La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado», en *Estudios Sociológicos*, Vol. XIX, no. 55; pp. 27-48.
- Vergara, R. (1997). «El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política», Estudio introductorio, en: March, J. G. y P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*. México, D.F., F.C.E. pp. 9- 40.
- Vries, M. de (2000). «La bureaucratisation de la participation», en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 66, 2, pp. 385-412.
- Vries, M. de (2002). «Interactive Policy-Making in Local Governance: An International Comparison», en Bovaird, T.; E. Löffler y S. Parrado (eds.), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos; pp. 91-106.

- 
- Ward, P. (1998). «Tendencias en los gobiernos municipales de México: del partidismo a la tecnocracia», en J. Sobrino y C. Garrocho, *Desarrollo Municipal, retos y posibilidades*. Toluca, Edo. México, El Colegio Mexiquense.
- Wilson, D. (1999), «Exploring the Limits of Public Participation in Local Government», *Parliamentary Affairs*, 52, 2; pp. 246-259.
- Wollman, H. (2002), «German Local Government under the Impact of NPM Modernization and New Direct Democratic Citizen Rights», Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Reforming Local Government, Stuttgart, 26-27 de septiembre.
- Wright, D. (1997). Para entender las Relaciones Intergubernamentales. México, F.C.E.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, M.A. Porrúa, UNAM. 237 pp.
- Ziccardi, A. (2000). «Delegación Iztapalapa», en Garza, Gustavo (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.