

66  
Leg.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**HACIA UN SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA  
CON PARTICIPACION COMUNITARIA**

**T E S I S A**

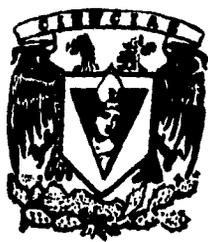
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN SOCIOLOGIA**

**P R E S E N T A**

**JOSE RODRIGO SANCHEZ VELAZQUEZ**

**FALLA DE ORIGEN**



MEXICO, D.F.

1995

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# HACIA UN SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

## CONTENIDO

	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>p. 3</b>
<b>1.</b>	<b>MARCO TEÓRICO</b>	<b>p. 4</b>
1.1	El Sistema Nacional de Planeación Democrática	p. 4
1.2	La participación social en la planeación del desarrollo	p. 10
1.2.1	La participación social, un enfoque político	p. 10
1.3	La participación en el contexto de la investigación participativa y la transformación social	p. 15
1.3.1	Investigación participativa	p. 18
<b>2.</b>	<b>PLANEACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA</b>	<b>p. 21</b>
2.1	Gobierno municipal y planeación democrática	p. 22
2.2	El municipio, su problemática y perspectivas en la situación actual.	p. 23
2.2.1	Propuesta del actual gobierno sobre nuevo federalismo y perspectivas del fortalecimiento municipal.	p. 24
<b>3.</b>	<b>PARTICIPACIÓN SOCIAL COMUNITARIA EN LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA</b>	<b>p. 29</b>
3.1	Metodología de la planeación participativa	p. 33
3.1.1	Método y técnicas de la planeación participativa	p. 33
3.1.2	La metodología de la investigación participativa en la planeación democrática con participación comunitaria	p. 38
3.2	Propuesta operativa del Sistema de Planeación Democrática con Participación Comunitaria	p. 42

**CONCLUSIONES**

**p. 45**

**BIBLIOGRAFÍA  
HEMEROGRAFÍA**

**p. 47**

**p. 49**

**José Rodrigo Sánchez Velázquez**

## **HACIA UN SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

### **INTRODUCCIÓN**

En la práctica de las acciones de desarrollo se advierte una atención creciente al concepto de participación. Se le propone como característica fundamental de un nuevo estilo de desarrollo y se aplica a los diversos campos de la acción humana. En la promoción social, se sugiere la investigación participativa como método que conjuga investigación, procesos educativos y acciones de transformación.

En la organización económica se enfatiza la autogestión de los productores y la importancia de ensayar proyectos microregionales, que amplíen los límites de la participación de los agentes locales y pongan de relieve las necesidades específicas de las comunidades. En todas las organizaciones sociales, políticas y religiosas se propugna por un ejercicio de la autoridad más abierta a la participación, y por ello, basado en el consenso y en el respeto a las personas.

"Un fenómeno tan generalizado se explica, desde luego, como reacción ante las expectativas no cumplidas de un pensamiento sobre el desarrollo que, entre otras deficiencias, sobrevaloraba la planificación centralizada y el papel decisivo de la autoridad". (1)

La importancia que ahora se le da a la participación para remediar los males sociales, y muy particularmente la pobreza de las mayorías (grandes y crecientes mayorías), no corresponde sin embargo, a la solidez de su concepto.

En este contexto, en el primer apartado se analizan los planteamientos de reforma política y social que el Estado ofrece a la sociedad a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD); se explica lo que se entiende por participación, en contextos sociopolíticos concretos; de este concepto se derivan objetivos y métodos de promoción social a fin de relacionarlo con las funciones y posibilidades del Estado.

---

(1) Latapi Pablo, Algunas reflexiones sobre la participación. México Cuadernos del CREFAL No. 18 p.23.

En un segundo apartado se estudia el contexto histórico, jurídico, político y social en el que se desarrolla el municipio, ubicando su importancia en el proceso de democratización del sistema de planeación .

El tercer apartado trata la importancia de la participación social y su referencia comunitaria, en el proceso de planeación participativa. Se propone aquí un esquema operativo.

Finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones generales.

## **1. MARCO TEÓRICO**

### **1.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática**

Desde hace más de 50 años el Estado considera necesaria la planeación para orientar y promover las transformaciones sociales que la Constitución señala. Estas actividades de planeación, sin embargo, han sido de su exclusividad; como lo señala el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), "han correspondido a la evolución institucional del país, a la idea prevaleciente del desarrollo y de la función que el Estado debía asumir en el proceso de crecimiento, así como a la complejidad de la estructura económica y social. Por eso los diferentes gobiernos generaron o adecuaron según las instituciones y recursos, los ordenamientos jurídicos y los sistemas de administración para organizar al sector público". (2)

En el Artículo 26 Constitucional se establece que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del Desarrollo Nacional (y esa planeación) será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal". (3)

Se demanda que este ejercicio de planeación sea democrático, que participe el pueblo. La Constitución, en este aspecto, rechaza expresamente prácticas de

---

(2) Sistema Nacional de Planeación Democrática, pag. 3 Poder Ejecutivo Federal, México, 1992.

(3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada) Art. 26 p. 114 D.D.F., UNAM, México, 1992.

planeación que se finquen sólo en criterios técnicos, al exigir que se recojan, en el plan y los programas de desarrollo, las aspiraciones de la sociedad expresadas por los diversos sectores.

En la práctica sucede al contrario, las instituciones con criterios técnicos suplen a los principales interesados, marginando el potencial de organización y participación histórica de la población mexicana.

La ley faculta al Ejecutivo "para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática" (4) y define la inducción y la concertación con los particulares. También establece que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático"; para ello, "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional". (5)

El resultado no ha sido el definido constitucionalmente, pues el Estado ha asignado a las organizaciones sociales y a la sociedad en general el papel de espectador. En el mejor de los casos -a partir de la década de los 80-, los gobiernos, para legitimar sus disposiciones, "invitan" a los sectores a participar "libremente" en foros de consulta.

La categoría Estado no debe confundirse con gobierno. El gobierno es exclusivamente la parte dirigente del Estado, que puede cambiar y de hecho cambia periódica y sistemáticamente. El Estado, para este caso, como lo define Eduardo Andrade Sánchez, "es la estructura organizacional; el complejo normativo y operativo que regula las conductas, es pues, una idea de mayor amplitud que la de gobierno y en la cual subyace, necesariamente, el mecanismo de interrelación entre las fuerzas sociales y la configuración jurídica por la cual se vertebra el propio Estado". (6)

Entonces, es conveniente analizar la oferta real del Estado para la democratización política y social y en éste la capacidad jurídica y social del municipio, que le permita jugar un papel relevante como instancia viable e impulsar una planeación realmente democrática, con una amplia participación social comunitaria.

---

(4) Ibid. p. 114.

(5) Ibid. Art. 25 p. 106.

(6) Ibid. Art. 25 p. 107 comentario de Eduardo Andrade Sánchez.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática señala que la Ley de Planeación de 1930 planteó la necesidad de inventariar los recursos naturales del país; de 1934 a 1940 se establece el plan sexenal; en el período 1953-1958 se define el programa nacional de inversiones públicas y se utilizan las cuentas nacionales para fijar metas de crecimiento. En años más recientes, los planes de Acción Inmediata (1962-1964) y de Desarrollo Económico y Social (1966-1970) establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado; en la década de los 70 se organizaron unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales. La reforma administrativa emprendida a partir de 1976 adaptó las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos: global, sectorial y estatal.

En este proceso, durante décadas la acción institucional ha sido predominantemente una labor de asistencia y procuración de servicios. Se desarrollaba con independencia del conocimiento y participación de los sujetos y sus organizaciones sociales, por ello se originó la falta de credibilidad hacia las funciones institucionales, dado el carácter de esos esquemas de corte asistencial paternalista y corporativo.

El Estado concibió la posibilidad real de ordenar un Sistema Nacional de Planeación, a partir del Plan Global del Desarrollo 1980-1982 y los planes sectoriales e intersectoriales, apenas se empezó a impulsar experiencias de planeación a nivel estatal y municipal, cuando se dijo que con la integración y difusión de los distintos planes sectoriales se ¡Permitió a la población interesada analizar las acciones gubernamentales y la oportunidad de conocer las propuestas de política de desarrollo, además de evaluar sus resultados”!(7)

Sin embargo, a pesar de esas concepciones, la participación de la población, de sus comunidades y de los propios municipios ha sido bastante marginada. El gobierno federal se ha impuesto sobre la soberanía de los estados y los municipios.

---

(7) op. cit. SNPD p. 4. subrayado nuestro.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en tres grandes apartados de 430 páginas hay un "avance" al dedicarle el apartado III a la "Participación de la Sociedad en la ejecución del Plan" aunque sólo comprende ocho páginas y el compromiso del gobierno federal se reduce a "establecer un diálogo sistemático con la sociedad sobre la ejecución" (del plan) y plantea que para ello "dentro del principio de planeación democrática se integrarán consejos consultivos sobre los temas principales del desarrollo". (8)

De esta manera, "el sector público podrá mantenerse adecuadamente informado sobre la opinión de los diversos sectores, establecer mecanismos de colaboración y proceder a modificar los aspectos que así lo requieran," pero "el Estado conserva la responsabilidad de conducir el desarrollo".(9)

En contraparte en el número 12 de los puntos a superar que señala el Sistema Nacional de Planeación Democrática se plantea "...reforzar, en todos sus niveles, la participación social en la elaboración de los planes y programas a través de mecanismos de carácter permanente, para que las organizaciones sociales participen en los distintos niveles y etapas del sistema de planeación". (10)

Esta participación que plantea el SNPD es limitada, inducida, centralista y con un carácter neocorporativo. Veamos: en el municipio "se registran las demandas básicas de la población, y la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse", sin embargo, a pesar de que se señala en el mismo documento que "las modificaciones al Art. 115 constitucional establecen las bases para revertir la inercia centralizadora y revitalizar las funciones del municipio" (11), se induce como el eje de la participación, orientación, poder de decisión y responsable ante las demandas de la población al presidente municipal, es decir, se reproduce y refuerza el viejo esquema centralista.

---

(8) Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, p. 424. Presidencia de la República, México, 1982.

(9) *Ibid.* pp. 424 y 425. Subrayad nuestro.

(10) *op.cit.* SNPD p. 5.

(11) *Ibid.* p. 68.

El conjunto de lineamientos, normas, estrategias y políticas de la planeación y de la gestión municipal que tienen su referencia en los Artículos 25, 26 y 115 de la Constitución General de la República y la Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983, no considera al ayuntamiento como órgano colegiado de decisión y al cabildo como máxima autoridad, asignándole una estructura vertical en su operación.

Para las acciones de planeación el hilo conductor de la participación del ayuntamiento en la instancia estatal y de la población y sus organizaciones en el municipio, son las demandas, lo que conlleva varios riesgos; uno de ellos es que enfrenta a la comunidad con la autoridad del presidente municipal al "no solucionar" éstas demandas, provocando una situación de conflicto, otro riesgo es que las demandas no siempre son analizadas ni consensadas y éstas muchas veces confunden lo urgente con lo importante y de ahí su fácil manipulación, muchas veces por pequeños grupos de presión. Finalmente otro riesgo y tal vez el más importante es que las demandas aisladas no generan ni fortalecen a su organización social.

Avanzar en este sentido supone un proceso participativo en el que el ayuntamiento asuma en forma colegiada la conducción de las acciones en el ámbito municipal, administre su propia hacienda y abra amplios canales de comunicación que incorporen la participación de la población de manera consciente, asumiendo cabalmente las atribuciones que le confiere la Constitución.

En el mismo SNPD se reconoce que es importante la incorporación de los diversos grupos sociales al sistema de planeación y define la participación social "como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales de la Nación se pondrían de acuerdo en torno a objetivos, tareas o actividades comunes y para vigilar su cumplimiento de forma permanente" (12), en resumen, el planteamiento reduce a la participación social en: a) consulta popular; foros donde los invitados exponen "libremente" sus demandas, b) aportar recursos y/o trabajo (se aduce en muchos casos la apatía de la población en participar en las tareas programadas por las instituciones, cuando ciertamente la comunidad no lo decidió) y c) en el control y la evaluación (éste es el más abstracto, pues requiere de un método que ni el Estado ha sabido impulsar y la población desconfía de su validez).

---

(12) Ibid. p. 74.

Más adelante sugiere "que todas las organizaciones sociales del país y los ciudadanos en general tengan posibilidades de estar informados y de vincularse al SNPD en su organización social básica de referencia... Se enfatiza el término posibilidad y no de obligación, ya que en nuestro sistema político, ningún ciudadano o grupo social puede ser obligado a participar en el sistema de planeación". Otra cosa sería si se planteara que el Estado tuviera la obligación de adoptar la posibilidad de la participación social porque además de reducida la oferta política ésta es condicionada, pues plantean de manera subrayada que "la creación de foros de consulta y de comités de concertación sólo es útil y deseable si se fortalece a la vez la capacidad de respuesta de la autoridad en cuestión frente a las demandas y propuestas de la población". (13) Esta visión de nuevo refleja un carácter asistencial y paternalista, aunque es de reconocer que resulta necesario que los ayuntamientos obtengan mucho más recursos, asistencia y capacidad legal para ampliar sus ingresos, situación que conlleva a realizar profundas reformas a los sistemas centralizados de captación de impuestos.

Los municipios enfrentan una serie de condiciones que limitan y obstaculizan la posibilidad que la ley y el discurso les asignan. La dependencia del municipio -tanto política como económica- de los niveles superiores de gobierno se puede señalar con la centralización de los recursos y decisiones; el desequilibrio regional, la heterogeneidad de los municipios en cuanto a población, territorio, nivel de desarrollo, concentración y carencia de recursos; la concentración de la inversión pública federal y de los recursos orientados al desarrollo de ciertas regiones; el sistema de asignación presupuestal y de participaciones.

En los procesos de planeación, se debe ubicar a los ciudadanos como actores centrales, no como simples receptores de las decisiones de otros. La definición de objetivos, la asignación de actividades y recursos, la ejecución y la evaluación tienen sentido sólo si se abren a la activa participación de los ciudadanos. Por ello, la participación requiere de un método que evite su reducción manipulable o escenográfica y garantice que los ciudadanos comprometan sus recursos, sus saberes, sus habilidades y su tiempo en el logro de objetivos comunitarios.

---

(13) Ibid. p. 77.

## **1.2 La participación social en la planeación del desarrollo**

A continuación se exponen una serie de elementos en torno a, por un lado, la participación principalmente en las tareas de promoción social considerando el enfoque político, esto es la relación entre participación y autoridad, y, por otro, la participación en el contexto de la investigación participativa y la transformación social, proceso a través del cual los sujetos se convierten en actores sociales y toman parte en acciones con capacidad transformadora.

### **1.2.1 La participación social. Un enfoque político**

La participación social puede definirse como el conjunto de acciones orientadas a que los miembros de una sociedad, organización o grupo logren un mayor control de las decisiones que los afectan; concepto íntimamente ligado con el de democracia, esta definición así planteada se diferencia del planteamiento tradicional de la democracia liberal, al propugnar una intervención más directa de los gobernados en la toma de decisiones, no se refiere a la "representatividad".

Esta definición es útil como punto de partida, sin embargo, es insuficiente para lograr consensos en el terreno operativo, toda vez que supone una autoridad legítima y exenta de corrupción, supone que esa autoridad es árbitro neutral entre los diversos grupos sociales, y supone también que todos los miembros de la sociedad participan simétricamente del poder social, supuestos problemáticos en todo el territorio nacional.

La definición de la participación con respecto al ejercicio concreto del poder tiene relación con los siguientes cuatro elementos: 1. El ámbito u objeto de la participación (de qué decisiones se trata), 2. El sujeto de la participación y su relación con el sujeto de la autoridad (quién toma en última instancia esas decisiones), 3. Cómo se conjuga la participación y la autoridad en el proceso de la toma de decisiones y 4. Qué elementos de control sobre la ejecución de las decisiones mantienen los gobernados.

La precisión de esos cuatro elementos dimensiona de muy diversas maneras las relaciones entre participación y poder, puesto que resolvería: el papel del Estado como rector del desarrollo; la relación entre los órganos en los distintos niveles de gobierno, y la relación entre éstos y los movimientos y organizaciones sociales; el carácter decisorio o consultivo de la participación, el control sobre los recursos financieros (base del ejercicio del poder); la posibilidad de conjugar

armónicamente los objetivos del desarrollo nacional establecidos por el Estado (Art. 26 constitucional) con las necesidades y aspiraciones de los gobernados, así como las necesidades e intereses de los diversos grupos de ciudadanos; las obligaciones de los gobiernos de dar cuenta de sus actos; el derecho de la población a la información acerca de los actos de gobierno y los recursos legales de que disponen contra los abusos de la autoridad.

Por otro lado, el concepto de participación se propone, en el campo de la promoción y acción social, como un medio para que los grupos marginados se movilen por la defensa de sus derechos y una parte mayor de los beneficios sociales (esto implica una intención de redistribuir el poder y los bienes sociales).

"Vista desde el Estado, la participación tiene el límite necesario de la estabilidad del propio Estado y adoptará las características y la amplitud congruente con el proyecto de transformación social y política que al propio Estado parezca viable y aceptable".(14) La adopción de este tipo de participación prevé que la transformación de la correlación de fuerzas existentes puede implicar luchas y conflictos entre los marginados y los otros grupos sociales que pugnarán por mantener el status quo. Al interior del Estado también habría una tensión entre las instancias responsables de la planificación racional y previsoras y las instancias encargadas de promover, coordinar y apoyar la participación social, cuyos planteamientos, proyectos y demandas no siempre serán previsibles; en cuanto los objetivos que persigue el Estado, no necesariamente coincidirán con los que persiguen algunos grupos sociales.

La problemática descrita puede orientar la participación de acuerdo a cómo se conciben las relaciones entre las clases sociales; si se supone que "las diversas clases comparten un interés común en los grandes objetivos del desarrollo, de tal manera que sus diferencias quedan subordinadas a ese interés común, el Estado considerará que la participación puede darse en forma armoniosa; cada grupo hará su contribución específica al bien del conjunto social y quedará satisfecho con el grado de poder y la porción de bienes sociales que le corresponde"... "Si se acepta que las clases sociales necesariamente entran en conflicto y, en particular, que los marginados tienen el derecho de valerse de la participación para defenderse y liberarse de la discriminación y explotación de que son objeto, el Estado aceptará una participación de efectos conflictivos, con la condición de que no rebase los

---

(14) Latapi Pablo, op.cit. p.26.

límites de su arbitraje y se respeten las leyes e instituciones. Inclusive el Estado puede obligarse a apoyar preferencialmente a los grupos más débiles, favoreciendo sus organizaciones y satisfaciendo sus demandas hasta donde le es posible".(15)

En este sentido, para las acciones de promoción muchas veces no se toma en cuenta que, al interior y entre las comunidades (entendiendo comunidad no en términos de localidad geográfica, sino como producto de las relaciones sociales que establecen sujetos que coexisten y comparten de manera general un marco de intereses y valores comunes) existen también grupos distantes que entran en conflicto. "El conocimiento de los conflictos existentes o potenciales entre los marginados debiera ser una indispensable premisa en la tarea de promoción". (16)

Otro problema al que se enfrenta la promoción participativa es el no realizar el análisis de las formas cambiantes que necesariamente adopta la organización social, porque como lo señala Pablo Latapí: "Es importante analizar estas transformaciones para prever la incidencia real que tendrán los procesos participativos populares y, muy especialmente, para seleccionar los grupos que se involucrarán en ellos".(17) El riesgo que se corre al no prever estas transformaciones es que se pueden producir mayores distanciamientos entre los promovidos, o en agudizar conflictos latentes entre diversos grupos o en impedir solidaridades más amplias.

En el mismo sentido, aun cuando las comunidades resuelven directamente qué necesitan y cómo lo necesitan y aunque el Estado promueve y acepta estos procesos, su gestión frecuentemente se enfrenta a resistencias de burócratas y tecnócratas de un aparato administrativo complejo, lento y no pocas veces corrupto. Aun los programas diseñados para estimular la participación son susceptibles de ser tergiversados, entorpecidos y manipulados por los burócratas quienes frecuentemente tienden a convertir los medios en fines ateniéndose ortodoxamente a la letra de la norma, por su parte los tecnócratas (asesores, expertos y técnicos) frecuentemente sienten que se legitiman aportando soluciones basadas en su saber especializado y los problemas fundamentales que generan con los procesos participativos se derivan de la implícita superioridad que conceden al saber técnico sobre el saber de la comunidad.

---

(15) Ibid pp. 26 y 27.

(16) Ibid p. 30.

(17) Ibid p. 30.

En resumen, coincidiendo con Pablo Latapí, "El concepto político de la participación tiene aún mucho por andar para llegar a ser un concepto operativo, maduro y consistente. Esto no obsta a que en la práctica de la promoción se ensayen formas de participación que permitan a los grupos populares expresar con mas claridad y fuerza sus demandas (y proyectos de desarrollo comunitario) y que vayan uniendo y fortaleciendo a las clases populares (a su participación y a sus organizaciones) más allá de los estudios de coyuntura política que a veces se realizan en las tareas promocionales, parece necesario profundizar en los aspectos teóricos que relacionan la Participación local con el conjunto del sistema político".(18)

### **1.3 La participación en el contexto de la investigación participativa y la transformación social**

Es importante en este contexto caracterizar a la investigación participativa (IP), como una desmitificación de la pretendida neutralidad de la investigación social, a la vez que vincularla con la transformación social estructural. "La investigación, la educación y el cambio social son más que elementos interrelacionados y pueden ser unificados alrededor de la vida real de las personas".(19)

El sustento de la investigación participativa estriba en la aceptación de la validez del conocimiento popular, lo que le da consistencia a las ideas de participación, liberación y justicia social.

El proceso social de la investigación participativa se da en una variedad de experiencias enraizadas en realidades históricas cambiantes, el objetivo ha sido el de construir formas alternativas de investigación y de acción social dentro del contexto de una sociedad en proceso de cambio estructural.(20)

Para Vio Grossi, Sergio Martinic, Gonzalo Tapia e Inés Pascal, son tres los factores que explican el surgimiento de la investigación participativa en el mundo: la crisis estructural de los patrones de acumulación del capital en el Tercer

---

(18) Ibid p. 31.

(19) Vio Grossi, Francisco, Sergio Martinic, Gonzalo Tapia, M. Inés Pascal, Investigación Participativa: Marco teórico, métodos y técnicas. Edición fotocopiada, México, CEAAL, UNESCO, 1982, p.1.

(20) Cita de Francisco Vio Grossi op.cit. p. 8 (Simposio Mundial de Investigación Participativa, Cartagena, 1978; Kassam, Mustafa, Vio).

Mundo; la crisis en el paradigma básico de la ciencia social (estructural-funcionalista); y la búsqueda de nuevas alternativas de acción social a través de la educación de adultos. (21) Coinciden con esto Luis Alberto Alfonso, Theo Oltheten, Jan Ooijens y Antón Thybergin cuando señalan que los planteamientos más relevantes de esta investigación participativa tienen su origen en el llamado Tercer Mundo, dado el papel que la educación adquiere dentro de los procesos de liberación y de afirmación de la identidad cultural y social en los países principalmente de Asia y África. En el caso de América Latina, influyen en el surgimiento de la investigación participativa la crisis en la antropología al inicio de los años 70 y el descenso de la importancia del positivismo; tanto las experiencias como la discusión se han dado en un contexto de búsqueda de la liberación social de las capas más pobres de cada país.(22)

Vio, Martinic, Tapia y Pascal consideran tres marcos teóricos que se relacionan estrechamente al cambio social y que forman la base de la investigación participativa: a) El marco culturalista, que se concentra en el problema de la cultura como un obstáculo para el desarrollo, b) El marco estructural, centrado en la problemática de los patrones de producción y el cambio social, enfatizando la "heterogeneidad estructural" y c) El marco de la transformación social, que se concentra en el proceso a través del cual los sujetos se convierten en actores sociales y participan en acciones con capacidad transformadora. (23)

El enfoque culturalista explica que la teoría del funcionalismo estructural toma como modelo el sistema biológico, donde la integración y el equilibrio juegan un papel fundamental. Aspectos como la tradición y la conducta de la familia tienden a ser usados para explicar la conducta social, planteando que los sectores populares y marginales satisfacen sus necesidades básicas a través de la aceptación de una forma de vida deprimida como un hecho natural. Con la "cultura de la pobreza" Lewis afirma en 1966 que ésta encuentra su explicación final en los límites impuestos por una cultura específica que reproduce el mecanismo a través del cual la pobreza es aceptada como un "estado normal".

---

(21) Ibid p. 8.

(22) Alfonso, Luis Alberto; Oltheten, Theo; Ooijens, Jan; Thybergin, Anton. Educación, participación e identidad cultural; una experiencia educativa con las comunidades indígenas del nordeste amazónico. La Haya, CESO, 1988, pp. 37 y 45.

(23) Vio Grossi, Francisco, op.cit. p. 2.

"El enfoque estructural-funcionalista ve a la cultura tradicional como el obstáculo principal al cambio y por lo tanto al desarrollo. Los individuos son vistos exclusivamente como producto de sus medios culturales, y cada subsistencia por lo tanto, tiende a reproducirse a sí mismo preservando su equilibrio básico y su integración dentro del sistema global, es casi imposible esperar alguna transformación sustancial del individuo desde adentro, planteando así que el cambio en las condiciones de pobreza de un grupo de la población debe ser generado desde el exterior. Se deben introducir programas para dinamizar la comunidad y conducir a nuevas actitudes y valores compatibles con el concepto de sociedad modernas". (24)

El concepto que subyace a este marco teórico es que el individuo es incapaz de alcanzar mejores condiciones de vida a través de procesos autogenerados que implican creatividad y participación.

La cultura de la pobreza, cultura tradicional y dualismo-estructural constituyen enfoques similares al fenómeno de cambio social, todos estos comparten el marco teórico estructural-funcionalista. El pensamiento del dualismo estructural se ubica dentro de las teorías del desarrollo que mantiene la coexistencia de un sector tradicional (rural) y un sector moderno (industrial), visto este último como el ideal en que toda sociedad debe convertirse. El problema del desarrollo se reduce, entonces, a la forma como los sectores tradicionales llegan a modernizarse a través de un proceso continuo. Implícitamente, el modernismo es sinónimo de sistema capitalista industrial.

Las teorías de modernización y marginalidad tienen mucho en común con el enfoque estructural dualista. La teoría de la modernización enfatiza el choque cultural que resulta de la imposición de una cultura dominante sobre una cultura nativa. Por su parte, la teoría de la marginalidad inspiró un gran número de "programas de desarrollo comunitario" en los años 60. Los programas educacionales jugaron un papel importante en la implementación de este enfoque, promoviendo la comprensión del derecho del pueblo marginal a ser "integrado" en la sociedad, donde el obstáculo central eran sus patrones culturales tradicionales. La educación era vista como la promotora de valores y tendencias modernas, estableciéndose como un mecanismo para la movilidad social.

---

(24) Ibid p. 3.

Versiones previas del enfoque culturalista del cambio social estaban enraizadas en el contexto sociopolítico de la formación de naciones-estado. Dada la existencia de grandes sectores nativos, los grupos dominantes estaban obligados a resolver el problema de la diferenciación cultural para alcanzar una hegemonía social real. Sin embargo, después de la crisis económica mundial de 1930, la industrialización aumentó la urgencia de incorporar las poblaciones marginales, y tradicionales y rurales al proceso acelerado de producción. (25)

En cuanto al marco estructural, se plantea que después de 1930 una transformación fundamental tuvo lugar en la división internacional del trabajo, afectando las relaciones entre los países centrales (aquellos con sistemas capitalistas desarrollados) y los de la periferia, la industrialización por sustitución de importaciones surgió como la estrategia principal para superar el atraso.

Este proceso era dirigido por una burguesía nacional débil, en gran medida dependiente de políticas de intervención por parte del Estado. El estructuralismo jugó un papel dominante en la formulación e implementación de este tipo de desarrollo.

El concepto de "heterogeneidad estructural" explica que varias estructuras productivas se combinan para producir formas de organización social y económicas totalmente diferentes de aquéllas de los centros capitalistas desarrollados. Este marco distingue dos sectores básicos; un sector tradicional e informal y un sector moderno. En contraste con las teorías de la modernización, la heterogeneidad estructural enfatiza la interrelación total entre los dos sectores y se concentra más en patrones de producción que en aspectos socioculturales.

De acuerdo con esta teoría, el desarrollo global es dinamizado por el sector moderno. El crecimiento agrícola depende de la expansión del sector moderno a través del desarrollo de las empresas capitalistas y a través de un proceso de modernización de los canales económicos e institucionales. La innovación tecnológica llevaría a aumentar la productividad, generando mayores niveles de ingreso y de consumo. En resumen, el bienestar se alcanzaría a través de políticas que complementarían el cambio tecnológico con la distribución del ingreso.

---

(25) Ibid pp. 2, 3 y 4.

Grandes programas de educación de adultos con fuerte apoyo estatal emergen de este proceso de desarrollo, la metodología central de estos programas definidos con una orientación tecnocrática enfatiza la comunicación y la transmisión de habilidades especializadas. El objetivo central es el aumento de la productividad.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos considerables para implementar este estilo de desarrollo y de los avances en programas de bienestar para los sectores populares, y pese a programas educacionales masivos, el cumplimiento de las grandes metas iniciales se ha visto frustrado por las limitaciones estructurales prevalecientes en los países del Tercer Mundo. Las transformaciones derivadas de los patrones de desarrollo industrial han servido sólo para profundizar el carácter dual de sus economías, han agravado las desigualdades entre los sectores modernos y tradicionales.

El proceso de los países subdesarrollados para alcanzar un desarrollo autosostenido los ha llevado a una situación de mayor dependencia en el sistema económico internacional. Uno de los indicadores más importantes de esta situación es la incapacidad del sector moderno de generar empleo tanto para el sector urbano como para el sector rural.(26)

En lo que se refiere al marco de la transformación social, la crisis global de la acumulación capitalista de la década de los 70 y el fracaso de varios esquemas de desarrollo dirigidos a satisfacer necesidades básicas de la población, llevaron a la movilización popular a cuestionar y confrontar los fundamentos estructurales básicos de la sociedad.

Con la emergencia de una concepción teórica sobre el carácter subordinado de los países periféricos con respecto a los desarrollados, se esclarece la naturaleza de las estructuras de dominación en los países del Tercer Mundo. Esta teoría se centra en el uso combinado de los múltiples mecanismos para explotar el trabajo por parte de los grupos dominantes, afirma que la dominación se expresa no sólo en la esfera económica, sino también a través de procesos ideológicos tendientes a alcanzar un nivel de legitimidad y consenso, permitiendo a la coalición dominante mantener su hegemonía.

---

(26) Ibid pp. 4, 5 y 6.

Los descubrimientos analíticos de la teoría de la dependencia promovieron el debate teórico sobre el subdesarrollo: el problema del cambio social tuvo un carácter totalmente diferente, desde esta perspectiva ya no se trata de cómo aumentar los niveles de producción o cómo generar inversión de capital, el problema se convierte entonces en cómo confrontar las bases del mecanismo de dominación a través de la conciencia popular. A este respecto la contribución de Paulo Freire ha sido sumamente significativa para el desarrollo de un enfoque intelectual dirigido a fortalecer la conciencia y la capacidad de organización de los sectores populares, sus propuestas educativas se convirtieron en la base de la llamada "educación popular". De acuerdo con este enfoque, la educación ha servido como una de las principales herramientas a través de las cuales los sectores dominantes ejercen su hegemonía y el hecho de que la ideología dominante no haya sido cuestionada no significa que no existieran concepciones alternativas de la realidad.

De hecho los sectores populares tenían varias explicaciones de la realidad, las cuales potencialmente pueden producir un orden social muy diferente al propiciado por los sectores dominantes.

La educación popular postula el diálogo entre los sectores populares dirigido a desarrollar su propia autonomía en la construcción de una hegemonía alternativa, que pueda recapturar el conocimiento y los valores populares para toda la sociedad, integrándolos en una concepción global de la realidad que confronte y supere las estructuras de dominación.

Este es el marco en el cual se basa la *investigación participativa*.(27)

### **1.3.1 Investigación participativa**

Diferentes experiencias de investigación se agrupan en torno a la investigación participativa, la cual puede incluir una variedad de métodos susceptibles de identificarse sobre una base común a nivel teórico.

---

(27) Ibid pp. 6 y 7.

Aun cuando el proceso social de este tipo de investigación surge de una variedad de experiencias, de realidades históricas cambiantes, el objetivo común es el de construir formas alternativas de investigación y de acción social dentro del contexto de una sociedad en proceso de cambio estructural, por ello se vincula a experiencias populares concretas orientadas a satisfacer las necesidades básicas de sectores que habían quedado frustrados por proyectos de desarrollo que dejaban intactas las estructuras sociales injustas. "Estas experiencias populares no buscaban soluciones parciales a problemas puntuales, por el contrario, eran vistas como poseedoras de una capacidad de transformación enorme. El individuo se convierte en un actor social, participando integralmente al realizar la experiencia al mismo tiempo de desarrollar su propia conciencia social, facilitando de esta manera los procesos organizadores que forman la base de las experiencias populares".(28) Así, la investigación participativa intenta recapturar aspectos básicos de la experiencia popular, sistematizándolos dentro de una perspectiva de transformación social incorporando la cultura popular.

La investigación participativa se origina en las críticas a los esquemas tradicionales de desarrollo del Tercer Mundo formulados por la teoría de la dependencia. Para la investigación participativa es importante comprender el significado básico de la realidad social, la cual, a diferencia de una perspectiva positivista, no es entendida como un conjunto estático de hechos y fenómenos sociales.

El conocimiento cualitativo de la realidad social y las interpretaciones que tienen las personas de su realidad social, constituyen pilares centrales en el enfoque de la investigación participativa, en el que el conocimiento consiste en una representación de la realidad que mantiene cada individuo. No se trata de un simple reflejo de la sociedad, sino más bien de una reconstrucción o interpretación de los hechos sociales.

Sin embargo, debe reconocerse que no todo conocimiento popular constituye la interpretación real de la realidad social, dado que frecuentemente incluyen contenidos ideológicos que no forman parte de ellas, por eso "la Investigación Participativa se esfuerza hacia una síntesis de los contenidos más realistas de las representaciones populares con la contribución del conocimiento científico acumulado en la humanidad. Esta síntesis ofrece un gran potencial para construir nuevas concepciones de la realidad".(29)

---

(28) Ibid p. 8.

(29) Ibid p. 9.

El concepto de metodología de la investigación participativa intenta eliminar la brecha tradicional entre el investigador y el sujeto de la investigación. El complejo significado y la interpretación del conocimiento popular no se puede obtener simplemente a través de cuestionarios y entrevistas, se requiere de un enfoque más profundo. La investigación participativa hace uso de la observación participante y del estudio de casos, enfatizando la participación de los individuos involucrados en la interpretación de su propia realidad, la cual se convierte a su vez en objeto de análisis y transformación.

La investigación desde esta perspectiva se convierte en un proceso continuo de tratar de entender los problemas básicos de la realidad social y de identificar el universo temático propio de cada individuo; en este proceso el investigador y los sujetos confrontan un conjunto de problemas, los sujetos comparten sus propios marcos a fin de analizar los problemas considerados importantes por la comunidad. Los resultados del proceso de investigación no sólo ayudan a entender la naturaleza de los problemas específicos, sino también crean conciencia entre quienes participan en la experiencia y en esa medida la investigación participativa construye el conocimiento de la transformación de la realidad.

"La participación y el diálogo forman la base de la Investigación Participativa. Una vez que el objeto de la investigación es visualizado como transformación de la realidad, la relación entre teoría y práctica es reubicada en términos de praxis".(30)

Este proceso de conocimiento no se obtiene de las personas simplemente de una manera ajena a sus necesidades, por el contrario, se lleva a cabo con la gente y es parte de un proceso para encontrar soluciones a los problemas, cuidando de no confundir lo urgente con lo realmente importante.

En resumen, la investigación participativa busca entender tres aspectos de la realidad; los procesos objetivos, la percepción de estos procesos y la experiencia de vida de los individuos involucrados dentro de sus estructuras concretas (31), por ello la investigación es vista como estrechamente ligada a la práctica y a la acción social: La apropiación del conocimiento ayuda a transformar la realidad.

---

(30) Ibid p. 9.

(31) Ibid p. 9.

## **2. PLANEACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

Con la declaración de Independencia, la sustitución de la monarquía por una república federal y de ciudadanos libres parecía haber sido suficiente para crear una nación próspera, soberana, democrática e independiente, sin embargo no ha sido así, la pugna para lograr esos objetivos en las distintas etapas de la vida nacional lo demuestra. Persisten rasgos de la Colonia. El centralismo, la corporativización de la sociedad, la desmedida fuerza del presidencialismo en detrimento de las otras esferas de gobierno han definido las peculiaridades del desarrollo nacional.

Una cruel paradoja, mientras en la crisis que abrió paso a la revolución de independencia, los municipios mexicanos asumieron un papel progresista y en ellos se incubaron ideas peligrosas como las de "soberanía popular", "independencia nacional", actualmente pareciera que para el Estado carecen de relevancia en el campo de las decisiones nacionales. No obstante, en los hechos, gradualmente son el escenario de las pugnas por la transición democrática en México y surgen propuestas para lograr que ese espacio de gobierno juegue un papel determinante en la vida nacional. (32)

Una de esas propuestas es la de fortalecer al municipio a través de una amplia participación ciudadana en la definición de sus planes y proyectos de desarrollo local, municipal y regional. De ahí la importancia de analizar las condiciones históricas y actuales del municipio mexicano y su perspectiva democratizadora en el escenario político.

---

(32) "Art. 115", boletín bimestral editado por el Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara A.C. Méx. D.F. septiembre-octubre de 1993 N° 4 p.1 (editorial).

## **2.1 Gobierno Municipal y Planeación Democrática**

El municipio llegó a nuestro país cuando Hernán Cortés fundó, en 1529, el primer Ayuntamiento de América en la Villa Rica de la Vera Cruz. "Aunque se enmarca dentro del proceso de la conquista (sic), su implantación fue semilla que encontró terreno fértil en la similitud y complementariedad que tenía con otras formas de organización que ya existían" (33).

En efecto, las tradiciones políticas de los mexicanos también están alimentadas por la cultura autóctona y no sólo por la occidental, cuya fuente básica es la griega. El calpulli ocupaba en la estructura social de entonces, una posición similar a la que desempeña el municipio; constituía la unidad básica de la organización social de los aztecas. Un conjunto de calpullis integraba una tribu que, a su vez, era representada por la reunión de sus consejos de ancianos, de donde se elegía al gobernador y el jefe de hombres, Tlatoani y Tlacatecuhtl respectivamente.

En cada calpulli era posible la participación de los miembros en la toma de decisiones en una democracia directa, que se filtraba a los niveles superiores, del conjunto de calpullis o barrios, hasta el pueblo o señorío. (34)

La similitud entre las funciones del calpulli y el municipio ha llevado a algunos autores a calificar al primero como un municipio natural. Los municipios "naturales" de los pueblos de antes de la Conquista eran relativamente autónomos, jurídica y políticamente, y tenían recursos económicos para el desarrollo de sus funciones, que incluían desde la ejecución de obras públicas y el manejo de los servicios de agua y mercado, hasta la impartición de justicia, el reparto y la distribución de tierras, así como la administración de la urbanización y los festejos. (35)

---

(33) Historia y diversidad del municipio en México, Serie La reforma del Estado I. Insol México, 1994. p.9.

(34) Memoria del encuentro "Municipio, Desarrollo y Democracia". CED, CESEM Heriberto Jara, A.C. Cuernavaca, Morelos 1993, CED p.55.

(35) Historia y diversidad del municipio en México p. 9.

A lo largo de la historia colonial e independiente de nuestro país, el municipio permanece como una de las instituciones fundamentales de gobierno, siendo incorporados desde 1824 como pieza clave del pacto federal.

El Artículo 115 de la Constitución de 1917 define al municipio como la célula básica de la organización política y administrativa del Estado, desde entonces este artículo ha sido modificado en cuatro ocasiones: en 1922, 1932, 1946 y 1983. La iniciativa de reformas y adiciones de 1983 enfatiza la necesidad de fortalecer el federalismo a través de la descentralización de las competencias de la federación hacia los estados y municipios (36). Actualmente se encuentra a debate la vigencia de la redacción de dichas reformas, dadas las limitaciones jurídicas y sociales que enfrentan los municipios para convertirse en un verdadero órgano del poder federal.

Para los propósitos de este trabajo señalaremos de manera general la problemática que más dificulta a los habitantes de los municipios decidir sus propios planes y proyectos de desarrollo; en el mismo sentido, resulta importante analizar la oferta del gobierno actual en torno a la concepción que tiene sobre el federalismo y el fortalecimiento municipal. Para finalizar este capítulo a manera de resumen se plantearán alternativas generales.

## **2.2 El municipio, su problemática y perspectiva en la situación actual**

Aunque la legislación mexicana establece que lo municipal, lo estatal y lo federal son tres esferas o ámbitos distintos de gobierno, en la realidad éstos funcionan como niveles supeditados uno a otro, el Estado se subordina a la federación y el municipio depende del Estado y la federación, lo que ha derivado en una serie de problemas, de los que podemos mencionar:

---

(36) Ibid p.7.

- a) Insuficiencia económica y desequilibrio regional, dependencia y subordinación. No hay planeación para un desarrollo integral.
- b) Presidencialismo y centralismo. No existen procedimientos democráticos en la toma de decisiones, el cabildo no funciona y la mayoría de las decisiones las toma el presidente al margen de las instancias colectivas y colegiadas.
- c) Fuertes limitaciones administrativas y escasas facultades y atribuciones que a su vez son condicionadas por el congreso local.
- d) Legislación que lo hace dependiente del Congreso local y del Ejecutivo estatal. No reconoce formas de participación popular directas.
- e) Tradición cultural autoritaria. El presidente debe efectuar todos y cada uno de los asuntos sin importar su jerarquía. Los regidores no tienen autoridad. El presidente dice la primera y la última palabra.
- f) Débil o inexistente organización comunitaria. No existe interlocución social porque no hay formas consolidadas de participación ciudadana.

### **2.2.1 Propuesta del actual gobierno sobre Nuevo Federalismo**

El gobierno de Ernesto Zedillo ofrece renovar las relaciones entre el gobierno central, los estatales, municipales y la población en general. Concibe al federalismo como "un acuerdo político fundamental de distribución del poder y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia. El federalismo es un método democrático en el que colectividades autónomas cobran el control de los resortes de gobierno en los ámbitos de su competencia, su objetivo es detonar el potencial dinámico de las comunidades para enfrentar sus propios problemas.

"En la construcción de un nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno. Un gobierno federal hoy

omnipotente y omnipresente, debe ceder espacios reales de acción gubernamental a estados y municipios.

“Debe reformarse el sistema de coordinación fiscal para destinar mayores recursos a estados y municipios y, simultáneamente, emprender una reforma a fondo que descentralice hacia ellos muchas de las funciones hoy bajo la responsabilidad del gobierno federal. Así, la inversión del gasto público reflejará mejor los intereses de cada comunidad”.(37)

Para esto plantea impulsar acciones "...que permitan en el nivel municipal que las comunidades sean factores decisivos en la promoción de sus propios intereses y en el nivel estatal los poderes de cada entidad ejerzan a plenitud e incrementen los espacios de autonomía que la constitución les ha otorgado.

“Además propongo promover los cambios legales necesarios a fin de que los municipios ejerzan una mayor autonomía en sus funciones recaudatorias, así como para definir fórmulas que aseguren la entrega directa de una parte de los ingresos federales participables a los municipios.

“El compromiso con la renovación del federalismo adquiere todo su sentido en la promoción del municipio, como espacio de gobierno vinculado a las necesidades cotidianas de la población. En el municipio, participación política y acción social, cobran un significado concreto.

“El municipio libre es fortalecido por las reformas al Art. 115 constitucional. Sin embargo, hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

“Debemos ampliar los cauces para que las comunidades definan los programas socialmente prioritarios de la gestión municipal y cuenten con la capacidad de

---

(37) Zedillo Ponce de León, Ernesto. “EZP:El jefe del Ejecutivo gobierna para todos”, Foro Nacional de Democracia, suplemento especial de El Nacional, 5 de agosto de 1994, p. 2.

decisión y ejecución correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un activo para lograrlo".(38)

"El avance democrático de un país corresponde siempre a un movimiento de ampliación de la participación ciudadana. La intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones más representativas".(39)

"Un gobierno democrático considera la participación plural y organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones pueden así tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos".(40)

En términos generales los documentos oficiales y los discursos políticos, contienen análisis y propuestas reales -congruentes con la problemática-; como el Plan Nacional de Desarrollo, pero sus formas de realización distan mucho de avanzar en la solución.

Se plantea una serie de alternativas cuya operación se dificulta cuando se tienen que precisar los contenidos y alcances y cuando se trata de enfrentar la realidad, más aún si se parte de la propuesta que realizó Zedillo cuando era candidato presidencial, en el sentido de operativizar el nuevo federalismo a través de la multiplicación de consejos consultivos en los niveles municipal, estatal y nacional, en los que tengan cabida líderes sociales representativos y profesionales expertos, como una prioridad.

Desde nuestro punto de vista, no debe limitarse la participación, energía y sapiencia de la población y sus comunidades a la consulta, la previsión debiera ser entonces la de modificar el Artículo 35 constitucional e incluir como obligatoria y gratuita la función de planeación para las comunidades a través de sus representaciones locales, en la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo, impulsando los consejos y darles un carácter ejecutivo.

---

(38) Ibid p.3.

(39) Ibid p.3.

(40) Ibid p.3.

Rescatando las conclusiones del encuentro de municipalistas realizado en noviembre de 1994 en la ciudad de Jalapa, Veracruz, podemos señalar los siguientes elementos para impulsar el fortalecimiento municipal:

a) Articular la democracia de base con la democracia representativa, realizar periódicamente cabildos abiertos y otras formas de participación popular directa: comisiones de trabajo, órganos de control y fiscalización, asambleas informativas, comités de planeación, comités de obras, consejos consultivos sectoriales y otras formas que permitan que la población y agrupaciones ciudadanas recuperen su papel protagónico en la definición de políticas de gobierno.

b) Fortalecer el papel de representación territorial de las autoridades y organismos auxiliares; elección democrática y directa por la comunidad, no por designación, y que éstos se integren al cabildo como regidores del pueblo con voz y voto, o en los comités de planeación, consejos consultivos, etcétera.

c) Mayores atribuciones y facultades a los regidores. Representación proporcional directa con mayores facultades para realizar la gestión ciudadana, sin subordinación al presidente municipal.

d) Fortalecer el cabildo y terminar con el presidencialismo. Que el presidente municipal se sujete a las instancias colectivas y colegiadas. Promover nuevas actividades en las autoridades municipales que fomenten la participación y la organización. Presentación regular de informes (financieros, de gobierno, de obra, etcétera) y someterlos a instancias colegiadas y colectivas representativas para su calificación.

e) Articular la gestión de obras y proyectos con la promoción de la organización y la participación cívica, acompañando cada acción de gobierno por una propuesta organizativa para el fortalecimiento de la comunidad.

f) Modificaciones a la legislación e impulso de reformas que promuevan la participación y la organización ciudadana.

Que sea reconocida, desde la Constitución Federal, la institución estatal, las leyes orgánicas municipales y todos los reglamentos locales, la participación ciudadana

directa, para opinar, demandar, supervisar y fiscalizar la gestión pública. Que se realice una campaña nacional de actualización y democratización de los reglamentos municipales, donde el centro de atención sea buscar una mayor eficiencia, eficacia y democracia en la gestión local. Que sea eliminada la tutela que el Congreso local y el Ejecutivo estatal ejercen sobre el municipio.

g) Fomento y promoción de una nueva cultura política democrática, estableciendo un sistema de información y comunicación permanente hacia la población sobre las medidas de gobierno. Promover acciones de formación discusión, análisis y capacitación tanto al interior del gobierno municipal como hacia líderes y dirigentes comunitarios, para elevar su capacidad y calidad en un marco democrático y participativo. Abrir todo tipo de espacio entre pueblo y gobierno para la coordinación, el intercambio, la generación de propuestas, la consulta, y todas aquellas acciones que permitan articular una política de y a favor de la población.

h) Mayores recursos a los municipios, y respeto del Estado y la federación a la autonomía municipal, reconociendo el derecho de los ciudadanos a decidir sobre la permanencia o desaparición de los ayuntamientos.

### 3. PARTICIPACION SOCIAL COMUNITARIA EN LA PLANEACION

El desafío fundamental para una planeación democrática se ubica, por un lado, en la indispensable formación de los cuadros técnicos políticos a nivel municipal, que aprovechen e incorporen los avances tecnológicos que se encuentran disponibles en el país y cuya utilización no atente contra la riqueza de las historias locales y los valores comunitarios, y por otro lado la ampliación e incorporación de representaciones comunitarias a las instancias legales a nivel del municipio, que les permita impulsar una amplia participación democrática de la población en la definición de las perspectivas de su desarrollo.

Este planteamiento se enfrenta a una visión centralista, que aun muchos de los promotores del municipalismo libre y de la participación de la población en los planes de desarrollo municipal terminan defendiendo.

En las intervenciones que tuvieron Silvia Beltrán Wolsmithe, Adriana López Monjardín y Carlos Medina Plascencia en la mesa redonda sobre "Participación Social en la Planeación y Gestión Municipal" (realizada en septiembre de 1991) sostienen la misma situación que critican, sobre el excesivo grado de poder que concentra el presidente de la república, al referirse al papel del presidente municipal en la planeación del desarrollo. La demanda y la consigna siguen siendo el factor decisivo de la participación social; y, la autoridad del presidente municipal, el factor fundamental en la decisión, asignación y ejecución de las obras y proyectos a las comunidades. (41)

---

(41) Memoria del ciclo de mesas redondas Autonomía, democracia y desarrollo: retos para una planeación y gestión municipal alternativa, Sociedad Mexicana de Planificación, Programa de Apoyo Municipal Red INCIDE, CESEM, México D.F. 1991. Este ciclo de mesas redondas se efectuó el mes de septiembre de 1991. En el tema que se cita fue moderador Alejandro Luévano, del Programa de Apoyo Municipal de la Red INCIDE, participaron Silvia Beltrán Wolsmithe, regidora en Mexicali, B.C. (UCOSI), Adriana López Monjardín, investigadora de la Dirección de Estudios Históricos del INAH y Carlos Medina Plascencia, ex presidente municipal de León, Gto. (PAN).

Álvaro Martínez Silva en su Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal (42) llega a la conclusión de que la población debe sumarse a la planeación que el Estado define a través de sus técnicos e instancias de programación, donde de manera simplista considera a la población como recurso de la planeación (¡y no al revés!) (43) y le asigna a la comunidad la activa tarea de la colaboración.

Plantea que “los planes municipales de desarrollo deben formularse en términos del interés directo para la población y en un lenguaje que pueda ser fácilmente interpretado por ella, que motive su entusiasmo y colaboración y en consecuencia, con mecanismos apropiados y prácticos que hagan posible su participación”(44), y además señala que el plan municipal “debe ser congruente con el estatal al adecuar sus políticas sectoriales a la matriz de instrumentación sectorial del Sistema Estatal de Planeación Democrática, donde se establece el marco para la integración de los programas sectoriales de mediano plazo y el programa operativo anual.

“En suma, las políticas (generales para el desarrollo) son planes fijados o guía de acción en temas especializados”. (En cierta forma) “interpretan las ideas fundamentales de los gobernantes para que sirvan de norma a las acciones que deben emprenderse.”(45)

Con esta visión, la participación social promovida en torno a los programas institucionales se realiza en forma desarticulada, se centra exclusivamente en la validación de obras y proyectos definidos y planeados desde las instituciones, con escasa o nula participación de los directamente interesados, reducida a su intervención esporádica en momentos aislados del proceso de ejecución de los programas; o finalmente limitada por la normatividad de figuras y estructuras formales que, al ser creadas fundamentalmente por las necesidades de operación

---

(42) Martínez Silva, Alvaro Participación de la comunidad en los foros de desarrollo municipal.

(43) Ibid p. 15.

(44) Ibid p. 23.

(45) Ibid p. 72.

institucional, mantienen escasa o nula vinculación con las formas orgánicas de participación y organización de las comunidades y grupos sociales, sujeto de la acción institucional.

La diversidad de políticas institucionales impulsadas con la intención de promover "organización social", se orientan más a cubrir sus necesidades de operación, que a responder a los intereses y requerimientos comunitarios, el resultado ha sido la inducción a formas corporativas efímeras que se debilitan y mueren al concluir la promoción o el programa para el cual fueron creadas. Estas prácticas contribuyen a inhibir la voluntad de organización de la comunidad, al sustituir su iniciativa.

El Estado violenta la dinámica comunitaria al generar proyectos en los que las comunidades, sus organizaciones y los grupos sociales no participan. Se promueven obras que no necesariamente responden a las necesidades y expectativas de la población, se reproducen además relaciones de dependencia hacia las instituciones, las cuales acaban por erigirse como instancias aparentemente facultadas -técnica y socialmente- para pensar por las comunidades; definen programas, ejecutan y supervisan, en resumen planean su desarrollo. Todo esto con altos costos económicos y sociales. La modificación de esta situación supone el impulso y reconocimiento de las formas de organización asumidas voluntaria y razonadamente por los diversos grupos sociales, así como la participación informada, crítica y democrática de la sociedad organizada en la definición, planeación y ejecución de sus programas de desarrollo.

Esta participación debe significar una garantía para superar toda relación de dependencia, clientelismo o corporativización a través de una progresiva transferencia de funciones, recursos y metodologías hacia la sociedad organizada, con facultades para definir, orientar y defender las vías de su propio desarrollo. Por su parte el gobierno central consecuente con su oferta política del nuevo federalismo, no sólo debe flexibilizar sus normatividades y mecanismos tradicionales de coordinación, sino además alentar, permitir, impulsar y desarrollar la aplicación de metodologías e instrumentos de trabajo coherentes con esta nueva perspectiva.

Y como lo señala la cooperativa de café La Pintada SCL, a propósito del Encuentro Nacional el Municipio Libre en el Nuevo Federalismo Democrático

realizado en febrero de 1995: "Dentro de la nueva política de desarrollo social es imprescindible tomar en cuenta a las organizaciones sociales constituidas y con funcionamiento legítimo y democrático como entidades ejecutoras de proyectos. El federalismo se debe traducir en reintegrar a las comunidades mismas la capacidad de decisión, la ejecución, la planeación y la evaluación. Es bueno que el gobierno Federal y el del Estado, que las dependencias centrales, transfieran a los municipios recursos y facultades, pero para un mejor resultado es indispensable que los Ayuntamientos confíen plenamente en las comunidades y en las organizaciones sociales."(46)

La investigación y la planeación participativa, en esta perspectiva, constituye una propuesta de considerable valor.

---

(46) La propiedad social en la reforma municipalista texto que presentó La Pintada SCL al encuentro nacional El municipio libre en el nuevo federalismo democrático. Celebrado en la Ciudad de Atoyac de Alvarez, Gro., del 24 al 26 de febrero de 1995.

### **3.1 Metodología de la planeación participativa**

Al concepto de planeación participativa se le ha incorporado el de investigación participativa, en ese sentido, no puede entenderse el primero si antes no se hace explícito el segundo. Este es el propósito del siguiente apartado.

#### **3.1.1 Método y técnicas de la investigación participativa**

Boris Yopo explica el concepto de metodología "para entender mejor el sentido de la investigación participativa" al afirmar que las técnicas son instrumentos que permiten operacionalizar un método; el método es un camino ordenado lógicamente, es un conjunto de módulos o de pasos conducentes hacia un objetivo determinado; y la metodología se explica por la manera como se perciben y conocen los objetos y el conjunto de supuestos teóricos que respaldan al método. En conclusión la metodología incluye, además del método, el objeto y el marco teórico.(47)

Sin embargo, en realidad en la investigación participativa es difícil diferenciar entre metodología y técnicas.

Las técnicas no son neutrales ni son independientes de una concepción particular del conocimiento y de la realidad social. Por lo tanto, la distinción positivista no corresponde a las proposiciones centrales de la investigación participativa, en la cual el método y la técnica utilizados son parte del proceso único de construir el conocimiento.

El método es un conjunto de procedimientos lógicos usados para describir hechos sociales para analizar tanto fenómenos particulares y generales como fases del desarrollo. En resumen, la práctica metodológica se refiere al proceso a través del cual se construye el tema de la investigación; una tarea compartida con el sujeto que conoce y el investigador externo. Ambos actores a través de un proceso dialógico asumen la tarea de objetivizar y problematizar la realidad. El objetivo

---

(47) Yopo Po Boris, Metodología de la investigación participativa, Pátzcuaro CREFAL, 1989. Cuadernos de CREFAL No. 16, p. 35.

del proceso no es sólo generar conocimiento acerca de la realidad, sino transformarla a través de la acción colectiva. Las técnicas son, desde este punto de vista, instrumentos o procesos específicos donde los individuos que participan "codifican y descodifican (sic) su propia realidad. Como herramienta de trabajo, las técnicas adquieren significado en el contexto de un proyecto concreto."(48)

En la investigación participativa, el investigador entiende que el objeto de su estudio es a la vez sujeto de conocimiento y no sólo de acción, que posee una serie de experiencias y una teoría sobre sí mismo, de modo que decide asociarse al grupo para compartir la teoría y no sólo recoger información.

En este proceso dialéctico el investigador tiene que saber distinguir entre lo que procede de su propia teoría y lo que corresponde a la del sujeto-objeto estudiado, quien generalmente tiene la información y una teoría implícita que debe hacerse explícita; el investigador externo aporta algunos instrumentos metodológicos y además la perspectiva externa crítica. El producto debe ser un nuevo conocimiento en el que las dos teorías se van a ver transformadas y complementadas, mediante el diálogo. (49)

De acuerdo con Francisco Vio Grossi, Sergio Martinic, Gonzalo Tapía y M. Inés Pascal, se puede identificar ciertos procesos comunes en las diferentes experiencias de investigación participativa que denominaremos fases básicas.(50)

#### 1. Organización de la experiencia y el conocimiento previo del área de trabajo

Esta fase inicial, previa como la definiría Boris Yopo, es considerada de extrema importancia por varios autores (De Shutter 1977, Le Butert 1981, M. Oliveira, 1981). Incluye la formación técnica y metodológica de los investigadores externos, su preparación y entrenamiento, y el análisis de la información existente acerca del área de trabajo y de las problemáticas centrales. En esta etapa es importante el contacto directo con organizaciones de base, líderes comunitarios e instituciones.

---

(48) Vio Grossi, Francisco op.cit. p.10.

(49) Alfonso, Luis Alberto, et. al. op.cit. p. 44.

(50) Vio Grossi, Francisco op.cit. p. 10.

Las técnicas de investigación, en esta fase, incluyen la creación de sistemas de clasificación para la información reunida, análisis de documentos, entrevistas semi estructuradas, estudios de mapas, grupos sociales, historias locales, etcétera. Esta fase proporciona un marco teórico general para el trabajo futuro.

## **2. La definición de problemas generadores**

Durante la experiencia de la investigación se requiere de un proceso de capacitación a los investigadores con el propósito de identificar los problemas más significativos. Se debe identificar problemas específicos que sintetizen una amplia variedad de temas relacionados con la percepción de las personas de su propia realidad. En algunas experiencias de investigación participativa, los problemas específicos son definidos antes de que el proyecto se inicie.

En otros casos, el proyecto inicia un proceso al plantear sucesivamente problemas hasta que los participantes mismos formulen aquéllos que les parecen más significativos.

Las técnicas que se utilizan son variadas y tienen el objeto de motivar la participación y discusión de grupo (teatro, dibujos, fotografías, films, etcétera)

## **3. Objetividad y problematización**

Esta fase está dirigida a exteriorizar problemas claves. Los individuos transforman su percepción familiar y personal de un problema a una percepción colectiva o social.

Como lo plantean Alfonso, Olthete, Ooijens y Thyborgin: "Sólo a partir de la asimilación de la propia experiencia puede el sujeto educativo hacer propias las experiencias ajenas, no al revés. Por eso, el primer componente del aprendizaje no es lo que saben los otros -las experiencias ajenas- sino lo que el sujeto mismo puede llegar a aprender a partir de la experiencia propia. De ese primer paso depende que sea capaz de hacer suyos los conocimientos de los demás. El agente

externo se convierte entonces en un animador, un estímulo que invita a la reflexión.” (51)

En este momento, el contexto global adquiere significado en la comprensión del problema, el cual es cuestionado continuamente en un intento por elaborar varias interpretaciones sobre su naturaleza. A través de una dinámica de grupo, ellos cuestionan la validez de sus propias interpretaciones o explicaciones.

El investigador externo tiene un rol importante en esta fase. Algunas experiencias de investigación le asignan un rol pasivo en este proceso, argumentando que las opiniones populares sobre un problema son más próximas a la realidad. Sin embargo, la construcción de una interpretación de la realidad no es sólo un problema de subjetividad individual, sino que también involucra la legitimación de aquellas representaciones que los individuos manifiestan a nivel macro social.

Esta fase requiere de un diálogo permanente entre el investigador externo, quien contribuye a la comprensión de la realidad, y el grupo que, repetidamente, confronta sus propias interpretaciones.

Al final de esta fase después de una discusión de causas, consecuencias e hipótesis, el grupo desarrolla una lista de preguntas y temas que serán los temas de investigación que se realizarán en la comunidad después de que el proyecto específico finalice.

Resumiendo, en la investigación participativa, las interpretaciones individuales (percepción subjetiva) son vinculadas a las condiciones estructurales de la realidad social. Ambas dimensiones conforman las acciones que deberán tomarse para transformar las situaciones problemáticas.

#### 4. Investigando la realidad social y analizando la información recogida

Una vez definidos los problemas principales se plantea una serie de preguntas guía para el proceso de investigación. La información se reúne por medio de entrevistas con las familias y líderes comunitarios, y ésta es discutida una vez más por el

---

(51) Alfonso, Luis Alberto op.cit. p. 80.

grupo bajo la supervisión de los investigadores externos, quienes comparten la recolección de la información y las técnicas de clasificación con el grupo.

Generalmente, los participantes son capacitados para hacerse cargo de la recolección y clasificación de la información. En algunos casos, los investigadores externos realizan este trabajo y luego comparten la información con el grupo. (52)

##### 5. Definición de proyectos de acción

Las experiencias de investigación participativa concluyen con la decisión de tomar un cierto número de acciones dirigidas a resolver los problemas definidos colectivamente. (53)

---

(52) "En una experiencia en Jamaica (Ford-Smith, 1980), se utilizó el teatro como la técnica básica para investigar la realidad social". La información fue recogida a través de representaciones de los actores de escenas de la vida diaria con contenidos extraídos de la tradición oral de la comunidad. Se reunió y clasificó la información sobre las reacciones de las personas. Enseguida se discutió en forma colectiva la naturaleza específica de los problemas, lo que condujo a un nivel más alto de comprensión de la realidad social. Citado por Vio, Martinic, Tapia y Pascal en Investigación participativa: marco teórico, métodos y técnicas p. 12

(53) "... en el estudio de casos de Kanhare en la India, las mujeres, después de discutir su situación subordinada, definieron un proceso de negociación de salarios en sus lugares de trabajo. En el proyecto Kipemoyo (Mustata, 1982) se construyó un escuela y un centro de documentación para reunir información sobre tradiciones populares. En Chile, (Vio, 1982) el grupo decidió identificar y diseminar la tecnología campesina tradicional. Otras experiencias han producido documentos, periódicos, diapositivas, talleres de artesanías, etc. para extender los efectos de las experiencias a la comunidad completa". Citado por Vio, Martrinic, Tapia y Pascal en Investigación participativa: marco teórico, métodos y técnicas p. 12.

Una fase importante, en cualquier proyecto de investigación participativa, es la de decidir sobre acciones locales que deben emprender los participantes . El conocimiento nuevo es así canalizado hacia la comunidad, profundizando la comprensión y acrecentando la conciencia popular para superar los problemas a través de la organización colectiva.

Estas cinco fases no deberían ser vistas como una secuencia lineal: algunos proyectos pueden concentrarse más sobre una fase que sobre otra, de acuerdo al contexto y a los deseos de los participantes. Un grupo puede incluso volver a una etapa previa a fin de alcanzar una comprensión más rigurosa (54).

### **3.1.2 La metodología de la investigación participativa en la planeación democrática con participación comunitaria**

La planeación participativa constituye un enfoque alternativo en la modificación de las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil, en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

El eje orientador de esta modificación reside en la posibilidad de que la comunidad alcance progresivamente mayores niveles de participación y organización y, como resultado de este proceso, se apropie de la facultad y el derecho de definir, planear y orientar su propio desarrollo.

La organización en este contexto asume un papel fundamental, porque involucra un proceso de reflexión, análisis, integración grupal y capacitación permanente, en la comprensión de su problemática frente a la cual establecen alternativas de solución. Esta característica hace que la organización sea concebida como un proceso social de concientización, que no está ligada a la creación de figuras asociativas o estructuras formales.

---

(54) Vio Grossi, Francisco Investigación participativa: marco teórico, métodos y técnicas p. 12.

Desde la perspectiva de la planeación participativa, sólo las formas organizativas que surgen de un proceso comunitario, donde la población impulsa el mismo proyecto y se involucra en su ejecución, adquieren un carácter orgánico y pueden mantenerse y desarrollarse; sólo la comunidad puede echar mano de los mecanismos de control necesarios para llevar al sujeto a responsabilizarse de una acción colectiva, más allá de sus intereses individuales e inmediatos. Por todo ello, la base del proceso organizativo parte y encuentra permanentemente su soporte en la comunidad. (55)

Una primera tarea, dentro de la perspectiva de planeación participativa, es promover la clarificación y reflexión en torno a las formas tradicionales de su organización a fin de valorar su utilidad y alcances, así como las implicaciones de su permanencia. La comunidad debe y puede definir en forma crítica y razonada el tipo de organización que aspira a alcanzar.

De manera paralela a la construcción comunitaria de una concepción de su organización, la planeación participativa contempla la elaboración de un autodiagnóstico que, al ser construido colectivamente por los integrantes de la comunidad, refleje: la interpretación que ésta hace de sus principales problemas; los mecanismos y estrategias que ha desarrollado para resolverlos; los resultados que ha obtenido de su aplicación; así como las vías de solución que pueden ser establecidas en función de los propios recursos y los apoyos negociados con las diferentes instituciones.

La realización del autodiagnóstico comunitario representa la conformación inicial de un espacio de planeación, en el que los participantes se involucran activamente en la definición y programación de su propio desarrollo. Este autodiagnóstico constituye la base con la que deben realizarse diagnósticos institucionales que soporten técnicamente la perspectiva construida por la comunidad.

---

(55) Como ya se dijo, para los fines de este trabajo no se debe entender a la comunidad en términos de localidad geográfica, sino como producto de las relaciones sociales que establecen sujetos que coexisten y comparten de manera general un marco de intereses y valores comunes.

La mayor parte de las experiencias institucionales en la planeación y programación de proyectos comunitarios muestra que sus programas se han basado en estudios o investigaciones, cuyos objetivos, metodologías e instrumentos se elaboran sin tomar en cuenta a las comunidades. Estas no son consideradas como sujetos activos, sino como objetos de estudio.

En el mejor de los casos, la planeación y programación de esos proyectos han partido de las condiciones y necesidades de las comunidades, tal como éstas han sido captadas e interpretadas por los investigadores o el personal de campo de las instituciones, sin embargo, carecen de base social en la medida en que la comunidad no ha podido expresar sus necesidades tal como las percibe.

En contraposición, la planeación participativa se sustenta en la participación amplia y consensada de los integrantes de la comunidad. Su metodología impulsa y motiva la participación de las comunidades en la toma de decisiones y ejecución de las acciones que competen a su desarrollo. Se busca que la comunidad controle y se apropie de sus propios procesos, disminuyendo su dependencia del exterior así como de agentes hegemónicos internos, y adquiera mayores niveles de organización y gestión frente a las dependencias de gobierno e instituciones de diverso tipo. (56)

En la consolidación de los procesos organizativos, es importante la aplicación y transferencia de la metodología de planeación participativa, como un instrumento que permite a las comunidades, a partir de la reflexión colectiva, definir alternativas de solución a su problemática y así construir, ejecutar, operar y evaluar sus programas de desarrollo.

Para dicha transferencia resulta imprescindible la formación de equipos de trabajo (agente externo, promotor comunitario) a través de la capacitación metodológica y conceptual sobre aspectos que apoyen su práctica en la promoción organizativa y en la participación y gestión municipal y comunitaria.

(56) Con la planeación participativa se busca la participación de la mayoría de los miembros de las comunidades y no sólo de una parte de éstos o de representantes eventuales; formar actitudes críticas y autocríticas y de respeto hacia todos los miembros participantes, y que las decisiones sean colectivas y consensadas.

Para la transferencia del método de trabajo se considera un proceso de formación y capacitación a los representantes de las comunidades y del ayuntamiento, alentando el conocimiento de la problemática de su región, su vínculo al grupo e interés por el trabajo colectivo, de tal forma que esta representación sea un punto de cohesión para el trabajo organizativo a nivel municipal.

Este proceso requiere de acompañamiento y valoración periódica de la apropiación y transferencia del método de planeación participativa a las comunidades y equipos técnicos, estableciendo mecanismos que permitan informar a las comunidades y al ayuntamiento de las acciones o actividades que se realizan, así como las limitantes o problemáticas enfrentadas para que colectivamente se definan alternativas de solución.

Con este sistema de planeación, el municipio puede ser la instancia donde se definan las estrategias de negociación con las dependencias del gobierno federal y estatal y con organismos sociales o privados, que les permitan acercar los apoyos necesarios a los programas de desarrollo constituidos por las comunidades.

Las acciones de las instituciones deben tener una mayor capacidad operativa para el desarrollo de sus acciones, en la perspectiva de depositar en los municipios y sus comunidades, en forma progresiva, mayores atribuciones que les permitan asumir una nueva responsabilidad en la federación.

En el proceso de descentralización, la capacitación y asistencia técnica y financiera constituyen uno de los ejes que posibilitan que los equipos institucionales reduzcan de manera paulatina su presencia y actuación en las comunidades y municipios, conforme éstos vayan asumiendo el control del proceso de desarrollo y fortalezcan sus organizaciones.

Esto supone que el trabajo institucional debe plantearse siempre como temporal, tendiente no a dar respuestas a los problemas de las comunidades, sino a facilitar y promover el proceso organizativo para que sean ellas mismas las que formulen las respuestas a sus problemas.

La función institucional no debe imponer una orientación distinta a los procesos establecidos por las comunidades, sino por el contrario, acompañar su proceso

organizativo y aportar los elementos que a partir de su infraestructura y función les competen para apuntalar estos procesos.

### **3.2 Propuesta operativa del sistema de planeación democrática con participación comunitaria**

El sistema de planeación democrática con participación comunitaria se sustenta en el método de la planeación participativa. Constituye una propuesta flexible y general y considera para su desarrollo fases o momentos específicos, en las que se señalan la participación comunitaria, sus representantes comunitarios de planeación y de las autoridades locales y municipales. Estas fases o momentos son: actividades previas, promoción, planeación, concertación, ejecución y evaluación.

Los agentes o promotores externos que se mencionan en la propuesta pueden ser de instituciones gubernamentales, educativas, organismos no gubernamentales, etcétera, de tal forma que la comunidad y/o el ayuntamiento a nivel del municipio formalicen los acuerdos, convenios y programas que se pretendan impulsar.

A continuación se señala sintéticamente el objetivo y sentido de cada una de ellas y se presenta de manera gráfica el modelo del sistema de planeación democrática con participación comunitaria.

#### **Etapa I**

##### **Actividades previas**

El propósito es crear las condiciones para iniciar el proceso. En esta etapa se lleva a cabo la integración y capacitación inicial del equipo técnico de agentes externos, encargados de acompañar el proceso y se definen las características del universo de trabajo.

## **Etapa 2**

### **Promoción**

Tiene como objetivo lograr el acuerdo consensado de las comunidades y organizaciones, para participar en el proceso de planeación, ejecución y evaluación. Se realizan reuniones de presentación de la estrategia con representantes de organizaciones, autoridades locales y municipales (cabildos), así como asambleas comunitarias.

Con los acuerdos de participación pueden formalizar convenios, que especifiquen claramente los términos en que se dará la participación de las partes involucradas (comunidades-instituciones).

## **Etapa 3**

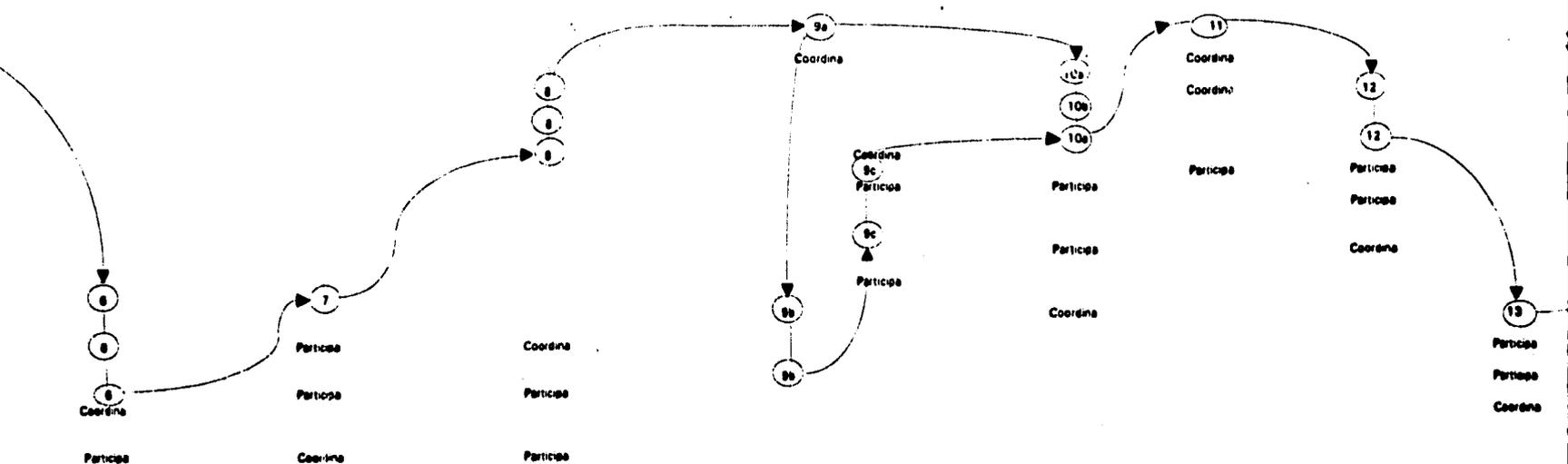
### **Planeación**

Se establecen los espacios de planeación comunitarios, intercomunitarios y municipales, en los que a través de la reflexión y comprensión crítica de su realidad se establecen y articulan alternativas de solución que se traducen (al ser sistematizados) en programas comunitarios de acciones inmediatas y de desarrollo integral regional. Se diferencian las acciones que requieren sólo de participación y organización interna y las que requieren de un proceso de organización-gestión.

A partir de la conformación y validación de los programas de desarrollo municipal por la población, se realiza el análisis de la situación política institucional, con miras a definir estrategias adecuadas para la concertación de los recursos y apoyos requeridos para la realización de los programas.



ETAPAS PLANEAACION



6. Reunión de evaluación de la etapa  
- Definición e implementación de acciones

7. Taller (2) de reforzamiento metodológico para la realización de los autodiagnósticos comunitarios y municipales  
- Programación de talleres de autodiagnóstico  
- Elaboración de materiales, cartas descriptivas e invitaciones

8. Taller de autodiagnóstico comunitario y programación de acciones  
- Integración en la primer propuesta de desarrollo municipal integral  
- Problemática  
- Análisis de causalidad  
- Planteamiento de alternativas  
- Programa de trabajo  
- Gestión-concertación  
- Acciones inmediatas  
- Análisis de la acción institucional (tres niveles de gobierno)

9a. Asamblea comunitaria de validación del autodiagnóstico  
- Acuerdo y programación de acciones inmediatas  
- Comisiones de trabajo para impulsar los proyectos  
9b. Análisis de los resultados de la primer propuesta  
- Revisión de los programas institucionales para el ejercicio  
- Programación de acciones en su caso  
9c. Seguimiento a los programas institucionales y acciones inmediatas

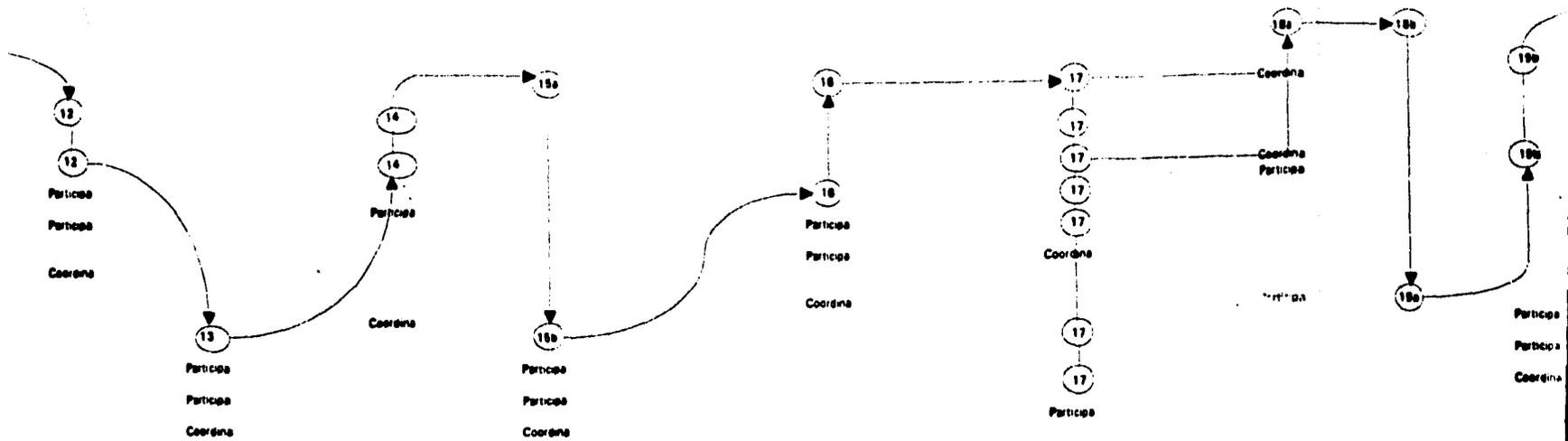
10a. Taller de sistematización de los autodiagnósticos comunitarios y validados  
- Integración de la 2a. propuesta de desarrollo municipal integral  
- Programa de acciones para la gestión-concertación por áreas de desarrollo (Educación, salud, comercialización, etcétera) con objetivos a corto, mediano y largo plazo  
- Definición de necesidades de capacitación específica  
10b. Capacitación a contraloras sociales

11. Asamblea comunitaria de validación de la 2a. propuesta del Programa de desarrollo municipal integral  
12. Taller para la sistematización final de la propuesta del Programa de desarrollo municipal integral  
- Definición de los ítems de proyectos

13. Taller (2) de validación de los ítems de proyectos  
14. Taller de validación de los ítems de proyectos  
15. Taller de validación de los ítems de proyectos

COMUNITARIA  
ETAPA IV CONCERTACION

ETAPA V EJECUCION



Proceso comunitario de validación  
del Programa de desarrollo  
municipal integral  
para la sistematización final de  
datos del Programa de desarrollo  
comunitario  
de los roles de proyectos

13. Taller 13, para la elaboración de  
perfiles de proyectos  
16. Taller de capacitación para la  
elaboración de perfiles de proyectos

15a. Asamblea comunitaria de información  
y seguimiento del Programa de desarrollo  
municipal integral (PDMi)  
- Presentación de perfiles de proyectos  
(costos y aportación comunitaria)  
- Acuerdos y programa de acciones  
- Integración de convenios por proyecto  
15 b. Taller 14) de capacitación para el análisis  
político institucional (oferta institucional,  
estrategia financiera, estrategia de  
concertación, etcétera)

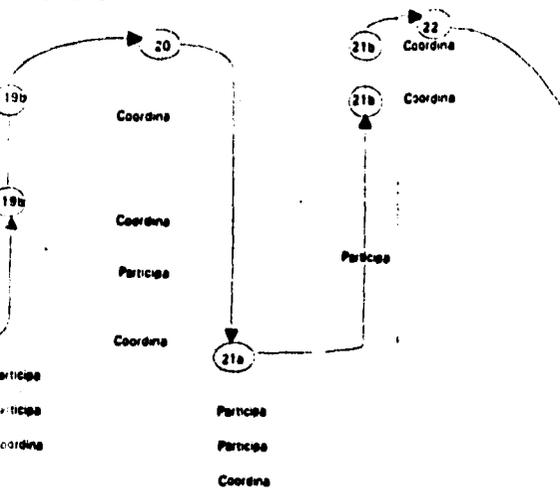
16. Taller de análisis político institucional  
- Estrategia financiera  
- Estrategia de concertación  
- Estrategia de capacitación  
- Aportación comunitaria  
- Combinación de trabajos y programación  
de reuniones

17. Reuniones de concertación  
- Firma de convenios  
comunidad - instituciones  
- Programas federales  
- Programas estatales

18a. Asamblea comunitaria de  
validación de los convenios  
- Validación de los convenios de  
trabajo por proyecto  
- Presentación y validación de su  
programa de trabajo

18b. Capacitación técnica a  
miembros de las comisiones  
19a. Taller 15) de capacitación  
operación y ejecución de proy  
19b. Taller de capacitación p  
y ejecución de proyectos  
20. Ejecución de proyectos

## EJECUCION



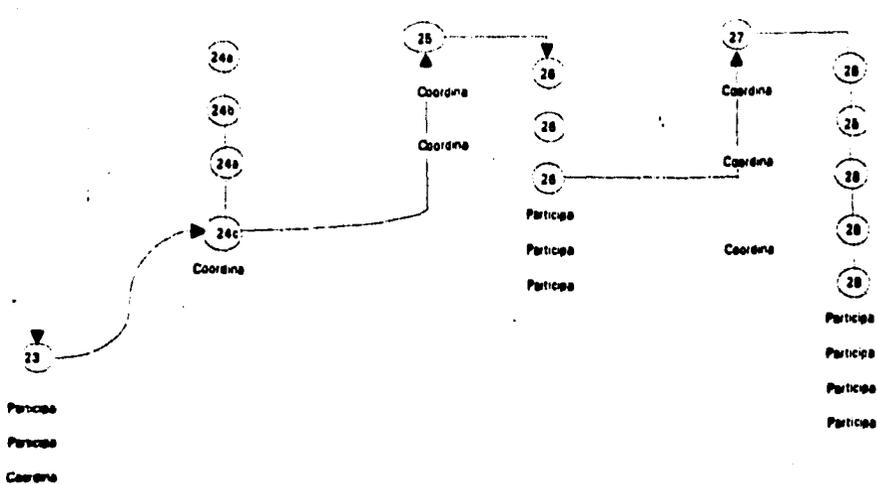
Participa  
Participa  
Coordina

21a. Taller (6) de capacitación  
para la evaluación de proyectos  
21b. Taller para la evaluación  
de los proyectos

22. Evaluación de proyectos con  
comentarios de trabajo y presenta-  
ción de los informes a la asamblea  
comunitaria  
23. Taller (7) para la evaluación  
general del proceso organizativo  
- Autoevaluación del trabajo de  
promoción institucional

24a. Taller para la evaluación general del proceso  
organizativo  
- Autoevaluación del trabajo de promoción y  
organización (comunitaria)  
24b. Autoevaluación del trabajo de contravía  
social  
24c. Autoevaluación del trabajo de representación  
comunitaria a nivel municipal  
25. Asamblea comunitaria de evaluación general del  
proceso organizativo

## ETAPA VI EVALUACION



25. Asamblea comunitaria de evaluación general del  
proceso organizativo  
- Autoevaluación del trabajo de promoción y  
organización (comunitaria)  
26. Autoevaluación del trabajo de contravía  
social  
27. Asamblea comunitaria de evaluación general del  
proceso organizativo  
- Autoevaluación del trabajo de promoción y  
organización (comunitaria)  
28. Reunión de sistematización de la  
evaluación comunitaria, municipal y regional  
del proceso organizativo y del Programa  
de Desarrollo Municipal Integral  
(PDAMI)  
- Acuerdos de seguimiento y nuevas acciones  
29. Asamblea comunitaria de definición de  
acciones de seguimiento del Programa de desa-  
rrollo y nuevas acciones (Evaluación general  
municipal)

30. Entrega de la Evaluación general  
de todo el proceso al Presidente Municipal  
y al Cabildo  
- Integración al informe anual del Ayunta-  
miento  
- Acta de Cabildo

#### **Etapa 4**

##### **Concertación**

Las instancias municipales de planeación gestionan sus programas integrales de desarrollo municipal ante las instituciones públicas o privadas e instancias de gobierno correspondientes, con la finalidad de concertar los recursos necesarios para su ejecución. Los compromisos establecidos se expresan en forma de convenios.

#### **Etapa 5**

##### **Ejecución**

Se llevan a cabo las actividades de organización y de capacitación técnica específica para ejecutar y operar las obras y proyectos de los programas integrales de desarrollo regional aprobados.

#### **Etapa 6**

##### **Evaluación**

Se hace una evaluación de las experiencias en la ejecución de las obras y proyectos y de todo el proceso organizativo. Dicha evaluación se realiza por cada instancia participante y después en conjunto a nivel municipal, de tal forma que su sistematización permita diseñar estrategias de fortalecimiento o reorientación de las acciones.

El agente externo y la representación comunitaria se responsabilizan del seguimiento, la evaluación y la sistematización en cada una de las fases y actividades de la estrategia.

## **CONCLUSIONES**

A través del sistema de Planeación Democrática con participación comunitaria se trata de analizar, para aprovechar el marco jurídico, las condiciones políticas y sociales en las que se desarrollan las actividades del municipio y la participación de una sociedad cada vez más participativa y crítica, de tal forma que permita a los diferentes grupos sociales, sobre todo a los más pobres, fortalecer sus niveles de negociación con los sectores públicos y privados a través de más y mejor organización social. Se busca que, dotados de un método de reflexión y análisis sobre su realidad social, puedan decidir acciones colectivas para su transformación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática surge con la Ley de Planeación a partir de las modificaciones al Artículo 26 constitucional publicadas el 3 de febrero de 1983, con lo cual no sólo se establece una regulación jurídica del sistema de planeación, sino también plantea la realización de un programa que define acciones a corto, mediano y largo plazo.

Aun cuando la convocatoria que hace el Estado a la sociedad es a participar sólo en foros de consulta, no se puede negar que éste puede ser el punto de partida para una mayor y más amplia participación de la población, no sólo en la consulta sino en la adquisición de una mayor capacidad de decisión y ejecución de proyectos que ésta misma genere de manera colectiva.

Es importante el papel que puede jugar la investigación participativa en este contexto. La investigación participativa es el resultado de un proceso evolutivo e histórico y su aparición se define en las críticas a los esquemas tradicionales de desarrollo del Tercer Mundo formulados por la teoría de la dependencia.

La propuesta de cambio social que lleva implícita la investigación participativa no trata de resolver cómo aumentar los niveles de producción o cómo generar inversiones de capital, el problema central que se plantea es cómo controlar las bases del mecanismo de dominación a través de la conciencia popular y que de esta manera los diferentes grupos sociales desarrollen su propia autonomía en la construcción de una nueva concepción de la realidad, que confronte y supere las estructuras de dominación.

La planeación participativa en este proceso constituye un enfoque alternativo en la modificación de las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil en la

ejecución de programas y proyectos de desarrollo, se busca con esto incorporar las experiencias de participación de la población en la decisión de sus propios procesos, revertir también las experiencias frustradas y desviadas a los laberintos más complejos de la burocracia.

Como un elemento adicional señalaremos que en los últimos meses (febrero - mayo de 1995) el titular del Ejecutivo ha expresado la necesidad de impulsar un nuevo marco jurídico que permita una mayor participación de la sociedad en las políticas de planeación, se busca con ello renovar las relaciones entre el gobierno central, estatal y municipal y la sociedad en general, cuyo eje central es el enfrentar el centralismo generando mayores atribuciones a los ayuntamientos y respetando las funciones y atribuciones que la Constitución Política confiere a los estados y congresos locales.

Esto implica un proceso de ajuste social, local y municipal, donde se prevé que el Estado permitirá y alentará en algunas regiones del país la participación social. Se trata de generar nuevos interlocutores, con los cuales pueda establecer compromisos y una base social necesaria para impulsar acciones de gobierno.

Se busca también en este proceso fortalecer al municipio, revirtiendo las condiciones de debilidad e indefensión que el ayuntamiento enfrenta en el actual Pacto Federal. El municipio es fundamental para garantizar la viabilidad de un nuevo federalismo, que garantice una real democratización del sistema político mexicano.

En este proceso de negociación los grupos, barrios, colonias, comunidades, etcétera, podrán salir beneficiados en la medida en que realmente fortalezcan sus organizaciones, recuperen sus ayuntamientos y les devuelvan su carácter colectivo y autónomo.

A manera de resumen señalaremos que existe un marco jurídico, una sociedad cada vez más participativa y crítica, un método de análisis y reflexión para la transformación de la realidad social, una voluntad política expresa del gobierno federal y de la mayoría de los gobiernos estatales, manifestaciones de los diferentes partidos políticos (algunos más que otros), una situación económica que requiere soluciones a corto, mediano y largo plazo; todo ello toma en cuenta condiciones en las que las acciones institucionales no pueden ignorar o excluir a la población, sus comunidades, sus organizaciones sociales y sus municipios.

## BIBLIOGRAFIA

- Baena Paz, Guillermina,  
Instrumentos de Investigación, onceava reimpresión. México, Ed. Editores Mexicanos Unidos S.A. 1991, 134 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 3a ed., UNAM, DDF, PGJ del DF, México, 1992, 609 pp.
- Dirección de Organización y Capacitación. Instituto Nacional Indigenista  
Marco general de la Organización y Capacitación, No. VI, VII y VIII, Edición fotocopiada, México, 1991.
- Latapí, Pablo.  
Algunas reflexiones sobre la participación, Pátzcuaro; Michoacán, CREFAL, Cuadernos No. 18  
México, 1983, pp. 23-31.
- Luis Alberto, Alfonso, Oltheten, Theo; Ooijens, Jan; Thibargin, Anton  
Educación, participación e identidad cultural: una experiencia educativa con las comunidades indígenas del noreste amazónico,  
La Haya, CESO, 1988 (Ceso Paperback 3), pp. 37-56.
- Medellín E. Rodrigo,  
El campo y el TLC. ¿Es adecuada la propuesta presidencial?, edición fotocopiada. México, 1993, 25 pp.
- Poder Ejecutivo Federal,  
El sistema nacional de planeación democrática,  
México, 1982, 101 pp.
- Poder Ejecutivo Federal  
Plan Nacional de Desarrollo 1988 - 1994, Subsecretaría de Planeación del desarrollo y de control presupuestal, Secretaría de Programación y Presupuesto México, 1988, 143 pp.

- Pozas Arciniega, Ricardo,  
Guía general cualitativa para la investigación-acción autogestionaria de los pueblos indígenas.  
México, INI, FCPyS, UNAM, 1989, 128pp.
- Salinas de Gortari, Sergio (compilador),  
Los Municipios de Iberoamérica. Puebla, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, 1992, 326 pp.
- Secretaría de Desarrollo Social,  
Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza. México,  
Coordinación General de Asuntos Internacionales / Sedesol, 1994, 208pp.
- Sociedad Mexicana de Planificación y Programa de Apoyo Municipal de la RED INCIDE,  
Ciclo de mesas redondas autonomía, democracia y desarrollo: retos para una planeación y gestión municipal alternativa / memoria  
México, Ed. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C.,1991, 119 pp.
- Vio Grossi, Francisco, Sergio Martinic, Gonzalo Tapia, M. Inés Pascal  
Investigación participativa, marco teórico, métodos y técnicas. Edición fotocopiada, México, CEAAL, UNESCO,1982, 25 pp.
- Warman, Arturo (compilador),  
La política social en México 1989 - 1994. México, Ed.Fondo de Cultura Económica, 1994, 579pp.
- Yopo P., Boris,  
Metodología de la investigación participativa, 7a. Ed.Patzcuaro; Michoacán CREFAL, Cuadernos No. 16,1989, 57 pp.

## HEMEROGRAFÍA

- Centro de Investigaciones para el Desarrollo AC  
La autonomía municipal y la reforma política en México  
Periódico El Financiero, México  
28 de octubre de 1994
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. EZP: El jefe del Ejecutivo gobierna para todos, Foro Nacional de Democracia; suplemento especial de El Nacional, 5 de agosto de 1994.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**