BUAP | Facultad de Administración

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA "XANENETLA, EL BARRIO QUE QUEREMOS" IMPLEMENTADA POR EL MUNICIPIO DE PUEBLA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTROS EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

PRESENTAN:
JUAN PABLO BARRADAS LÓPEZ
ALMA ROSA TAPIA GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESIS:
DR. FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO

PUEBLA, PUE OCTUBRE, 2015

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo su orientación en la elaboración de la presente tesis. Los conocimientos y experiencias compartidos representan un estímulo para continuar con el estudio de las políticas públicas.

A mi familia, Beto y Giuli, su cariño y apoyo incondicional que me han permitido alcanzar esta meta. Los amo.

Alma Rosa Tapia González

AGRADECIMIENTOS

“El agradecimiento es la memoria del corazón”.

Lao – Tsé

Es mi deseo agradecer a Dios por haberme permitido concluir un proyecto más en mi vida. Así mismo, dedico el presente trabajo a mi esposa, Wendy, por demostrarme siempre su gran amor, su entrañable compañía y enorme paciencia.

Es también oportuno, agradecer al Dr. Francisco sus valiosas aportaciones y consejos para concluir, con gran esfuerzo, esta investigación.

Finalmente, agradezco a todos los que han contribuido, de alguna manera, en la realización del presente trabajo.

Juan Pablo Barradas López

ÍNDICE

Introducción..... 5

Capítulo I Marco contextual: el espacio público y la imagen urbana desde la óptica del urbanismo 9

1.1. Espacio público, paisaje e imagen urbana 9

1.2. Deterioro de los espacios públicos 20

1.3. Rehabilitación de la imagen urbana en los espacios públicos..... 28

Capítulo II Marco teórico referido al enfoque de política pública 34

2.1. Definición de políticas públicas..... 34

2.2. Participación ciudadana 38

2.3. Ciclo de las políticas públicas..... 44

Capítulo III Evaluación de políticas públicas 64

3.1. Evaluación de políticas y programas públicos 64

3.2. Tipos de Evaluación de Políticas..... 70

3.3. Metodología de evaluación Ex Post. 80

Capítulo IV Antecedentes históricos del barrio de Xanenetla..... 87

4.1. Antecedentes históricos del barrio de Xanenetla..... 87

4.2. Proyecto de pintura mural y la participación comunitaria 93

4.3. "Xanenetla, el Barrio que Queremos" 103

Capítulo V Análisis de la política "Xanenetla, el Barrio que Queremos" 113

5.1. Participación ciudadana en el Municipio de Puebla..... 113

5.2. Análisis de la política "Xanenetla, el Barrio que Queremos"..... 116

5.3. Sostenibilidad y perspectivas 134

Conclusiones..... 138

Bibliografía..... 143

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación centra su estudio en el análisis de cada una de las etapas de la política pública denomina “Xanenetla, el Barrio que Queremos”, implementada en el municipio de Puebla.

Durante mucho tiempo, Xanenetla se caracterizó por ser un barrio peligroso, con altos índices de inseguridad y escasos servicios públicos, lo que originó que el “Colectivo Tomate”, un grupo formado por jóvenes arquitectos y artistas, implementara en el barrio su proyecto “Puebla Ciudad Mural” para que a través de la elaboración de pinturas murales se transformaran las condiciones del lugar.

El proyecto resultó muy atractivo, sin embargo, se requería la participación del gobierno municipal para que interviniera el barrio con obras y servicios públicos. Así, mediante la política pública objeto de estudio, el gobierno y la sociedad conjugaron esfuerzos que contribuyeron a mejorar y dignificar la imagen urbana de Xanenetla.

La finalidad del presente trabajo consistió en analizar la política implementada en el barrio de Xanenetla, de acuerdo al enfoque de las políticas públicas para comprender cada una de las etapas que la integraron (incorporación a la agenda, definición del problema, formulación, decisión, comunicación, implementación y evaluación), así como tratar de reconocer los alcances y limitaciones de una política dirigida a la rehabilitación de la imagen urbana de un barrio considerado conflictivo y peligroso.

El análisis también constituyó un referente que permitió conocer cuál es la realidad de las políticas públicas en el ámbito local y el nivel de participación ciudadana.

Si bien, es cierto que ante la complejidad de las ciencias modernas existen muchos métodos para abordar estudios científicos, la presente investigación se basó en los postulados del método cualitativo, por ser un método que pondera la comprensión de los efectos, de la subjetividad y de la individualidad de los fenómenos sociales, así mismo, se aparta de modelos que pretenden generalizar el comportamiento humano a través de leyes, postulados y variables abstractas; por lo tanto, el método cualitativo resultó más adecuado para comprender los procesos de una política pública como la de Xanenetla.

En muchos casos ha quedado demostrado que los métodos cuantitativos, positivistas o estadísticos están rebasados porque ignoran el carácter creativo de la interacción de las personas y la imposibilidad de que el investigador alcance un pretendido ideal de objetividad. Una investigación cualitativa tiene como propósito explicar y comprender la subjetividad de los fenómenos, por lo que los investigadores deben involucrarse para descubrir el conocimiento (Álvarez, 2003:29).

Con el uso de este método no se pretendió probar una teoría o modelo, sino generar conocimientos a partir del análisis comparativo que se hizo entre las premisas teóricas de las políticas públicas y su aplicación práctica.

Por lo anterior, fue necesario involucrarse en la política “Xanenetla, el Barrio que Queremos”, para reconocer sus realidades y comprender sus efectos de primera mano. A partir de este reconocimiento, se identificaron los antecedentes que le dieron origen, los principales actores que intervinieron y los componentes de su proceso como política pública.

Este trabajo se presenta en una estructura de cinco capítulos, el primero de ellos tiene como objetivo abordar conceptos muy importantes para definir y entender que el espacio público es el escenario donde se desarrolla la dinámica de los habitantes de la ciudad, que estos espacios proyectan una imagen en los observadores, y que esta imagen es capaz de modificar el comportamiento de los ciudadanos.

El segundo capítulo pretende recordar los principios y conceptos básicos de las políticas públicas, la participación ciudadana como el elemento más importante de estas políticas, así como el ciclo en el que se desarrollan, entendido como un proceso racional que integra decisiones y acciones para la solución de problemas públicos claramente acotados.

Debido a la ausencia de algún estudio evaluativo en la política implementada en Xanenetla, en el tercer capítulo se consideró pertinente hacer hincapié en la importancia de esta última etapa del ciclo de las políticas por su capacidad para generar conocimiento y corregir los errores, en investigar los tipos de evaluación que están definidos, y abordar las metodologías que se aplican una vez que se ha concluido la implementación de las políticas.

El cuarto capítulo, tiene como objetivo analizar los antecedentes históricos del barrio de Xanenetla, la manifestación ciudadana del Colectivo Tomate a través de un proyecto de pintura mural que buscó regenerar las condiciones de deterioro, y su esquema como política una vez que las autoridades municipales tomaron conocimiento del caso y decidieron intervenir en dicho barrio después de hacer su respectivo análisis y cabildeo entre los actores que participaron.

Por último, se analizaron las etapas que integraron el ciclo de “Xanenetla, el Barrio que Queremos” como política pública, para comprender los esquemas institucionalizados de participación ciudadana en el municipio de Puebla como actor gubernamental, la problemática presentada en cada una de las etapas de su ciclo,

así como de las perspectivas y la sostenibilidad de una intervención de esta naturaleza.

El presente estudio, no pretende constituir una evaluación de la política implementada en Xanenetla, ya que para eso se requiere del empleo de herramientas y estudios en economía y otras disciplinas altamente especializados. Además de considerar que se hizo una mayor aportación al estudiar la dimensión humana de este fenómeno social, al analizar claramente el ciclo de una política pública gestada en un gobierno local, y comprender los efectos de una rehabilitación de la imagen urbana.

Finalmente, la investigación permitió concluir que la imagen deteriorada del Barrio provocaba una percepción negativa en los ciudadanos, que al trabajo de un colectivo ciudadano se sumaron acciones gubernamentales para constituir una política pública, que el componente artístico en la solución de problemas de inseguridad y violencia en sectores urbanos es un asunto poco tratado pero que resulta en una herramienta exitosa, y que los técnicos especialistas en temas urbanos deberían valorar un poco más la importancia de la participación ciudadana en las políticas.

CAPÍTULO I
MARCO CONTEXTUAL: EL ESPACIO PÚBLICO Y LA IMAGEN URBANA DESDE LA ÓPTICA DEL URBANISMO

1.1. Espacio público, paisaje e imagen urbana

Cuando se habla de imagen urbana, sin duda se hace referencia a la percepción que tiene el observador de los espacios públicos, estos espacios conforman a la ciudad, determinan la dinámica de sus habitantes y son los escenarios donde se desarrolla la vida de los ciudadanos. Por esto, para comprender el concepto de imagen urbana, es necesario entender el concepto de ciudad y de espacio público.

Definir a la ciudad, puede ser un trabajo muy complejo, ya que puede abordarse según Ducci (2006), desde distintos enfoques, parámetros, formas, componentes, donde cada uno destaca una visión particular. Si se atiende al enfoque tecnológico, éste puede ser referido a la evolución de los asentamientos humanos; por otro lado, si se atiende al enfoque morfológico se analiza la congruencia entre la forma y la función de los elementos urbanos, o al enfoque político cuando se analiza a la ciudad como el lugar donde se desarrollan las actividades políticas, por citar algunos entre una multitud de enfoques y conceptos.

Ante esta multiplicidad y para efectos del presente trabajo se definirá la ciudad en su mínima expresión, como el "conjunto de espacios públicos rodeados de edificios…" (Borja, 2000:263). La ciudad entendida como el espacio público "plantea el desarrollo de funciones meramente sociales y públicas en donde se llevan a cabo las relaciones sociales cotidianas… en donde se presentan todo tipo de anuncios

publicitarios, indicaciones de información y señalamientos viales, los cuales, constituyen los símbolos que se requieren, para el desarrollo de las actividades en los espacios públicos" (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F., 2003:2), es el conjunto de espacios tanto públicos como privados donde se desenvuelve y consolida la vida social, económica, política, cultural, etcétera, de los que la habitan.

Los espacios públicos son "aquellos espacios al aire libre, que se encuentran entre los edificios y permiten la comunicación, tránsito e interacción social de los habitantes de la ciudad, estos espacios pueden ser de carácter público, semi-público y privado… delimitados por el paramento de los edificios y/o barreras físicas naturales (mar, ríos, relieves topográficos, etcétera) que los colindan" (Palomares, 2011:7).

En este espacio es donde se imprime la huella del paso del tiempo, al dejar testigos y referentes de la historia de la ciudad, "los espacios urbanos y sus envolventes son el legado histórico de anteriores generaciones, y sirven al ciudadano como proceso de aprendizaje para entender sus raíces originales" (Bazant, 2010:14).

Una característica esencial de los espacios públicos, es que si bien en un principio pueden ser diseñados o creados para cumplir funciones específicas, estos con el paso del tiempo se van modificando y adaptando a las necesidades de cada momento en específico, por lo que si algo es seguro, es su adaptación y readaptación en el transcurso del tiempo, la mayoría de estos espacios conservan una identidad propia que los distingue de otros, y que imprimen una huella en la memoria del transeúnte.

La importancia de tener en claro el concepto de espacio público, radica en que los habitantes de las ciudades realizan en ellos múltiples actividades, tanto comerciales y económicas, como culturales, sociales y políticas, como ya se dijo anteriormente. Estos espacios junto con los paramentos de las edificaciones

constituyen un concepto que los ciudadanos reconocen como su barrio, su colonia y, en el sentido más amplio, como su ciudad que es donde se establecen sus vínculos y relaciones.

Todos los espacios urbanos, se pueden catalogar en torno al grado de restricción al acceso que se permita y por consiguiente del uso y actividades que los ciudadanos pueden realizar en ellos. Un espacio de carácter público, según Palomares (2011:17), es aquel en el cual los habitantes pueden acceder sin restricciones de tránsito o permanencia, favorecen un sin número de actividades al aire libre, y permite un alto grado de interacción social entre sus habitantes. Estos son los espacios urbanos más comunes.

En cambio, los espacios semipúblicos mantienen un acceso restringido a un horario, un registro o un permiso para transitar, como pueden ser los parques cerrados, explanadas de edificios, etcétera. Por último los espacios privados son aquellos que mantienen un acceso restringido en todo momento y de uso exclusivo para sus propietarios, como los fraccionamientos residenciales. Una vez aclarada esta tipología, para efectos del presente estudio, se hará alusión al estudio de los espacios urbanos de carácter público o abierto, es decir, aquellos sin restricciones de ningún tipo.

Es importante mencionar que los espacios urbanos, sean del carácter que sea, están integrados por elementos que permiten el desarrollo de las actividades así como la identificación de los habitantes con el espacio. “La presencia o ausencia de ciertos elementos hace que percibamos el espacio con nuestros sentidos, formándonos una imagen determinada que puede o no gustarnos y que finalmente hará que usemos o evitemos estar en un lugar” (Mazari, 1996:33).

Los elementos que integran a los espacios abiertos se pueden distinguir entre elementos de circulación, que son propiamente las calles o sendas; los elementos de vegetación; el mobiliario urbano, como pueden ser las bancas, esculturas, luminarias,

jardineras, juegos o gimnasios al aire libre; y por último las instalaciones urbanas, es decir, postes, alcantarillado, casetas, etcétera.

Para comprender todo este fenómeno de la ciudad y la organización del espacio público, se hará uso de los conceptos emanados del Urbanismo, entendido como “el estudio y planeación de las ciudades y de las regiones donde éstas se asientan…” y que tiene como fin “la modelación y remodelación de las ciudades… enfocado a lograr el diseño del ámbito espacial donde se desenvuelven las actividades sociales del hombre” (Ducci, 2006:9), está constituido por diferentes disciplinas que contribuyen al desarrollo y planeación de la ciudad.

Un área muy importante, cuando menos en la administración o gestión pública de las ciudades es la aplicación de conceptos de planeación urbana, que al efecto se define como el “sistema encaminado a determinar la acción futura, según una secuencia definida de etapas… es un método para planear y resolver los problemas sociales que se materializa en obras concretas y es producto del trabajo de un equipo interdisciplinario” (Ducci, 2006:10).

Dentro de una de las principales áreas de estudio que atiende el urbanismo, se encuentra a la imagen urbana, uno de los pilares del presente estudio, y por consiguiente, resulta de vital importancia su definición, así como la clarificación de los conceptos y variables que implica.

Antes de adentrarse al análisis de la imagen urbana, es necesario detenerse un poco, para analizar el concepto de imagen, lo cual implica hablar de la percepción del sentido visual del observador de estímulos, en este caso, imágenes que provienen de su entorno. La percepción de este entorno, ya sea un paisaje natural o construido por el hombre, satura al cerebro del observador de información que proviene del exterior, en una secuencia de imágenes obtenidas durante un recorrido.

Para Schjetnan, la imagen urbana “es la impresión que la gente tiene acerca de su ciudad, es el resultado de la interrelación que se da entre el observador y su medio ambiente” (2004:37).

La imagen urbana es “resultado de un proceso bilateral entre el observador y su medio ambiente, el medio ambiente sugiere distinciones y relaciones, y el observador escoge, organiza y dota de significado lo que ve” (Lynch, 1984:15), en este sentido, la imagen percibida y el significado asignado por el observador tienen un carácter subjetivo, por lo tanto estos presentan variaciones entre los diversos observadores; es precisamente aquí donde adquiere importancia el concepto de imagen urbana ya que “un medio ambiente que está ordenado en forma detallada y definitiva puede impedir que aparezcan nuevas pautas de actividad” (1984:15).

Es decir, la imagen obtenida por un observador proporciona información que su cerebro ordena y analiza, cuando esta imagen se encuentra alterada, presenta un ambiente desordenado o es caótica, se puede modificar el comportamiento de los observadores, fomentar el abandono de los espacios urbanos, crear restricciones de circulación, fomentar prácticas de delincuencia y, finalmente, repercutir en la calidad de vida de los ciudadanos.

La importancia de comprender a la ciudad en la que se habita o se transita, radica en el sentido de pertenencia que se crea de la misma, permite “que la gente se oriente, se desplace sin dificultades y tenga también una idea clara de la estructura y forma de la ciudad” (Schjetnan, 2004:37).

Sin embargo, para que se cumpla lo anterior, deben presentarse los tres componentes de la imagen, que son la identidad, la estructura y el significado. Para que una imagen produzca en el observador la percepción deseada, “requiere la identificación de un objeto, lo que implica su distinción con respecto de otras cosas, su reconocimientos como entidad separable” (Lynch, 1984:17), a esto se le conoce como identidad. El segundo componente radica en que “la imagen debe incluir la

relación espacial o pautal del objeto con el observador y con otros observadores" (1984:17). Finalmente, el "objeto debe tener cierto significado, práctico o emotivo, para el observador" (1984:17-18). De este modo, para Lynch, los tres componentes son inseparables e imprescindibles para que una imagen se encamine hacia un objetivo determinado.

Para entender estos tres componentes de la imagen urbana, es necesario analizar a la suma de símbolos y representaciones que proyectan los espacios urbanos, ubicarlo en un marco dado de espacio y tiempo, para tratar de visualizar los imaginarios colectivos, los sistemas de valores y relaciones que condujeron a la construcción de esos espacios y que dan la pauta para la adecuada interpretación y valoración de la ciudad.

Cuando se analiza la imagen urbana, es necesario estudiar los elementos que la integran, estos elementos se refieren a las formas físicas que el observador distingue según el uso que tengan en la ciudad, se clasifican en sendas, bordes, barrios, nodos e hitos, mismos que se definen a continuación.

- Sendas: son los conductos que sigue el observador normalmente, ocasionalmente o potencialmente. Pueden estar representadas por calles, senderos, líneas de tránsito, canales, vías férreas. Para muchas personas son éstos los elementos preponderantes en su imagen. La gente observa la ciudad mientras va a través de ella y conforme a estas sendas se organizan y conectan los demás elementos ambientales (Lynch, 1984:61).

Las sendas son, en palabras comunes, las calles, estas representan para los habitantes de la ciudad al espacio público y común donde se desarrolla la vida comercial y social, al espacio que es de todos y por donde transitan para trasladarse a distintos lugares, delimitado mayormente por edificaciones que indudablemente nos dan la pauta de la época en que se construyeron, el nivel económico o el uso que tienen, y que proyectan una imagen en el usuario. Las sendas constituyen el

primer y más claro ejemplo de un espacio público de tipo abierto y, salvo excepciones, no presentan restricciones de tránsito o circulación, la imagen que proyecten en los transeúntes dependerá de las características físicas e históricas del trayecto.

Las sendas tienen una relación estrecha con los espacios edificados que delimitan sus paramentos, las primeras fomentan la vocación del espacio público así como la interacción social y económica, y los últimos, alteran y modifican el comportamiento de los ciudadanos.

El siguiente concepto, son los bordes:

- Bordes: son los elementos lineales que el observador no usa o considera sendas, son los límites entre dos fases, rupturas lineales de la continuidad, como playas, cruces de ferrocarril, bordes de desarrollo, muros. Constituyen referencias laterales y no ejes coordinados. Estos bordes pueden ser vallas, más o menos penetrables, que separan una región de otra o bien pueden ser suturas, líneas según las cuales se relacionan y unen dos regiones. Estos elementos fronterizos, si bien posiblemente no son tan dominantes como las sendas, constituyen para muchas personas importantes rasgos organizadores, en especial en la función de mantener juntas zonas generalizadas, como ocurre en el caso del contorno de una ciudad trazado por el agua o por una muralla (Lynch, 1984:62).

Los bordes constituyen barreras, que limitan el acceso entre distintas áreas, delimitan la misma ciudad, pueden ser accidentes topográficos o las grandes avenidas que han privilegiado el uso del automóvil y que dificultan o imposibilitan el tránsito peatonal entre distintas áreas de la ciudad. Muchas veces los bordes son difíciles de distinguir físicamente, pero existen en la mente de los ciudadanos.

- Barrios o distritos: son las secciones de la ciudad cuyas dimensiones oscilan entre medianas y grandes, concebidas como de un alcance bidimensional, en el que el observador entra ‘en su seno’ mentalmente y que son reconocibles como si tuvieran un carácter común que los identifica. Siempre identificables desde el interior, también se

> los usa para la referencia exterior en caso de ser visibles desde afuera. La mayoría de las personas estructura su ciudad…" aunque con diferencias "…en cuanto a si las sendas o los barrios son los elementos preponderantes…". Esto depende en gran medida de la percepción del individuo y de la ciudad que se trate (Lynch, 1984:62).

Este es el concepto más importante para el presente trabajo, ya que el objeto de estudio se desarrolla precisamente en un barrio de la ciudad de Puebla. Los barrios pudieron haberse originado por la convivencia entre personas dedicadas a un mismo oficio, en torno a una Iglesia o templo, o ser el núcleo original de un asentamiento que fue absorbido por la mancha urbana de alguna megalópolis; muchas veces los barrios conservan las tradiciones religiosas y comerciales de una ciudad y en ellos es donde más se ha fomentado la convivencia y la interacción social, por el arraigo e identidad que tienen sus pobladores.

El barrio, muchas veces tiene connotaciones despectivas, porque la gran mayoría se crearon producto de la congregación de personas de muy bajos recursos en las periferias de los núcleos urbanos originarios o históricos, con todos los problemas sociales y económicos que esto generó, sin embargo, no se debe confundir el concepto de barrio con el de asentamientos marginados, aunque estén fuertemente vinculados, no corresponden necesariamente en todos los casos.

Durante las primeras décadas del siglo XX, se observa una fuerte emigración de las personas que vivían en el campo a la ciudad, es precisamente cuando los barrios urbanos adquieren características propias que los distinguen unos de otros, donde confluye gente con distintos orígenes y costumbres en un caldo de cultivo multicultural, que con los años se fue creando un sentimiento de arraigo e identidad.

Específicamente, en la ciudad de Puebla, se pueden encontrar barrios con distintos orígenes, como puede ser el Barrio de Santiago o el de Xanenetla, este último objeto de estudio del presente trabajo, que fue originado por el asentamiento de los trabajadores de la construcción que tenían la habilidad de trabajar el

“Xalnene”, de estrato socioeconómico predominantemente bajo; o incluso en el extremo opuesto, barrios residenciales de un mayor nivel socioeconómico, como El Carmen o La Paz.

El siguiente concepto que se debe analizar es el de los Nodos, entendidos como elementos de referencia generalmente puntuales dentro de la trama urbana, sin embargo vale la pena analizar su definición.

- Nodos: son puntos estratégicos de una ciudad a los que puede ingresar un observador y constituyen los focos intensivos de los que se parte o a los que se encamina. Pueden ser confluencias, sitios de una ruptura del transporte, un cruce o una convergencia de sendas, momentos de paso de una estructura a otra. O bien los nodos pueden ser, concentraciones cuya importancia se debe a que son la condensación de determinado uso o carácter físico. Algunos de estos nodos de concentración constituyen el foco y epítome de un barrio, sobre el que irradian su influencia, y del que se yerguen como símbolos (Lynch, 1984:63).

Los nodos, surgen en el sentido más simple, con el cruce de los caminos o calles, donde se dio origen a asentamientos humanos o ampliación de estos asentamientos, funcionan como puntos de encuentro o reunión, es en estos nodos donde muchas veces se establecieron las edificaciones más importantes para la localidad, así mismo se reservaron espacios en estos nodos para la confluencia de ciudadanos con fines recreativos, culturales o políticos, o simplemente se han colocado hitos para jerarquizarlos dentro de la ciudad.

Finalmente, el último concepto que se abordará, es el de los hitos, según el diccionario de la Lengua Española, es un “mojón o poste de piedra, por lo común labrada, que sirve para indicar la dirección o la distancia en los caminos o para delimitar terrenos”. Se trata de elementos urbanos y arquitectónicos que se convierten en referentes en el ideario de los ciudadanos.

- Hitos o mojones: “éstos son otro tipo de referencia, pero en este caso el observador no entra en ellos, sino que le son exteriores. Por lo común se trata de un objeto físico definido con bastante sencillez, por ejemplo un edificio, una seña, una tienda o una montaña. Su uso implica la selección de un elemento entre una multitud de posibilidades. Algunos hitos están distantes y es característico que se los vea desde muchos ángulos y distancias,… y que se los utilice como referencias radiales… Se trata de claves de identidad e incluso de estructuras usadas frecuentemente y parece que se confía cada vez más en ellas a medida que el trayecto se hace más familiar. (Lynch, 1984:64).

Los hitos deben ser físicamente destacados y tener una carga simbólica importante, por ejemplo, una catedral, un teatro, el zócalo, una fortaleza, un arco, una pirámide, un lugar sagrado. Es necesario considerar que en cada época se construyen hitos que la identifican, algunos se destruyen, pero en términos generales las ciudades van acumulando hitos, muchos mantienen su significado original, como las plazas públicas y las iglesias, los cuales se convierten en piezas patrimoniales de la ciudad. La concepción del patrimonio edificado se basa en gran parte en el reconocimiento de los hitos y de su conservación.

La plaza pública, es por mucho el hito más importante, alberga una carga simbólica más fuerte por ser el espacio primordial de encuentro y esparcimiento, contiene los elementos de identificación entre los habitantes locales, lo que permite una amplia gama de actividades y usos. Dentro de la traza urbana, la plaza ha tenido la función de ser un elemento regulador para la colocación de los lotes y edificios en torno a ella y su posterior crecimiento poblacional, sin embargo, en el caso de los barrios, muchas veces la plaza es un elemento residual entre el posicionamiento desordenado de los paramentos de las edificaciones, por lo que adquiere una forma irregular, pero con el mismo peso o carácter como punto de reunión.

Los parques pueden ser considerados como hitos y como puntos de reunión, sin embargo, a diferencia de las plazas, estos no tienen un simbolismo tan marcado, ya

que al contar con mayor mobiliario urbano y vegetación la percepción se diluye con respecto al de una plaza abierta, además que los parques contribuyen más al esparcimiento y cumplen una función de regulación ambiental de los espacios urbanos.

Ahora bien, en los párrafos anteriores se abordó a la imagen urbana en términos de percepción del observador y su impacto en el comportamiento de los individuos, en lo subsecuente abordaremos los términos técnicos que se deben contemplar en cualquier intervención de los espacios públicos.

Para el diseño e intervención del medio ambiente urbano, existen cuatro criterios normativos para lograr que la imagen urbana sea nítida, con carácter y con sentido de pertenencia, estos criterios son:

- Dentro del Criterio de Confort, los factores más críticos son el clima, el ruido, la contaminación y la imagen visual… para obtener un rango de confort aceptable con bases parcialmente biológicas y parcialmente culturales.
- Deberá existir diversidad de sensaciones y de medios ambientes como prerrequisito para ofrecer al habitante que escoja el de su preferencia… lo que le dará sensación de placer en la variedad y en los cambios.
- Los lugares deberán tener una identidad perceptual; ser reconocibles, memorables, vívidos, receptores de la atención y diferenciados de otras localidades. Deberán tener en suma el sentido de lugar; sin el cual un observador no podrá distinguir o recordar sus partes.
- Estas partes identificables deberán estar organizadas de modo que un observador normal pueda relacionarlas y encontrar su origen en el tiempo y en el espacio; sin que esto sea una regla universal, ya que existen ocasiones en que ciertas partes del medio ambiente pueden ser ambiguas o misteriosas.
- El sentido de orientación será propiciado principalmente por un claro sistema de circulación y señalamiento adecuado, que simplifiquen posibles conclusiones.
- Un medio ambiente urbano será percibido como significativo si sus partes visuales, además de estar relacionadas con otras en tiempo y espacio, se relacionan con

> aspectos de la vida, actividad funcional, estructura social, patrones políticos y económicos, valores humanos y aspiraciones, y de carácter individual e idiosincrasia de la población (Bazant, 1990:85).

En resumen, cualquier intervención de la imagen urbana, deberá ser producto del imaginario colectivo a la vez entendible y orientada al observador, con un sentido que permanezca en su memoria y se distinga de otros espacios urbanos. “La clave para estructurar una imagen consiste en proponer conceptos que aporten y expresen valores formales, espaciales o visuales, con los cuales la comunidad se pueda identificar y le sea posible hacer suyos” (Bazant, 1990:94). Así mismo es recomendable evitar crear escenarios ficticios, fachadas irreales y elementos sin un sustento.

1.2. Deterioro de los espacios públicos

A lo largo de la evolución, desarrollo y conformación de las ciudades, se han formado, deformado y modelado los espacios públicos en función de los comportamientos, acciones y actividades de los actores urbanos. Sin embargo, algunos espacios se han deteriorado tanto que se han convertido en un problema que demanda la atención urgente de ciudadanos y de las autoridades, es aquí donde radica la importancia de la comprensión de este proceso, así como el análisis de las características que se presentan en este fenómeno, para sentar las bases en el estudio de las transformaciones de la ciudad.

El espacio público es el escenario donde transcurre la vida social, económica y política de la ciudad, como ya se dijo en párrafos anteriores, estos espacios pueden ser públicos, semipúblicos o privados, están constituidos por calles, andadores, avenidas, plazas, parques, etcétera, y por todo el conjunto de estos espacios, sin embargo, “la ciudad no sólo es la sumatoria de los espacios públicos sino, por un

lado el orden, o desorden, que éstos muestran y, por otro lado, la apropiación que hacen los habitantes de estos" (Chávez, 2009:66).

Estos espacios de la ciudad, se crean, se modifican, se les atribuyen distintos usos a los originales, se deterioran y algunos desaparecen para dar paso a nuevas edificaciones, gran parte de estas alteraciones se originan por el cambio de uso o vocación de las edificaciones que los delimitan, situación que a su vez repercute en el comportamiento de los habitantes / ciudadanos.

Los espacios públicos son dinámicos y se permite que incluso puedan asumir diferentes usos durante el día, en la semana o durante una temporada en el año, sin embargo, el problema surge cuando al "modificar sus funciones hacia otros usos que no son compatibles con las necesidades de la comunidad en la que éstos se localizan dejan de cumplir su función y se transforman en lugares hostiles" (Chávez, 2009:68), incluso muchos espacios dentro de las ciudades se han convertido en hostiles por el simple desuso o abandono por parte de los habitantes.

La ciudad fue concebida para llevar a cabo la vida de sus ciudadanos en los espacios públicos, donde se da la interacción diaria de las personas y se satisfacen las necesidades colectivas, por lo que la pérdida de espacios públicos conlleva irremediablemente a la pérdida de espacios de convivencia, vida comunitaria, social, religiosa, política y de todos los rasgos que identifican a un barrio o sector de la ciudad. Por lo anterior, es importante remarcar que la pérdida o deterioro de las condiciones de los espacios públicos, se traduce invariablemente en la pérdida de espacios de convivencia social y vida política, además de fomentarse conductas antisociales.

Así mismo, en la vida moderna que se lleva a cabo en las ciudades, se han priorizado otras prácticas en detrimento de la vida típica de los barrios, se ha privilegiado el esparcimiento y las actividades colectivas en grandes centros comerciales, de tipo privado, donde se limita o discrimina a ciertos grupos sociales o

a las típicas formas de actividad comercial, estos espacios han sustituido de cierta manera a aquellos que benefician a los habitantes de la colonia o del barrio, en gran medida por efecto de la globalización y las tendencias sociales internacionales que se replican en el ámbito local.

En México, se tiene una gran tradición de la vida comunitaria, desde el periodo prehispánico, ya que es ampliamente conocido que las sociedades indígenas desarrollaban la mayor parte de las actividades urbanas en los espacios públicos. En el periodo colonial, el mayor referente con el que se cuenta es la Real Cédula expedida por Felipe II en San Lorenzo del Escorial el 3 de mayo de 1573 (Wyrobisz, 1980:11), donde se definieron los trazos para los espacios públicos de las ciudades novohispanas, en especial las plazas mayores y secundarias, así como las funciones que debían cumplir y la sectorización de los asentamientos para fomentar su identidad y la cohesión de sus habitantes.

El deterioro de los espacios públicos puede ser resultado de causas que actúan de la más diversa naturaleza, como pueden ser económicas, sociales, políticas, de planeación e intervención urbana, que incluso pueden actuar varias en un mismo espacio de manera simultánea; por eso, resulta muy importante la clara identificación de los componentes en la problemática de imagen urbana, para propiciar la adecuada intervención y aceptación de los ciudadanos.

La dinámica natural que se presenta en las ciudades, conlleva a la modificación o adecuación de los espacios a las necesidades de una realidad cambiante según la época, siempre ha existido la necesidad de modificar a la ciudad según las condiciones de la modernidad que se avecina para satisfacer las nuevas demandas de innovación. La intervención de los espacios se entiende como “el conjunto de acciones realizadas en busca satisfacer las demandas ya sean de carácter colectivo o individual que transforman las condiciones de los espacios” (Palomares, 2011:31).

Existen diversos tipos de intervención de la ciudad y sus espacios, pero quizá la más importante es la gubernamental, por la fuerza económica y política para modificar los espacios y sus relaciones, tiene que ver con la planeación y determinación de lo que deben ser los espacios en cuanto a su funcionamiento e imagen.

Otra intervención importante es la comercial, que se presenta con la adecuación de los espacios por motivos económicos, es causada por los propietarios de los inmuebles, más allá de consideraciones estéticas que no atesoran el valor arquitectónico de los edificios. Está generada por procesos económicos que son una constante imparable a los largo de la historia de las ciudades y está condicionada por las formas culturales de la sociedad.

Es pertinente mencionar a la intervención de tipo recreativo y cultural, cuando se destinan o modifican espacios urbanos para la distracción y ocio de los habitantes, para las tradiciones y costumbres del lugar, así como para las manifestaciones culturales como la danza, la exposición de pinturas y otras expresiones artísticas.

También existe la intervención de tipo político-social, cuando manifestantes de diversas organizaciones sociales se apropian del espacio común ya sea para expresar sus ideas políticas en contra o a favor de personajes de la política, o simplemente para asentarse de manera permanente en ellos.

Por último, se debe mencionar a la intervención vandálica en los espacios urbanos, que poco se tiene presente en los textos, pero que existe y modifica las relaciones entre los habitantes, incluso en ocasiones altera el orden público en toda la ciudad. Este tipo de intervención tiene expresiones en el grafiti, en la música y las expresiones artísticas, controla o modifica las demás actividades en la ciudad, fomenta conductas antisociales y establece restricciones de paso en determinados sectores.

Es importante considerar que toda intervención que se haga, tiene sus consecuencias, posiblemente algunas de estas intervenciones en el corto plazo sean entendidas como benéficas, pero en el largo plazo pueden provocar el deterioro de los espacios urbanos y, en último caso, su abandono.

A pesar de lo evidente que puede resultar este tema, es muy importante acotarlo, por lo que para efectos del presente estudio, se define al deterioro de los espacios públicos, según Palomares “como la afectación o daño que contribuye (fomenta o inhibe) el tránsito y la permanencia de los habitantes” y tiene que ver con “cuatro condiciones: accesibilidad, seguridad, salubridad, e imagen urbana” (2011:59).

La accesibilidad hace referencia a que todos los transeúntes pueden circular libremente en los espacios públicos, en el sentido más amplio, que absolutamente todos puedan trasladarse con comodidad, incluyendo a las personas que presentan algún tipo de discapacidad. Es importante que las zonas destinadas al tránsito estén despejadas de obstáculos que impidan el libre desplazamiento, que cuentan con dimensiones y pendientes acordes a los tipos de actividades y usos a desarrollar.

Es muy común que el uso intenso y pesado, aunado a la falta de mantenimiento de la infraestructura urbana, banquetas, vialidades, vegetación y mobiliario urbano, ocasiona que estos se dañen o se reduzca considerablemente su vida útil, inhibiendo las condiciones de accesibilidad y libre tránsito. Además, está implícito el impacto de las intervenciones de los vecinos en las vialidades para conectarse a los servicios públicos que, por lo general, no reparan adecuadamente los daños causados y que con el paso del tiempo se deterioran y generan obstáculos.

La segunda condición que menciona Palomares (2011:61), es la de seguridad, y esta se ve afectada cuando se presentan situaciones que exponen a un peligro potencial la integridad de los habitantes y transeúntes. La inseguridad puede ser provocada por distintos factores, tales como la intensidad del flujo peatonal y

vehicular que conlleva riesgos de accidentes, ser producto de las actividades delincuenciales de grupos urbanos que se apoderan de ciertos nichos en las ciudades, de la congregación de indigentes o personas en situación de calle, drogadictos, escasa iluminación o alumbrado público, todos estos aspectos de manera individual o combinada hacen más propenso a un espacio para que se comentan actos delictivos, generan áreas de exclusión y por lo tanto de abandono y subutilización.

En síntesis, la inseguridad está directamente relacionada con la percepción que los transeúntes tengan del espacio público, ya que depende de la presencia o no de condiciones que favorezcan actividades antisociales, así como del conocimiento o desconocimiento de la dinámica cotidiana de los espacios urbanos; es decir, si se transita por vialidades desconocidas durante la noche, este espacio se percibirá como inseguro, a pesar de que sea un sector vigilado o con escasa actividad delincuencial, si un espacio cuenta con un alumbrado público escaso o insuficiente este será invariablemente evitado, lo mismo si existen indigentes congregados en las banquetas. En términos generales, los individuos prefieren los espacios donde se congregan naturalmente otros individuos, exista actividad comercial, esté bien iluminado y vigilado por elementos de seguridad pública, o sean turísticos.

La tercera condición, según Palomares (2011:62), es el concepto de salubridad, entendido como una de las principales condiciones para el uso de espacios públicos, está relacionado con la limpieza de las áreas públicas, evitando la aparición de fauna nociva. Esta condición está estrechamente ligada con la cultura cívica de los habitantes, ya que son los principales responsables de la acumulación de basura y desechos de mascotas en los espacios públicos. La contaminación causada por los drenajes a cielo abierto, la basura acumulada, las aguas estancadas y desechos animales deterioran los espacios urbanos y generan restricciones que conllevan a su abandono, por esto es importante conservar limpios estos espacios, además de prevenir enfermedades infecciosas, genera ambientes agradables que favorecen el desarrollo de actividades al aire libre y la vida comunitaria de los barrios.

En algunas intervenciones, se ha observado, que aun cuando se diseñan pequeños contenedores de basura, estos resultan insuficientes o no están vinculados con un sistema eficaz de recolección de desechos, lo cual genera efectos negativos; por lo que resulta un asunto importante a considerar que muchas veces se desestima. Por su parte, en otras, donde se ha permitido la circulación de mascotas sin restricciones, estos espacios terminan convertidos en verdaderos contenedores de desechos animales, como el caso del Paseo Atoyac, recientemente inaugurado en la ciudad de Puebla, con un interesante proyecto de intervención y reciclaje de la basura acumulada en el río, pero con escaso control de la contaminación por los desechos de las mascotas.

Por último, Palomares (2011:63) define a la imagen urbana como el conjunto de elementos naturales y construidos o no, que conforman una impresión de la ciudad o una parte de esta en sus habitantes y visitantes. Esto involucra a todos los espacios urbanos y sus elementos delimitantes, como son los edificios y construcciones, así como las interacciones, actividades y usos que se llevan a cabo en esa ciudad o sector.

Por regla general, cuando se interviene la imagen urbana se busca la armonía visual entre los elementos que la conforman, se persigue la estética, la conservación de estos elementos para fomentar las actividades sociales, culturales y económicas, así como la preservación de un lenguaje visual que sea no sólo agradable para el observador, sino también que sea entendible, auténtico, original, que refleje la idiosincrasia del barrio o sector de la ciudad, pero quizá lo más importante es que los habitantes se identifiquen con su ciudad o su barrio, que lo sientan parte de su vida.

Las intervenciones que se lleven a cabo en materia de imagen urbana, se refieren a “la conjugación de los elementos naturales y construidos que forman parte del marco visual de los habitantes de la ciudad, (la presencia y predominio de determinados materiales y sistemas constructivos, el tamaño de los lotes, la

densidad de población, la cobertura y calidad de los servicios urbanos básicos, como son el agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y, el estado general de la vivienda), en interrelación con las costumbres y usos de sus habitantes (densidad, acervo cultural, fiestas, costumbres, así como la estructura familiar y social), así como por el tipo de actividades económicas que se desarrollan en la ciudad" (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F., 2003).

Además de las condiciones ya mencionadas, existe otra condición que también modifica o condiciona el tránsito y permanencia de los habitantes de la ciudad, es el comercio ambulante, ya que propicia el deterioro de los inmuebles y espacios públicos, altera la armonía original, reconfigura la dinámica en la distribución de los inmuebles, genera una diversidad de elementos que cuando no está ordenado, satura y contamina la imagen del área.

Los puestos ambulantes en las calles, no obedecen lineamientos ni respetan los instrumentos de control, por lo que es difícil contenerlos. Tienen efectos negativos en la imagen urbana ya que limitan la perspectiva de las fachadas de los edificios, modifican, como ya se dijo, la armonía original de las edificaciones, generan relaciones de poder económico y político, se expanden y terminan por invadir o transformar áreas destinadas a otros usos, como pueden ser los recreativos y culturales, que caen en el desuso y abandono. El ambulantaje, si bien está relacionado con la estabilidad económica y política de la nación, es un fenómeno complejo que puede ser una válvula de escape al dar empleo y forma de sustento a muchas familias que se encuentran en la pobreza, pero también puede extinguir sectores de la ciudad y fomentar su deterioro.

En conclusión, se define al deterioro de la imagen urbana como la afectación visual de un determinado espacio, al modificar negativamente la composición, forma o armonía original de los elementos que lo integran.

1.3. Rehabilitación de la imagen urbana en los espacios públicos

Existe una gran preocupación para intervenir y rehabilitar los espacios públicos, por la gran problemática que generan si se desatienden, sin embargo, lo más importante es determinar que la acción pública sea la correcta o la acertada.

El abandono de los espacios públicos y por consiguiente el deterioro de la imagen que proyectan, incide directamente en la percepción del ciudadano / observador, provoca sensaciones de inseguridad, temor y repulsión, al mismo tiempo fomenta actividades antisociales. Los administradores de las ciudades tienen un doble propósito para rehabilitar estos espacios, el primero, para reducir la criminalidad e inseguridad; y el segundo, acaso más importante en los tiempos actuales de una mayor consciencia del costo ambiental, para reutilizar zonas estratégicas de la ciudad históricamente equipadas con infraestructura y servicios, en lugar de construir nuevas zonas suburbanas, deficitarias de equipamiento e infraestructura y alejadas de los centros urbanos.

Los ciudadanos demandan a sus gobiernos locales, dar pronta respuesta a los problemas de inseguridad, sin embargo, el peligro consiste en tener una visión fragmentada y a corto plazo de la gestión de la ciudad, donde sólo se atiendan los problemas de criminalidad y vandalismo, en detrimento de una visión integral que aplique criterios de economía de recursos y espacios construidos, con sentido de apropiación y pertenencia del espacio urbano que fomente al mismo tiempo las relaciones entre sus habitantes.

Es un hecho que las ciudades enfrentan problemas por el crecimiento desmedido, fuera del alcance de los gobiernos locales para su planeación y ordenamiento territorial. Las ciudades tienen que crecer de manera sustentable, sin devorar zonas boscosas por el alto costo ecológico, así como los elevados índices de contaminación del medio en el que vivimos, por el incremento de los recorridos que

los ciudadanos llevan a cabo para satisfacer sus necesidades y que consume gran parte de sus ingresos por el costo de transporte.

Una solución altamente efectiva que se aplica a muchos ámbitos de la vida cotidiana es reutilizar los recursos con los que ya contamos, es precisamente bajo este principio que se fundamenta la rehabilitación de los espacios urbanos ya existentes para su reutilización. No es posible expandir a la ciudad en áreas nuevas y costosas, cuando ya se tiene construida una que ha estado subutilizada.

Por todo lo anterior, es necesario remarcar la importancia de la rehabilitación de la imagen urbana de los barrios y sectores de la ciudad, para obtener al mismo tiempo un impacto positivo en las condiciones de seguridad de los ciudadanos, crear una convivencia armónica entre los vecinos, gestionar de manera sustentable el crecimiento de la ciudad y revivir la localidad histórica a la que pertenecemos.

La alteración del perfil urbano “es uno de los principales factores que llevan al desorden visual y a la pérdida de la imagen... Por lo general está ligado a la destrucción del patrimonio monumental y a la inserción de obras nuevas de escaso valor contextual” (Olvera, 2011:18), es muy común observar centros urbanos deteriorados y alterados por el descuido de las autoridades para su conservación.

Por otro lado, la contaminación visual “producida por el agresivo avisaje comercial, producto de la arraigada costumbre de creer que la publicidad es más efectiva si es más grande, colorida y escandalosa” (2011:19), así como las prácticas comerciales de tipo informal o ambulatorio que invaden espacios públicos y provocan un acelerado deterioro del espacio urbano y las edificaciones que los delimitan.

La presencia de edificaciones deterioradas o abandonadas “representan un peligro público, que incide negativamente en la imagen de la ciudad, la muestran sucia y desprotegida” (2011:19), es quizá el factor que más afecta la percepción de los observadores y el que más contribuye a la inseguridad y el temor de los

ciudadanos a ser víctima de la delincuencia, ya que los edificios abandonados constituyen refugios naturales para indigentes, adictos a sustancias tóxicas o personas que se dedican a actividades delictivas o ilegales.

La rehabilitación de los espacios urbanos requiere que se aborde desde un análisis profundo y específico que comprenda la ciudad y sus componentes, ya que cada elemento que forma parte la ciudad se debe identificar, delimitar y analizar de manera particular dentro del conjunto urbano, es decir, que resulta imprescindible no sólo comprender a la ciudad como una totalidad compuesta por partes, sino que además es necesario comprender la diferenciación de sus elementos, su historia y sus características.

La diferenciación de las partes que componen al espacio urbano le da sentido a la ciudad y, las características de estas partes se encuentran determinadas invariablemente por la dinámica humana que en ellas se presenta. La ciudad es una construcción en el tiempo que presenta diversos elementos que la distinguen, que ha modelado su propia imagen a partir de las actividades sociales, políticas, económicas o culturales que en ella se realizan y, que vive o muere en función de la vigencia y funcionalidad de sus espacios.

Jan Gehl (2006:19) menciona que cuando los ambientes exteriores son de poca calidad, es decir, están deteriorados, sólo se llevan actividades estrictamente necesarias, y que cuando los ambientes son de buena calidad se aprecia un aumento de las actividades opcionales y sociales. Es decir, nuevamente se confirma la hipótesis de que la imagen que proyecten los espacios urbanos, puede mantener unidas o apartadas a las personas que interactúan en un determinado espacio.

Existen otras consideraciones con respecto a la rehabilitación de la imagen urbana, una puede ser el nivel adquisitivo de la zona que se trate, entre más alto, se aprecia una disminución de las actividades al aire libre o con una duración más breve, se privilegia el uso del automóvil y se abandona la posibilidad de caminar por

las calles, parques o andadores para llegar a la parada del autobús, para hacer las compras diarias, o para caminar a la escuela.

Aunque es evidente que todos los ciudadanos usan los espacios urbanos para trasladarse de un punto a otro, cuando este traslado se lleva a cabo en automóvil se pierde el contacto con los vecinos, los pequeños negocios y los visitantes. Por el contrario, cuando se estudian a los barrios tradicionales o populares, se aprecia que no hay un uso predominante del automóvil y que existe una estrecha relación entre sus habitantes donde las actividades comunitarias y culturales pueden extenderse.

Es muy importante comprender el fenómeno, donde el espacio urbano que es de todos, se convierte en una extensión del espacio privado, se fomenta un sentido de apropiación comunitaria que se rige según normas no escritas. Aunque este proceso de apropiación es benéfico porque da vida a los espacios urbanos, muchas veces las intervenciones de los habitantes de zonas populares, deterioran por sí mismas las condiciones del espacio público y de los edificios que los rodean, cuando se tolera la modificación desmesurada con fines comerciales o se crean restricciones de paso por algunos vecinos. Lo anterior no es común en todos los casos, ya que existen ejemplos bien logrados de apropiación del espacio público en colaboración con los gobiernos, que han mejorado las condiciones de habitabilidad, funcionamiento y reconstrucción del tejido social a través de la inclusión.

A pesar de las condiciones depauperadas de los espacios urbanos en zonas populares, muchas mantienen una identidad y cohesión social, que es fundamental entender y comprender a fondo no sólo en lo tangible y evidente, sino también en la concepción que tengan los habitantes de su espacio y la carga simbólica que esto significa.

Se debe tener en claro la particularidad de cada espacio, por lo que todas las acciones que se lleven a cabo en materia de rehabilitación de imagen urbana deben ser a la medida, deben considerar y respetar la realidad de los habitantes, y no sólo

deben apoyarse en la disciplina del diseño urbano, si no incluir todas las disciplinas necesarias para lograr una adecuada intervención, tales como, la sociología, la antropología social, la geografía, la política, entre muchas otras.

Generalmente estas intervenciones dejan de lado otros componentes que no sean específicos del diseño urbano, muchas veces ignoran los componentes políticos o sociológicos de los problemas de imagen urbana que se presentan, por lo que es necesario hacer hincapié para no desestimar lo que otras disciplinas pueden aportar para llevar a buen término las propuestas. Todo proceso de intervención de espacios públicos está inmerso en un marco de viabilidad política, sin dejar de lado los principios de sustentabilidad y permanencia.

Las políticas urbanas deben estar orientadas a reconciliar el tejido social y a no descuidar la incorporación real y efectiva de los habitantes con su espacio, sus acciones deben elevar la calidad de vida de los ciudadanos y evitar caer en proyectos que sólo funcionen como fachadas de lo irreal, como espejismos que oculten los verdaderos problemas sociales o que sólo busquen mostrar una imagen falsa de la ciudad.

La atención de la imagen urbana que proyectan los espacios, debe no sólo detonar y potenciar mayores inversiones en materia de servicios públicos o redes de infraestructura urbana, sino que debe estar vinculada con programas sociales y económicos para hacer realmente efectiva la incorporación de sus habitantes a las nuevas dinámicas sociales.

El diseño de la ciudad, es entonces, el resultado de muchas decisiones producidas por una diversidad de actores, pero corresponde al gobierno local planear, ordenar y controlar este proceso para garantizar al ciudadano una calidad de vida adecuada, así como promover las oportunidades para su desarrollo.

Es muy importante entender que el diseño urbano está fuertemente vinculado a los procesos políticos que pueden alterar las acciones planeadas, por tanto, el urbanismo y la política interactúan en la concepción de las propuestas de intervención, cuya finalidad siempre será la construcción y consolidación de la imagen de la ciudad mediante la rehabilitación y reutilización de los espacios públicos que facilite la identificación del ciudadano con la ciudad y se eleve su calidad de vida.

Finalmente, es necesario comprender a los componentes en el diseño de toda intervención urbana, ya que lo más importante es su utilidad, según Segovia (2005:33) en la intervención y gestión del espacio público, siempre se debe impulsar el uso y aprovechamiento de estos espacios por diferentes sectores sociales de manera libre y colectiva, por lo que esta recuperación debe disminuir los desequilibrios sociales y espaciales de la ciudad. Además se debe fomentar el uso intensivo por parte de los habitantes a través del desarrollo de actividades recreativas y culturales que favorezcan el sentido de apropiación, pertenencia y confianza colectiva, donde se involucren diversos actores sociales, no sólo en la construcción, sino también en el mantenimiento y gestión de los mismos.

CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO REFERIDO AL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

2.1. Definición de políticas públicas

El término políticas públicas ha sido utilizado en nuestro país indiscriminadamente, por lo general en el discurso de los políticos, sin que se tenga conciencia de lo que significa. Así, cualquier acción emprendida por el gobierno como el mantenimiento de luminarias, las obras de pavimentación, los desayunos escolares que se ofrecen en escuelas de escasos recursos y hasta los programas para inscribir en el Registro Civil a las personas de la tercera edad son consideradas como políticas públicas. En este contexto resulta bastante fácil usar el término, sin embargo, para comprender la política pública “Xanenetla, el Barrio que Queremos”, objeto de estudio del presente trabajo, es necesario conocer el origen de la ciencia que se encarga del estudio de las políticas públicas y cada uno de los componentes del término.

La disciplina que estudia las políticas públicas, es decir las ciencias de políticas, llamadas así por Harold D. Lasswell, surgió en Estados Unidos, en la década de los cincuenta del siglo XX, (Aguilar, 2010:18) sin embargo, antes de su aparición no había una disciplina que estudiara el proceso mediante el cual los gobiernos diseñaban, deliberaban, seleccionaban y llevaban a cabo las acciones tendientes a resolver los problemas públicos. De hecho, la ciencia política se ocupaba principalmente de la legitimidad política del gobierno, pero no del proceso decisorio de las políticas, ni de su eficacia; tampoco la administración pública se ocupaba de este proceso, solamente se encargaba del cumplimiento eficaz de las decisiones del gobierno.

Las ciencias de políticas surgieron con la finalidad de conocer la manera en que se lleva a cabo el proceso de decisión de las acciones del gobierno, así como la forma en que el conocimiento interviene en la toma de decisiones; por lo anterior, la disciplina tuvo un doble objetivo: el conocimiento de la política pública y el conocimiento en la política pública, el primero se refiere a la forma en que un política se ha desarrollado, cómo han cambiado sus objetivos, sus instrumentos, sus actores y cuáles son los factores que provocaron el cambio; el segundo se refiere a que debe usarse el conocimiento al llevarse a cabo una política pública, ya sea para mejorarla o lograr su eficacia (Aguilar, 2010:20).

En México, el interés por las políticas públicas surge en los años ochenta, en medio de una profunda crisis económica y política. El régimen autoritario que había permanecido durante muchas décadas comenzó a agotarse a partir de la quiebra fiscal del Estado que desencadenó una profunda crisis y el descontento de millones de mexicanos, los cuales exigieron la democratización del régimen. En este sentido, la disciplina de las políticas públicas al presentarse como una actividad de conocimiento que exige que las decisiones del gobierno acrediten su naturaleza pública y eficacia, contribuyó a depurar el clima democratizador del momento, que exigía un proceso electoral confiable que permitiera la alternancia en el poder.

De acuerdo con Canto (2002:70) las políticas públicas “son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.

A partir de esta definición, conviene hacer un análisis que nos permita entender cada uno de sus componentes. Comencemos con el término “cursos de acción” el cual hace referencia a un conjunto de acciones gubernamentales vinculadas unas con otras, encaminadas hacia una misma dirección, con un objetivo común, por lo

tanto las políticas públicas no pueden resolver varios problemas a la vez. Por su parte el término problemas acotados se refiere a la delimitación de un asunto, que se puede ubicar en un tiempo y espacio determinados.

En cuanto el término público, es conveniente hacer la diferencia entre lo público y lo gubernamental, ya que son conceptos que se confunden constantemente, pues se piensa que todo lo que tenga relación con el gobierno es por tanto público. En este sentido, las funciones que han sido reconocidas al gobierno han tenido cambios sustanciales a través de la historia, por ejemplo, en el siglo XX, además de las funciones de vigilancia del orden público y de recaudación de impuestos, se le reconoció la función de regular la economía, además, se le ubicó como el responsable de dotar a la población de salud, vivienda, educación, alimentos, entre otros, por lo que la política económica y la política social que habían sido consideradas de interés privado ahora estaban reconocidas como públicas. En este sentido lo público y lo privado transitan de un lugar a otro de acuerdo al momento histórico que se atraviese, así lo que en un momento era considerado privado, en otro momento es considerado público.

Otra distinción, es la que parte del concepto de ciudadanía, "… ciudadano es el individuo que tiene los mismos derechos ante el Estado, que es libre y que tiene las mismas capacidades de razonamiento frente a los otros, que tiene intereses particulares y que en búsqueda de su propio interés se relaciona con los demás miembros de la sociedad…" (2002:65) En esta relación con los demás es como se construye el interés público, es decir, a partir del interés privado y derivado de la razón es que se pueden lograr acuerdos que beneficien a todos, por ello se dice que lo público es una negociación, porque los seres humanos tenemos la capacidad de comunicarnos y llegar a acuerdos. Sin embargo, esta manera de conciliar lo público con lo privado tiene como consecuencia una desigualdad real, pues aun cuando todos los individuos poseen los mismos derechos frente al Estado, no todos tienen las mismas posibilidades para ejercerlos, algunos tienen más influencia, recursos e

información. Por lo tanto lo público, a pesar de tratar de conciliar el interés privado con el público, expresa desigualdad social.

En resumen, esta perspectiva de ver lo público lo separa de lo gubernamental y por tanto lo gubernamental queda comprendido dentro de lo público, por lo que las políticas públicas tienen que ver con la acción del gobierno pero no se reducen a él.

Otros aspectos importantes que abordar son los de eficiencia y democracia. La eficiencia consiste en alcanzar los objetivos a un menor costo, su criterio fundamental es la racionalidad, la cual consiste en hacer un cálculo de todos los medios que se requieren para lograr un objetivo, pero no siempre es posible hacer este cálculo, ya que a veces no se pueden considerar todos los factores que intervienen, en consecuencia estamos ante una racionalidad limitada, que únicamente nos servirá como un medio de cálculo o control. En este sentido, "… la racionalidad sólo es operable como una aspiración de mejora y acumulación de aprendizajes en cada situación concreta en la que se tomen decisiones." (2002:68)

Al hablar de democracia en políticas públicas, se hacer referencia a que las decisiones que se tomen deben considerar los intereses y aspiraciones de quienes se ven involucrados, así como su participación. Como todos sabemos, las decisiones no pueden ser tomadas por todos los miembros de una sociedad, sino por sus representantes, hablamos entonces de una democracia representativa, pero, en ocasiones los representantes responden únicamente a sus intereses de grupo y no a los intereses de quienes los eligieron, ante este planteamiento han surgido en las sociedades contemporáneas nuevas formas de participación, las personas al sentirse ignoradas por quienes en teoría debieran resolverles sus problemas, se han organizado y han intentado de participar en la toma de decisiones, se trata entonces de la democracia participativa.

Según Aguilar (1992:32) las políticas públicas se clasifican en:

a. **Distributivas**. Si el problema se puede resolver mediante la asignación de recursos.

b. **Regulatorias**. Si no puede ser resuelto, a menos que se regulen las conductas a través de prohibiciones y se generen incentivos para su cumplimiento.

c. **Redistributivas**. Si es de magnitud estructural, abarca a toda la sociedad y se lleve a cabo una distribución.

Puede decirse que en la primera categoría se ubican un sinnúmero de políticas locales, donde se destinan los recursos públicos para resolver problemas inmediatos y que afectan cotidianamente a los ciudadanos; en la segunda categoría, surge de primera mano los reglamentos que expide un gobierno para normar diversos rubros como los mercados públicos, los panteones, el tránsito urbano, etcétera. Finalmente, en la tercera categoría se ubican las políticas sociales para la erradicación de la pobreza y el rezago social, las políticas hacendarias o militares.

Es muy importante hacer esta distinción, ya que permite comprender de una manera más clara, las decisiones y acciones emprendidas para resolver un problema público.

2.2. Participación ciudadana

La participación ciudadana es un tema común tanto en el ámbito político como el académico, es más, es un elemento importante en las políticas públicas, sin embargo, como señala Canto (2010:17) no se trata de una cuestión de moda, sino que es una consecuencia de la evolución de la discusión del Estado y la democracia, con sus implicaciones sobre la política pública.

A lo largo del siglo XX la articulación de lo económico y lo social se expresó en los países desarrollados en el Estado Social y en la economía de mercado, donde la representación social estaba a cargo de las organizaciones clasistas que establecieron su democracia sobre la base de la relación entre gobierno, empresas y sindicatos, a través de la cual generaron sus propios consensos. Estos procesos entraron en una profunda crisis que originó la perdida de la credibilidad sobre la clase política y las instituciones de gobierno.

La democracia también tuvo que ser vista a través de dos modelos, el legal y el participativo, el primero se refiere al gobierno de la mayoría, que tiene como características un Estado constitucional con una clara división de poderes, imperio de la ley, mínima intervención del Estado en la sociedad civil y en la vida privada y una sociedad de libre mercado; el segundo se caracteriza por el derecho al autodesarrollo que solamente se puede alcanzar a través de una sociedad participativa, que fomente la eficacia política, que se preocupe por los problemas colectivos, que se interese por el proceso de gobierno y que participe en las instituciones clave de la sociedad.

Estas formas de ver la democracia dan cuenta de cómo han cambiado las formas políticas que se heredaron del siglo XX y que se centran en el Estado-nación, el cual no se considera anulado por la globalización, pero que ya no alcanza para dar cuenta de la complejidad de la vida social y políticamente ha perdido su capacidad de decisión.

Por otra parte, al hablar de transformaciones profundas, también se requiere tratar acerca de los tres aspectos básicos de la participación ciudadana, la gobernanza, la ciudadanía y la sociedad civil.

La participación ciudadana ha puesto en el centro de la discusión a la gobernanza; según Mayntz citada por Canto (2010:21) “actualmente se recurre a la gobernance sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo

de control jerárquico y caracterizado por un grado mayor de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado".

Es importante señalar que entre los aspectos fundamentales de la gobernanza se encuentran la pérdida del monopolio gubernamental sobre las decisiones públicas y la entrada en la toma de decisiones de diversos actores de la sociedad.

La ciudadanía es otra categoría fundamental de la participación ciudadana, en este sentido, el reconocimiento del ciudadano como sujeto de derechos fue una de las principales demandas que se exigieron en la lucha contra los regímenes autoritarios de América Latina que violentaban los derechos fundamentales. Frente a esta posición se identifica al ciudadano pasivo que demanda y recibe del Estado prestaciones y el ciudadano activo que por encima de sus derechos piensa en sus obligaciones para con la comunidad política. Esta ha sido superada por el reconocimiento de las Naciones Unidas del derecho al desarrollo, según el cual todo ser humano está facultado para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político, y a contribuir y disfrutar de ese desarrollo.

En América Latina, en la lucha contra las dictaduras de los años setenta y ochenta se utilizó la categoría de sociedad civil, la cual daba cuenta de todos los sujetos sociales que buscaban la democratización de la vida pública pero que no estaban comprendidos en la visión politológica de la época basada en clases sociales. Estos actores emergieron con reivindicaciones que alteraban el autoritarismo y se apartaban del control del Estado.

Son tres las experiencias que dieron paso al pensamiento contemporáneo sobre sociedad civil, la primera se refiere a los movimientos sociales que se originaron con la caída del sistema socialista de Europa oriental que se manifestaban en contra del socialismo y a favor del mercado; la segunda se relaciona con los movimientos sociales de Europa occidental y Norteamérica, mismos que se manifestaban en

contra de la exclusión de sectores, como las minorías étnicas, religiosas, sexuales y de distintos estratos socioeconómicos, y que tenían por objetivo la reivindicación de la diversidad; la tercera se refiere a las luchas latinoamericanas en favor de la democratización y el desarrollo de sus sociedades, en las que el término sociedad civil aparece en contra del autoritarismo estatal ocasionado por las dictaduras militares y en contra de la desigualdad.

Hablar de la participación ciudadana como un elemento fundamental en las políticas públicas, es hablar de la corresponsabilidad del público ciudadano en la toma de decisiones y de transparencia en el quehacer gubernamental, que limitan la ineficiencia y en cierta manera la corrupción (Aguilar, 2010:28).

Sin embargo, en muchos casos se requiere de voluntad política para entender a la participación ciudadana como un aliado, se requiere la modificación de reglamentos para garantizar la equidad, la inclusión y la pluralidad, donde no se favorezcan a determinados sectores sociales, y se haga de la participación un actor real en la toma de decisiones al interior de la administración pública.

Una vez analizados los componentes de la participación ciudadana, es necesario definir claramente el concepto, al respecto, Restrepo citado por Canto (2010:28) nos dice que “la participación social refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre Estado y sociedad”.

Esta participación se entiende “el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos, con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velázquez y González, citados por Canto, 2010:28). Así como el “conjunto de prácticas jurídicas, económicas, políticas y culturales que colocan a una persona como miembro

competente de una sociedad y que tiene su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos" (Cardarelli y Rosenfeld, citados por Canto (2010:28).

De estas definiciones derivan los siguientes aspectos: consenso entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno.

La participación ciudadana se puede ubicar en distintos niveles (2010:29):

- La información, primer nivel, que se relaciona con el conocimiento de presupuestos de ingresos y egresos, de normas, planes, programas y proyectos de gobierno.
- La consulta a los ciudadanos para que emitan su opinión sobre alguna decisión de gobierno.
- La decisión cuando las opiniones emitidas por los ciudadanos se vuelven obligatorias para quien realiza la consulta.
- La delegación, cuando un gobierno delega a alguna organización de la sociedad la puesta en marcha de algún programa tendiente a la atención de algún problema público.
- La asociación, a través de la cual una iniciativa puede ser presentada por las organizaciones de la ciudadanía, acordando con el gobierno la realización de políticas o programas en común.
- El control, a través del cual la ciudadanía supervisa el desempeño gubernamental.

Estos niveles de participación se pueden vincular con el ciclo de las políticas públicas, de lo que resulta una variedad de formas posibles de participación, tal como lo muestra la tabla número 1.

Tabla 1

“Niveles de participación en el ciclo de las políticas públicas”						
Fases de las políticas públicas / Niveles de participación	**Información**	**Consulta**	**Decisión**	**Delegación**	**Agenda**	**Control**
Agenda						
Análisis de alternativas						
Decisión						
Formulación						
Implementación						
Evaluación						

Fuente: Canto (2010:30)

La participación ciudadana, según Ziccardi (2004:250), cumple tres funciones fundamentales: “otorgar legitimidad al gobierno”, “promover una cultura democrática”, y “hacer más la decisión y la gestión públicas”. Y cuenta con instrumentos formales para favorecer su actuación y hacer valer sus aportaciones, que son: la Iniciativa ciudadana para promover reformas a marcos legales, los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones a través de quejas y sugerencias, el monitoreo ciudadano que proporciona información a través de encuestas para dar seguimiento a políticas o asuntos específicos, la contraloría social como herramienta para evaluar la implementación de políticas, y por último los comités o consejos de participación que son el mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas (Villarreal, 2009:33).

Esta participación puede contener subcategorías que las distinguen entre sí y que pueden presentar un carácter positivo o negativo según sea el caso. Puede ser autónoma, cuando la ciudadanía se organiza para resolver un problema público y no se encuentra controlada ni organizada desde el gobierno; puede ser

institucionalizada, cuando la ciudadanía encuentra causes formales organizados por el gobierno para coadyuvar en los procesos decisorios; puede ser incluyente, si convoca a los más diversos actores de la sociedad sin importar filiación política, religiosa o ideológica; y finalmente, puede ser clientelista cuando existen acuerdos y favores entre el gobierno y los representantes ciudadanos (Saltalamacchia, 2005:73).

2.3. Ciclo de las políticas públicas

Para el análisis de las políticas públicas, Aguilar (2010:31) ha definido a éstas como un proceso integrado por acciones intelectuales (información, análisis, cálculo, crítica) y de acciones políticas (de movilización, persuasión, negociación, acuerdo) independientes que preparan la toma de decisión del gobierno para llevarse a cabo, en este sentido las políticas públicas son un proceso más o menos complejo de toma de decisiones y acciones que se suceden para atender los problemas que demanda la sociedad, no es un acto inmediato que resuelve los problemas instantáneamente, debido a las limitantes de la racionalidad humana y a las dinámicas de la sociedad.

Este proceso o ciclo de las políticas se compone de diversas etapas de acciones. Sin embargo, “es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que forman una política pública” (Ejea, 2006:9), así mismo, para Aguilar (1993:15) “La noción de policy process es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política.”, es decir, es una estructura lógica que los especialistas en esta disciplina han diseñado para el análisis de las políticas, y que por lo tanto, hay variaciones entre los modelos construidos por diversos autores.

Una vez aclarado que el proceso o ciclo de las políticas “pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno

tras otro" (Aguilar, 1993:15) queda definido que por la naturaleza de las políticas, las etapas que las componen no necesariamente siguen una secuencia lineal, sino que más bien obedecen a las condiciones del momento y a los agentes que en ellas participan, hay retrocesos, superposiciones y decisiones que modifican este proceso.

Es necesario mencionar que para Aguilar Villanueva es muy importante la toma de la decisión, ya que establece un parteaguas entre las etapas que se ubican antes y después de esta. La razón por la cual otorga un valor tan alto a la etapa decisoria, es porque precisamente ahí confluyen los intereses políticos del decisor y la racionalidad económica y técnica de las propuestas de los expertos.

Bajo el entendido de que dividir el proceso de las políticas se trata una metodología para su estudio, existen diversos modelos creados según el enfoque de los autores. El proceso se integra de la siguiente manera:

a. **Formación de la agenda**, "es el proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por lo tanto, como una realidad que el gobierno debe atender" (Aguilar, 2010:46).

b. **Definición del problema público**, "abarca los elementos que se considera son los elementos distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema y su agravamiento" (2010:47).

c. **Hechura o formulación de la política**, "se relaciona con la construcción de las opciones de acción para atacar el problema público y con la selección de la opción que se considera la apropiada… consiste en identificar cuál fue el criterio dominante en la deliberación y decisión o el que jerarquizó la importancia de los demás criterios" (2010:48).

d. **Decisión o selección de opciones**, “es el acto gubernamental en sentido estricto, pues la política alcanza a tener calidad pública en razón de la decisión del gobierno legítimo” (2010:32). Es la parte central del proceso ya que sus etapas se dividen en pre-decisionales y post-decisionales.

e. **Comunicación de la política**, “se encarga de diseñar las acciones de comunicación que hay que practicar para informar, explicar, aclarar, justificar, defender la política decidida y para llegar a los públicos interesados en el asunto y al público en general” (2010:49).

f. **Implementación**, proceso “que se considera apropiado para que la política pública camine sin grandes obstáculos hacia la meta de los resultados deseados” (2010:49).

g. **Evaluación**, “tiene a su cargo valorar, con referencia a ciertos estándares, el desempeño de los operadores, la calidad de los productos y los resultados sociales de la política a fin de validarla, corregirla o mejorarla” (2010:49).

Para Canto (2002:70), el proceso se simplifica un poco ya que según sus textos, el proceso está conformado solamente por: 1. Agenda, 2. Análisis de alternativas, 3. Decisión, 4. Implementación y 5. Evaluación. Mientras que para Anderson (1984) el proceso consiste en: 1. Identificación del problema y formación de la agenda, 2. Formulación, 3. Adopción, 4. Implementación y 5. Evaluación.

Como se ha mencionado, el modelo empleado puede estar conformado por más o menos etapas, límites más o menos coincidentes entre la definición de cada etapa según el autor, o incluso hay modelos donde unas etapas se suman a las contiguas para conformar una sola. Sin embargo, en todos se puede apreciar que se incluye la incorporación en la agenda de un problema, el diseño de la estrategia de

intervención, la implementación una solución y la evaluación de los resultados obtenidos.

Las principales ventajas de hacer referencia al ciclo de las políticas, según Ejea (2006:10) se encuentran en que “proporciona una visión de conjunto del proceso al tiempo que reduce su complejidad; y permite en cada etapa identificar actores, clarificar distribución de funciones y responsabilidades, identificar retos, emplear una variedad de herramientas analíticas y enfoques interdisciplinarios, detectar errores o lagunas, y facilitar la retroalimentación”.

En resumen, el ciclo de las políticas es una herramienta útil para analizar y entender todos los factores que intervienen en cualquier política pública, así mismo “ayuda a distinguir las políticas públicas de las gubernamentales” (2006:10), mientras que las políticas públicas emergen como demandas legítimas de la sociedad que siguen un ciclo más o menos definido, las políticas gubernamentales, muchas veces resultan alejadas de las necesidades reales, obedecen más bien a intereses políticos y su desarrollo es más simple ya que la decisión es unidireccional desde la cúpula del poder.

Este ciclo, como un modelo conceptual, tiene sus limitaciones y riesgos, quizá la más fuerte, es “sobreestimar la naturaleza racional del proceso” (2006:11), ya que con frecuencia se piensa que es lineal y predecible, sin embargo, la toma de decisiones muchas veces es arbitraria, con intenciones ocultas o subyacentes, lo que conlleva a que el proceso se presente con retrocesos, atajos, desviaciones, saltos entre las etapas, incluso en un orden impredecible.

Así mismo, el alto grado de subjetividad de quienes toman la decisión, puede conducir a los que la analizan, a sobrevalorar algunos datos que en el panorama de la política pueden ser poco importantes y, por otro lado, a desestimar situaciones que pudieron haber sido relevantes en su desarrollo, es decir, que lo peligroso radica en que muchas veces se pretende forzar los sucesos en apego al ciclo de las políticas, y

se descartan otros sucesos importantes en el proceso, “una estructuración incorrecta de la política pública puede conducir a soluciones falsas o contraproducentes” (Ejea 2006:11) y por extensión, el análisis resulte incorrecto o falso.

Dicho lo anterior, si bien es cierto que debe procurarse el apego de un análisis al ciclo de políticas, también es cierto que se debe ser flexible y considerar todos los sucesos que se hayan presentado en un proceso, sin forzar la aplicación cronológica de manera exacta del modelo.

- **Formación de la agenda**

Según Elder (1993:79) la formación de la agenda es “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno” para que sean atendidos, esto sucede debido a la infinidad de problemas que están pendientes de resolver y a la constante escasez de recursos para resolver absolutamente todo, por lo cual la capacidad de atención de cualquier gobierno siempre es y será limitada. La formación de esta etapa, implica no sólo una simple selección de cualquier problema, sino que implica una toma de decisiones, que modifica para bien o para mal las condiciones de una población.

Se han establecido cuatro etapas para analizar el proceso de formación de la agenda, de acuerdo con Barbaraj (1993:109) estas etapas son: “1) el reconocimiento del asunto, 2) la adopción del asunto, 3) la priorización del asunto y 4) el mantenimiento del asunto”. La primera etapa, se presenta cuando los que toman las decisiones en un gobierno se dan cuenta de la existencia de un problema y reconocen que este amerita su atención y es susceptible de incorporarse a algún programa gubernamental para su financiamiento. La segunda etapa, consiste en que estos mismos decisores, reconozcan que es su responsabilidad actuar y prevean las posibilidades de dar una solución en caso de que hicieran suyo el problema. La tercera, está condicionada por la escasez y disponibilidad de los recursos, por lo que una inclusión de un nuevo asunto implica una reorganización dentro de la planeación o incluso llegar a la suspensión o cancelación de los asuntos ya existentes.

Finalmente, la cuarta etapa, implica que el problema o asunto debe mantener la atención y vigencia, una vez que superó las etapas anteriores, ya que nuevos problemas pueden desplazarlo y caer en el desinterés de los decisores.

Una cuestión que también es importante considerar, es que la conformación de la agenda plantea una dualidad, ya que presenta “aspectos de carácter técnico y político” (Canto 2002:70), los problemas o asuntos que en ella se incluyen, contienen aspectos técnicos, tales como la factibilidad para llegar a una solución, la disponibilidad de recursos económicos, la normatividad y reglas de operación de los programas gubernamentales, la prioridad que represente, entre otros; y aspectos políticos, porque la formación de la agenda implica relaciones de poder y contrapesos políticos ya que la permanencia de un asunto muchas veces no depende de la prioridad de la demanda, sino más bien de intereses particulares de quienes tienen el poder para decidir, influir o negociar los asuntos.

Dicho lo anterior, es conveniente mencionar que para Aguilar (1993:31) se distinguen dos tipos de agenda: la agenda sistémica, pública o constitucional, y la agenda institucional, formal o gubernamental. La agenda sistémica, está integrada por problemas que se perciben como merecedores legítimos de la atención pública, es más general y amplia, e incluye temas abstractos, generales y globales que afectan a grandes números de población y que preocupan a la sociedad, tales como la contaminación, la pobreza, la desigualdad social, la seguridad nacional, etc. Mientras que la agenda institucional, incluye los asuntos aceptados por parte de los encargados de tomar las decisiones, es la agenda de cuestiones específicas, concretas y acotadas, de problemas precisos que preocupan al gobierno, a las organizaciones o a las dependencias gubernamentales, como el problema de diabetes, la obesidad, el narcotráfico, etcétera. En la agenda sistémica se busca saber cómo los problemas alcanzan la calidad de problema público, mientras que en la agenda institucional se busca que los problemas sean aceptados como objeto de intervención por los técnicos, políticos y funcionarios.

- **Definición del problema**

Una vez que se ha entendido el carácter público de un problema y se ha incluido en la agenda pública, se inicia la siguiente etapa denominada “definición del problema”, para Aguilar (1993) es el proceso en el que una cuestión o asunto ya aprobado en la agenda de la política pública, es estudiado, explorado, organizado y posiblemente cuantificado por los interesados y que resulta aceptable cuando menos provisionalmente en términos de sus posibles causas, componentes y consecuencias.

La definición del problema público es una etapa muchas veces compleja ya que los problemas públicos no son fáciles de resolver, porque implican muchas veces un fuerte gasto para un gobierno con recursos escasos, por las múltiples causas que los originan, o por los intereses que puede afectar o beneficiar una intervención. Por estas razones, la definición del problema presenta un doble desafío, ya que por un lado se intenta construir una definición aceptable de un problema que pretende alcanzar un consenso general, y por otro lado debe conducir a una intervención pública viable con los instrumentos y los recursos disponibles (Montecinos, 2007:328).

La importancia de la definición del problema radica en el hecho de que se debe plantear, definir y estructurar correctamente, ya que según Montecinos (2007:329), en caso contrario la solución o las medidas que se adopten resultarán peor que el problema mismo, por esto los problemas públicos deben estar planteados, definidos y estructurados de manera que sean factibles de abordarse y los recursos económicos, legales, políticos e intelectuales necesarios se encuentren al alcance, “su planteamiento es determinante para la solución” (Aguilar, 1993:60).

Sin embargo, la disponibilidad de los recursos y de la capacidad humana para abordar los problemas es limitada, por lo que la manera técnica para definir un problema, la información con la que se cuenta y el desconocimiento de otros factores limitan a que la solución de un asunto sea posible o imposible (Montecinos,

2007:330). Es decir, la definición de un problema implica la definición de una posible solución al respecto, de acuerdo con los recursos disponibles.

Es realmente importante estructurar técnicamente los problemas, se distinguen dos tipos, los problemas bien estructurados y los problemas mal estructurados (González, 2003:118), los problemas bien estructurados tienen características precisas, se dispone de la información necesaria para realizar los cálculos y, especialmente, existe un criterio definido para reconocer la solución; mientras que los problemas mal estructurados carecen de las características antes mencionadas. Es precisamente en esta última categoría donde se presentan muchos problemas públicos, donde los ciudadanos y el gobierno no saben cómo resolverlos y desconocen los efectos a largo plazo de una posible solución. Sin embargo, definir un problema público implica suponer también una solución a pesar de que se presenten consecuencias no previstas.

Existen otras consideraciones muy importantes en la definición de un problema público, para Bardach (1993:220), es muy frecuente que las limitantes políticas y organizacionales, conduzcan a la “sub-optimización” de las posibles soluciones, ante la imposibilidad de alcanzar la solución óptima debido a que los problemas por lo general forman parte de un entorno más amplio, global y complejo, y aunque los analistas delimiten y acoten los problemas siempre estará presente la posibilidad de que se encuentre una forma más ingeniosa y efectiva de dar solución a los problemas.

Otro inconveniente en la definición del problema, es que por lo general, los analistas se creen dueños de los problemas con los que tratan (Montecinos, 2007:330), y la solución que se plantea es que se debe evaluar, acercar y considerar las opiniones y sentimientos de los ciudadanos acerca de las situaciones consideradas como problemáticas. Se recomienda que la definición del problema sea “tan sobria e imparcial como sea posible” (Bardach, 1993:224), se deben desechar los elementos preconcebidos e

identificar los sentimientos de malestar, incomodidad, e insatisfacción que son los que constituyen verdaderamente un problema.

En conclusión, definir un problema implica definir también las soluciones para atender las demandas ciudadanas, alcanzar la solución sub-óptima que resuelva en mayor medida una problemática, y encontrar un balance entre la retórica de los técnicos y los sentimientos de los afectados.

- **Construcción de las opciones o hechura de la política**

Después de que se ha establecido la agenda y se han definido los problemas, la siguiente etapa consiste en analizar las variadas alternativas que se plantean para formular una solución adecuada a los problemas. Siempre existen diversos enfoques para abordar cada problema, y las alternativas planteadas muchas veces no dejan a todos los interesados totalmente satisfechos. De acuerdo con Canto (2002:71) “No todas las alternativas son igual de realizables, platean distintos costos y distintos beneficios, estos pueden ser de diverso tipo, tenemos por supuesto costos económicos, pero también políticos, organizacionales, culturales, etc.”, por estas razones, es muy importante realizar un adecuado análisis.

Para abordar el tema de la hechura o formulación de una política es importante definir el concepto de política, al respecto existen dos tipos de definiciones, la descriptiva y la teórica, en la primera se centra que definir “si la política sea sólo o primordialmente la decisión… o implique algo más” (Aguilar, 1992:21), se reconoce el aspecto institucional de la política, ya que es una decisión de una autoridad que actúa en una jurisdicción con procedimientos establecidos; mientras que la definición teórica varía en función de la teoría a la que se acerque.

En la definición descriptiva se reconocen cuatro elementos:

a) Institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
b) decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
c) comportamental, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;
d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social (1992:23).

Si se atiende a estos cuatro elementos, se puede establecer que una política es un curso de acción decidido y calculado por una autoridad formal, para propiciar un comportamiento intencional y planeado, mismo que se puede implementar a través de reglamentos, programas y acuerdos administrativos que conducen a hechos reales.

Una parte muy importante del proceso de hechura de políticas es el análisis y decisiones que implica, al respecto Aguilar (1992:41) menciona que existen dos posiciones extremas, por una parte un visión racional estricta, que aunque reconoce limitaciones fomenta la máxima racionalidad posible, se le denomina “racionalismo” o “a la raíz” y se plantea la descomposición de los problemas en sus elementos básicos y la solución a través de esquemas científicos y cálculos racionales. Mientras que en el otro extremo, se plantea una posición negociadora, pragmática y conciliadora que utiliza marginalmente el análisis, ya que se sirve de más elementos que intervienen en el proceso, a este método también se le denomina “de comparaciones sucesivas” o “por las ramas”.

El método racional, ha recibido fuertes críticas ya que requiere conocer todas las alternativas y consecuencias, sin embargo, quienes toman las decisiones no cuentan con los recursos ni con el tiempo para elaborar los modelos, además casi siempre es imposible conocer todas las consecuencias.

A su vez, el método por las ramas, es más sencillo ya que toma como válida una propuesta si varios analistas están de acuerdo en ello, permite generar nuevas alternativas si es que las anteriores presentaron imprecisiones, permite corregir errores y reducir riesgos ya que es reversible y busca siempre el consenso. Dentro de las críticas más severas que ha recibido, es que limita la búsqueda de alternativas, desmotiva a los analistas a producir mejores políticas.

Por estas razones, otros autores han planteado la búsqueda de un método intermedio, que no pretenda conocer y abarcar todo el conocimiento como el enfoque racional, pero que tampoco sea mediocre como el enfoque incremental, es decir un punto medio entre los dos enfoques, que concilie las ventajas de ambos y deseche sus limitaciones. Esto significa que se debe emplear un método que aplique un análisis técnico y racional en la mayor medida de lo posible, y que a su vez sea consensado y comunicado a la ciudadanía.

Por último, es muy importante tener presente, que a pesar de la importancia del método empleado en la hechura de las políticas, los analistas que en ella participan deben ser profesionales para crear modelos y escenarios que se ajusten a la realidad, deben asegurar un adecuado funcionamiento de los recursos en la solución de los problemas.

- **Decisión**

Para analizar esta etapa como tal, es necesario entender que una política “es un proceso hecho de decisiones previas y posteriores, antecedentes y consecuentes” (Aguilar, 2010:32), y aunque es muy cierto que en cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas es constante la necesidad de tomar decisiones acerca de asuntos específicos, aquí se tratará a la decisión como la acción gubernamental para abordar un problema público.

La decisión como etapa, comienza cuando los análisis de la construcción de opciones han concluido y se ha establecido la posible alternativa o alternativas, por lo que es necesario optar por alguna de ellas, por decidir la política; en este momento interviene la voluntad de quien decide, del actor gubernamental; pero esta voluntad está acotada por las reglas técnicas expuestas por los analistas y por el contexto en el cual se toma la decisión.

En este sentido, Rodríguez (2011) define al proceso de toma de decisión de una política como "al conjunto más o menos sistemático e institucionalizado de operaciones (o actuaciones) políticas y administrativas a través de las cuales una política pública es decidida, legitimada y puesta en marcha", es decir, que quien tiene la responsabilidad de decidir se encuentra inmerso en un aparato administrativo que expone sus cálculos, razones y análisis del abanico de opciones.

Sin embargo, como existen muchos actores que intervienen en todas las fases de las políticas, la decisión nunca está aislada ya que siempre existen intereses que tratan de encausarse e imponerse; aquí se reafirma lo expuesto en párrafos anteriores donde se dijo que precisamente en este punto se entremezclan los intereses políticos de quien toma la decisión y las razones económicas y técnicas de las propuestas de los expertos. Por estas razones y ante la constante escases de los recursos, tanto en tiempo, como en presupuesto, en personal o en capacidades técnicas, la decisión tomada es la sub-óptima, ya que se busca reducir el número de afectados y ampliar los beneficiados con los recursos disponibles.

Es muy importante considerar que ante una complejidad intrincada de los problemas y la limitación de los recursos disponibles, es casi imposible contar con una decisión óptima que dé solución a todo, ya que en este panorama todas las opciones dejan algún nivel de insatisfacción; por esto se prefiere hablar de decisiones sub-óptimas.

Con respecto al término sub-óptimo muchas veces se piensa que se trata de una decisión mediocre o mala, sin embargo, este término se refiere a que los problemas generalmente son consecuencia de otros problemas más grandes y a su vez estos de otros, por lo que tomar una decisión óptima para un problema pequeño “puede no conducir a una decisión óptima en lo que se refiere al logro de objetivos de la organización” (Morera, 2005), es decir que lo que es idóneo para los pequeños problemas, muchas veces no se trata de la mejor opción si se aumenta la escala o se aprecian los hechos desde un contexto mayor.

- **Comunicación de la política**

Se considera que la comunicación es una herramienta fundamental de las políticas públicas, ya que implica el diálogo entre los diversos actores que forman parte de una política. Además, si se pretende fomentar la participación ciudadana, esta no es posible si se restringe la comunicación, los espacios de deliberación e intercambio de ideas, y el consenso.

Es decir, si se analiza que las políticas públicas son producto de acciones consensadas entre una autoridad formal y la participación de los ciudadanos, esto no sería posible sin canales de comunicación efectivos entre los diversos actores.

La comunicación en cualquier política aporta “información sobre los derechos básicos ciudadanos y acceso a las fuentes (de información) que garantizan su efectiva puesta en marcha” (Uranga, 2013:94), es decir, que no sólo es esencial para fomentar el éxito de una política, sino que también se considera un derecho de los ciudadanos para acceder a la información pública. Desde esta perspectiva, se aprecia que la comunicación es un principio que abre la puerta a otros principios, como el derecho a la información, a la implementación de procesos que respondan verdaderamente a los intereses ciudadanos y a la construcción de espacios democráticos.

El proceso de comunicación de una política se entiende como aquel que se da entre las autoridades y los beneficiarios, sin embargo, “los medios de comunicación son actores importantes en la conformación de lo público” (2013:96), dicho de otra manera, los medios de comunicación también son canales que fomentan la expresión de diversos puntos de vista y permiten que más ciudadanos reciban la información necesaria para construir una sociedad más abierta, participativa y democrática.

En suma, toda política pública requiere de canales de comunicación, ya que es inherente a la concepción de la misma política pública, se debe fomentar y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, y las autoridades no sólo deben fomentar la comunicación directa con los demás actores sino que también deben emplear medios masivos de comunicación para la construcción de una sociedad democrática.

- **Implementación**

La implementación “es la puesta en práctica de las políticas” (Canto, 2002:72), es la materialización de la decisión tomada por el actor gubernamental. Muchas veces se piensa que esta decisión basta para que las cosas marchen automáticamente, sin embargo, es aquí donde resurgen muchos problemas no previstos en etapas previas, los encargados de la implementación tienen oportunidad para anteponer sus intereses, “aquellos que no vieron satisfechos sus intereses en la decisión, tratarán de recuperar lo que no se alcanzó en la implementación” (2002:72).

Para analizar esta etapa, se requiere hacer un análisis organizacional para “valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política” (Aguilar 2010:49), para determinar si existe una adecuada organización y distribución del trabajo, o si se cuenta con los recursos humanos, legales, administrativos y tecnológicos adecuados, ya que muchas veces la implementación de una política adolece de estos elementos o está empañada por negligencias, omisiones y abusos por parte de los encargados de tal encomienda.

Richard Elmore, postuló que existen 4 modelos organizacionales para analizar la etapa de implementación de las políticas (1992:190), dichos modelos están centrados en las organizaciones dentro de las cuales se llevan a cabo los procesos para materializar una política. Es importante considerar que tanto las políticas, como la participación de la sociedad, se llevan a cabo a través de organizaciones, mismas que desempeñan una multiplicidad de acciones y tareas. A partir de esta teoría de la organización se plantean los siguientes modelos:

a. **Modelo de implementación como administración de sistemas**; considera que las organizaciones son maximizadoras de valores, deben estructurarse jerárquicamente, asignan las responsabilidades a unidades subordinadas. Se define a la implementación como proceso dinámico orientado por fines, donde se fijan los objetivos, se asignan las responsabilidades y se supervisa su desarrollo. Cualquier fracaso se debe a una mala administración y a errores en el control jerárquico (1992:192-194).

b. **Modelo de implementación como proceso burocrático**; considera que los atributos de una organización son la autonomía y la rutina, el predominio de la primera la fragmenta en unidades pequeñas. La implementación consiste en controlar la autonomía y establecer cuales rutinas requieren modificaciones, ya que los fracasos se deben a estas rutinas. Es importante considerar que las organizaciones burocráticas, en su autonomía y especialización tienden a perder el contacto con los ciudadanos, por lo que aparece el conflicto. Este modelo no aporta alternativas, más bien es descriptivo de la organización burocrática (1992:205-219).

c. **Modelo de implementación como desarrollo organizacional**; considera que las organizaciones deben satisfacer necesidades de los individuos, la

mejor estructura es la que minimiza el control jerárquico y distribuye las responsabilidades en todos los niveles, para tomar decisiones por medio del consenso y las relaciones entre los miembros de la organización. El problema de la implementación radica en la capacidad para generar consenso y compromiso en torno a la política. Es un modelo donde la responsabilidad y compromiso recaen en los niveles inferiores de la organización (1992:219-233).

d. **Modelo de implementación como conflicto y negociación**; considera que las organizaciones son arenas de conflicto entre individuos ya que la distribución del poder nunca es estable, para tomar decisiones se requiere la negociación al interior de las unidades organizacionales. La implementación requiere de negociaciones entre las preferencias y recursos. Las políticas fracasan porque ninguna unidad del gobierno es capaz de obligar a las demás a conformarse, cada cual busca sostener sus propias reglas del juego. No existe una definición objetiva del éxito o fracaso por este juego de poder y negociación (1992:233-247).

Aguilar (2010:50) recomienda que además de analizar las capacidades administrativas de la organización, no se debe olvidar el componente político de esta etapa, ya que es cuando reaparecen los grupos de interés, tales como otros actores políticos, otros órdenes de gobierno, asociaciones y ONG que intentan imponer sus criterios, visiones o enfoques que en muchas ocasiones logran frustrar o cambiar el sentido de una política.

Algunos autores recomiendan que en la etapa del diseño o hechura de una política se debe planear el proceso de implementación y contemplar los recursos (humanos, administrativos, tecnológicos, etcétera) con los que se cuenta, designar a las unidades administrativas responsables, entre otros factores, a fin de otorgar claridad y evitar consecuencias negativas.

Para atender toda la problemática que representa esta etapa, existen diversos enfoques que sirven de modelo para la implementación de políticas. El primero de estos enfoques se denomina top-dowm y corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba… hacia abajo…" (Roth, 2002:109) es el enfoque tradicional de gobernar, donde la autoridad se otorga a sí misma un amplio poder una vez que ha decidido la acción y difícilmente permite incorporar otros criterios, por lo tanto la responsabilidad de alcanzar los objetivos recae en la jerarquía más alta, es "difícil aplicación cuando no hay una política escrita, una ley o una agencia predominante" (Vieira, 2012); sin embargo, este enfoque otorga una fuerza y estructura legal y administrativa robusta al proceso de implementación.

El segundo enfoque va en la dirección contraria y se denomina bottom-up que "trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente" (Roth, 2002:109), es decir este último es un enfoque más democrático, que favorece el diálogo amplio, la adaptación y la concertación, surgidos de procesos y manifestaciones ciudadanas, es mejor para atender problemas que no se contemplan en los programas gubernamentales, lo que conduce a que no siempre se planteen objetivos o metas trascendentales ya que generalmente se atienden problemas a corto plazo, existe una tendencia a subestimar la visión de los que ocupan los puestos más altos en una jerarquía.

En suma, es importante tener presente la importancia de los factores políticos y organizacionales durante el proceso de la implementación de una política, ya que generalmente se interponen para modificar su trayecto, ahora, que sobre cuál enfoque en mejor, eso quizás obedezca a las características específicas de cada contexto y a los actores externos involucrados. Sin embargo, en el marco de estos dos polos ya expuestos, también se han planteado otros enfoques tratan de desvanecer sus desventajas.

En la búsqueda de otros enfoques que ayuden al difícil proceso de implementación, Roth (2002:110) hace referencia a varios, uno de ellos es el enfoque del Buen Gobierno o Gobernanza, donde se trata de crear las condiciones necesarias para que un gobierno alcance sus objetivos a través de fomentar mecanismos de participación ciudadana y de inclusión de organizaciones no gubernamentales para aumentar las posibilidades de éxito de una política, esto implica que un gobierno democrático reconozca que además de la autoridad, existen otros mecanismos para guiar y dirigir su acción.

Otro, es el enfoque de la Gestión Pública (2002:114), que procura aumentar las posibilidades de una implementación exitosa en las políticas públicas a través de cinco condiciones que ayudan a superar las deficiencias, principalmente se debe contar con un marco teórico sólido, con un marco jurídico claro y preciso, con encargados de la implementación o ejecutores comprometidos con los objetivos de la política, con apoyos activos por parte de actores no gubernamentales y, finalmente, se deberán mantener las condiciones socioeconómicas y políticas que suscitaron el desarrollo de la política pública.

Uno más, es el enfoque Contingente (2002:120), que analiza las dificultades que existen para lograr la efectividad de la implementación, establece que estas dificultades son procesos contingentes que no se pueden prever, por lo que se requiere desarrollar nuevas estrategas para lograr el éxito. Es decir, que la implementación depende además de los elementos políticos y organizacionales, de fuerzas externas imprevisibles, por lo que se deben realizar ajustes rápidos cuando se requiera, trabajar por ensayo y error, con criterios flexibles para evitar que una política se desvíe de sus objetivos originales.

Toda esta multiplicidad de enfoques se debe a que la implementación debe considerarse “como un proceso constante de redefinición de los objetivos y de reinterpretación de los resultados” (2002:124), lo que se plantea es una evolución constante y un proceso infinito de reformulación, y es precisamente aquí donde los

enfoques originales top-down y bottom-up fallan ya que consideran a la implementación como una etapa estática.

Es importante recordar que la implementación es un proceso complejo y apenas comprendido porque comúnmente se aprecia desde la perspectiva jerárquica de los administradores; sin embargo, muchas políticas son el resultado de negociaciones, de ajuste de intereses, que constantemente están en la búsqueda de su reacomodo.

- **Evaluación**

La evaluación se entiende como la relación entre los resultados esperados y los obtenidos (Canto, 2002:72), esta etapa es la última del proceso y sirve como punto de partida de la siguiente política ya que los resultados permiten apreciar errores, omisiones o asuntos que se dejaron de lado y que sirven de antecedente si existiera alguna continuidad. Dicho de esta manera, la evaluación es el eslabón que cierra una política y abre el proceso para otra nueva.

Según Aguilar (2010:50), la evaluación también implica tomar decisiones, ya que debe ponderarse con referencia a cuál valor público (legalidad, integridad, carácter público, transparencia, eficiencia económica, eficacia social) se evaluará una política. Después de haber decidido el valor o valores de referencia a evaluar, es necesario analizar las metas de debieron alcanzarse y sus indicadores, que permitan saber el resultado de la acción.

La evaluación desempeña una fuente de conocimiento, ya que muestra objetivamente los efectos reales de una acción, que muchas veces el discurso político distorsiona, ayuda a reconocer los aciertos y errores para que en las sucesivas intervenciones se lleven a cabo mejores planteamientos.

Debido a la especial importancia de esta etapa, su análisis merece atención en otro capítulo. Sin embargo, para efectos de concluir el análisis metodológico de las políticas públicas, sólo se mencionaron algunos párrafos introductorios.

CAPÍTULO III
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. Evaluación de políticas y programas públicos

El término de evaluación se emplea comúnmente y cada vez con mayor frecuencia en los medios de comunicación, en los discursos políticos, en el ámbito académico, entre otros; pero qué significa, cuáles son sus objetivos, de dónde proviene esta práctica, y dónde radica su importancia, son cuestiones que se abordarán a continuación.

El concepto de evaluación tiene diferentes usos y puede aplicarse a una gran variedad de actividades humanas. En sentido lato la palabra evaluación hace referencia al término 'valor' y supone un juicio acerca de algo, en otras palabras se trata de "un juicio en el que se hace una valoración o estimación de algo (objeto, situación o proceso), de acuerdo a determinados criterios de valor con que se emite dicho juicio" (Ander, 2008:3). La evaluación es una actividad que comúnmente se realiza para valorar lo que se hace o las decisiones que se toman. En ocasiones, después de hacer algo se valoran los logros alcanzados y lo que no se ha hecho; también se evalúa la forma en que se intenta alcanzar algo, incluso se realiza la evaluación antes de hacer algo, esto con el fin de valorar la conveniencia de hacerlo o no.

Esta forma de evaluación no se basa en una información adecuada, ni mide con objetividad y precisión lo que se está juzgando, por lo tanto se está ante una evaluación informal. Cuando se requieren evaluar servicios o actividades profesionales, se debe recurrir a formas de evaluación sistemática.

Cuando en las ciencias sociales se hace referencia a la evaluación, se alude a una forma de valoración sistemática que se basa en el uso del método científico con la finalidad de identificar, obtener y proporcionar la información pertinente y enjuiciar el valor de algo. Entre la evaluación en sentido lato y la evaluación en sentido estricto no hay una diferencia de propósitos, sino de métodos.

Cuando se habla de evaluación en sentido estricto siempre se hace referencia a la investigación evaluativa, este tipo de investigación no tiene métodos y técnicas que le sean propios, son los mismos que utiliza la investigación social.

En el marco del ciclo de las políticas, la evaluación, es la última etapa y surgió por la necesidad de conocer la información del proceso de las decisiones gubernamentales, de la aplicación de los recursos invertidos y de los efectos y resultados obtenidos. Visto de esta manera, la evaluación es una herramienta útil en el desarrollo de las políticas y programas públicos, que no sólo sirve para subsanar las deficiencias de un gobierno; sino que también ayuda a comprender, de una manera más objetiva, la incidencia e impacto de la acción pública ante la enorme complejidad de los problemas sociales.

Para Roth, la evaluación “permite… al Estado y a los gobernantes, y también a los ciudadanos, disponer de una mayor información acerca de los efectos de las decisiones y acciones públicas” (2002:227), e incluso va más allá y le otorga cierto carácter de obligación al mencionar que “un gobierno responsable no puede tomar decisiones sin tener un mínimo de interés por las consecuencias que éstas conllevan más allá del corto plazo” (2002:227).

En la búsqueda de una definición, se aprecia que el concepto de evaluación ha evolucionado desde entenderse como “un instrumento de medición de la eficacia de las políticas públicas en el marco del movimiento de racionalización del gasto público” (2002:229), hasta llegar a entenderse como una actividad más compleja que

contiene una “dimensión cognitiva, porque aporta conocimientos; una dimensión instrumental porque es parte de un proceso de acciones y, por último, una dimensión normativa porque se trata de una interpretación a partir de valores” (2002:230).

También es importante considerar que, según Weiss (2008:16), la evaluación es una actividad racional que está inmersa en un contexto político y pone énfasis en el uso que se le dará a una evaluación determinada, ya que sin este uso, la evaluación pierde su vínculo con la política que dio origen al campo. De esta variedad de usos, derivan numerosas definiciones del concepto, mismas que atienden distintos criterios y enfoques profesionales según el uso.

Parsons (2007:90) define a la evaluación como un análisis “que se dedica a examinar el desempeño práctico de las políticas al comparar los resultados con los objetivos”.

De acuerdo con Merino (2010:73) la evaluación entendida desde el uso de la gerencia pública, es una herramienta que sirve para mejorar la eficacia gubernamental; desde el uso político, es una herramienta para fomentar la transparencia gubernamental; y desde el uso académico, la evaluación está ligada a la investigación social aplicada, por citar algunos ejemplos.

A pesar de la variedad de enfoques y de definiciones donde se pone énfasis en algunos aspectos pero se dejan de lado otros, es importante que se cuente con una definición vigente y actual del concepto de evaluación; por esta razón se retoma lo mencionado por Merino (2010:76) donde se propone que una definición del término, debe contener:

- Consideración de la evaluación como proceso institucional.
- Aplicación de la evaluación en todas las fases del ciclo de intervención.

- Énfasis en el entendimiento integral de las intervenciones, resultados, impactos, sin olvidar los procesos y la teoría que sustenta la intervención.
- Consideración metodológica y procedimental como un continuo que aplica sistemáticamente el método científico para la recogida y análisis de información.
- Doble vertiente de utilidad, gerencial y política para la mejora y diseño de acciones futuras.
- Indispensable no eludir el juicio de valor y las recomendaciones.
- De carácter pluralista y participativo de los actores implicados, siempre que sea posible.
- La finalidad será para la mejora de la sociedad y la rendición de cuentas sobre las acciones públicas a la ciudadanía.

Esta definición concibe a la evaluación de las políticas públicas como "un proceso institucional que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida y análisis de información, con el énfasis puesto en la compresión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía" (Merino, 2010:76).

Es interesante abordar la definición de Mejía (2003:15) al definir que la evaluación "es un proceso de investigación, generador de información para el análisis y el apoyo a la decisión sobre situaciones, operaciones y resultados que mediante juicios basados en metodologías permiten afirmaciones causales y reconocimiento de efectos que pueden favorecer la actuación", ya que este autor se plantea que las políticas, o cuando menos la mayoría, se llevan a cabo en el ámbito

del espacio público, por lo que la evaluación es una herramienta útil para rectificar una acción, porque muchas veces el proceso que la genera no presenta claridad en los alcances, no existe una adecuada coordinación, o presenta reprocesos en las funciones.

Así mismo, Cardozo (2006:43) considera a la evaluación como "una investigación aplicada de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada", donde se aprecia nuevamente el concepto de que una evaluación es ante todo un juicio de valor de expertos en múltiples disciplinas sobre una acción pública.

En términos generales, se puede decir que la evaluación es el análisis que tiene como propósito examinar el desempeño de las políticas públicas mediante la comparación objetiva y metodológica de los resultados obtenidos, el impacto generado en el medio en el que se incide, y el grado de solución al problema de origen.

Una evaluación, como cualquier estudio o investigación, está integrada por una sucesión de actividades, que puede modificarse a criterio del evaluador, y que se define de la siguiente manera (Cardozo, 2006:44):

- **a.** Identificar los efectos provocados por la acción, programa, política, o evaluación a evaluar y los costos incurridos;
- **b.** Aplicar una escala de medición a los efectos identificados;
- **c.** Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación;
- **d.** Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;

e. Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global; y

f. Efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, a manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos.

Por otro lado, resulta conveniente distinguir la evaluación de otros términos que son similares pero que tienen diferentes alcances, tales como la medición, estimación, seguimiento, control, programación y fiscalización.

La medición consiste en determinar la extensión o cuantificación de una cosa, en cambio, a través de la evaluación se determina el valor de esa cosa; en otras palabras la medición facilita cierto tipo de información, en tanto que la evaluación sirve para valorar esa información a fin de emitir un juicio sobre el objeto evaluado.

Las definiciones de evaluación y estimación son muy parecidas, sin embargo se utilizan de diferente manera. La evaluación involucra una mayor objetividad y precisión posible y la estimación tiene un carácter aproximado, cargado de subjetividad. Las diferencias entre ambos conceptos se basan principalmente en que una evaluación sistemática requiere de ciertos requisitos metódicos, científicos y técnicos, y la estimación no.

El seguimiento, por su parte se trata de “un proceso analítico que, mediante un conjunto de actividades, permite registrar, recopilar, medir, procesar y analizar una serie de informaciones que revelan la marcha o desarrollo de una actividad programada. Es una forma de examen continuo y periódico, requerido por una unidad administrativa con el propósito de asegurar el cumplimiento del calendario de trabajo y la entrega de insumos en el momento oportuno (bienes, fondos, servicios, mano de obra, tecnologías y otros recursos)” (Ander, 2008:6).

La diferencia entre seguimiento y evaluación consiste en que el primero busca lograr la consecución de las metas de un programa y la segunda tiene por objetivo enjuiciar esos logros y su nivel de obtención, así como los resultados obtenidos de dicho programa.

El término control también es un término muy parecido al de evaluación, pero de naturaleza diferente. “El control es una verificación de resultados, mientras que la evaluación es una ponderación o enjuiciamiento de esos resultados” (2008:6). Dicho en otras palabras, el control permite constatar lo que pasa y la evaluación se encarga de juzgar lo que pasa, ya sea que se trate de actividades, recursos o resultados.

En este sentido, evaluar y programar son actividades distintas “si programar es introducir organización y racionalidad en la acción, para el logro de determinadas metas y objetivos. Evaluar es una forma de verificar y enjuiciar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad de alcanzarlos” (2008:8).

Por último, la fiscalización entendida como “un ejercicio de evaluación cuya principal intención es determinar en qué medida el ejercicio de los recursos públicos federales se apegó a lo establecido en la normativa aplicable, y verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas federales mediante las auditorías de desempeño” (Lugo, 2012:16), cuyos fines obedecen más a los principios de transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos.

3.2. Tipos de evaluación de políticas

Las diferencias que se aprecian en una clasificación de los tipos de evaluación que existen, no radican tanto “en los métodos sino más bien las preguntas, quiénes plantean esas preguntas y qué valores se promueven” (Aguilar, 2011:91), es decir,

que aunque se toma en cuenta la metodología empleada en cada categoría, son más importantes los objetivos, la posición del evaluador y los valores perseguidos.

Existe una variedad de clasificaciones, sin embargo, en un contexto clásico, una de las primeras que se presentó en México fue abordada por Guerrero (1995:51) donde estableció cinco conceptos básicos como punto de partida para la realización de una clasificación de los tipos de evaluación:

1. **Objetivos generales**, se refieren a las metas, fines, circunstancias o situaciones que se buscan en una política.
2. **Criterios**, son las referencias o escalas que sirven para graduar, interpretar y calificar la realidad.
3. **Técnicas o métodos**, son los procedimientos, medios e instrumentos que derivan de los criterios y que permiten poner en práctica una evaluación.
4. **Valores**, integran el objeto de una evaluación y son el concepto que permite proporcionar una graduación, interpretación o calificación a una política pública, a través de los valores se miden los méritos, la calidad, la utilidad, la eficacia, los desaciertos, entre otros, de cualquier acción.
5. **Normas**, son preceptos de conducta que dirigen el comportamiento al asegurar la regulación de la vida de los individuos y los grupos de la sociedad.

A partir de estos conceptos básicos, Guerrero (1995:73) clasificó los enfoques generales para la evaluación de políticas y programas, que permitieron analizar y apreciar los efectos políticos, económicos y sociales de una acción gubernamental. Estos enfoques son:

1. **Evaluación descriptiva**, su ***objetivo*** es registrar los cambios completos después de la aplicación de un programa gubernamental, sólo mide los efectos pero no explica sus causas ni los niveles de variación. Emplea como ***criterio*** el razonamiento inductivo, ya que compara la realidad antes

y después de la política y toma como punto de partida la situación previa a la intervención. Se vale de ***técnicas*** muy variadas, como muestreos, encuestas, análisis estadísticos, observación directa y estudios de caso cuando se limitan a la descripción. El ***valor*** para este tipo de evaluación, es que es verdadero todo lo que se puede registrar e identificar como cambio, sin adjudicar un tipo de calificación.

2. **Evaluación clínica**, tiene como ***objetivo*** medir la efectividad de la política con base en los objetivos de la misma. Emplea como ***criterio*** el razonamiento deductivo, compara los objetivos planteados contra los resultados obtenidos e interpreta las desviaciones, es decir, que mide la efectividad con base en la consecución de los objetivos. Se utilizan, básicamente tres ***técnicas***, la encuesta estadística, la evaluación sumaria (antes y después) y la evaluación formativa (seguimiento progresivo). Tiene como ***valores*** los propios de la política, ya que lo que se considera deseable se encuentra definido por los que diseñaron la política.

3. **Evaluación normativa**, tiene como ***objetivo*** calificar la política con base en normas externas, ya que se definen los objetivos a evaluar con independencia de los objetivos oficiales. Tiene como ***criterio*** medir la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia con base en las definiciones y reglas del propio evaluador y su razonamiento es deductivo ya que lo deseable es consecuencia del pensamiento del analista. Se emplean todas las ***técnicas*** necesarias, pero siempre estarán sujetas al criterio del evaluador. Tiene como ***valores*** los propios del evaluador, sujetos a normas y principios formal y previamente establecidos, que conducen a un razonamiento lógico.

4. **Evaluación experimental**, tiene como ***objetivo*** analizar científicamente los efectos de una política a partir de los objetivos oficiales. Su ***criterio*** consiste en la comparación (estadística, descriptiva, analítica, etcétera) del

grupo afectado por la política con un grupo de referencia, bajo un razonamiento inductivo que parte de observar los efectos de la política a través del análisis del comportamiento de los grupos afectados y de referencia. Emplea como ***técnica***, la comparación con grupos de referencia equivalentes y no equivalentes. El ***valor*** verdadero se define como todo lo verificable, si las observaciones confirman las expectativas teóricas de la política entonces ésta será acertada.

5. **Evaluación pluralista**, tiene como ***objetivo*** establecer un análisis colectivo y permanente para adaptar y mejorar la aplicación de la política con base en el consenso de todos los involucrados. Emplea como ***criterio*** el razonamiento inductivo, ya que a partir de los resultados que se van logrando todos los participantes definen los criterios de efectividad, eficiencia, etcétera; el punto de referencia es variable y flexible de acuerdo al consenso. La ***técnica*** utilizada se vale de una comisión plural que hace sus comparaciones de acuerdo a los efectos observados y a las necesidades atendidas. Los ***valores*** se encuentran definidos por los involucrados, donde lo deseable está en función del observador y del consenso.

A pesar de la vigencia de los conceptos antes mencionados, existe un análisis más reciente, hecho por Roth (2002:240) quien clasifica a las evaluaciones en función de tres conceptos fundamentales: **a) Al momento del proceso** de la política en que se lleva a cabo la evaluación, **b) A los objetivos a evaluar y a la finalidad** de la evaluación, y **c) A la posición de los evaluadores** en relación al proceso.

Si se atiende al **momento del proceso** en que se lleva a cabo una evaluación, Roth distingue tres momentos posibles:

- **Evaluación ex-ante, a priori, de factibilidad, o de prospectiva**. Se lleva a cabo antes de la acción y consiste en realizar un análisis de la propuesta

y los efectos que podría provocar su implementación, es un instrumento prospectivo que sirve para pronosticar los impactos causados por un proyecto. Se plantea en función de tres criterios: su eficacia, su impacto previsible, y su impacto en otras políticas. Esta evaluación se desarrolló para cuatro tipos de actividades: en los estudios de *impacto legislativo*, para conocer mejor los efectos previsibles que provocaría una nueva legislación, tales como impacto en el empleo, en las finanzas, en grupos de interés, consecuencias jurídicas, incidencias involuntarias, etcétera; en los *proyectos de desarrollo*, a través de estudios de factibilidad de inversión, análisis de la pertinencia, del contexto y los beneficiarios, o de coherencia entre metas y objetivos esperados; en los *proyectos de infraestructura*, a través de las evaluaciones de impacto para conocer los efectos económicos, políticos, sociales, o de costo-beneficio, entre otros; y en los *estudios de impacto ambiental*, con diversos nombres sirve para conocer el costo ecológico de una determinada acción o proyecto así como los efectos en la flora y fauna del entorno y sus posibles remediaciones (2002:241).

- **Evaluación concomitante o continua**. Es la que acompaña la implementación o puesta en marcha del proyecto, tiene como objetivo controlar el adecuado desarrollo de los procedimientos previstos y a su vez permite la detección de problemas o desviaciones para que se realicen las correcciones y ajustes en tiempo. Consiste en realizar un seguimiento de las actividades de implementación de un programa. En función del tiempo puede ser *continua*, cuando se suministra información permanente y constante y se emplea cuando existe gran incertidumbre sobre los efectos por el carácter innovador de la acción, o puede ser *periódica*, cuando se lleva a cabo en intervalos y sirve para evaluar la planificación; en función de los responsables puede ser *interna* cuando se lleva a cabo por personal de la administración, o *externa* cuando colaboran grupos de expertos ajenos a la administración (2002:246).

- **Evaluación Ex-post, retrospectiva o a posteriori**. Es la evaluación que se realiza con más frecuencia, se emplea para analizar los efectos de una acción luego de efectuada su implementación con la finalidad de obtener conocimientos para decisiones futuras. Se vale de herramientas metodológicas cualitativas y cuantitativas, estadísticas, entrevistas, sondeos, análisis de informes y de textos, etcétera. Es realizada por expertos y comienza con un proyecto de evaluación que incluye un esbozo del proyecto que tiene como objetivo precisar el contenido de la evaluación, y un estudio de factibilidad que tienen como fin resolver los problemas metodológicos para su realización y los medios para llevarse a cabo. El *proyecto de evaluación* se estructura a partir de cinco preguntas establecidas como etapas sucesivas que responden a: 1) Estudios ya realizados, en curso o proyectados sobre el tema, 2) Modificaciones normativas ya realizadas, en curso o proyectadas, 3) Interrogantes que se deben tratar, 4) Otras interrogantes posibles y/o descartadas, y 5) Consecuencias prácticas y financieras de la evaluación. Posteriormente, el *estudio de factibilidad* indicará cómo y con qué medios se van a alcanzar los objetivos de la evaluación, por lo que se debe responder a lo siguiente: 1) Factibilidad de la evaluación y enfoque metodológico, 2) En base a los métodos y medios disponibles, elegir y descartar interrogantes, 3) Selección de los datos disponibles, 4) Recolección de información, 5) Selección de personas a entrevistar, 6) Tratamiento e interpretación de los datos, y 7) Estructuración del proceso de evaluación (2002:247).

Si se atiende a **la finalidad y al objeto de la evaluación**, nuevamente Roth distingue tres categorías.

- **Evaluación recapitulativa y evaluación endoformativa**. Se habla de una *evaluación endoformativa* cuando su objetivo sea informar a los

propios actores de un programa para que éstos puedan modificar sus acciones para mejorar o transformar dicho programa; por el contrario, si la finalidad es informar al público en general o a actores externos sobre un programa en particular para que se forme una opinión sobre el valor intrínseco, se trata entonces de una *evaluación recapitulativa*. El primer tipo de evaluación es útil para los responsables de un programa y el segundo tipo de evaluación es útil para los proveedores que deben tomar la decisión de seguir o detener el apoyo a un programa o para otros actores que desean replicar un programa en otro lugar. Ambos tipos son complementarios, ya que el primero analiza el contexto de un programa mientras que el segundo valora al programa como tal. La importancia radica en el hecho de que un programa valioso e innovador puede ser exitoso en determinado lugar, pero fracasar en otro donde el contexto y los actores sean diferentes (2002:248).

- **Modos de evaluación**. Se consideran tres modos de evaluación: los *insumos* utilizados, los *procesos* empleados y los *resultados* obtenidos. La elección de uno y otro modo de evaluación depende de dos elementos, el grado de mensurabilidad de los resultados (alto y bajo) y el grado de conocimiento del proceso (completo o incompleto). Así, *la evaluación de insumos* se recomienda cuando el grado de mensurabilidad de los resultados y el grado de conocimiento del proceso sean bajos; *la evaluación del proceso* se recomienda cuando el grado de mensurabilidad sea bajo y el grado de conocimiento del proceso sea completo; por último, *la evaluación de resultados* se llevará a cabo cuando la mensurabilidad de los resultados sea alta y el conocimiento del proceso completo. Por obvias razones, la evaluación preferida, será la de resultados, sin embargo, requiere que el programa evaluado cuente con una definición clara y precisa de sus objetivos para poder establecer instrumentos de medición confiables. Cuando no se cuenta con la información adecuada, se optará por los demás modos de evaluación (2002:249).

- **Niveles de evaluación**. Se proponen cinco niveles de evaluación: 1) *Evaluación a nivel de medios*, es la forma más elemental y consiste en verificar que los medios previstos para la implementación de una decisión se hayan puesto a disposición en el espacio y tiempo indicados, aunque este nivel es importante no aporta información sobre las consecuencias ni sobre el proceso de implementación; 2) *Evaluación a nivel de resultados*, indica los resultados alcanzados y los compara con los objetivos previstos, mide los efectos inmediatos alcanzados a través de indicadores cuantitativos y es la base de los informes de actividades; 3) *Evaluación a nivel de impactos*, se consideran datos más cualitativos para determinar los efectos previstos y no previstos que indujo la acción en el entorno social y económico, se lleva a cabo a través de técnicas formalizadas y generalmente no toma en cuenta las dificultades ocurridas en la implementación; 4) *Evaluación a nivel de eficiencia*, relaciona los efectos realmente obtenidos con los medios utilizados, su finalidad es determinar el grado de eficiencia del dispositivo creado para el programa, utiliza los modelos costo-eficacia y costo-beneficio en un contexto ex-post; 5) *Evaluación a nivel de satisfacción*, consiste en dejar de lado los objetivos del programa y considera la satisfacción de las necesidades que dieron origen a un programa, parte de la premisa de que la acción pública no consiste en medir los objetivos, sino en resolver los problemas fundamentales de una población, su dificultad radica en la definición de estas necesidades fundamentales pero permite que el evaluador no sesgue su percepción de la política con los objetivos planteados (2002:251).

La última distinción que hace Roth, es **a la posición de los evaluadores** en relación al proceso, parte de la reflexión de que los evaluadores no son actores públicos, sino que son expertos que emplean herramientas para obtener un conocimiento preciso. Se distinguen tres modalidades.

- **Evaluación externa o heteroevaluación**, corresponde al modelo clásico de la contratación de expertos externos a la entidad y al programa que se desea evaluar, otra posibilidad es que esta evaluación se lleve a cabo por especialistas de la misma administración cuyo objetivo sea el de seguimiento y control de la administración, pero no de la implementación (2002:255).

- **Evaluación mixta, pluralista o múltiple**, consiste en conformar uno o varios equipos de evaluadores en los cuales participen tanto expertos externos, como ejecutores del programa y los propios beneficiarios (2002:255).

- **Evaluación interna o autoevaluación**, consiste en la realización por los ejecutores y beneficiarios mismos del programa (2002:255).

Una tercera clasificación, que además de didáctica resulta interesante, es la que hace la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, que es un organismo del Estado Japonés que se dedica a brindar asistencia técnica y herramientas para la implementación de programas sociales en países en vías de desarrollo en todo el mundo, e incluye la región de América Latina. Esta Agencia, clasifica a la evaluación en base a tres criterios:

- **Evaluación por nivel:** que subdivide en 1) de Proyecto, es la evaluación que abarca proyectos individuales, es una herramienta que ayuda en la planeación y ejecución de estos proyectos, así como el aseguramiento de la rendición de cuentas; 2) de Programa, es la evaluación integral aplicada a grupos de proyectos o programas de un país que comparten los mismos temas de desarrollo y las metas generales; 3) Temática, evalúa a los proyectos por sectores o problemas específicos (medio ambiente,

pobreza, género, construcción de la paz, etcétera) o por esquemas de cooperación (JICA, 2004:8).

- **Evaluación por etapas durante el ciclo del proyecto:** se clasifica en cuatro tipos, 1) Evaluación Ex-Ante, se realiza sobre un proyecto que apenas se va a realizar y en ella se establecen los indicadores que se van a medir en evaluaciones futuras; 2) Evaluación Intermedia, tiene como objetivo examinar el proceso del proyecto y se concentra en la eficiencia e importancia del mismo; 3) Evaluación Final, se realiza con la terminación del proyecto, se concentra en la eficiencia, efectividad y sostenibilidad, sirve para determinar si es necesario extender un proyecto; 4) Evaluación Ex-Post, es la que se lleva a cabo después de transcurrido cierto periodo desde la terminación, pone énfasis en el impacto y sostenibilidad del proyecto, se emplea para el mejoramiento e implementación de nuevos proyectos más efectivos y eficientes (2004:10).

- **Evaluación según los evaluadores:** 1) Evaluación por terceros, se realiza por expertos que no participan en la planeación e implementación de proyectos, tales como universidades, instituciones, académicos, consultores, etcétera; 2) Evaluación interna, es la que lleva a cabo la propia Agencia cuando conoce los sistemas y otras cuestiones que rodean a un problema; 3) Evaluación conjunta, cuando se realiza en colaboración con organizaciones no gubernamentales, agencias de asistencia de países donantes y del país que recibe el apoyo, comparte el reconocimiento de los efectos de un proyecto y sus problemas, y promueve el aprendizaje de todos los involucrados (2004:10).

Esta última clasificación es importante, debido a que refleja el enfoque que se emplea en la mayoría de las agencias y organismos internacionales de cooperación patrocinados por los países desarrollados, mismos que llevan a cabo actividades de

evaluación de proyectos o políticas sociales en las regiones más desfavorecidas del mundo, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, etcétera.

Hay que apreciar que las clasificaciones aquí abordadas coinciden con un enfoque pluralista de la evaluación, parten de reconocer que existe una diversidad en los intereses de los principales actores, por lo que se debe buscar un consenso o entendimiento entre políticos, expertos y ciudadanos, para que cada quien cambie sus aspiraciones particulares por los objetivos comunes en la solución de problemas públicos.

Este enfoque pluralista da un paso adelante, ya que no sólo mide los efectos de la acción del Estado, sino que se plantea como propósito "tener en cuenta las percepciones y los valores del conjunto de los actores concernidos por la acción pública a evaluar" (Roth, 2002:261). Lo más atractivo es que permite la participación ciudadana en una etapa que tradicionalmente se consideraba reservada a los expertos entendidos como jueces imparciales, que ahora cambian de rol y adoptan "una posición de 'negociador' que valora las necesidades de información de la pluralidad de participantes en la política o programa evaluado, clarifica las cuestiones, explica sus posibles consecuencias e intenta alcanzar un acuerdo sobre criterios y prioridades" (Izquierdo, 2008:121); sin embargo, es una decisión que tiene que plantearse antes de finalizar una política, proyecto o programa, ya que una vez concluido, la única salida viable es realizar evaluaciones ex-post de carácter externo.

3.3. Metodología de evaluación Ex Post

Por su naturaleza a posteriori y por las aportaciones que hace a la investigación, en la evaluación Ex Post se estudian los efectos y resultados alcanzados por un proyecto una vez que se ha concluido, y ciertamente, constituye la última etapa del ciclo de las políticas.

La evaluación Ex Post emplea una metodología objetiva que aporta información precisa para intervenciones futuras, ya sea en un espacio definido o en un entorno variable.

Para llevar a cabo una evaluación Ex Post, se emite “un juicio de valor apoyado en evidencias” (Sonoda, 2012:37) y se recurre a lo que muchos autores definen como una Evaluación de Resultados ya que sirve para “reconocer los efectos derivados de la acción gubernamental o de la aplicación de una política pública” (Mejía, 2003:129), es decir, para saber, de una manera objetiva y con una metodología específica, la medida en que se han alcanzado los objetivos planteados, en que se han producido los cambios deseados que motivaron una intervención o incluso para determinar las variaciones al final de una política. Sin embargo, dada la orientación que debe haber hacia los ciudadanos en cualquier intervención, la perspectiva más recomendable es conocer el “grado de satisfacción de la sociedad respecto de la política o programa emprendido…” (2003:130).

En este tipo de evaluaciones se analizan cinco criterios fundamentales, que son “la pertinencia, eficiencia, efectividad, impacto y la sostenibilidad…” (Sonoda, 2012:13), su análisis se lleva a cabo por lo general “después que ha transcurrido cierto periodo desde la terminación del proyecto objetivo y se realiza haciendo énfasis en el impacto y sustentabilidad del proyecto” (JICA, 2004:11).

Estos cinco indicadores pueden definirse de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 2

“Criterios para la evaluación Ex - Post”	
CRITERIO	**DEFINICIÓN**
Pertinencia	Medida en que los objetivos de un programa son coherentes con las necesidades de los beneficiarios, los contextos regional y

	local, y las políticas del país
Eficiencia	Medida en que los recursos / insumos (fondos, tiempo, etcétera) se han convertido económicamente en productos (output) del proyecto.
Eficacia	Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos del programa.
Impacto	Cambios de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por un programa.
Sostenibilidad	Continuidad en la generación de los beneficios de un programa a lo largo de su periodo de vida útil. Se asocia con el mantenimiento de las capacidades para proveer los servicios y el uso de éstos por parte de los beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios de Sonoda, 2012:15.

Según la tabla anterior, en una evaluación del criterio de pertinencia, se determina la congruencia de una política o programa con respecto a la planeación que los gobiernos hacen en materia de desarrollo y fomento, ya sea de carácter general o por sector; así como la coherencia de las acciones implementadas con las necesidades reales de los beneficiarios o usuarios.

De acuerdo con Sonoda (2012:118-121) la pertinencia de una política toma en cuenta:

- La relevancia dentro de las políticas y prioridades del sector.
- La satisfacción de las necesidades y prioridades de los beneficiarios
- La validez de la estrategia del proyecto (o política implementada).
- La gestión de los riesgos importantes (factores que se oponen al éxito de la política).

De acuerdo con el criterio de eficiencia, es necesario analizar la relación que existe entre los recursos empleados y los productos generados; se considera que una política o programa es eficiente cuando realmente se “ha generado los productos esperados con igual calidad y con la misma o menor cantidad de recursos programados y en un tiempo igual o menor al previsto” (2012:122). Así, cualquier deficiencia en la relación entre insumos, resultados y tiempo empleado, conduce forzosamente a la ineficiencia de una política. Para analizar la eficiencia de una política, se deberá considerar (2012:123):

- El logro de los productos ejecutados en la fase de inversión del proyecto.
- La eficiencia en el tiempo de ejecución del proyecto.
- La eficiencia en el costo del proyecto.
- La eficiencia global (de todo el conjunto).
- Los problemas de ejecución.

En lo que respecta al criterio de eficacia, una política se considera eficaz “cuando el objetivo central del proyecto ha sido alcanzado” (2012:128), sin embargo, no se trata de una visión simplista que se limita a enunciar que una determinada acción ha sido eficiente, por el contrario, se trata de demostrar de manera contundente, que se han logrado los objetivos planteados. Por lo anterior, se deberá analizar (2012:128):

- La operación y utilización de los productos generados.
- El logro del objetivo central del proyecto.
- La rentabilidad social.
- La eficacia global (de todo el conjunto).

En cuarto lugar, se presenta la evaluación del impacto de la política, donde se analizan los cambios sociales, económicos, políticos, de comportamiento, etcétera,

que se han presentado en el entorno después de una determinada acción. Dicha evaluación del impacto deberá analizar (2012:137):

- Impactos directos previstos.
- Impactos directos negativos.
- impactos directos no previstos.

Finalmente, la evaluación de la sostenibilidad se emplea para determinar cuándo los resultados de una política pueden ser manejados o empleados fácilmente por los beneficiarios y, al mismo tiempo, son capaces de generar recursos para que la acción y los beneficios sean permanentes o se prolonguen en el tiempo. Una evaluación de la sostenibilidad deberá analizar (2012:140):

- Las condiciones de operación y los gastos de mantenimiento.
- La capacidad técnica y de manejo de los operadores o beneficiarios.
- La sostenibilidad financiera de la intervención.
- La gestión o manejo de los riesgos que afectan la continuidad.
- La sostenibilidad global (de todo el conjunto).

De acuerdo con Mejía Lira (2003:132) debe distinguirse la real evaluación de las pseudo-evaluaciones, estas últimas constituyen evaluaciones tendientes a provocar un punto de vista, por lo general manejan información parcializada o métodos que privilegian algún aspecto sin brindar objetividad. Se distinguen dos tipos de pseudo-evaluaciones: 1) Las investigaciones políticamente controladas, persiguen fines particulares, en la que los políticos controlan el manejo y desarrollo del estudio, con el fin de obtener o cumplir con algún apoyo; 2) Los estudios planificados con interés particular, buscan ayudar al político para crear una imagen positiva de una institución o programa.

Este tipo de estudios no son evaluaciones pero se presentan como tal, constituyen una recopilación de información seleccionada que no brinda un juicio objetivo.

La mayoría de los estudios en evaluación son cuasi-evaluativos, comprenden dos grupos: 1) Los estudios basados en objetivos, que buscan determinar si los objetivos han sido alcanzados y con ello concluir si han tenido éxito. 2) La investigación experimental que comprende los análisis cuasi-experimentales y los experimentales.

Una de las formas más comunes para evaluar es la experimentación, la cual utiliza un grupo experimental y otro de control. Así, de la población focalizada en la política se elige un grupo que recibirá la atención o beneficio de la política frente a otro grupo comparable que no recibe la atención del programa, pero que sirve de testigo para determinar los efectos de la acción pública.

Los diseños experimentales se basan en la comparación de resultados alcanzados por un grupo sometido al programa y otro fuera del grupo, lo anterior permite una adecuada evaluación, pero, frecuentemente es difícil aplicarla en la realidad. Según Mejía (2003:135), esto se debe a la presencia del efecto Hawthorne, es decir, al aumento de la productividad tanto en el grupo experimental como en el de control; diferencias entre los dos grupos, la deserción en los grupos que no permite la comparación, entre otros.

Los diseños cuasi-experimentales son menos costosos, pero en ocasiones dejan sin controlar algunas variables. Puede decirse que no cumplen con los estrictos requisitos del experimento.

La experimentación no sólo plantea problemas técnicos, también requiere cumplir con ciertas condiciones: que las necesidades sean sentidas, que existan soluciones alternativas y que ellas sean discutidas, que exista una autoridad a cargo

del problema, que fije los objetivos con relación a los cuáles serán evaluados los resultados. También se requiere que aquello que está en juego, lo que representa los cambios, justifique el costo de la implementación de un método experimental.

CAPÍTULO IV
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL BARRIO DE XANENETLA

4.1. Antecedentes históricos del barrio de Xanenetla

El origen de los barrios en México, tuvo lugar a partir de los asentamientos indígenas que se instalaron alrededor de las ciudades que se fundaron en la Nueva España para cubrir las necesidades de mano de obra para la construcción, mantenimiento y servicios que requerían los asentamientos de españoles. Probablemente, en un principio no se pensó en el alcance que esta situación traería consecuencias, ya que solamente se veía a los indígenas como proveedores de mano de obra y como sirvientes que satisfacían las necesidades de los españoles asentados en las grandes ciudades. Con el tiempo, habría una gran interrelación económica, cultural, social y religiosa, que daría forma a muchas ciudades de gran herencia colonial, como es la ciudad de Puebla.

Debido a que la Corona española procuró mantener una separación entre españoles e indígenas, en las ciudades de la Nueva España “se dio con frecuencia una ocupación dual del espacio urbano” (Castro, 2010:15), mientras los españoles ocuparon el centro de las ciudades, los indígenas fueron ubicados en la periferia o alrededores. Incluso, en algunos lugares había separación física, por ejemplo, la ciudad de México estuvo separada por varios canales de lo que se llamó la parcialidad de San Juan Tenochtitlan; la Villa de San Felipe, en el estado de Guanajuato, estuvo separada del pueblo nativo por un arroyo; en Puebla, el río de San Francisco constituía también el límite que separaba la ciudad de los barrios indígenas.

Por lo regular, los barrios indígenas no siguieron el trazo del centro urbano originario, es común ver callejones, plazas y manzanas en forma irregular y casas construidas según los recursos de cada propietario, a pesar de ello, las iglesias se constituyeron como el punto central donde coincidían todas las calles y callejones.

Casi todas las nuevas ciudades se establecieron en lugares donde había poca población de indígenas, lo que contribuyó a que estos conservaran sus solares, casas y huertas, lo anterior permitió que pudieran dedicarse a la agricultura, sin embargo, esta condición subsistió en las ciudades de menor tamaño hasta finales de la colonia, pero no fue así en las grandes ciudades. La actividad agrícola fue disminuyendo debido al crecimiento de las ciudades, por lo que los indígenas de las ciudades comenzaron a dedicarse a otras actividades productivas, por ejemplo, explotaban bosques, pesquerías (como el lago de Pátzcuaro), terrenos de extracción de tequesquite, canteras y otros recursos mineros de fácil extracción. Algunos tuvieron oficios, eran canteros, alfareros, carboneros, leñadores, aguadores y comerciantes callejeros; otros eran asalariados que laboraban en panaderías, molinos, obrajes, sirvientes domésticos de los españoles o de las iglesias. Estas actividades hicieron que la relación entre españoles e indígenas fuera más estrecha, por lo que puede decirse que las ciudades españolas y los barrios indígenas siempre estuvieron ligados unos a otros, no puede explicarse el desarrollo de las nuevas ciudades sin la participación de los indígenas que habitaban los barrios de la periferia.

La formación de los barrios de Puebla está íntimamente ligada a la fundación de la ciudad, la cual fue concebida como un modelo ideal, pues lo que se buscaba era asentar a la población española que se encontraba en la provincia de Tlaxcala, donde era común que se cometieran atropellos contra la población indígena.

En el año de 1521, el emperador Carlos V, rey de España, quitó el mando de la Nueva España a Hernán Cortés, encomendando el nuevo gobierno a un cuerpo de magistrados que se llamó Real Audiencia, compuesta por tres oidores, título que

tomaban sus miembros (Carrión, 1970:19). Estos oidores no siempre fueron imparciales por lo que muchas veces se manifestaron en contra de los frailes misioneros, que defendían las causas justas. Al tener conocimiento de estos hechos, la Corte de España formó una segunda Real Audiencia, compuesta por cinco oidores, entre ellos el obispo de Cuenca Fray Sebastián Ramírez de Fuen-Leal, quien la presidía.

La Real Audiencia aceptó la idea de fundar una colonia de españoles en las márgenes del Río Atoyac, por lo que comisionó al oidor Juan de Salmerón para que junto con el padre franciscano Fray Toribio de Benavente, fundaran una nueva ciudad. Este Fray, pidió "que se congregaran algunos españoles en la llanura antes de Huejotcingo, y camino que es para la Veracruz, en el valle que tenía por centro un terreno llamado por los indios Quetlascuapa que es bosque de pinos, encinal, y árboles ocotes, y está fecundado por los ríos de Atoyac y de Almoloya, cuyos ríos y bosques son semejantes a los otros que hay en España, en la Puebla de don Fadrique, del Distrito de Quintanar de la Orden y formaran una Puebla, pues de Huejotcingo a Acaxic (Acajete o Acaxitl), es desierto como de diez leguas, sin poblado ninguno" (1970:19). La mayoría de los cronistas coinciden en señalar que ese lugar estaba en lo que hoy es la avenida 8 Oriente 216.

Posteriormente se procedió a realizar la traza de la ciudad y el reparto de cuarenta solares, con ello se iniciaron los trabajos de fundación de la ciudad el 16 de abril de 1531; muchos autores mencionan que se requirió del trabajo de cuando menos 16 mil indígenas de Tlaxcala, Cholula, Calpan y Tepeaca.

La fundación de la nueva ciudad española "Puebla de los Ángeles" tuvo como objetivos crear una ciudad de paso entre la ciudad de México y el puerto de Veracruz, ya que el comercio así lo exigía. El requisito para ser vecino era no poseer títulos que dieran derecho a recibir tributo y servicios de algún pueblo indígena, pues se quería que la gente se dedicara al cultivo de la tierra. "La ciudad de Puebla, supuestamente sería asiento de españoles que se valdrían en todo, por sí mismas"

(Hernández, 2010). Sin embargo, desde el momento de la fundación de la ciudad el esfuerzo de tal proyecto recayó en el trabajo de los indígenas, desvirtuando con ello, el ya citado modelo ideal.

Como se comentó anteriormente, con ayuda de los frailes llegaron indígenas que trabajaron en la construcción y en la preparación de las tierras de cultivo que les fueron otorgadas a los primeros colonos, considerándose en un principio el apoyo de los indígenas como una medida temporal que con el tiempo se fue prolongando.

En 1538, los habitantes de la ciudad aún tenían a su disposición trabajadores indígenas, aunque reducidos en su número por mandato del virrey; para 1543 ya solamente disponían de dos a seis indígenas de servicio. En 1554, el corregidor de Puebla reglamenta un servicio regular de trabajo en favor de los agricultores, para las épocas de siembra, desyerbe y cosecha, recibiendo a cambio el indígena un salario cualquiera, alimento y el regreso a su casa. De esta manera los indígenas se acostumbraron a prestar su servicio a los españoles, lo que trajo como consecuencia que habitaran en la periferia de la ciudad, es decir en los barrios indígenas.

Como ya se señaló, el asentamiento de los indígenas no se tenía previsto para la fundación de la ciudad, sin embargo, debido a los requerimientos de mano de obra para la construcción de las edificaciones y el cultivo de la tierra, fueron tolerados en las afueras del trazado donde se construyeron algunas habitaciones en los caminos que los llevaban a su lugar de origen.

En 1545, la Corona otorga la primera merced a un indio para asentarse en el Barrio de San Pablo, al año siguiente se conceden mercedes de un cuarto de solar a diferentes grupos de indígenas en los barrios, siempre y cuando cumplieran con la calidad de vecinos.

En 1550, el ayuntamiento reconoce a los asentamientos indígenas, acordando que deberán estar apartados y fuera de la traza de los españoles. Años más tarde, el

mismo ayuntamiento acordó que los solares otorgados a los indígenas no tuvieran el carácter de perpetuas, sino que fueran ocupados por tiempo limitado, conservando el cabildo el derecho de trasladarlos. De esta manera, se fueron creando arrabales que conforme crecieron fueron identificados como barrios.

La ciudad quedó rodeada por barrios, en la parte poniente y norte por los barrios de Santiago, San Sebastián, San Miguel, Santa Ana, San Pablo y San Antonio, con cierta continuidad del trazado central; al oriente y nororiente por los barrios de San Juan del Río, El Alto de San Francisco, Los Remedios y San Ángel en Analco.

Otros asentamientos ubicados hacia los cerros de Loreto y Belén, Xanenetla y Xonacatepec, son arrabales que se incorporan más tarde. Posteriormente aparecen como pueblos San Baltazar Campeche, San Jerónimo Caleras, San Pablo y San Aparicio.

Mientras en el centro de la ciudad se concentraron la mayoría de las actividades económicas, religiosas y políticas desempeñadas por los españoles y criollos, los barrios se convirtieron en espacios con características particulares. Su situación de marginación, sus actividades económicas sociales y culturales hicieron de los barrios una zona diferente a la de la traza española.

Los grupos indígenas que se establecieron fueron los tlaxcaltecas, los cholutecas y huejotzincas. Los Tlaxcaltecas ocuparon dos sitios, uno al noreste, al margen del Arroyuelo de San Francisco, llamándolo Tlaxcaltecapan; el otro hacia el norte, a la salida del camino a Tlaxcala, en terrenos del Barrio de Santa Ana.

El sitio Tlaxcaltecapan fue conocido posteriormente como Barrio de San Francisco, incluía las parcialidades de San Juan del Río y del Alto; al sur de este barrio se fueron extendiendo los tlaxcaltecas formando el Barrio de Analco, del que surgieron tres arrabales llamados Huilocatitlán que llegó a ser el principal, Xochititlán y Yancuitlalpan. Posteriormente, en el Huilocatitlán, en torno de la plaza de Analco,

se avecindaron varias familias españolas. Al norte de ésta se formó un arrabal llamado Xanenetla.

Según Emma García (2003:97) después de la tifoidea de 1737, la cual fue llamada como “Matlazáhuatl”, los indígenas que poblaron los barrios de San Martín y San Diego, a las faldas del cerro, abandonaron sus viviendas para situarse en lo que posteriormente llamaron el barrio de Xanenetla.

Xanenetla recibe su nombre por la existencia de canteras llamadas Xalnene, compuestas por una piedra arsénica de grano grueso formada de arenas volcánicas, aglutinadas, que provienen de materiales macizos disgregados por el agua. Es un barrio eminentemente habitacional con identidad, tradiciones y carácter propios, es que le imprimen una imagen única entre los demás barrios poblanos.

El barrio se estructura a partir de la calle principal “4 Norte”, a modo de eje central que lo conecta con el boulevard Héroes del 5 de Mayo, y a su vez con el centro de la ciudad. Cuenta con dos plazas, la primera, denominada Plazuela de Texcoco, habilitada como pequeño parque; y la segunda, quizás con mayor peso simbólico, donde se localiza la Iglesia de Santa Inés. También aquí se localizó el antiguo Hospital de San Pedro y un cementerio, ahora ambos en desuso.

Sus calles están configuradas por paramentos desalineados que crean espacios residuales, típicamente pavimentadas con piedras de cantos rodados que siguen una traza irregular o de “plato roto”, las guarniciones son de mampostería, los callejones están adoquinados de sección estrecha, vegetación de tipo trepadora en viviendas y algunos edificios abandonados que en conjunto refuerzan el carácter antiguo del barrio.

Predominan las construcciones de tipo habitacional de una sola planta, de estilo simple donde se observa que fueron construidas gradualmente, algunas con puertas bajas y/o estrechas, fundamentalmente son edificaciones sencillas de mampostería

con aplanados de cal, dinteles labrados sin la exquisita ornamentación poblana, tampoco se aprecia la herrería forjada y ebanistería de las construcciones señoriales del centro. Estas construcciones se localizan en predios con traspatio para propiciar actividades agropecuarias de autoconsumo.

Sin embargo, a pesar de la sencillez del conjunto, destacan construcciones que han sido un hito en el barrio, como la Iglesia de Santa Inés, construida en 1776 de estilo barroco, un antiguo hospicio, y la plazuela de Texcoco construida en 1858.

El aislamiento económico, debido a la caída de su actividad ladrillera originaria y al práctico abandono al que fue sometido por parte de las autoridades municipales, desencadenó un rápido deterioro de su imagen urbana con una marcada carencia de servicios públicos y de infraestructura básica, que en conjunto depauperaron las condiciones de habitabilidad, a pesar de estar incluido en el perímetro de la zona decretada como patrimonio histórico de la ciudad.

Espacialmente, el barrio está aislado de la ciudad, por una fábrica abandonada y un centro comercial de mayoreo al sur, el Centro Cívico y Cultural 5 de Mayo al norponiente, y por un fraccionamiento residencial al nororiente, sin embargo, este aislamiento no debe entenderse como netamente negativo, ya que también aporta un ambiente sereno casi rural, en medio de una urbe ruidosa y ajetreada.

4.2. Proyecto de pintura mural y la participación comunitaria

Para abordar el tema de la pintura mural, es necesario hacer una aproximación a las expresiones artísticas en México durante el siglo XX y el movimiento del Muralismo. A finales de la década de los años 60 se comenzaron a formar proyectos independientes orientados a realizar propuestas artísticas en el contexto urbano, cuya finalidad fue integrar la expresión plástica a la arquitectura, eran fundamentalmente de carácter colectivo. Estos grupos cuestionaban “la función del

arte y su relación con instituciones y espectadores; se interesaron más por un arte social y participativo y trataron de reorientar la práctica artística hacia modos de producción y difusión alternativos a los medios tradicionales y a los espacios oficiales" (Zavala, 2014).

Así, otros colectivos se caracterizaron por el empleo de diversos medios de expresión y por la innovación de los materiales y técnicas empleados; hubo manifestaciones de pintura mural y de arte conceptual, sin embargo, una de las contribuciones más importantes fue que intentaron trasladar la expresión artística desde los espacios formales a la calle, a través de la creatividad comunitaria colectiva al alcance de los grupos sociales, con métodos alternativos de producción y difusión.

Desde luego que se experimentó con la pintura mural en los espacios urbanos, quizá en parte por la influencia del muralismo mexicano pero también enriquecidos con el colorido de los barrios coloniales típicos de muchos asentamientos, en estos murales se representaba a la vida cotidiana de los barrios con el objetivo de hacer atractivo el entorno de los habitantes de las zonas populares urbanas por medio del trabajo colectivo entre los artistas con los vecinos, así mismo, para lograr establecer una comunicación entre los transeúntes y el arte plasmado en los espacios urbanos.

La obra de los grupos colectivos de arte fue destacable en colonias de la ciudad de México, tales como Tepito o la colonia Doctores; y en ciudades como Morelia, donde se trabajó con la participación de comunidades campesinas e indígenas. Finalmente, durante la década de los años 80, se aprecia un proceso de disolución de estos grupos debido "a que las circunstancias y motivaciones personales, culturales, sociales y políticas cambiaron radicalmente… por un proceso de búsquedas artísticas individuales" (Zavala, 2014).

Es importante distinguir entre la expresión artística de los grupos colectivos antes mencionados y el Muralismo, que se caracteriza principalmente por su escala

monumental, pero sobre todo por su fuerte contenido ideológico, político e histórico de corte nacionalista, que sirvió de instrumento oficial para fomentar una cultura nacional en un pueblo mayoritariamente iletrado. El Muralismo aunque fue un movimiento eminentemente artístico, también fue un movimiento de tipo social y político, a diferencia de los grupos colectivos que se interesaron más en el trabajo social y la expresión artística de los barrios populares.

Durante los últimos 30 años, han aparecido en muchas colonias y ciudades, una gran cantidad de obras urbanas de tipo mural y escultórico que se pueden definir como parte de una integración plástica en los espacios urbanos, y que han sido producto de las más diversas motivaciones, desde la expresión artística hasta el más puro mensaje político, con toda la diversidad de matices que conlleva.

Estas expresiones han sido retomadas por gobiernos locales, a través de políticas estéticas, que preocupados por el rápido crecimiento de la ciudad y de las edificaciones han tratado de intervenir ante una anarquía de estilos y el inminente deterioro de la imagen urbana; sin embargo, la mayoría de estas intervenciones han sido efímeras o han caído en el olvido. El escaso impacto que han tenido estas políticas, si bien pudiera decirse de primera mano que se originan por cuestiones de imagen política una vez que cambia la administración, es importante reconocer que no han sido adecuadamente diseñadas, ya que generalmente son decisiones gubernamentales de carácter unilateral en las que no se ha incorporado una verdadera participación de los vecinos, constituyen una falsa escenografía, un fachadismo completamente ajeno al imaginario colectivo. En fechas recientes, este tipo de intervenciones mediocres significan todavía una fuerte tentación para administraciones municipales y políticos.

Otro punto importante que no se debe olvidar, es la expresión a través del grafiti, surgido como una manifestación de carácter netamente urbano, ha sido un medio de expresión de grupos y de jóvenes habitantes de zonas marginadas para marcar territorialidad a su paso por las calles de la ciudad. Este medio de expresión ha

adquirido características propias y ha ocupado un lugar importante en el paisaje urbano, sin embargo, el grafiti además de ser agresivo hacia el observador, es destructivo de la imagen con fuertes implicaciones de discriminación, violencia, drogadicción e ilegalidad, pero sobre todo genera marcadas restricciones para la circulación peatonal y la convivencia comunitaria y familiar.

El arte urbano, entendido en su forma más noble, ha demostrado que es capaz de generar beneficios directos a los habitantes del entorno donde se localice, genera una mejor apreciación y estimación del espacio, y crea un nuevo patrimonio urbano con identidad propia.

El barrio de Xanenetla, es el escenario donde se suscitaron las acciones de mejoramiento de la imagen urbana, objeto de estudio del presente trabajo; sin embargo, para abordar el análisis de esta intervención y de sus pinturas murales, es indispensable destacar el intenso trabajo y originalidad del Colectivo Tomate, un grupo interdisciplinario e independiente de arquitectos, artistas y jóvenes que buscaron generar proyectos creativos por medio de la expresión artística para dar soluciones a problemas sociales complejos, que fomentó a través del trabajo social la colaboración de los habitantes del barrio en esta expresión artística de manera altruista y desinteresada; según sus propias palabras, surgió en el 2007 “como un despacho de arquitectura que buscaba derribar los límites entre diversas disciplinas artísticas... que poco a poco se fue enfocando más a proyectos sociales… siendo Puebla Ciudad Mural la culminación de la inquietud de justicia social que el colectivo siente” (Colectivo Tomate, 2012).

Específicamente, la propuesta que se planteó el Colectivo Tomate fue un “proyecto social – artístico comunitario que busca la dignificación y el rescate de espacios urbanos, al mismo tiempo que se regeneren comunidades a través de procesos sociales que tienen como resultado la elaboración de murales colectivos que den a conocer la identidad de quienes se involucran” (2012).

En otras palabras, los participantes del Colectivo iniciaron una estrategia de intervención de la imagen urbana, con la participación de los habitantes del barrio, artistas y la iniciativa privada, que se plantearon la elaboración de pinturas murales de tipo “histórico, de celebración y narrativos” que reflejan la idiosincrasia de los propios habitantes con la finalidad de transformar las condiciones del lugar. Los murales se encuentran dividido en 3 etapas, “¿Quiénes fuimos?, ¿Quiénes somos? y ¿Quiénes queremos ser?”.

Inicialmente no se contó con ningún apoyo institucional, ya que surgió como una propuesta de un grupo interdisciplinario con vocación de ayudar, que poco a poco fue ganando adeptos.

Así el proyecto “Puebla Ciudad Mural” se inicia en el año 2009, con el proceso de selección de los artistas encargados de la pintura mural, mediante una convocatoria. Cada artista fue asignado a una familia con la que convivió para conocer profundamente la forma de vida de la comunidad y de cada caso en particular, a partir de ejercicios de sensibilización, de talleres y de la colaboración entre los artistas y los habitantes del barrio. La primera fase culminó con la presentación pública de quince murales, en el mes de diciembre de 2010.

Según la información proporcionada por el Colectivo Tomate, cada pintura mural fue planeada por un artista, con diseños relevantes para la familia que lo hospedó y para el barrio. Todos los murales fueron realizados de manera grupal e involucraron a la ciudadanía como agentes de cambio y en especial a los jóvenes como encargados de la continuidad y el respeto a las pinturas; lo anterior, para hacer que los habitantes no sólo se apropiaran del mural que se ubica en su fachada, sino de todos los trabajos realizados en el barrio ya que hablan de su identidad y representan además el esfuerzo colectivo.

La segunda etapa convocó a nuevos artistas quienes desarrollaron dieciocho murales más y culminó en el mes de marzo del año 2011; finalmente, durante la

tercera etapa se desarrollaron diecinueve murales más en el mes de abril de 2012. En total se plasmaron 55 pinturas murales, distribuidas a lo largo de 4 cuadras que hablan de “historias, sueños, preocupaciones y anécdotas, creando así una explosión de colores, formas, personajes y simbolismo que representa la identidad de Xanenetla (Colectivo Tomate, 2012).

Con la ejecución del proyecto se pretendió detonar económicamente al barrio, mediante la revitalización de su imagen, a través de la creación de toda una obra de arte mural, urbana, de carácter participativo y sobe todo creativo, que según se aprecia es bastante representativo.

A simple vista ya se aprecian las consecuencias directas de esta intervención, tales como un ambiente cálido y agradable al recorrer sus plazas, un clima de tranquilidad a pesar de tener colindancias con el centro histórico y de estar rodeado de vialidades primarias, entre otros; según el propio Colectivo, existe una menor incidencia criminal y de grafiteros, y una percepción distinta de los ciudadanos como un barrio inseguro o peligroso. Se realizan actividades culturales, de fomento a la lectura y de convivencia que antes quizá estaban restringidas, en general se han canalizado las aptitudes artísticas de los jóvenes en una forma constructiva.

Es también importante resaltar la difusión de este proyecto a través de las redes sociales, en primer término se creó un blog y posteriormente se crearon cuentas de twitter y facebook, donde se dio una amplia difusión que repercutió en los medios impresos locales y en gran medida en el éxito del proyecto. Según información del propio Colectivo, se contó con el apoyo de la Delegación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en materia de lineamientos para la intervención de las fachadas, así como distintos patrocinadores privados, tales como Pintumex y Soluciones Señaléticas entre otros.

En materia de recursos económicos, el Colectivo Tomate financió las primeras dos etapas, hasta que en la tercera etapa se contó con una herramienta dentro del

blog para recaudar pequeñas aportaciones económicas directamente de los ciudadanos interesados en apoyar, con lo cual se pudieron pagar los viáticos de algunos artistas extranjeros que colaboraron y al mismo tiempo se aprovechó la capacidad de las nuevas formas de difusión.

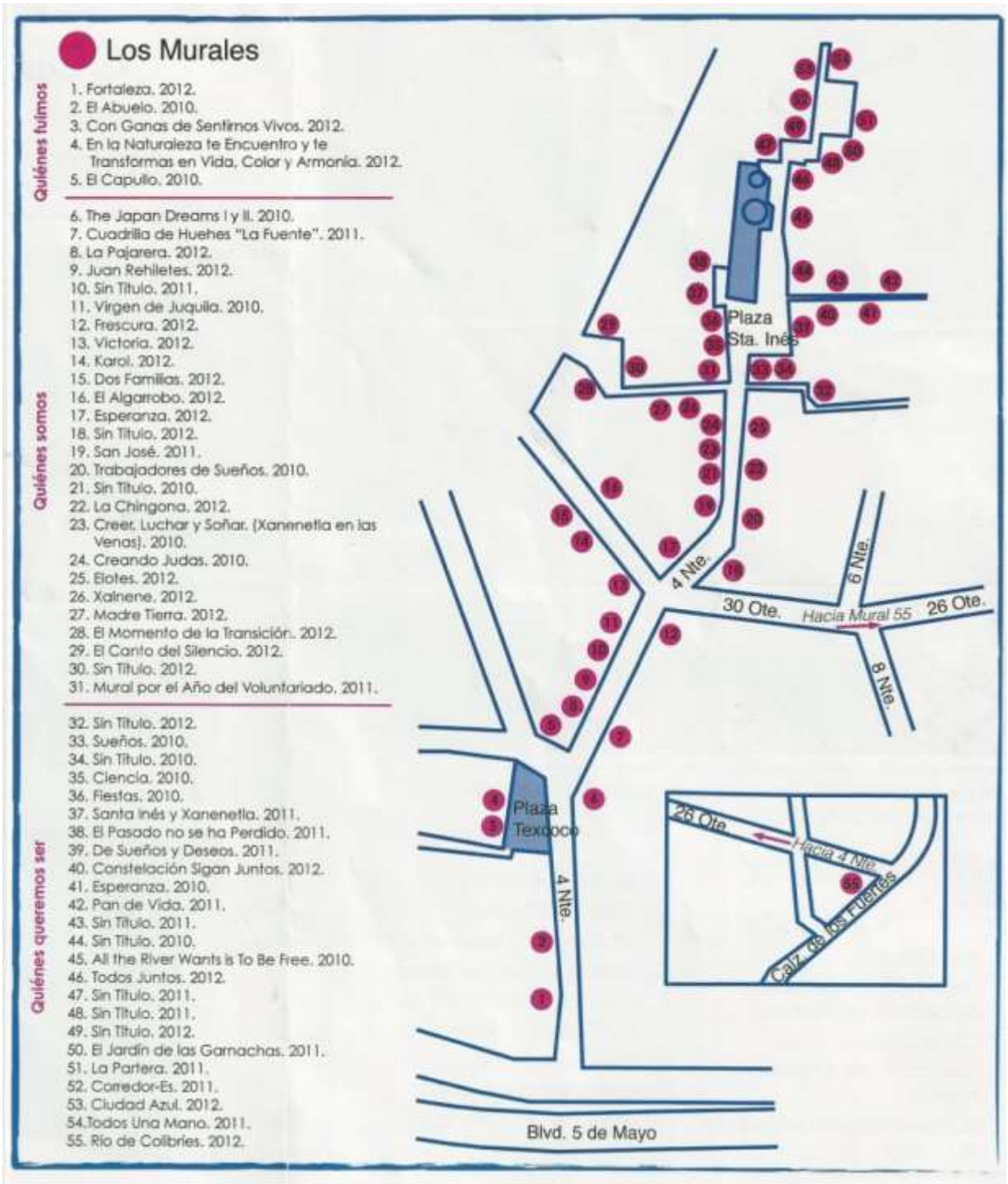
A través de esta innovadora manera de recaudar fondos, el Colectivo Tomate "obtuvo 30,155 dólares, a través de 264 personas que aportaron alguna cantidad, esto es, cada persona 114 dólares en promedio…" (Checa, 2013:17).

Este proyecto ha sido muy exitoso, por lo que actualmente se están desarrollado estrategias similares, en otras ciudades. El segundo caso se localiza en la ciudad de Querétaro, específicamente en la colonia Hércules, misma que fue elegida "por su importancia histórica en la ciudad… porque representa un ejemplo de… comunidades que quedan atrapadas entre conjunto de viviendas amuralladas…" (Colectivo Tomate, 2012). De acuerdo con información publicada por el mismo Colectivo, ya se ha ejecutado la primera etapa de murales como un primer acercamiento.

Y un tercer caso, se ubica en las colonias América y 16 de Septiembre de la ciudad de México, que de acuerdo con la página oficial, se encuentra en la etapa de convocatoria y selección de artistas, en colaboración con el Centro de Diseño, Cine y Televisión, y con el Centro de Estimulación Temprana la Gaviota, en el proyecto denominado "Ciudad Mural, Chapultepec".

Con esto queda reforzado lo que ya se expuso en párrafos anteriores, en materia de intervenciones de éxito en espacios urbanos abandonados y la efectiva participación de habitantes, artistas y demás ciudadanos en proyectos de rescate de imagen urbana.

En resumen, los murales se ubican dentro del barrio de acuerdo con el siguiente croquis:



Barrio de Xanenetla

Fuente: Colectivo Tomate. Folleto Informativo.

4.3. “Xanenetla, el Barrio que Queremos”

Bajo la denominación de “Xanenetla, el Barrio que Queremos” se comprendieron todos los trabajos que el municipio de Puebla incluyó en su agenda pública y llevó a cabo en el barrio de Xanenetla, a partir de una petición ciudadana canalizada a través de la Comisión de Servicios Públicos del Honorable Ayuntamiento de Puebla.

Como ya se mencionó anteriormente, para la implementación del proyecto “Puebla Ciudad Mural”, el Colectivo Tomate solamente contó con la colaboración de artistas, habitantes del barrio y algunas empresas que apoyaron la propuesta.

Posteriormente, durante la administración del presidente municipal Eduardo Rivera Pérez, 2011-2014, se da el acercamiento entre el Colectivo Tomate y la Comisión de Servicios Públicos presidida por la regidora María de Lourdes Dib y Álvarez, quien lleva el proyecto al seno de su comisión con la finalidad de buscar la participación gubernamental. Así, la presidenta de la Comisión de Servicios Públicos se dio a la tarea de coordinar una serie de trabajos que tuvieron como fin el rescate integral del barrio de Xanenetla que comprendía la participación de diversas dependencias y entidades municipales.

El 8 de abril de 2011 se llevó a cabo la sesión de trabajo de la Comisión de Servicios Públicos en la que se presentó por primera vez el proyecto “Puebla Ciudad Mural”, en ella participaron los regidores de Servicios Públicos, Arte y Cultura, Gobernación, Participación Ciudadana, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, todos integrantes de la misma, el secretario de Desarrollo Social y el director de Servicios Públicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos; así como las representantes del Colectivo Tomate, Paola de la Concha Zindel y Vica Amuchástegui Reynoso. En dicha sesión se señaló que el proyecto tenía como objetivo, entre otras cosas, lograr la vinculación con la Dirección de Turismo del municipio de Puebla, conseguir una mayor participación ciudadana, rescatar otros espacios y elementos de la ciudad, empoderar a las comunidades e implementar la

Murales de Xanenetla. Municipio de Puebla (2013).

metodología usada en Xanenetla en otros barrios de la ciudad, se destaca que a esa fecha se habían realizado 15 murales y se tenían proyectados otros 15, por lo que se requería para su continuidad el mejoramiento del alumbrado público, rehabilitación de molduras y aplanados, pintura para espacios públicos, brochas, material de jardinería, trabajo comunitario, la realización de talleres, asesoría psicosocial para la intervención en la comunidad, impresiones para la difusión del movimiento, seguridad pública en el barrio, señalización de recorridos importantes y lugares históricos, y la recuperación de espacios históricos.

Entre los acuerdos que se tomaron destaca el compromiso del director de Servicios Públicos para intervenir los parques y jardines del barrio y el apoyo al Colectivo Tomate con brochas, cemento y el sellado de los murales existentes, también, la regidora de Turismo Arte y Cultura se comprometió a dar a conocer el proyecto al director de Turismo (Municipio de Puebla, 2011).

Cabe destacar que en un principio solamente se buscó el apoyo con material para la realización y conservación de murales, pero dado lo interesante del proyecto y sus repercusiones a nivel social, cultural, turístico y económico, se consideró la necesidad de intervenir el barrio desde varios aspectos.

El primero de junio de 2011 se lleva a cabo otra reunión de trabajo en la que participan las regidoras de Servicios Públicos, y de Turismo, Arte y Cultura; los secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y de Medio Ambiente y Servicios

Públicos; así como integrantes del Colectivo Tomate. En esta reunión se planteó la necesidad de estructurar un trabajo conjunto entre sociedad y gobierno, en el que se consideraran aspectos como la seguridad pública, una campaña de limpia, mejoramiento de los servicios públicos a cargo del municipio, la intervención de calles y banquetas, la realización de programas sociales y el impulso turístico del barrio. Además, se acordó realizar una visita al barrio de Xanenetla a la que asistirían los titulares de las dependencias involucradas en el rescate del barrio y se solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal realizar un diagnóstico respecto a la seguridad del barrio (Municipio de Puebla, 2011).

Murales de Xanenetla. Municipio de Puebla (2013).

El 6 de julio de 2011, se llevó a cabo una visita al barrio de Xanenetla con la finalidad de realizar una inspección ocular y constatar las condiciones de los servicios públicos que se prestaban; se contó con la participación los regidores de Servicios Públicos, de Turismo, Arte y Cultura, y de Participación Ciudadana; los titulares de las secretarías de Medio Ambiente y Servicios Públicos, de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, y de Economía y Turismo; así como del director de la Oficina de Turismo, del subdirector de Promoción Cultural y Patrimonial del Instituto Municipal de Arte y Cultura, del jefe de Departamento de Zona de Monumentos, y de algunos representantes del Colectivo Tomate, en este recorrido se señaló la necesidad de aprovechar esta iniciativa ciudadana que beneficiaría a los vecinos del barrio. En dicha reunión, la regidora presidenta de la Comisión de Servicios Públicos solicitó empatar las agendas de las diversas autoridades para la

realización de un programa integral que permitiera cambiar las condiciones de vida, la dignidad y la seguridad pública de los habitantes del barrio.

En el recorrido, las integrantes del Colectivo Tomate explicaron las características de algunos de los murales, lo que representan, la forma en que los vecinos del barrio se involucraron y la necesidad en ese momento de contar con recursos que dieran continuidad al programa “Puebla Ciudad Mural” (Municipio de Puebla, 2011).

El 13 de julio de 2011 se lleva a cabo otra reunión de trabajo entre la Comisión de Servicios Públicos y los Titulares de las diversas Secretarías del H. Ayuntamiento de Puebla, como la de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; Servicios Públicos y Medio Ambiente; Desarrollo Social y Participación Ciudadana; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Economía y Turismo, a través del director de Turismo, así como la directora del Instituto Municipal de Arte y Cultura y los representantes del Colectivo Tomate, esta vez con la finalidad de incluir en la agenda de gobierno el rescate integral del barrio de Xanenetla, acordando la implementación de un programa denominado “Xanenetla, el Barrio que Queremos”, para ello los titulares de las dependencias y entidades de la administración municipal se comprometieron con lo siguiente:

El secretario de Desarrollo Social y Participación Ciudadana propuso elaborar un diagnóstico con líderes representativos del barrio para que se indicaran cuáles eran sus necesidades y se elaborara un plan de trabajo.

El secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se comprometió a elaborar un proyecto que incluyera alcances y montos para la intervención de banquetas y guarniciones, arroyo vehicular y fachadas.

El secretario de Medio Ambiente y Servicios Públicos planteó la posibilidad de intervenir el barrio de Xanenetla a través de la instalación de un nuevo sistema de

Murales de Xanenetla. Municipio de Puebla (2013).

cableado y de iluminación, la colocación de contenedores de basura, la intervención de las calles con una barredora mecánica para su limpieza, la iluminación de la Iglesia de Santa Inés, la recuperación de las tumbas existentes en el camposanto y la intervención de los parques y jardines con que cuente el barrio.

El titular de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal propuso elaborar un diagnóstico de violencia y seguridad que permitiera conocer la realidad del barrio de Xanenetla y con ello generar una alternativa social diferente.

El director de Turismo planteó elaborar una propuesta que potencializara la vocación artesanal que se elaboraba en Xanenetla, y vinculara a los alfareros con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo para el establecimiento de hostales, la adecuación de las casas en su interior para ofrecerlas para hospedaje, de acuerdo con otras experiencias llevadas a cabo en Europa y la India, todo lo anterior con la idea de atraer el turismo al barrio. Por su parte, la directora del Instituto Municipal de Arte y Cultura propuso la realización de talleres de capacitación artesanal y llevar una vez al mes alguna estudiantina (Municipio de Puebla, 2011).

El 12 de julio de 2012 se llevó a cabo la sesión de la Comisión de Servicios Públicos en la que estuvieron presentes los regidores integrantes de la misma, así como el secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, quien dio a conocer el Proyecto Ejecutivo del barrio de Xanenetla que contemplaba la propuesta de intervención con los siguientes aspectos y montos:

Tabla 3

“Propuesta de intervención. Proyecto Hábitat 2012”	
CONCEPTO	**MONTO**
Preliminares	$81,084.87
Banquetas	$ 2’728,795.23
Arroyo vehicular	$ 4’129,677.27
Infraestructura sanitaria	$102,565.44
Infraestructura hidráulica	$102,212.44
Luminarias y alumbrado	$684,827.32
Mobiliario urbano	$182,581.80
Rehabilitación de parques y jardines	$31,019.48
Mantenimiento a Fachadas	$2’392,894.34
Canalización de los servicios	$7’564,341.81
TOTAL:	**$18’000,000.00**

Fuente: Municipio de Puebla, 2012

En esta propuesta se incluyeron las acciones más importantes para el rescate, dignificación y mejoramiento de la imagen urbana del barrio, tales como obras de infraestructura y equipamiento, a su vez incluidas en el marco del Programa Integral de Dignificación de la Zona de Monumentos del Gobierno del Estado de Puebla.

Según las fuentes de información del municipio, el proyecto se llevó a cabo en las calles:

32 Oriente entre Calzada Zaragoza y Av. 30 Oriente, Av. 30 Oriente entre Calzada Zaragoza y 32 Oriente, 32 Oriente entre Av. 30 Oriente y 6 Norte, periferia del Estadio Zaragoza entre Av. 30 Oriente y 6 Norte, Privada 6 Norte o calle de Osorio entre 30 Oriente y Privada, 4 Norte entre Boulevard Héroes 5 de Mayo y plazuela del Hogar, calle 30 Oriente entre 4 Norte y Av. 30 Oriente, Callejón del

Fresno entre Cerrada de la 30 oriente y 4 Norte, Callejón de la Mora entre 4 Norte y Privada 6 Norte o calle de Osorio, Callejón del Chirimoyo entre 4 Norte y Privada 6 Norte o calle de Osorio (Municipio de Puebla, 2013).

La primera intervención se llevó a cabo entre el 27 de agosto y el 29 de noviembre del año 2012, se ejecutó a través de un contrato denominado DOP-R20-LP-034/12 con el número de obra 40264, a cargo del contratista Ingeniería y Desarrollo Inmobiliario, S.A. de C.V. según se especifica en el expediente. En dicho contrato se menciona que la obra tuvo un importe que ascendió a $ 17’479,470.70, de los cuales el 39% estuvo financiado con recursos procedentes del programa Hábitat y el 61% restante con los recursos propios del municipio de Puebla (Municipio de Puebla, 2013). Por recursos propios se entiende a aquellos recursos generados por la actividad recaudatoria del municipio, tales como cobro de impuestos, servicios, entre otros, de los que una parte se asigna para la construcción de obras, pago del gasto corriente, etcétera.

Es importante hacer mención especial al programa Hábitat, ya que su vertiente para Centros Históricos fue una importante fuente de financiamiento de la política objeto de estudio del presente trabajo.

El programa Hábitat es un instrumento de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del gobierno federal, que “articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del gobierno federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas” (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2013). Todos los recursos asignados al programa Hábitat se distribuyen en tres vertientes: Vertiente General, Vertiente Intervenciones Preventivas, y Vertiente Centros Históricos.

De acuerdo con la información proporcionada por la propia dependencia responsable de la ejecución del programa Hábitat, los recursos aplicados en la

Vertiente General se distribuyen mediante la aplicación de fórmulas y varios índices socioeconómicos, tales como deficiencias en infraestructura y servicios públicos, pobreza urbana, así mismo integra factores de eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos en ejercicios anteriores, y de continuidad de recursos que permitan el desarrollo sostenido de las áreas atendidas en ejercicios anteriores (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2013).

Por otro lado, en la Vertiente de Intervenciones Preventivas se distribuyen los recursos en función de índices de población en pobreza extrema, criminalidad, incidencia delictiva, así como el factor de continuidad en la aplicación de recursos en ejercicios anteriores. Finalmente, la Vertiente de Centros Históricos, es la que asigna los recursos, en partes iguales, entre las diez ciudades del país cuyos centros históricos se encuentran inscritos en el Patrimonio Mundial, declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “estos se destinarán a la protección conservación y revitalización de dichos centros” (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2013).

En la primera intervención del municipio en el barrio de Xanenetla, se ejecutaron los trabajos de rehabilitación de banquetas y andadores y pavimentos dañados que dificultaban la circulación o creaban restricciones de acceso, se incluyó la reparación de la red de distribución de agua potable, la colocación de luminarias y postes para un correcto alumbrado público, la colocación de mobiliario urbano que incluyó botes de basura, bancas, señalamientos y la fuente del parque ubicado en la calle 4 Norte, también se incluyeron trabajos de jardinería y reforestación, y finalmente se llevó a cabo la rehabilitación y pintura en las fachadas de las construcciones.

Es importante mencionar, que debido a que este barrio se encuentra al interior del perímetro delimitado como Zona de Monumentos, cualquier intervención debe sujetarse a las disposiciones y señalamientos estipulados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia como entidad reguladora del Centro Histórico de la ciudad, específicamente en tipo de pavimentos, colores permitidos en fachadas y acabados.

Los trabajos de rehabilitación resultaron de suma importancia para el mejoramiento de la imagen urbana, ya que se eliminaron restricciones de circulación en las calles, restricciones de acceso al propio barrio, se fomentaron las actividades de tipo cultural y comercial al contar con el alumbrado público necesario, y se complementaron los murales realizados por el Colectivo Tomate con la rehabilitación de fachadas que habían quedado sin intervención.

A través de un segundo contrato, denominado DOP-PD-CI-100/13, entre el 8 de julio y el 21 de octubre del año 2013 se asignó a la empresa: Escala, Espacio e Imagen, Oficina de Arquitectura, S.A. de C.V., para la ejecución de los trabajos de electrificación subterránea de alta, media y baja tensión, así como de acometidas y demás instalaciones eléctricas requeridas en apego a los lineamientos emitidos por la Comisión Federal de Electricidad. Esta intervención se financió con recursos propios del municipio y tuvo un importe que ascendió a la cantidad de $3’409,665.44 (Municipio de Puebla, 2013).

Desafortunadamente, y por un descuido de la empresa contratista de la primera etapa, resultaron dañados algunos murales originales elaborados con el trabajo del Colectivo Tomate; por esta razón, a través del contrato DOP-PD-CI-099/13, se destinó la cantidad de $2´800,990.09 para la rehabilitación de los murales dañados durante la primera etapa, por parte de la empresa Ingeniería y Desarrollo Inmobiliario, S.A. de C.V., con un plazo de ejecución entre el 8 de julio y el 21 de octubre de 2013 (Municipio de Puebla, 2013).

La suma total, con todas la etapas, ascendió a $ 23’690,126.23, lo cual representa un incremento de 31.61% con respecto a los 18 millones de pesos considerados originalmente.

Con los tres contratos ya mencionados se amparan todas las intervenciones llevadas a cabo en el barrio de Xanenetla por parte del municipio de Puebla. Así, con

la suma de los esfuerzos del gobierno local, el impulso del Colectivo Tomate y el arduo trabajo entre los vecinos y los artistas que colaboraron, se logró cambiar de manera positiva la imagen de un barrio muchas veces olvidado las autoridades y los ciudadanos poblanos.

CAPÍTULO V
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA "XANENETLA, EL BARRIO QUE QUEREMOS"

5.1. Participación ciudadana en el municipio de Puebla

Las políticas públicas solamente pueden llevarse a cabo cuando el gobierno toma en cuenta los intereses, aspiraciones y participación de todos los involucrados. Es un hecho que "existe una creciente convergencia acerca de que las políticas públicas son, en realidad, productos del sistema político" (Gomáriz, 2007:1), por lo tanto hablar de políticas públicas implica hablar de democracia, ya que en los gobiernos autoritarios estas políticas no pueden implementarse pues una de sus características fundamentales es la participación ciudadana. Participar en la vida democrática, no solo implica acudir a las urnas, votar por determinado partido, es más que eso, implica participar en la toma de decisiones, involucrarse en los asuntos del gobierno para obtener las soluciones más favorables que resuelvan los problemas de una comunidad.

En el municipio de Puebla, hasta antes del año 2011, el Partido Revolucionario Institucional estuvo al frente del gobierno, solamente en dos ocasiones y de manera aislada el Partido Acción Nacional gobernó la capital. A partir de ese año y debido al descontento de la población por el autoritarismo que el Gobierno del Estado había demostrado, se dio paso a la alternancia en el poder, prevaleciendo durante dos administraciones seguidas el Partido Acción Nacional. Este cambio trajo como consecuencia dos cosas, por un lado la nueva administración pretendía atender los asuntos de los ciudadanos que depositaron su confianza, por otro, los priistas

intentaban recuperar la posición que habían tenido y con ello simpatizantes, por eso, se trató de dar importancia a la participación de los ciudadanos en los asuntos del Gobierno municipal.

En este sentido, en el trienio 2011-2014 el Cabildo aprobó la conformación de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, con la finalidad de generar propuestas que involucraran a los ciudadanos, uno de los programas que se generaron fue el presupuesto participativo, en el que se involucraba a la ciudadanía para elegir y dar prioridad a las necesidades urgentes de atender.

Durante esa administración municipal se creó el Instituto Municipal de Planeación, como organismo público descentralizado de la administración pública, con funciones para diseñar y formular políticas públicas, de este organismo dependía el Consejo Ciudadano de Participación Ciudadana.

Las bases, organización, funciones, alcances y obligaciones del Consejo de Participación Ciudadana y de sus integrantes, se encontraban reguladas en los artículos 155 al 205 correspondientes al Capítulo 8 del Código Reglamentario Municipal.

El Consejo de Participación Ciudadana del municipio de Puebla tenía la naturaleza jurídica de un órgano de promoción y gestión social, como auxiliar del ayuntamiento. Estaba constituido por 18 Consejos Ciudadanos, que tenían la facultad de coadyuvar al cumplimiento de los planes y programas municipales aprobados, promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social, proponer al ayuntamiento todo tipo de actividades, acciones, planes y programas municipales, o en su caso, modificar los mismos, y elegir al presidente del Consejo de Participación Ciudadana, de entre la terna propuesta por el presidente municipal.

Este consejo estaba conformado por un presidente honorario que es el presidente municipal, y una Comisión Ejecutiva integrada por un presidente del consejo, un secretario ejecutivo y los demás presidentes de los consejos ciudadanos. Cada Consejo ciudadano estaba compuesto por un Presidente, un secretario, un vocal y varios consejeros. En total se contaba con 388 participantes repartidos en 18 Consejos, que correspondían a todas a las funciones y comisiones agrupadas que se desempeñaban en el municipio. A primera vista parecía lógica la conformación, por un lado una instancia que diseña políticas públicas y por otro los consejos ciudadanos encargados de formular propuestas.

Los Consejos Ciudadanos en el municipio presentaban una composición muy característica, al estar constituidos por ciudadanos que acudían sin una capacidad representativa real, aunque procedían de algún sector u organización; en ellos imperaba la desigualdad, ya que el sector empresarial es el que contaba con mayor presencia y en el fondo perseguía intereses particulares principalmente económicos; seguía en importancia el sector social pero se limita su participación por su tendencia a la polarización y la efervescencia. Finalmente el sector académico fue quizá el menos numeroso, el que más aportaciones pudo haber hecho, y el más ausente y distante por sus compromisos en otros foros o espacios.

En las sesiones llevadas a cabo se propicia una participación pasiva en la que los ciudadanos se reducen a simples espectadores; con la justificación de tener un carácter consultivo y de no estar facultados para orientar las políticas, replantear valores y fines, en realidad los funcionarios públicos se limitan a entregar reportes informativos, que para cuando llega a los integrantes de los consejos ya nada o muy poco se puede aportar. Con base en estas experiencias se puede afirmar que los consejos constituyen espacios públicos débiles.

Todos estos factores condujeron al fracaso de la fórmula IMPLAN-Consejos Ciudadanos, ya que no eran vistos como generadores de propuestas por cada una de las dependencias y entidades de la administración, de hecho no hubo un solo

programa que se diseñara a partir de los Consejos Ciudadanos, al final de la administración los consejos fueron separados del Instituto Municipal de Planeación e insertados en cada dependencia o entidad, según su especialidad.

Otro aspecto importante en el que se vio reflejada la participación ciudadana es el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014, para su formulación se realizaron foros ciudadanos en los que se buscó la opinión de la ciudadanía y con ello generar programas en beneficio del municipio, fueron pocas las propuestas que se consideraron y que quedaron plasmadas en el documento final.

A pesar de todos los desaciertos que se han mencionado, la participación ciudadana poco a poco se ha visto reflejada en las decisiones del gobierno, su paso ha sido lento, pero significativo en el desarrollo de algunas políticas públicas. La participación ciudadana se ha dado de manera autónoma y organizada desde la misma sociedad a través de asociaciones u organizaciones, y aunque la normatividad municipal ya contempla la participación de la ciudadanía, todavía no se ha favorecido la participación plena y abierta en la toma de decisiones.

Específicamente en el caso de la política “Xanenetla, el Barrio que Queremos”, como se verá en los apartados siguientes, fue un política pública que contó con una participación de la ciudadanía decidida y organizada, si bien no sucedió en todas sus etapas, cuando menos en las primeras que tienen que ver con la conformación de la agenda, hasta la formulación de la política; así mismo, las diferentes corrientes ideológicas al interior del Cabildo municipal tampoco fueron un obstáculo para que se implementara de manera exitosa.

5.2. Análisis de la política “Xanenetla, el Barrio que Queremos”

Para Aguilar Villanueva (2010:31) el ciclo de las políticas públicas es un proceso de acciones, intelectuales o políticas, que permiten al gobierno la toma de decisiones

para llevar a cabo una política pública y con ello atender los problemas que demanda la sociedad. Tomando como referencia esta definición, se presenta a continuación un análisis del proceso que permitió al gobierno del municipio de Puebla tomar la decisión de diseñar e implementar la política pública “Xanenetla, “El Barrio que Queremos”. Es necesario comentar que las etapas que aquí se señalan solamente se consideran para fines de análisis, ya que en la realidad no se dio un seguimiento estricto a cada una de ellas, no se consideró el inicio de una etapa y su conclusión para después dar paso a otra.

- **Esquema preliminar**

El principal problema presentado en el barrio de Xanenetla, fue su aislamiento con el resto de la ciudad, su ubicación geográfica permitió que quedara rodeado por un fraccionamiento residencial al nororiente, una fábrica abandonada y un centro comercial al sur, y el Centro Cívico y Cultural 5 de Mayo al norponiente. También se presentó un aislamiento económico debido a la caída de su actividad ladrillera originaria y al práctico abandono por parte de las autoridades municipales.

Todos los factores mencionados desencadenaron un rápido deterioro de su imagen urbana, carencia de servicios públicos y de infraestructura básica, deterioro de las condiciones de habitabilidad y un marcado incremento de la violencia y la inseguridad, que padecían no sólo los vecinos del barrio, sino también los transeúntes y los usuarios del transporte público que transita por sus calles. Lo anterior se puede constatar en algunas noticias que aún persisten en la web como evidencia, que dan un reporte detallado de la situación cada vez más insostenible por la que atravesaba este pintoresco pero deteriorado barrio.

Con el nombre de “Xanenetla, el Barrio que Queremos” se identificaron, por parte del ayuntamiento de Puebla, a las acciones más importantes para el rescate y dignificación y/o mejoramiento de la imagen urbana, tales acciones abarcan obras de infraestructura, imagen urbana y equipamiento, en el marco con los lineamientos para el manejo de la Zona de Monumentos.

Los trabajos de rehabilitación del barrio resultaron de suma importancia ya que con ellos se eliminaron restricciones de circulación al interior del barrio, restricciones de acceso, se fomentaron las actividades nocturnas de tipo cultural y comercial sin incluir los denominados giros negros (cantinas, bares y actividades conexas) al contar con el alumbrado público necesario, se sustituyeron las redes de agua potable y energía eléctrica, se dotó de mobiliario urbano, y se complementaron los murales realizados por el Colectivo Tomate con la rehabilitación de fachadas que habían quedado sin intervención.

En términos de espacio, la política se llevó cabo en el barrio de Xanenetla, ubicado al oriente de la ciudad, al margen de la vialidad primaria que conduce a los Fuertes históricos de la Batalla del 5 de Mayo y la salida a Veracruz. En términos de tiempo, se desarrolló entre el 8 de abril de 2011 y el 21 de octubre de 2013. Y en términos institucionales, fue implementada por el municipio de Puebla, en colaboración con el Colectivo Tomate.

El actor gubernamental y decisor principal fue el Presidente Municipal, y es de notar que durante su administración, se gestaron muchas políticas públicas caracterizadas por la auténtica participación ciudadana, empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil que coadyuvaron a la atención de problemas sociales en la ciudad, aunque esta participación fue más bien autónoma ya que los canales formales de participación ciudadana, mencionados en el apartado anterior, no funcionaron como agentes de cambio.

Otro actor determinante para la realización del proyecto en Xanenetla, es el Colectivo Tomate, un grupo independiente que incluye a profesionales, artistas y jóvenes que buscan generar proyectos para solucionar problemas sociales a través de la expresión artística.

- **Incorporación a la agenda**

Para analizar esta fase se consideran las cuatro etapas que señala Barbaraj (1993:109) “1) el reconocimiento del asunto, 2) la adopción del asunto, 3) la priorización del asunto y 4) el mantenimiento del asunto”. Cabe destacar que esta etapa de incorporación a la agenda se realizó durante el año 2011, dentro de las diferentes mesas de trabajo de la Comisión de Servicios Públicos.

En la primera etapa, el reconocimiento del asunto, gracias a la intervención del Colectivo Tomate, las autoridades municipales se dieron cuenta de las necesidades que en materia de imagen urbana, infraestructura y seguridad pública tenía el barrio de Xanenetla. Este reconocimiento se logró mediante el acercamiento de los jóvenes integrantes del Colectivo Tomate con la Presidenta de la Comisión de Servicios Públicos del H. Ayuntamiento de Puebla, la cual coordinó una serie de reuniones con diferentes autoridades municipales para plantearles los problemas y necesidades existentes en el barrio, se observó que Xanenetla era un barrio deteriorado al que por muchos años, a pesar de formar parte de la Zona de Monumentos, se la había dado nulo mantenimiento a sus calles, banquetas y fachadas, el alumbrado público era insuficiente, el servicio de limpia era deficiente, la red de agua potable estaba deteriorada y las áreas verdes dañadas, todo esto contribuyó a que Xanenetla fuera considerado como un barrio inseguro. Las diferentes autoridades plantearon la necesidad de diseñar un programa que permitiera dar solución a los problemas del lugar.

Dentro de la segunda etapa, la adopción del asunto, las autoridades reconocieron la responsabilidad del municipio para intervenir en la solución del problema, pues el artículo 115 Constitucional le da facultades en materia servicios públicos como calles, parques, jardines y alumbrado público, así mismo le otorga la función de seguridad pública. Cada una de las autoridades municipales se dio a la tarea de buscar dentro de sus propias dependencias o entidades los medios para dar solución al problema.

En cuanto a la etapa de priorización del asunto, las autoridades municipales de desarrollo urbano, obras públicas y servicios públicos se dieron a la tarea de buscar los recursos federales y municipales que contribuyeran a dar solución a la problemática planteada. La obtención de dichos recursos permitió que el 13 de julio de 2011, en el seno de la mesa de trabajo de la Comisión de Servicios Públicos, se formulara la política implementada en Xanenetla y con ello cada dependencia o entidad involucrada creara una estrategia de trabajo de acuerdo a su propia competencia, así se estableció un plan de trabajo que consideró la intervención en materia de obra pública, servicios públicos, seguridad pública y cultura.

La cuarta etapa, mantenimiento del asunto, fue superado de manera positiva, ya que desde el 2011 al 2013, el programa siguió su rumbo sin que se considerara la posibilidad de ser desplazado por otros temas que resultaran prioridad para el gobierno.

La conformación de la agenda implicó aspectos de carácter técnico y político, en este sentido, se analizaron temas como la obtención de recursos, la normatividad que le daba sustento al programa, las acciones que debía ejecutar cada dependencia o entidad y la prioridad de cada una de ellas; además, se requirió del acuerdo político, pues la política fue impulsada por la Comisión de Servicios Públicos del H. Ayuntamiento de Puebla, misma que estaba presidida por una regidora del Partido Revolucionario Institucional, que en ese momento, representaba a la oposición; sin el acuerdo de las diversas corrientes ideológicas no hubiera sido posible incluir a esta política en la agenda de gobierno.

- **Definición del problema**

La definición del problema público representó un doble desafío, en primer lugar se requería construir una definición aceptable del problema que alcanzara un consenso general de los involucrados, en segundo lugar, se dio paso al análisis de los recursos con los que se contaban para abordar el problema planteado.

La Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana del municipio de Puebla presentó en 2011 un diagnóstico sobre la naturaleza y extensión del problema, a través del Programa Integral Urbano Social de la Colonia Xanenetla, a partir del cual se definieron las estrategias de intervención y atención en el Barrio.

Dicho diagnóstico daba detalles principalmente de los siguientes aspectos (Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, 2011):

- **Espacio público y fisonomía urbana**: En la colonia Xanenetla se observa la presencia de arquitectura con valor patrimonial en franco deterioro, evidenciando alteraciones en fachadas y al interior de los inmuebles.

  En el extremo norte, la Colonia Xanenetla colinda con terrenos protegidos con malle ciclónica, no cuenta con suficiente alumbrado público y las vialidades colindantes se encuentran deterioradas e incompletas.

  Los colores de las fachadas, murales e incuso grafitis, le imprimen un valor estético que se aprecia en el día. Sin embargo, la falta de personas en las calles y de actividades, genera una importante sensación de inseguridad, particularmente en las noches por la falta de alumbrado público.

- **Análisis demográfico**: En cuanto a la población, durante el periodo 2000 al 2005, con base en el censo y el Conteo de Población y Vivienda del año 2000, el Barrio de Xanenetla vio disminuida su población en un 11%, pasando de 2,194 habitantes en el año 2000 a 2,016 habitantes en el año 2005, contrastando de manera significativa con el incremento de la población que se observaba en ese momento en el municipio de Puebla.

En el mismo periodo, Xanenetla tenía una tasa de crecimiento negativa anual promedio de -2%, mientras que el municipio presentaba un crecimiento del 2.06%.

En cuanto a los grupos de edad, el de mayor relevancia era el de 15 a 64 años, el cual conformaba la mayor parte de la población económicamente activa y representaba más de la mitad de la población total. Se observaba un fenómeno importante, la población mayor de 65 años era el único grupo de población que se había incrementado en el periodo de estudio.

- **Características económicas de la población**. En el año 2000, del total de la población del barrio de Xanenetla, el 40.87% representaba a la población económicamente activa. De este porcentaje de población el 31% se ubicaba en el sector terciario, el resto no pudo especificarse en qué sector de ocupación se ubicaba.

  Respecto de los ingresos, el 30% de la población que laboraba recibía de uno hasta dos salarios mínimos y el 42 % de dos a cinco salarios mínimos.

  En educación, en el año 2000 el 12% de la población de 15 años y más había concluido la primaria y otro 12 % había concluido la secundaria. Por su parte el 16 % de la población de 18 años y más había concluido estudios de instrucción media superior y el 19% contaba con estudios universitarios.

  En salud, se observó un aumento de un 2% en la población con derecho a servicios de salud, pasando de un 50% en el año 2000 a un 52% en el año 2005.

  El número de viviendas habitadas en el año 2000 era de 517 y para el año 2005 casi no hubo crecimiento, ya que la tasa anual fue de 0.15%. En el

año 2000 el número de personas por vivienda era de 4.4 y en el año 2005 de 4 personas.

En infraestructura, al estar ubicado el barrio de Xanenetla en el centro de la ciudad contaba con infraestructura básica necesaria. En el año 2000 el 99% de las viviendas contaban con drenaje y energía eléctrica; en el caso del agua entubada en viviendas hubo un aumento del 73% en el año 2000 al 93% en el año 2005.

- **Medio ambiente**. Se observa acumulación de residuos sólidos urbanos en diversos puntos de la colonia, que no son atendidos por el servicio de limpia, representando fuentes de infección y contaminación visual.

  Al oriente del barrio se localizan el Boulevard 5 de Mayo y la Avenida Ignacio Zaragoza, ambas vías representan una fuente de contaminación auditiva causada por vehículos que transitan sobre ellas, incluyendo el transporte público.

  Xanenetla se ubica en lo que anteriormente fue una zona boscosa, sin embargo, a pesar de que la zona se ha deforestado, se han realizado diversos intentos por reforestar la zona, pero no se tuvo éxito.

La Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del municipio de Puebla también presentó un índice delictivo de enero a junio de 2011, donde se destaca que de las llamadas recibidas al Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata, el 38.4% correspondió a asaltos, robos, allanamientos o incidentes relacionados con personas alcoholizadas/drogadas; mientras que el 18.4% correspondió a homicidios, lesionados y situaciones de violencia grave (Centro de Emergencia y Respuesta Inmediata, 2011).

Estos diagnósticos, junto con las visitas al barrio de Xanenetla por parte de las autoridades y el contacto directo con los ciudadanos, contribuyeron al reconocimiento de las necesidades del lugar, así se determinó que el deterioro de la imagen urbana y la falta de atención por parte de las autoridades en la prestación de los servicios públicos habían contribuido al incremento de los índices de delincuencia, lo que hacía del barrio un lugar inseguro.

En cuanto a la disponibilidad de recursos económicos, el municipio de Puebla no contaba con los medios suficientes para sufragar el gasto que implicaba la intervención del barrio, por lo que se buscaron recursos del programa federal Hábitat y su vertiente para Centros Históricos, así, en la primera etapa de las obras de intervención, el 39% del costo estuvo financiado con recursos federales y el 61% restante con recursos propios del municipio. La segunda y tercera etapas fueron financiadas con recursos propios del municipio.

Sobre los recursos técnicos, las diversas dependencias y entidades contaban con especialistas cada una en el ámbito de su competencia, por ejemplo, la Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos tenía a su cargo la prestación del servicio de alumbrado público y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas estaba a cargo de la llamada Zona de Monumentos y de la ejecución de obras, aunque estas dependencias no ejecutaron las obras con personal propio, sí contaban con expertos que tenían conocimiento sobre los requerimientos que debían cubrir las empresas que se contrataron.

En el aspecto legal, el municipio contó con las atribuciones que la Constitución Política, el Plan Municipal de Desarrollo y la normatividad municipal le otorgan para atender las demandas de los ciudadanos del barrio de Xanenetla, por lo que no se presentaron impedimentos al respecto ni fue necesario realizar modificaciones a la norma.

Los recursos políticos fueron los más difíciles de abordar, como ya se mencionó en el punto anterior la política fue impulsada por una regidora priista, lo que representaba un gran obstáculo, por lo general las propuestas del partido de oposición eran votadas en contra, aun cuando se tratara de proyectos en beneficio de la ciudadanía, sin embargo, el presidente municipal y los regidores de la coalición con la que obtuvo el triunfo hicieron a un lado sus intereses personales y de partido, lo que permitió que se tomara la decisión de atender la problemática del barrio.

- **Formulación de la política**

La política pública objeto de estudio fue elaborada a través del método incrementalista o por las ramas ya que se construyó paso a paso, gradualmente, Lindblom señala que “La política no se hace de una vez por todas; se hace y se rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (Lindblom, 1992:219).

Esta política surgió de la necesidad de dignificar la imagen urbana del barrio, a través de la pintura de murales en las fachadas de los inmuebles, esto se logró a través de la intervención del Colectivo Tomate. Posteriormente con el apoyo de las autoridades se intervinieron las calles, banquetas, red de agua potable, jardines, mobiliario urbano y alumbrado público, luego se determinó la necesidad de incorporar operativos de seguridad pública con el objetivo de disminuir los índices de inseguridad, por último se tenía proyectada la capacitación de los habitantes para que pudieran dar hospedaje a turistas y con ello convertirse en los beneficiarios directos de la política pública implementada, esta última parte ya no se cumplió debido al cambio de administración, lo cierto es que la política se construyó paso a paso, conforme surgían las necesidades, se iba dando solución a cada una de ellas.

Al ser una política que incluye diversos aspectos, mismos que requirieron de la participación de diversos especialistas en las materias relacionadas con los diversos

temas descritos, participaron diferentes dependencias municipales en los siguientes aspectos:

a. Rehabilitación de pavimentos y andadores, que sirvió para eliminar las restricciones de acceso y circulación.

b. Rehabilitación y restauración de fachadas en inmuebles deteriorados, descuidados, o en desuso.

c. Rehabilitación de la infraestructura urbana subterránea, redes de suministro de agua potable, electrificación subterránea.

d. Alumbrado público e iluminación arquitectónica.

e. Mobiliario urbano y otras obras menores de restauración.

f. Regularización del servicio de limpia pública y recolección de basura.

g. Inclusión del Barrio en los programas de vigilancia de la policía municipal.

No obstante que la política se fue construyendo con el consenso de todas las áreas involucradas, en el diseño no existen evidencias suficientes sobre la participación de especialistas del Instituto Municipal de Planeación, que es la dependencia que formalmente se encarga de la formulación, planeación e implementación de políticas públicas en el municipio de Puebla.

- **Decisión**

En el presente análisis se tratará a la decisión como la definición de la acción del Gobierno municipal de Puebla para abordar el problema del barrio de Xanenetla y la participación del Colectivo Tomate.

Después de que la distintas secretarías municipales concluyeron su diagnóstico para la intervención en el Barrio, el Presidente Municipal tuvo un planteamiento más claro para la solución de los problemas, razón por la cual la solución más oportuna fue intervenir la imagen del barrio de manera integral, es decir, que no sólo fueron las obras de rehabilitación, también fue la regularización del servicio de limpia pública y la inclusión del Barrio en los programas de vigilancia de la policía.

Lo anterior en apego a los lineamientos y criterios específicos de los planes de manejo para intervenciones en el centro histórico de la ciudad, debido a su declaratoria de ser Patrimonio Cultural de la Humanidad. La fuente del financiamiento para la realización de dichos trabajos, de acuerdo con los expedientes técnicos, fue con recursos del programa Hábitat en su vertiente para centros históricos y con recursos propios del municipio.

Así, la primera manifestación pública de que el Presidente Municipal había tomado la decisión de intervenir el barrio de Xanenetla fue la publicación de la convocatoria para el nombramiento de la mesa directiva de vecinos, que es el comité integrado por los ciudadanos que van a resultar beneficiados con alguna obra o acción en su colonia, localidad o barrio, y es el primer requisito que establecen muchos programas federales para el ejercicio de los recursos en cualquier obra o acción.

En esta política existe la evidencia suficiente para observar el entramado administrativo al interior de la organización municipal, las operaciones de su proceso de gestación y, de la planeación de las acciones para la intervención del barrio. Se analizó el problema por sus componentes, se consideraron las necesidades del barrio y, se tomó la decisión de manera colegiada dentro de todo en abanico de posibilidades; en el proceso decisorio participaron los secretarios de despacho, el Presidente Municipal y la Comisión de Servicios Públicos.

En cuanto al carácter sub-óptimo de la decisión, parece que en efecto se encuentra en este supuesto, debido a que si bien se llevó a cabo una fuerte inversión de recursos públicos que ascendió a un poco más de 23 millones de pesos en total. Los trabajos efectuados no impactaron radicalmente el sitio intervenido, ya que no se fomentaron cambios de uso de suelo, variaciones en cuanto a la densidad poblacional o construcciones masivas para incrementar la utilización y ocupación de los predios; si no que por el contrario, apenas se hizo lo necesario para revertir las conductas sociales negativas, la descomposición en la ocupación de los inmuebles, y el procesos degenerativo de accesibilidad, movilidad e imagen que presentaba el Barrio.

Con “Xanenetla, el Barrio que Queremos”, lejos de implementarse una política mediocre o desacertada, se entendió que el abandono y deterioro de los espacios edificados, forman parte de una cadena de problemas que en muchos casos son consecuencia de las condiciones de pobreza y marginación de sus habitantes, o del descuido de los gobiernos locales en cuanto a la prestación de servicios públicos, que provocan manifestaciones de violencia, inseguridad y desintegración familiar, a su vez estas manifestaciones son el antecedente de otros problemas mayúsculos.

Muchas veces el planteamiento para la atención de los grandes problemas nacionales, debe ser entendido desde el entorno familiar y urbano, debe ser abordado bajo un enfoque de corresponsabilidad donde todos aportan una pequeña parte para mejorar o deteriorar las condiciones de vida, visto desde cualquier escala.

- **Comunicación de la política**

La comunicación definida como una etapa del ciclo de las políticas es una cuestión que aún muchos autores no consideran o la incluyen como parte de otras etapas; sin embargo, la comunicación es una parte importante ya que si una decisión no se comunica debidamente, no se garantiza la participación ciudadana, ni se establecen los canales de comunicación entre el gobierno y los gobernados.

De acuerdo con lo expuesto en capítulos anteriores, la comunicación se definió como las acciones para informar, exponer y justificar una decisión en términos de políticas públicas.

En Xanenetla, de acuerdo con entrevistas con los vecinos, la comunicación se dio con la notificación de la aprobación para la ejecución de los trabajos; mientras que hacia los ciudadanos en general, la etapa de comunicación se presentó el 23 de noviembre de 2011, con la convocatoria para la integración de la Mesa Directiva de Vecinos.

Una cuestión importante en Xanenetla, fue el establecimiento de canales de comunicación entre la Comisión de Servicios Públicos del municipio, los vecinos y el Colectivo Tomate, lo que garantizó que la decisión tomada fuera producto del consenso y el diálogo entre los diversos actores, estos canales se establecieron desde la primera etapa hasta la publicación de la decisión, y en términos generales fueron amplios, abiertos y adecuados. Quizá esto sea común a todas las políticas, en parte se deba a que siempre existe una motivación entre beneficiados y organizaciones de participación ciudadana cuando se abre la comunicación para informar la decisión acerca de la aprobación de una solicitud.

Sin embargo, los conflictos presentados en la etapa de implementación y la ausencia de mecanismos para su solución en el diseño de la política, abonaron la idea de que la comunicación al final no fue tan abierta hacia los beneficiarios y hacia el Colectivo Tomate como en un principio se presentó.

Finalmente, hacia el exterior, “Xanenetla, el Barrio que Queremos”, tampoco favoreció la comunicación con los canales que contempla el programa Hábitat para la divulgación y promoción de casos exitosos y buenas prácticas; en el mismo tenor, tampoco hubo difusión a través de medios masivos para que los ciudadanos recibieran más información sobre la construcción de espacios participativos y democráticos en Puebla, fue más bien una política discreta si se compara con otras

políticas municipales contemporáneas, tales como las políticas en materia de asistencia social, seguridad pública o de conservación del patrimonio histórico.

- **Implementación**

En términos generales, la implementación de la política “Xanenetla, el Barrio que Queremos”, tuvo buena aceptación por parte de la ciudadanía, quienes se vieron beneficiados con la dignificación de la imagen urbana y con ello el mejoramiento de sus condiciones de vida, la disminución de la inseguridad y la satisfacción de ver su barrio convertido en una zona con gran potencial turístico.

Sin embargo, para su implementación, se observó que en el diseño no se consideró la posibilidad de obstáculos, sino que de manera improvisada se resolvieron. Uno de los problemas más importantes que se presentó y provocó fricciones entre autoridades y el Colectivo Tomate fue el hecho de que una de las empresas encargadas de la ejecución de la obra dañó algunos de los murales.

Lo anterior, dejó en evidencia que uno de los defectos de diseño de esta política, es que no consideró la posibilidad del conflicto o, en su defecto si los técnicos que la diseñaron previeron esta posibilidad, no dejaron evidencia de mecanismos claros para la resolución de los conflictos durante la implementación.

El Gobierno municipal trató de dar solución a la problemática, por un lado el Colectivo Tomate argumentó que los trabajos de infraestructura en el barrio poblano estaban destruyendo el patrimonio cultural que la sociedad civil organizada había construido, por otro lado los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas señalaban que “el perjuicio que registran las pinturas… fue ocasionado principalmente por su antigüedad y las inclemencias del tiempo” (Ruiz, 2012). A pesar de los conflictos surgidos, al final se destinó una partida que permitió restaurar algunos daños y conservar los murales que cambiaron la historia de Xanenetla.

Como se menciona en muchos textos, la implementación es una etapa complicada porque es donde se acentúan los intereses de los actores y la indiferencia e incapacidad de los servidores públicos para responder a esas demandas.

Murales de Xanenetla. Municipio de Puebla (2013).

Precisamente para comprender el proceso de la implementación de la política de Xanenetla, el modelo que mejor se ajusta es el que explica a esta etapa como un proceso burocrático, ya que las Secretarías municipales responsables de la implementación, se condujeron con un trato despersonalizado, institucional y basado en procesos estandarizados. Durante el proceso paulatinamente se perdieron el contacto y la comunicación con los vecinos y los representantes del Colectivo Tomate, que derivó en algunos conflictos por el daño de una de las empresas constructoras a unos murales, lo que provocó que se destinaran recursos adicionales a través del tercer contrato, mencionado en capítulos anteriores, para la restauración de los daños. Estos hechos, a pesar de causar molestias y daños, fueron superados y al final se aprecia que se trata de una implementación exitosa.

El enfoque que más se ajusta para la implementación de la presente política es el denominado bottom-up, ya que fue una legítima demanda ciudadana la que originó todos los cambios en el Barrio, fue un ejercicio democrático que favoreció el diálogo amplio, la adaptación y la concertación, cuando menos en las primeras etapas. Este enfoque es bastante adecuado para entender que los problemas que no se contemplan en los macro - programas gubernamentales, también son importantes

porque atienden problemas en el corto plazo, aunque no siempre se planteen objetivos o metas políticamente trascendentales, muchas veces se trata de demandas ciudadanas legítimas y urgentes, que tienden a ser subestimadas por los que ocupan los puestos más altos en una organización.

Murales de Xanenetla. Municipio de Puebla (2013).

En este sentido, la política implementada en Xanenetla, derivó de procesos y manifestaciones ciudadanas del Colectivo Tomate y vecinos del barrio, quienes trataron de dar solución a los problemas que por mucho tiempo no habían sido atendidos por las autoridades municipales, de ahí que la política se fue construyendo gradualmente, hasta lograr que se interviniera en su barrio.

- **Evaluación**

La evaluación, entendida como la última etapa del ciclo de las políticas y como un análisis objetivo de los resultados obtenidos y efectos provocados por una acción o intervención; es una valiosa fuente de información que ayuda a reconocer los aciertos y errores para que en sucesivas intervenciones se lleven a cabo con un mejor planteamiento.

En “Xanenetla, el Barrio que Queremos” a la fecha en que se desarrolló el presente trabajo, no se ha efectuado ningún estudio evaluativo que aporte

información real y comprobable sobre el impacto, pertinencia o sostenibilidad de tal acción.

A pesar de lo atractivo que resulta percibir de manera empírica el exitoso impacto de esta política, de cómo las manifestaciones artísticas con un gran componente ciudadano resultan exitosas para generar procesos de regeneración de asentamientos urbanos deteriorados o involucrados en problemas de inseguridad y abandono, o incluso demostrar la contribución de las organizaciones sociales y de participación ciudadana para el éxito de muchas políticas urbanas.

5.3. Sostenibilidad y perspectivas

El trabajo del Colectivo Tomate en el barrio de Xanenetla representó un verdadero ejemplo de participación ciudadana. Además de dejar al descubierto cuáles eran las carencias y problemas que aquejaban al barrio, fue el medio a través del cual gobierno y sociedad se vincularon para dar efectivas soluciones y con ello formular una política integral que incluyó diversos aspectos: imagen urbana, seguridad pública, servicios públicos y, sobre todo, la dignificación de las condiciones de vida de los habitantes del barrio.

La participación ciudadana en esta política básicamente ocurrió en las primeras etapas, agenda, toma de decisión y formulación, lo que pone de manifiesto que en el orden municipal sí se pueden formular políticas públicas, no obstante aún falta mucho camino que recorrer, pues queda pendiente la participación ciudadana en las siguientes etapas y principalmente en la evaluación de las políticas públicas.

Debe considerarse que en esta política pública el nivel de participación ciudadana se ubica en el de asociación, pues la iniciativa presentada por el Colectivo Tomate, en este caso “Puebla, Ciudad Mural”, representó el vínculo a través del cual sociedad y gobierno acordaron la realización de la política pública “Xanenetla, el Barrio que Queremos”.

De acuerdo con Ziccardi la política cumplió con tres funciones fundamentales: otorgó legitimidad al gobierno, correspondió al orden municipal la prestación de servicios públicos como calles, alumbrado público, parques, limpia, así como la función de seguridad pública, por lo que las autoridades dieron cumplimiento a las obligaciones que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y demás leyes aplicables, con ello se obtuvo el reconocimiento por parte de los ciudadanos de que el gobierno es responsable y cumplió con sus obligaciones; promovió una cultura democrática al reconocer el derecho de la ciudadanía para intervenir y participar en

los asuntos que por ley competen a las autoridades municipales, en el marco del respeto a sus intereses y valores, al lograr acuerdo y consenso con los ciudadanos; por último se hizo más la decisión y la gestión pública, pues en la toma de decisiones participaron ciudadanos interesados en trabajar al lado de las autoridades, así el Colectivo Tomate como organización ciudadana contribuyó con sus propuestas a la realización de una política pública que benefició al barrio de Xanenetla.

Después de hacer todo este análisis de la importancia de la participación ciudadana, es turno de hablar de la sostenibilidad de la política en el barrio de Xanenetla. La sostenibilidad definida como "la necesidad de contar con el apoyo continuado de determinados actores, cuyo poder, participación y/o aportes resulta indispensable para que una iniciativa o una estrategia pueda mantenerse en el tiempo" (Mokate, 1999:24), este principio se basa en conceptos ambientales donde se busca hacer lo necesario para que una acción permanezca en el tiempo pero que no comprometa los recursos de las generaciones próximas.

Sin llegar a hacer una evaluación, en Xanenetla se aprecia a simple vista que las perspectivas de sostenibilidad que presenta a mediano y largo plazo son limitadas, ya que no se crearon los mecanismos suficientes para que la política implementada genere las sinergias y recursos necesarios para su mantenimiento en el tiempo. La cuestión de la sostenibilidad es muy importante, porque si no se prevén estos mecanismos, los cambios ganados terminan por desvanecerse y perder importancia.

Existen varios factores que afectan la sostenibilidad de una política, dichos factores son:

Tabla 4

"Factores que afectan la sostenibilidad de una política"	
Económicos	Cuando el éxito del proyecto depende de determinadas políticas macroeconómicas y la probabilidad de que éstas continúen o mejoren.

Externos	Cuando los logros dependen de factores exógenos, como volatilidad de precios o la situación política.
Financieros	Cuando se trata de la posibilidad de que el proyecto genere ingresos suficientes o reciba asignaciones presupuestarias suficientes hacia el futuro.
Técnicos	Cuando los logros del proyecto dependan de mejoras tecnológicas, uso más eficiente de insumos, aumentos en los flujos de recursos o materias primas o de cambios en la productividad.
Sociales	Cuando la participación comunitaria y los incentivos para los beneficiarios garanticen una apropiación del proyecto o programa.
Ambientales	Cuando se afecta el entorno físico - biológico, o la disponibilidad de recursos renovables y no renovables.
Institucionales	Cuando se requiere un ambiente institucional necesario para la entrega sostenible de los beneficios del programa.
de Gobernabilidad	Cuando se pretende determinar si existe suficiente apropiación del gobierno o de los beneficiarios para facilitar la sostenibilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios de Mokate, 1999:30

Con base en lo anterior, entre los factores que más afectan a la sostenibilidad de la política en Xanenetla son:

- **Financieros**: debido a la falta de programas y proyectos productivos posteriores a la política, donde se fomente la generación de recursos y fuentes de trabajo, Como puede ser en la elaboración de artesanías y/o rescate de la antigua vocación alfarera del barrio.

- **Técnicos**: la ausencia de una integración real con la zona de monumentos del centro histórico de Puebla y sus beneficios por ser Patrimonio Cultural de la Humanidad, a través de planes globales y estrategias para su integración.

- **Institucionales**: debido a la ausencia en cuanto a la vinculación con dependencias municipales y estatales que promuevan el turismo sustentable en el barrio o lo incluyan en sus cartas turísticas, y quizá el más complicado sea el cambio de administración municipal, los diferentes enfoques e incluso el desinterés con el que se observa el trabajo realizado por la administración anterior.

Cabe destacar que durante la administración municipal 2011-2014, se promovieron acciones para que los factores financieros y técnicos en el barrio de Xanenetla no afectaran la sostenibilidad, básicamente sucedió a nivel turístico; es decir, se incluyó publicidad del barrio en folletos y revistas, se hizo hincapié en que sus características y murales lo hacen un modelo único en el país, también, dentro del programa “Vocación en tu barrio”, implementado por el Instituto Municipal de Arte y Cultura, se ofrecieron a la ciudadanía talleres de alfarería en barro. Sin embargo, en la presente administración municipal no se ha dado continuidad a los logros alcanzados.

Es evidente el éxito de la política implementada en Xanenetla, y el conocimiento generado para comprender la importancia en la promoción de auténticas políticas públicas en materia de imagen urbana que promuevan una mejor calidad de vida en los barrios urbanos, fomenten una mejor y más sana convivencia con sus habitantes y se integren de manera armónica y sin violencia, con los demás sectores de la ciudad. Sin embargo, después de este análisis queda en duda su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

CONCLUSIONES

Con la presente investigación se logró analizar cada una de las etapas del ciclo de las políticas que formaron parte de la política “Xanenetla el Barrio que Queremos”, así mismo, se identificó que si los espacios urbanos se abandonan, la delincuencia y la inseguridad pueden apropiarse de ellos, que la participación ciudadana es una herramienta importante para el éxito de una política para la rehabilitación de los espacios públicos ya que contribuye positivamente y genera un sentido de pertenencia, que se debe fomentar la participación ciudadana en cada una de las etapas del ciclo de políticas, y finalmente, que la metodología de análisis de políticas públicas es una herramienta valiosa en la implementación de políticas urbanas. A continuación se analizan a detalle estas afirmaciones.

En primera instancia, es necesario considerar que el espacio público se encuentra estrechamente relacionado con la imagen urbana, el primero representa el espacio al aire libre que permite la comunicación, el libre tránsito y la interacción social de los habitantes de una comunidad, de un barrio, una colonia o una ciudad, está constituido por diferentes elementos de circulación, vegetación, mobiliario e infraestructura urbanos; la segunda, representa la percepción visual que la gente tiene de su ciudad, tiene un carácter subjetivo pues el observador le asigna un valor, un significado que se aprecia, crea un sentido de pertenencia.

Cuando los elementos del espacio público se encuentran deteriorados, la percepción visual que de éste obtienen los ciudadanos es negativa, lo que ocasiona modificaciones en su comportamiento y con ello el abandono del lugar, restricciones de circulación y de acceso, manifestaciones de la delincuencia y el consiguiente menoscabo en la calidad de vida de las personas.

Específicamente en Xanenetla, el espacio público presentó un proceso de deterioro con el paso del tiempo, como resultado de diversos factores. En términos históricos, este barrio estuvo vinculado a la necesidad de proveer mano de obra y servicios al asentamiento español en Puebla, fue un barrio marginado de las actividades económicas, religiosas y políticas más importantes, su traza fue improvisada, de forma irregular donde predominaban las construcciones precarias. En términos geográficos, la zona histórica de los fuertes y el crecimiento de la ciudad requirieron de la construcción de vialidades primarias y construcciones comerciales que funcionaron como bordes que encerraron al barrio. Y en términos económicos, la marginación, la falta de una planeación adecuada, el déficit en la prestación de servicios públicos y el rezago social fueron una constante que se mantuvo vigente hasta hace poco.

Todo lo anterior provocó la pérdida de espacios para la convivencia social, el incremento de la inseguridad y la violencia, restricciones de acceso y de libre circulación, así como un franco abandono de los habitantes del barrio.

El Colectivo Tomate buscó generar un proyecto para dar una solución a los problemas sociales a través de la expresión artística con un lenguaje positivo y lleno de valores. Lo más importante es que el trabajo realizado se caracterizó por la diversidad en cuanto a medios de expresión, la innovación en cuanto a las técnicas empleadas, pero sobre todo que logró la integración entre artistas y vecinos en un proyecto comunitario de pintura mural. La principal diferencia del proyecto con respecto al grafiti, que también es una expresión de arte urbano y que ha desarrollado técnicas interesantes, es que este último emplea un lenguaje negativo, que oculta violencia, discriminación, drogadicción e ilegalidad, es además un elemento para marcar la territorialidad de grupos delincuenciales que genera restricciones de circulación y convivencia.

Cuando el gobierno municipal tomó conocimiento de las acciones emprendidas por el Colectivo, y después de haberse celebrado una serie de reuniones de trabajo, se llegó a la conclusión de que la suma de esfuerzos era necesaria para cambiar positivamente la imagen del barrio.

Se observa que tanto el gobierno como los ciudadanos complementaron su trabajo para resolver algunos problemas sociales del barrio, y tanto uno como otro experimentaron dificultades para actuar por separado. Los 55 murales realizados junto con las obras de rehabilitación ejecutadas con recursos públicos, han generado un impacto positivo.

El conjunto de acciones emprendidas en el barrio formaron parte de una política pública donde las acciones gubernamentales se alinearon con el trabajo de un colectivo ciudadano para resolver un problema en común, de carácter público, acotado y delimitado espacial y temporalmente, pero sobre todo, se tomó la decisión de conformidad con los intereses y aspiraciones de los involucrados.

Muchas veces se dice que el factor más importante de las políticas públicas es la participación ciudadana, en este caso se trata del Colectivo Tomate y de los vecinos, que constituyeron un elemento de corresponsabilidad en la toma de la decisión, un aliado al interior de la administración municipal que promovió una cultura democrática, y un claro componente en algunas de las etapas del ciclo de la política.

La política, objeto de estudio, fue un proceso más o menos complejo en la toma de la decisión, ya que se requirió la voluntad política, la programación de reuniones entre las diferentes secretarías de despacho municipales, así como entre los diversos actores, para avanzar en cada una de las etapas del ciclo como política pública.

En términos de tiempo, la implementación de la política se concluyó en los últimos meses antes de cerrar la administración municipal 2011-2014, por lo que fue

un factor que influyó en la falta de interés para la realización de una evaluación que permitiera obtener información sobre el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal, la aplicación de los recursos y los efectos obtenidos. Lo anterior, agravado por el hecho de que en el gobierno municipal de Puebla no existen los mecanismos formales para realizar evaluaciones al momento de concluir las políticas.

Se hizo especial hincapié en la evaluación de las políticas públicas porque al ser la última pieza que cierra el ciclo, se convierte en una etapa de suma importancia que permite generar conocimiento para futuras intervenciones y aprender de los errores. En Xanenetla, una evaluación hubiera aportado elementos para conocer detalladamente los efectos de una acción de esta naturaleza, el alcance de sus objetivos y, el grado de satisfacción de los habitantes del barrio respecto de la política.

A pesar de carecer de una evaluación, esta política pública ha repercutido en la calidad de vida de los ciudadanos, se aprecia desde dos puntos de vista, en primer lugar se puede afirmar que a través de los murales los habitantes lograron reflejar sus ideas, su sentir y su manera de percibir la vida, lo que les dio oportunidad de recuperar el sentido de pertenencia que se había perdido con el transcurso del tiempo y el consecuente deterioro del barrio; en segundo lugar, las obras de rehabilitación llevadas a cabo permitieron dignificar la imagen urbana del barrio y con ello la calidad de vida al contar con mejores espacios para la convivencia social y la disminución de la inseguridad.

El conocimiento y experiencia adquirida a través de la evaluación de esta política hubiera permitido replicar este tipo de políticas, ya que como Xanenetla hay muchos barrios que sin ser de tipo histórico, se encuentran deteriorados con un alto grado de marginación y elevados índices de inseguridad.

Debe comentarse que en el municipio de Puebla la participación ciudadana se ha manifestado fuertemente, poco a poco las organizaciones poblanas se están

involucrando más en los asuntos del gobierno, se espera que esta participación se presente en todas las etapas de las políticas públicas, como es el caso de la evaluación, con ello se daría mayor transparencia a los resultados de las acciones emprendidas por el gobierno.

Lo más destacable de una política como la de Xanenetla, es que a partir de un análisis a fondo se identifican dos aspectos interesantes, a veces poco mencionados en la materia de políticas públicas, el primero es el componente artístico en la solución de problemas de inseguridad y violencia en sectores urbanos, que muchas veces se entienden de manera aislada pero que a través de la expresión artística es posible revertir procesos de abandono y degradación de los espacios públicos. En Xanenetla, queda demostrado que el arte urbano bien encausado, de la mano de los habitantes y apegado a una fuerte y comprometida participación ciudadana, no sólo es un éxito sino que es capaz de revertir estos procesos de descomposición del entramado social en los sectores urbanos más desfavorecidos.

El otro aspecto, es que muchas veces los técnicos especialistas en temas urbanos no valoran la importancia de la participación ciudadana en las políticas, ya que comúnmente se formulan las estrategias sin conocer el proceso mismo de las políticas públicas; lo anterior, trae como consecuencia que los ciudadanos no se identifiquen con los resultados alcanzados, no exista un compromiso con su cuidado y permanencia, o que los beneficiarios no sean capaces de sostenerlo por sí solos.

Es importante que se comience por trabajar de la mano de una participación ciudadana activa y decidida, a través de organizaciones de la sociedad, habitantes y otros actores para enriquecer a las políticas de rehabilitación de la imagen urbana.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Idáñez, María José (2011). Evaluación participativa en la intervención social. Universidad de Castilla La Mancha. Recuperado de: http://www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3675072.pdf

Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) (1992). “Estudio introductorio”, en La Hechura de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) (1993). “Estudio introductorio”, en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) (2010). “Introducción”, en Política Pública. Siglo XXI Editores, México, D.F.

Álvarez Gayou Jurgenson, Juan Luis (2003). Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología. Editorial Paidós Mexicana, México, D.F.

Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Idáñez, María José (2008). Evaluación de servicios y programas sociales, Lumen, Buenos Aires, Argentina.

Barbaraj, Nelson (1993). “Formación de una Agenda. El caso del maltrato a los niños”, en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Bardach, Eugene (1993). “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Bazant S., Jan (1990). Manual de criterios de diseño urbano. Trillas, México, D.F.

Bazant S., Jan (2010). Espacios urbanos: historia, teoría y diseño. Limusa, México, D.F.

Borja, Jordi y Manuel Castells (2000). Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, México, D.F.

Canto Chac, Manuel y Oscar Castro Soto (Coord.) (2002). “Introducción a las políticas públicas” en Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio. Movimiento Ciudadano por la Democracia, México, D.F.

Canto Chac, Manuel (Comp.) (2010). “Participación ciudadana en las políticas públicas”. Siglo Veintiuno, México, D.F.

Cardozo Brum, Myriam Irma (2006). La evaluación de políticas y programa públicos, el caso de los programas de desarrollo social en México. H. Cámara de Diputados – LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México. D.F.

Carrión, Antonio (1970). Historia de la ciudad de Puebla de los Ángeles. Tomo I. José M. Cajica JR. S.A. Puebla, México.

Castro Gutiérrez, Felipe (Coord.) (2010). “El origen y conformación de los barrios de indios” en Los indios y las ciudades de Nueva España. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.

Centro de Emergencias y Respuesta Inmediata (2011). Índice delictivo enero-junio, Xanenetla". H. Ayuntamiento de Puebla 2011-2014. Puebla, México.

Chávez Barragán, Estefanía (2009). La ciudad y sus autores. Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Checa Artasu, Martín M. (2013). "Arte urbano y participación ciudadana para la rehabilitación: el caso de Xanenetla, Puebla". Revista Especialidades, Volumen 3, No. 1, enero – junio de 2013, Ed. Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

Colectivo Tomate (2012). Colectivo Tomate. Recuperado de: http://www.colectivo tomate.com/

Código Reglamentario para el Municipio de Puebla (2015). Recuperado de: http: //www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normativi vidad-municipal

Ducci, María Elena (2006). Conceptos Básicos de Urbanismo. Trillas, México, D.F.

Ejea Mendoza, Guillermo (2006). Teoría y ciclo de las políticas públicas. Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F. Recuperado de: http://www.azc.uam.mx /socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf

Elder, Charles D. y Roger W. Cobb (1993). "Formación de la Agenda. El Caso de la política de los ancianos", en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Elmore, Richard (1992). “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

García Palacios de Juárez, Emma (2003). Los barrios antiguos de Puebla. Secretaría de Cultura, Gobierno del Estado de Puebla. Puebla, México.

Gehl, Jan (2006). La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios. Reverté, Barcelona, España.

Gomáriz Moraga, Enrique Antonio (2007). “Sistema político y políticas públicas en América Latina”. Revista Reforma y Democracia, Núm. 38, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.

González, Wenceslao J. (2003). Racionalidad, historicidad y predicción en Herbert A. Simon. Netbiblo S.L., La Coruña, España.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (1995). “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”. Revista Gestión y Política Pública, Volumen IV, Núm. 1, Primer semestre de 1995, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, D.F.

Hernández Herrera, Rubén (2010). Los barrios indígenas de la ciudad, la otra Puebla. Universidad Iberoamericana de Puebla. Recuperado de: http://textos circulo.blogspot.mx/2010/10/los-barrios-indigenas-de-la-ciudad-la.html

Izquierdo, Beatriz (2008). “De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación”. Empiria, Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, Núm. 16, julio-diciembre, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España.

JICA, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2004). Lineamientos de la JICA para la Evaluación de Proyectos. Recuperado de: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/guides/pdf/guideline_s.pdf

Lindblom, Charles E. (1992). “La ciencia de salir del paso”, en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) La Hechura de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Lynch, Kevin (1984). La imagen de la ciudad. Gustavo Gilli, Madrid, España.

Lugo Paz, Hugo (2012). El arreglo institucional de la evaluación y la fiscalización en el ámbito federal mexicano, Auditoría Superior de la Federación. México, D.F.

Mazari Hiriart, Marcos (1996). Espacios abiertos en la ciudad de México. Gobierno del Distrito Federal. México, D.F.

Mejía Lira, José (2003). La evaluación de la gestión y las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Merino Cuesta, Marisa (2010). Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid, España.

Mokate, Karen (1999). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

Montecinos, Egon Elier (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. Pontificia Universidad Javeriana, Cuadernos de Administración, vol. 20, núm. 33, enero-junio, 2007. Bogotá, Colombia.

Morera Cruz, José Orlando (2005). Toma de decisiones a partir del estado de cambios en la situación financiera. http://www.gestiopolis.com/canales5/fin/tomaestado.htm

Municipio de Puebla (2011). Mesas de Trabajo de las Comisiones de Regidores. Ejercicio 2011. Recuperado de: http://www.pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo/mesas-de-trabajo-de-las-comisiones

Municipio de Puebla (2012). Mesas de Trabajo de las Comisiones de Regidores, Ejercicio 2012. Recuperado de: http://www.pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo/mesas-de-trabajo-de-las-comisiones

Municipio de Puebla, (2013). Expediente Técnico Unitario “Xanenetla, el Barrio que Queremos”. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Olvera Clauzier, Yvette Monique (2011). Imagen urbana y apropiación de los espacios públicos, Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Palomares Franco, Jesús (2011). La intervención contemporánea de los habitantes en los espacios urbanos abiertos, Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

Parsons, Wayne (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – México, México, D.F.

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (2003). Informe Anual. Recuperado de http://www.paot.org.mx/centro/paot/informe2003/informe/informe.html

Revuelta Vaquero, Benjamín (2007). “La implementación de políticas públicas”, Revista Dikaion, Año 21, Núm. 16, Ed. Universidad de la Sabana, Chía, Colombia.

Rossi, Aldo (2007). La arquitectura de la ciudad, Gustavo Gili, SL, Barcelona, España.

Roth Deubel, André Noël (2002). Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación, Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.

Rodríguez, Manuel Luis (2011). Los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas: una aproximación desde la ciencia política. Recuperado de: https://gobiernoyadministracion.wordpress.com/author/astrolabiodelsur/

Ruiz, Gerardo (2012), Rechazan obras que hayan dañado murales de Xanenetla, La Quinta Columna, Puebla, Pue., 21 de noviembre de 2012, http://www.quintacolumna.com.mx/notas/2012/noviembre/ciudad/ciu-211112-ger-rechazan-que-obras-hayan-da-ado-murales-de-xanenetla.php

Saltalamacchia, Homero y Alicia Ziccardi (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. Revista Mexicana de Sociología, vol. 67, núm. 1, enero-marzo, 2005. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de http://www.redalyc.org /articulo.oa?id=32105102

Schjetnan, Mario, Jorge Calvillo y Manuel Peniche (2004). Principios de diseño urbano / ambiental. Árbol Editorial, México, D.F.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2013). Programa Hábitat. Recuperado de: http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/programas/habitat/

Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana (2011). Programa Integral Urbano Social de la Colonia Xanenetla. H. Ayuntamiento de Puebla 2011-2014. Puebla, México.

Segovia, Olga, y Ricardo Jordán (2005). Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. CEPAL. Santiago de Chile.

Sonoda, Hajime (2012). “Pautas Generales para la Evaluación Ex Post de Proyectos de Inversión Pública”. Agencia de Cooperación Internacional del Japón – JICA, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Lima, Perú.

Uranga, Washington (2013). Frente a la catástrofe: Repensar las políticas públicas desde la comunicación. Universidad Nacional de La Plata - Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

Valdés, Marcos (1999). La evaluación de proyectos sociales: definiciones y tipologías. Recuperado de: http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/evaluacion_proyectos_sociales.pdf

Vieira, Juan Guillermo (2012). La implementación de las políticas. Policy Studies. Recuperado de: http://politicas-y-publicas.blogspot.mx/2012/03/la-implementacion-de-politicas-publicas.html

Villarreal Martínez, María Teresa (2009). Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León. Recuperado de http://old.clad.org/documentos/otros-documen tos/los-consejos-ciudadanos-y-la-gestion-publica-en-nuevo-leon

Weiss, Carol H. (2008). Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. Editorial Trillas, México, D.F.

Wyrobisz, Andrzej (1980). “La ordenanza de Felipe II del año 1573 y la construcción de ciudades coloniales españolas en la América”, en Academia de Ciencias de Polonia (Comp.) *Estudios Latinoamericanos*, Instituto de Historia, Varsovia, Polonia.

Zavala Alonso, Manuel (2014). El movimiento muralista mexicano. Artes e Historia de México. Recuperado de: http://www.arts-history.mx/sitios/index.php?id_sitio=1609.

Ziccardi, Alicia (2004). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México, UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Recuperado de http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en% 20el%20ambito%20local.pdf