

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO LOCAL

Cristina Teresa Penso D Albenzio

Profesora investigadora del Departamento de Administración en la UAM-A

En distintos análisis acerca de la reforma del Estado y de la administración pública se ha puesto énfasis en el ámbito local ya que es ahí donde se presentan elementos fundamentales y directos para la articulación entre el Estado y la sociedad civil. La interacción entre los distintos actores sociales y su propia lógica de funcionamiento, el replanteamiento de las relaciones del Estado con la sociedad, el llamado a la participación social son alternativas de solución ante los resultados negativos de los programas emprendidos por los gobiernos. Repensar los caminos del desarrollo desde el ámbito local se relaciona con las características de la descentralización, el alcance de la participación con relación a aspectos como el acceso a decisiones sobre los destinos del gasto social y el acceso a decisiones sobre la asignación de recursos.

En este trabajo se reflexiona sobre las condiciones en que la participación social en los procesos de planeación puede ayudar efectivamente en la solución de los problemas sociales prioritarios y se abordan también algunos problemas que presentan en México los procesos de participación social en el ámbito municipal.

La planeación del desarrollo municipal

Se afirma que el propósito principal de la planeación¹ del desarrollo municipal es orientar la racionalidad administrativa para prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la población, como son: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos, mejoramiento de las comunidades rurales.² La planeación en el ámbito municipal se integra por planes y programas,³ programas federales y estatales para el municipio, convenios de coordinación entre los sectores público, privado y social (a su nivel) y programas delegacionales de desarrollo.

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los gobiernos federal,⁴ estatal y municipal, requiere por tanto de instancias e instrumentos de coordinación como son el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE); el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN); el Convenio Único de Desarrollo (CUD) y los convenios de Desarrollo Municipal y Social,⁵ en los que se expresa la coordinación esta-

do-municipio. Este proceso se define como un conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazo, permiten formular, validar o aprobar, ejecutar, controlar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo.

En esta línea de un sistema de planeación democrático, la planeación del desarrollo municipal resulta importante para prever necesidades y programar actividades que se desarrollarán en el futuro y, fundamentalmente, para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos. Se pone de relieve que este proceso coadyuva y permite aplicar los recursos financieros que los gobiernos federal y estatales transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

La elaboración de los programas municipales a través de los cuales se instrumentará el plan de desarrollo, se basa en el presupuesto de egresos de los gastos del ayuntamiento para un año. Diferentes estudios muestran que los programas municipales enfrentan varios problemas, uno es que no están adecuadamente vinculados los presupuestos de ingresos y egresos (Penso, 1998a:102). En general, el proceso de planeación descrito se orienta a cumplir principalmente con requisitos impuestos externamente y las prácticas y dificultades⁶ en torno al mismo no permiten asegurar las condiciones para establecer programas de acción que respondan adecuadamente a la problemática del desarrollo municipal.

Importa destacar que la planeación no se realiza en el vacío, sino que toma lugar en diferentes estructuras, con distintas modalidades de gestión. Las variables históricas, culturales, económicas, sociales; los distintos intereses, conflictos, actores, etcétera, la afectan. Como se señala en algunos enfoques críticos, desde el punto de vista gubernamental la planeación juega un rol político; la tecnocracia provee legitimidad al aparato estatal.

En la perspectiva más crítica, la planeación se percibe como la expresión demagógica de promesas, casi siempre incumplidas, pero con exposición de los motivos que causaron tales o cuales incumplimientos y nuevas promesas.⁷ En los hechos, se convierte en una expresión de deseos o un mero ejercicio, desvinculada del presupuesto que durante el lapso de un año debe compatibilizar egresos e ingresos, inversiones y gastos, con formas de financiamiento. La búsqueda y la controversia acerca de qué tipo de planeación es la adecuada sigue

vigente. En la actualidad se piensa que a través de modelos de planeación participativa⁸ se podría estar en mejor posición de encontrar soluciones conjuntas que puedan ser aceptadas.⁹

Desarrollo local posible

La posibilidad de llevar a cabo estrategias de desarrollo acordes con las complejas características de las demandas actuales depende de transformar una planeación lineal que posee características descendentes y presenta incongruencias entre planes de desarrollo federales, estatales y municipales. El desarrollo local posible está íntimamente relacionado con los procesos de participación en la construcción de un modelo de desarrollo y la forma de lograr las acciones derivadas de éste.

El conflicto y la diversidad de intereses no pueden ser resueltos sin aclarar las contradicciones que, de manera explícita o implícita, observamos en el contenido de los planes de desarrollo. La letra o el espíritu de los planes ofrecen evidencia de perspectivas y caminos diferentes para disfrutar del bienestar social. La deliberación en torno a la construcción de un interés público y la exposición pública de intereses particulares constituyen claves normativas de la participación (Cunill, 1997:157). En estos procesos la planeación participativa debe servir como medio para la solución de los problemas locales en situaciones diversas y la intervención de los gobiernos (federales, estatales y locales) debe darse para garantizar las condiciones que permitan sostener el desarrollo deseado.

Para la instrumentación de los planes, la vinculación con los programas y presupuestos constituye su soporte principal. Planear, programar y presupuestar involucra encontrar las relaciones adecuadas entre los diversos objetivos y determinar las posibles alternativas para asignar los recursos, considerando los intereses en pugna. *Los planes aparecen como lo que son: reflejos y a la vez instrumentos de contradicción y conflicto y de intereses políticos y económicos* (Olmedo, 1997:71).

La planeación, más que responder a estrategias de tipo estático-conservador, debe abordarse como instrumento de cambio. El diseño de metodologías y mecanismos de acercamiento entre planes, programas y presupuestos que permitan concretar las de-

ciones y estrategias de largo alcance con las acciones a realizar en el corto plazo, ha de hacerse dentro de un marco de congruencia y concertación. Para lograr acuerdos, el debate acerca del desarrollo local posible, la participación de distintos actores en la construcción de un modelo de desarrollo no es un camino estéril, pues puede dar lugar al establecimiento de ejes ordenadores de políticas y programas y a esclarecer sus límites.

Lo local como acercamiento a las demandas sociales

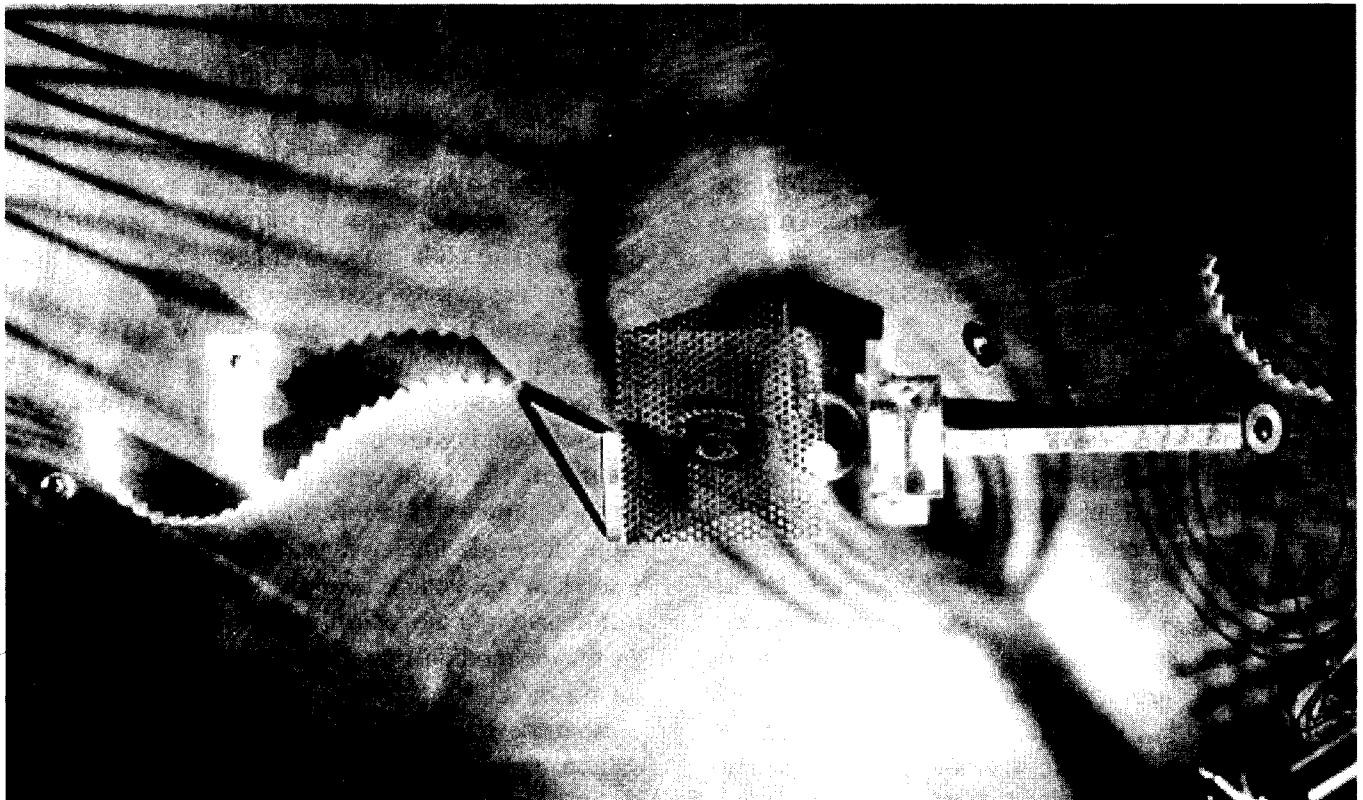
La coordinación de las políticas involucra acciones conjuntas y relaciones más estrechas en la planeación del desarrollo entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Gobernar con sentido público requiere modificar los estilos de gobierno excluyente y clientelares, las estrategias homogéneas y globales han dejado de ser útiles (Aguilar, 1996:30).

Enfatizando lo local se busca superar la desvinculación existente entre la administración pública y las demandas sociales. Se ha concebido al municipio como el motor de las estrategias y políticas de desarrollo nacional, desde la base territorial, político-

administrativa y económico-social; sin embargo, ubicar a la planeación local en relación con los lineamientos delineados por el gobierno federal con base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática plantea serios retos.

Los municipios están investidos de personalidad jurídica propia y otras características derivadas de su carácter político-administrativo; pero no se pueden omitir las diferencias derivadas de las condiciones históricas y culturales particulares. Los 2419 municipios mexicanos revisten características sumamente heterogéneas que se observan tanto en su estructura organizacional, como en la prestación de servicios, en las formas de financiamiento, en las formas de planeación y de toma de decisiones, y por supuesto en sus capacidades económicas, políticas, técnicas o financieras.

Frente a la diversidad se ha reconocido la necesidad de elaborar estrategias diferenciadas capaces de responder a los problemas específicos de cada municipio. A su vez, se ha emprendido una labor de elaboración de tipologías que sirvan para orientar al diseño de dichas estrategias. Cabe señalar que las tipologías relacionadas con la aplicación del nuevo modelo de distribución de participaciones han sido objeto de críticas; se argumenta que buscan expresar



las semejanzas, lo homogéneo más que las diferencias: la diversidad. También generan preocupaciones y disputas¹⁰ varias, porque con base en ellas se asignan recursos, por lo que algunos municipios se consideran menos beneficiados.

Descentralización controlada

Con la intención explícita de revertir la dinámica centralizadora que se practicaba en el esquema federalista mexicano, en 1983 se modifica el Artículo 115 (INDETEC, 1987).¹¹ En su fracción IV establece: *Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezca así como de las contribuciones¹² y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor [...]* En esta forma de descentralización controlada los ayuntamientos tienen la facultad de aprobar los presupuestos de egresos de acuerdo con sus ingresos disponibles, pero se establece la competencia de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas. Cabe señalar que con relación a los recursos municipales disponibles, tienen un gran peso lo que provienen de participaciones federales, las cuales cubre la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados. En adición a las participaciones, a partir de este año se crearon aportaciones que son recursos del gobierno federal, éstas se destinan a un fin específico y la promoción de la participación de la población beneficiaria se establece como obligatoria. En estos casos se hace responsable al estado de ejercer la vigilancia directa¹³ para constatar la correcta aplicación de los recursos.

La distribución de participaciones y aportaciones con base en las reformas a Ley de Coordinación Fiscal implica un proceso de negociación y se puede decir que a pesar de los planteamientos en cuanto a la reforma municipal, el nuevo federalismo¹⁴ se concibe principalmente como modelo de distribución fiscal. Haggard ha señalado que *El interés de las autoridades del gobierno central por mantener el control¹⁵ sobre las prioridades de gasto de los gobiernos locales puede justificarse por razones de bien público o equidad [...]* (Haggard, 1998:216). Lo cierto es que el diseño de las transferencias fiscales

intergubernamentales está directamente relacionado con diferentes procesos de negociación. El poder real sigue en manos del gobierno federal y se delegan funciones condicionadas al cumplimiento de obligaciones y requisitos diversos, la descentralización a los gobiernos municipales ha sido escamoteada (Haggard, 1998:217).

Participación en el ámbito local

Las relaciones Estado y sociedad se presentan de manera más directa a nivel municipal, pues ofrece la posibilidad de un diálogo más abierto y estrecho con la ciudadanía. Si entendemos el ejercicio ciudadano como aquél que se construye con base en estructuras institucionales (estatales y sociales) que la posibiliten (Cunill, 1997:152), cabe preguntarse acerca de las formas y modalidades a través de las cuales se entabla esta relación. Se ha observado que las estrategias de activación de la participación, que pueden ser descendentes, ascendentes o ascendentes inducidas, varían en función de los problemas y situaciones y de prácticas sociales diversas.

Se destaca cada vez más que la población local no es un sujeto pasivo, y que debe aprovecharse y reforzarse su capacidad de organización, ya que la participación es considerada como un requisito para la preparación de planes. Las municipalidades siguen siendo foco de las reivindicaciones sociales y de las críticas por el mal manejo y las prioridades que realizan con escasos fondos (Guerra, 1997:188).

En cuanto a las prácticas de participación a nivel municipal, en el caso mexicano existen experiencias diversas, pero en la mayoría encontramos programas en los cuales la participación se impulsa de la misma manera que la descentralización: desde y por el gobierno federal. La participación se convierte en una especie de obligación para legitimar las acciones gubernamentales en los llamados procesos de democratización. En estos casos la participación ciudadana suele limitarse a la solicitud de bienes o servicios; en acciones de intercambio por obtención de obras y servicios específicos por grupos o comunidades o restringirse a la ejecución de programas o proyectos en mayor medida que a la planeación y diseño de los mismos.

Al respecto se mencionan a título de ejemplificación algunas de estas prácticas. El programa de

superación de la pobreza del Ramo xxvi del Presupuesto de Egresos de la federación, promueve estrategias para la acción local con participación social para un desarrollo integral comunitario, a fin de articular la acción institucional que se deriva de la aplicación de la política social del gobierno federal con proyectos impulsados por organizaciones sociales de localidades que viven en condiciones de marginación y pobreza extremas. Se instituyen diferentes mecanismos de coordinación interinstitucional que permiten hacer más eficiente el uso de los recursos federales destinados a programas sociales, también se dirigen programas de capacitación a residentes promotores y organizaciones sociales para que puedan operar.

Cabe, sin embargo, destacar que aún cuando el impulso de la participación es descendente y tiene un origen común, se observan variaciones. En algunos municipios los espacios otorgados por los gobiernos son aprovechados por los actores locales para negociar sus propuestas. En Cajeme, Sonora, se proponen otorgar autonomía a los Consejos Municipales de desarrollo, ecología, cultura, etcétera. Se trata de superar la restricción, de dar continuidad a los planes de desarrollo municipal que quedan generalmente trancos con el cambio de las autoridades representativas del ayuntamiento.¹⁶ En este municipio se ha creado un fideicomiso de microempresas que contempla financiamiento para proyectos con fondos municipales, del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES) y de empresarios, en éstos los proveedores del municipio aportan el tres por ciento del valor de sus facturas. El Consejo Técnico del Fideicomiso conformado por los empresarios decide qué proyectos son viables y vigilan su consecución.

Debemos reconocer que, debido a largos años de políticas clientelares, promover la participación social no es una tarea sencilla cuando existen antecedentes de movimientos o acción comunitaria o colectiva organizada. Con la incorporación de organizaciones sociales¹⁷ se busca reforzar la acción gubernamental con base en la experiencia que tienen tanto organizaciones civiles, como comunitarias.

Considerando que la representatividad y fuerza¹⁸ de los actores no es igual en tiempo y espacio en función de distintos factores políticos, sociales o económicos, cuestiones relacionadas con la interacción de la representatividad social y la polí-

tica deberán ser objeto de análisis más profundos. Se dan casos de convergencia de actores sociales en actores políticos, como en Huehuetla, Puebla, en donde la Organización Independiente Totonaca ha asumido la representación de un partido político existente y, vía elecciones, se ha convertido en autoridad del ayuntamiento. También damos cuenta de municipios oaxaqueños que en ejercicio de su autonomía acuerdan la elección de autoridades por medio de asamblea.

Fomentar nuevas formas de ciudadanía y pasar de la obsolescencia en instituciones y formas de representación a la discusión acerca de mejores formas de representación social¹⁹ requiere integrar esfuerzos. En diversas consultas²⁰ se señala la falta de coordinación interinstitucional efectiva con las propuestas comunitarias y ciudadanas. Se menciona la falta de identificación con ciertos valores, pues sirven como referencia a la organización; la necesidad de educación y concientización de los habitantes²¹ así como la necesidad de metodologías participativas para coadyuvar en la definición de criterios para establecer prioridades. En general, la creación de distintas estructuras como consejos ciudadanos, juntas de vecinos o comités no asegura *per se* la inclusión del conjunto heterogéneo y de grupos amplios y diversificados de la sociedad. De igual manera, tampoco es garantía de una participación real y representativa, antes que numérica, de la sociedad.

Encontramos aún resabios de paternalismo, formas corporativistas y neocorporativistas de asignación de recursos que siguen influyendo en el comportamiento de algunos sectores y promueven acciones en torno de intereses particulares o partidistas. Se ha señalado además que la participación de organizaciones civiles o comunitarias no debe circunscribirse a aspectos y funciones de agente o correa de transmisión, sino a participar en el diseño de políticas y programas; debates y asambleas locales y federales, buscando la complementariedad entre enfoques culturales, económicos y políticos. Participación real no es legitimar decisiones que se toman en otra parte, ni implementar programas de servicios bajo contrato en donde la decisión se tomó de manera descendente. Se ha expresado que no se han hecho muchas concesiones²² a las organizaciones civiles, en cuanto a los lugares en la mesa de discusiones, a quién establece las reglas, queda como pregunta



quién juega el juego correcto. Tampoco han sido muchas las concesiones a la ciudadanía, debiéndose profundizar el análisis acerca de las situaciones en las cuales plebiscito o *referendum* se requieren. Al mismo tiempo se debe avanzar en legislaciones que enmarquen la actuación de las organizaciones civiles. La participación generalmente se refiere sólo al planteamiento de demandas que son captadas a través de algún mecanismo de consulta popular y a la información del cumplimiento de éstas. En menor grado se toman en consideración las opiniones que podrán conducir a la modificación de decisiones o acciones, ni mucho menos se presenta en la forma de decisión sobre los propios intereses a través de mecanismos de discusión y toma de decisiones (Robirosa, M, 1992:20). Es imperioso continuar reflexionando al respecto pues la participación de distintos actores es una regla de oro para ampliar el arco de ideas y demandas y mejorar la capacidad de los gobiernos locales para responder de manera directa o indirecta a los problemas de los más desprotegidos.

Establecimiento de prioridades

La definición de prioridades tiene importancia directa en la elección de distintos modelos de desarrollo y distintos procesos de toma de decisiones políticas. Esta definición, no aclara que las aparentes diferencias de prioridades se relacionan con estrategias diferentes, cambio o no de las reglas del juego y de los jugadores. Si se habla de planeación participativa de descentralización, y habiéndose propuesto el municipio como eje del desarrollo social y económico, núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de necesidades básicas, ordenamiento territorial y conservación del medio ambiente, es contradictorio que se diseñen los programas relacionados con la política social y la modalidad en que serán administrados a nivel del gobierno federal. Esto conduce a una utilización de recursos escasos a través del presupuesto federal sin considerar de manera adecuada la coordinación con otros niveles, como el gobierno local, con otras fuerzas políticas y con actores sociales.

Los planes de desarrollo municipales se hacen para tres años, que es la duración de la gestión administrativa. Su formulación contempla el conjunto de actividades para elaborar el plan: el diagnóstico, los objetivos, las prioridades y el cómo lograrlos.

La participación en el diagnóstico se propone sustituir las explicaciones de los problemas y las causas a distancia, desde la torre de marfil,²³ permitiendo avanzar de las necesidades y carencias a la valoración de capacidades y potencialidades de los recursos humanos. Tiende a cambiar el origen de las iniciativas de planeación, de iniciativas federales exógenas descendentes a iniciativas endógenas ascendentes que encuentran los participantes en una situación.

Asimismo, si no queremos que la planeación quede sólo como expresión de deseos, se debe prestar atención al proceso presupuestal dado que el presupuesto expresa la decisión final acerca de la selección de programas a realizar y de los beneficiarios o excluidos. Se debe transformar la tendencia de la asignación de recursos para calmar conflictos y considerar la negociación de prioridades.

La cuestión relacionada con la satisfacción de demandas crecientes y de distinta índole, que involucra conseguir y asignar recursos escasos a través de mecanismos diversos es un problema recu-

rente. No es posible para los municipios atender todas las demandas; el abanico de programas supera a los recursos que dispone el municipio y el presupuesto es el instrumento de las decisiones políticas que se expresan en acción. Por lo tanto, es de fundamental importancia establecer de criterios para definir y jerarquizar las prioridades presupuestales.

El proceso presupuestal en el ámbito local es aún más difícil que en otras esferas del gobierno porque el municipio no capta de manera directa todos sus ingresos y depende en gran medida de recursos que se le transfieren. Es muy frecuente la práctica de presupuestar a partir de los techos financieros y con base en la estructura programática del ejercicio anterior. Estas problemáticas y prácticas presentan limitantes a nivel municipal para visualizar otras posibilidades de solución de los problemas,²⁴ para identificar y jerarquizar los problemas a enfrentar y su operativización; desvirtualizan la vinculación de las decisiones de dotar de recursos a programas viables y necesarios en función de un modelo de desarrollo local efectivo.²⁵

En teoría, las técnicas presupuestales deben facilitar la asignación de recursos y proporcionar información adecuada a los ciudadanos sobre su correcta utilización, sin incurrir en desviaciones de los fondos públicos y toda otra información que pueda operar como base para la toma de decisiones.²⁶ Se requiere sin embargo, sistematizar información y hacerla comprensible para la ciudadanía.

Por otro lado, existen grandes problemas para que el municipio realice sus funciones en la actualidad sin incurrir en endeudamiento. Decisiones acerca del aumento de impuestos, contribuciones u otra forma de financiamiento o inversiones, pueden aceptarse o no con base en el tipo de programa a que se destinen, a la confiabilidad en la buena administración y uso de los fondos públicos. La participación en la asignación de prioridades puede modificar la selección de programas a emprender y mejorar e impulsar un desarrollo local con base social.²⁷

La utilidad de los procesos de planeación, programación y presupuesto está estrechamente ligada a la necesidad de contar con instrumentos²⁸ para la toma de decisiones que posibiliten la mejor asignación de los recursos disponibles, con base en criterios que se correspondan a los intereses y las racionalidades de los participantes, enlazando la lógica de la acción con la de los actores. Así, los planes, programas y

presupuestos no han de verse exclusivamente como instrumentos administrativos y contables, sino como expresión de la voluntad política del gobierno (federal, estatal, municipal) y de los ciudadanos. Se requiere un esfuerzo conjunto de la sociedad y la administración pública a nivel federal, estatal y municipal para superar las dificultades históricas de fondo y para evitar que el ejercicio de la planeación municipal se reduzca a la definición de un número de programas sin relación entre ellos.

Repensar los caminos para lograr el desarrollo

El individualismo amenaza la cohesión social, pero el reconocimiento social del sujeto, el asociativismo, puede proveer los recursos necesarios para la reconstrucción del tejido social (Dumas y Séguier, 1997: 200). La articulación de la esfera privada y la pública apoyada en la participación de actores locales que construyan solidaridades en torno de objetivos comunes en una apertura de la esfera considerada tradicionalmente pública es uno de los caminos abiertos. Las investigaciones acerca de las complementariedades posibles se orientan a la búsqueda de experiencias exitosas para una mejor asignación de inversiones en desarrollo y capital social, búsqueda de experiencias en el sector privado para aprender y complementarse. Se piensa que el fortalecimiento de micro espacios asociativos civiles, mutualistas, cooperativos, etcétera, puede introducir nuevas articulaciones entre la esfera privada y el entorno público; que una estrategia nacional, global de desarrollo, construida en torno al ámbito local puede restablecer la identidad de la mayoría de los actores y revitalizar los espacios económico, cultural y social.

Los proyectos locales de desarrollo responden a la identificación colectiva de situaciones y problemas, y dan lugar a la experimentación de alternativas por actores calificados y responsables. Para un desarrollo solidario se requiere interés común, donde los intereses individuales concurren a la solución de problemas por todos reconocidos. Desde la perspectiva municipal, se puede impulsar la construcción de un proyecto que clarifique objetivos, acciones y programas, en donde cada colaborador participe en la elaboración del proyecto y la definición de los objetivos.

Conclusiones

La sociedad está en un proceso de grandes transformaciones, que cuestionan la viabilidad de un modelo administrativo y gubernamental particularmente cuando éste se presenta como poco flexible y por lo tanto inadecuado para las nuevas condiciones. La importancia de la participación de la población es postulada hoy en día de manera generalizada, pero se requiere de análisis más profundos acerca de los diversos niveles de la participación y de cómo se lleva a cabo. Los municipios representan una forma específica de organización cercana a las demandas sociales en una situación regional particular con características históricas, culturales, religiosas, étnicas, geográficas, económicas, de índole muy diversas.

La participación a nivel local presenta distintas modalidades tanto en sus alcances, como en el poder de decisión que involucran. Los procesos de consulta o información varían desde ser un mero formalismo a ofrecer espacios o mecanismos que le permitan tener distinto grado de influencia en las decisiones. En el caso de México se dan procesos de participación restringida en proyectos específicos pues la decisión consiste en suministrar mano de obra voluntaria o dinero para dotar a comunidades de servicios o cierto tipo de obras (PRONASOL, INSOL). La apertura de la participación a la población en la solución de sus problemas con su esfuerzo y pocos recursos es la más frecuente.

En otros procesos la participación se amplía a la definición de problemas prioritarios, aunque en menor medida se relacionan las prioridades con la asignación de recursos. La participación en la delimitación de prioridades para la asignación de recursos, puede posibilitar una vía para acceder a las decisiones presupuestales que, vinculando planes y programas, respondan a su propia perspectiva del desarrollo. El control social de los procesos de planeación significa la especificación de la diversidad de interrelaciones técnicas, diseños organizacionales y procedimientos administrativos y de decisión para una adecuada coordinación.

La búsqueda de modos de planeación implica hacer viables los distintos programas de desarrollo atendiendo a las características de la población y distintas formas posibles de participación. Esta participación es necesaria en la fase de formulación y en todo el proceso. Puede darse en la ejecución, en

el control y en la evaluación a través de mecanismos de control y evaluación colectiva. La utilidad de este tipo de planeación radica primordialmente en la credibilidad que gana frente a los actores sociales por la legitimidad del proceso. Reconociendo la existencia de actores con intereses en conflicto u opuestos, es necesario continuar la exploración de modelos que consideren la negociación para acordar y apoyar acciones a emprender en una perspectiva estratégica. Se debe tratar de partir de acuerdos políticos, de una concertación sobre una agenda que, entre otros aspectos, incluya la discusión acerca del desarrollo deseado y los escenarios posibles.

La participación social en acciones concretas y circunscritas en tiempo y espacio debe tender a permitir a las partes tomar conciencia de su situación a través de un diagnóstico que contemple dónde transcurre su vida; sus condiciones concretas de existencia; las del entorno y sus potencialidades para resolver problemas actuales y nuevos, así como sus capacidades para organizarse y mejorar en un proceso permanente de cambio. La planeación debe ser un medio para presentar en los planes una síntesis de los programas de acción que a futuro conducirán a lograr los objetivos relacionados de desarrollo y bienestar social. El proceso de planeación es un ensamble complejo y constante de consensos y conflictos entre participantes individuales y colectivos y por ende no puede concebirse linealmente desde el gobierno federal.

Muchos de los problemas por resolver requieren de participación de la sociedad organizada y no organizada. Las dimensiones y los aspectos de la participación deben consistir en un diálogo entre los distintos actores en un espacio dado y no en una participación dirigida desde el gobierno. En las condiciones actuales, la participación debe ir más allá de ser un conjunto de procedimientos que de alguna manera legitiman el poder de las autoridades. Distintas figuras como son los consejos consultivos, junta de vecinos, consejos ciudadanos han sido instituidas para articular la participación social.

La institucionalidad actual ha dado apertura para la negociación de ciertos contenidos o beneficiarios de las políticas, pero no se ha avanzado de manera sustantiva hacia la modificación de las reglas del juego. No se han aclarado las reglas del juego social; siendo imperioso profundizar el análisis de los múltiples aspectos con relación a lo económico, lo



social y lo político para permitir los arreglos entre actores que requiere el nuevo desarrollo municipal. De ahí la importancia de revisar las prácticas, los instrumentos y las normas prevalecientes, con el fin de orientar la búsqueda de modelos y procesos de planeación idóneos para el logro de objetivos. Es necesario revisar los enfoques, pues hasta ahora se han considerado sistemáticamente los conflictos, los procesos de negociación. Hay que ir más allá, hacia una participación real de los actores en los procesos que comprometan su futuro, la calidad de vida y el desarrollo humano.

Notas

- ¹ El Marco Jurídico en que se basa la Planeación Municipal está conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 25, 26 y 115), la Ley de Planeación que reglamenta al artículo 26 constitucional, la Constitución Política del Estado, la Ley Estatal de Planeación, la Ley Orgánica Municipal y las leyes reglamentarias correspondientes.
- ² Véase las guías técnicas que para la Administración Municipal se han elaborado.
- ³ Plan municipal de desarrollo, programas operativos anuales, programas sectoriales municipales.
- ⁴ El Estado está facultado para ejercer la rectoría de la economía nacional para garantizar que esta sea integral, fomentando el empleo y una más justa distribución del ingreso dentro de un régimen democrático, considerando a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. (Art.3 fracción IIa).

- ⁵ Los recursos para el desarrollo social municipal son administrados por el Consejo de Desarrollo Social municipal con la intervención de los comités comunitarios a fin de acreditar la participación de la población. Es importante aclarar que los Fondos de Aportaciones Federales no pueden aplicarse a fines distintos de los previstos (Art. 33 y 37 Ley de Coordinación Fiscal) y no pierden su naturaleza de recursos del gobierno federal destinados a realizar inversión pública para promover el desarrollo, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 26 constitucional. Véase Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Guía para autoridades municipales y Comités comunitarios, 1996, *Diario Oficial de la Federación* 29 de Diciembre de 1997; 2 de Enero de 1998.
- ⁶ El proceso no considera las diferencias en las capacidades, los recursos materiales, humanos y otros aspectos de los municipios.
- ⁷ Es ilustrativo leer en *Diálogo en el infierno* de M. Joly las posturas de Maquiavelo y Montesquieu, y los propósitos de uno y otro acerca de procesos asimilables, con las diferencias de tiempo y contexto, a la rendición de cuentas a los ciudadanos y a la elaboración de los presupuestos. Sus afirmaciones reflejan una comprensión distinta de las funciones del gobierno, de gobernantes y gobernados.
- ⁸ El problema radica en que el término participación está presente en distintos enfoques y niveles (Guerra,1997:81).
- ⁹ La planeación participativa, paradigma de la participación social en su versión teórica más pura considera la articulación de las racionalidades social, institucional y la política. En general la mayoría de las experiencias de planeación participativa subordinan lo social a la racionalidad técnico-burocrática. Al respecto véase Restrepo.
- ¹⁰ La reforma constitucional citada ha implicado la necesidad de adecuar y/o modificar las estructuras administrativas y las técnicas y procedimientos para ajustarse a los requerimientos establecidos. El contenido de este artículo constitucional originó modificaciones y adecuaciones en las Cons-

tituciones Políticas Estatales, Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de Hacienda e Ingresos Municipales, así como también en las respectivas leyes orgánicas del poder Legislativo de los estados y las leyes orgánicas de las contaduría mayores de Hacienda. Las modificaciones respondieron a la finalidad de que las legislaciones propias de los gobiernos estatales y municipales fueran congruentes con el contenido del artículo 115 constitucional.

- ¹² Se establece que los particulares están obligados a contribuir a los gastos públicos con base en el Art. 31, Fracción IV de la Constitución Política Federal, pero las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones y otros ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.
- ¹³ Ley de Coordinación Fiscal Art. 42.
- ¹⁴ Concepto bastante discutido debido a las características peculiares y centralistas del federalismo mexicano.
- ¹⁵ De esto se deriva que a este proceso se le aplique el término de "descentralización controlada". Véase también Carlos Gómez.
- ¹⁶ La gestión administrativa es de tres años.
- ¹⁷ Aunque no debemos olvidarnos de que la incorporación de actores como organizaciones, empresas o ciudadanos en las decisiones puede ser coyuntural y no tener continuidad en la siguiente gestión municipal.
- ¹⁸ Cajeme declina la fuerza de aquellos actores relacionados con la agricultura y ascienden los relacionados con la piscicultura.
- ¹⁹ Que hagan viable la consecución de mejores políticas sociales.
- ²⁰ Realizadas por las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal.
- ²¹ Si bien la participación puede promoverse de manera individualizada, comunitaria o colectiva a través de mecanismos de representación política o social, en todos los casos una adecuada resolución de los problemas debe prestar atención a la población directamente afectada.
- ²² La participación de organizaciones en animación social u otras actividades en calidad de contacto o contrato de ejecución no es de complementariedad.
- ²³ Concepto acuñado por Bernardo Kliksberg.
- ²⁴ i.e. en materia de infraestructura puede considerarse que el problema es de dotar de drenaje o alcantarillado, pero desde otra perspectiva el problema incluye el tratamiento de aguas residuales. Esta última es una categoría más compleja pero que su definición toma en cuenta el impacto ambiental. Por supuesto la programación y la presupuestación son diferentes además de que impactan la calidad de vida en forma diferente.
- ²⁵ El problema incluye pero no se reduce a los aspectos administrativos, sino a la reconversión del proceso de planeación-programación-presupuestación en un medio que contribuye al desarrollo, a la autodeterminación, al afianzamiento de la democracia, a una mejor calidad de vida.
- ²⁶ El control de los ingresos y gastos gubernamentales, costos y forma de financiamiento, obliga a reunir y sistematizar información no sólo respecto a los programas, sino también al avance de los mismos, información para seguimiento y evaluación de los programas.
- ²⁷ Superando las limitaciones de los cambios en las autoridades y la continuidad de programas.
- ²⁸ La selección de los instrumentos adecuados dependerá de

los propósitos que se persigan. La elección de técnicas presupuestales debe ser afin a las necesidades de contar con información clara, oportuna y comprensible para los usuarios.

Fuentes Bibliográficas

- Aguilar, L. (1996), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Benveniste, G. (1990), *Mastering the Politics of Planning*, San Francisco, Jossey Bass Publisher.
- Clark, John, (1990), *Democratizing Development. The Role of Voluntary Organizations*, E.U., Kumarian Press.
- Crozier, M. (1988), *Cómo reformar al Estado*, México, FCE.
- Cunill N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, CLAD.
- Dumas, B y M. Séguier (1997), *Construire des actions collectives*, Lyon, Chronique Sociale.
- Gomez, C., *Administración Pública Contemporánea*, McGraw Hill, México, 1997.
- Guerra, C. (1997), *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, México, UNAM.
- Joly, M. (1997), *Diálogo en el infierno*, México, Colofón.
- Martner, G. (1977), *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI.
- Rosas, A. (1992), *La crisis fiscal del Presupuesto Público en México*, México, UAM.

Publicaciones Periódicas

- Olmedo, R. (1997), "La planeación municipal, interés de la administración pública", *Revista del Senado de la República*, vol.3, núm. 6, enero-mayo.
- Penso, C. (1998a), "Vinculación entre la planeación, programación y presupuestación en el ámbito municipal", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm,38, abril-junio.

Otras Fuentes

- Cajeme, Sonora, *Propuesta de Programa de desarrollo Municipal*, 1998, mimeo.
- Fischer R y A. Falconer (1998) "Desafíos da Parceria Governo e Terceiro Sector" (ponencia), *Primer Encuentro de Investigadores sobre el Tercer Sector en América Latina y el Caribe*, abril.
- Penso, C. (1998b), "Ámbito local y participación social" (ponencia), *III Congreso del CLAD, Reforma del Estado*, Madrid.
- CLAD (1997), *Reforma y Democracia*, núm. 7, enero 1997.
- Gobierno del Distrito Federal (1998), *Propuesta de política social* (documento marco), abril.
- Gobierno del Estado de Baja California Sur, (1990), *Planeación Municipal*, septiembre.
- Gobierno de Veracruz (1996), *Consulta pública. Reforma del Poder Ejecutivo, nuevo federalismo y reforma municipal*.
- Haggard, S. "La Reforma del Estado en América Latina", *Reforma y Democracia*, núm. 11, CLAD, 1998.
- INDETEC, *La cuenta pública municipal*, México, mimeo.