

¿Alternativas al capitalismo?
Área 11: Economía social
Campo de estudio: El papel del tercer sector en las políticas públicas de inclusión

Título: Desarrollo local: entre la participación municipal y social en México

Autora: María Gabriela Gildo de la Cruz,
Dra. en Ciencias Sociales,
Profesora-Investigadora de la Facultad de
Ciencias Políticas y Sociales de la
Universidad de Colima, México.

Resumen

El objetivo de este trabajo es rescatar la idea de que la participación refiere un tipo de mecanismos de regulación social y político que constituyen espacios que apelan el sentido de la comunidad, con arreglos institucionales, en donde el Estado incluye el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (osc) creadas para manejar asuntos de interés público, directamente o en asociación con el gobierno. En este sentido y reconociendo la experiencia de la participación proveniente de las osc en las 32 entidades de la república mexicana, encontramos la conformación del Consejo Estatal de Concertación Económica y Social (CECES), que actúa en la lógica del desarrollo local logrado en la última década en el país.

Palabras claves: mecanismos de regulación; arreglos institucionales; organización societal; confianza institucional; *gubernamentalización* jurídica; participación convencional.

Introducción

Pese al desvanecimiento del Estado-nación como forma cuasi única de organización social, que articuló lógicas hegemónicas verticales, caracterizadas por procesos centralistas, particularmente en la toma de decisiones, logró poner en evidencia que dicha organización mezclaba poder y dominio como ecuación que permitía el equilibrio entre la sociedad y la clase gobernante.

En esta verticalidad del sistema y la propia transfiguración de mecanismos autoritarios en su interior, provocaron no sólo el ejercicio del poder en unas cuantas manos; la nula movilidad social en el ascenso al poder; la escasa competitividad entre partidos políticos; sino también una organización entre los miembros de la sociedad, que empezaban a configurar sus esquemas de necesidades básicas, bajo la idea de que la pertenencia a la comunidad le permitía por una parte, aunque de manera esporádica, participar sobre ciertos asuntos públicos y por otra, participar en el proceso de reproducción del poder existente, no exento de los propios cacicazgos locales.

Antes de continuar haciendo referencia a la forma de participación en el contexto municipal y social, cabe hacer una acotación con respecto al ámbito de acción en donde circunscribimos ésta.

Cuando pensamos en la noción del Estado-nación lo referimos en este texto como la forma de organización societal que identifica y particulariza una unidad territorial, relativa a su población y a su estructura jurídica. Dentro de estos elementos que lo integran se encuentran otras formas más específicas que dan cuenta de patrones, normas y órganos superiores que regulan “la competencia y el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales” (Camau, 2001: 27), es decir, el

gobierno, el cual puede ser entendido tanto en términos de poder, como en términos administrativos.

En este sentido, la noción de participación en la toma de decisiones con vistas al desarrollo local puede tener diversas aristas, planteamos solamente dos que tienen que ver, según nuestro punto de vista, con la relación que mantiene la problemática de la participación, y el gobierno. Hemos dicho ya que éste último puede plantearse en términos de poder o administrativos; si mantenemos la primera, es decir, entendido el gobierno como poder, podemos argumentar que la participación tendrá que ver con el empoderamiento de sus participantes, en la medida que se reconoce la participación más como un instrumento posibilitador de apertura hacia un proceso de integración social, mientras que si relacionamos el aspecto administrativo la participación tendría que ver justamente con el grado de involucramiento del sujeto en la toma de decisiones, de ahí que se quiera ver su plausibilidad de la participación como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa.

Pese a esta primera delimitación de la participación de los individuos en la toma de decisión (donde esta invariante es sólo uno de sus contenidos), aún no hemos definido o acotado un primer término de la participación y en especial de la participación municipal y social.

I. La noción de participación.

Aunque pudiéramos hacer un esfuerzo por sintetizar a los principales expositores que desarrollan y discuten el tema de la participación, nuestro objetivo no es problematizar aún más en su contenido teórico, sino más bien nos interesa rescatar la idea de que la participación difiere en los niveles de tiempo y esfuerzos requeridos por parte de los ciudadanos, en especial cuando se hace referencia a los distintos

tipos de participación: voto, participación en campañas electorales, actividades comunitarias, contacto con autoridades gubernamentales, entre otras. En estas formas lo que encontramos es cierta proclividad por parte del individuo hacia la política, lo cual conlleva ciertos costos y beneficios dependiendo de los recursos de que dispone, tales como el conocimiento y educación, medios materiales y tiempo (SEGOB: 2002).

Por otra parte, si miramos con detenimiento las prácticas cotidianas de participación en contextos locales, podemos definirla como un acto de cooperación en diversas formas de sociabilidad y pertenencia en la localidad (asociaciones de vecinos, de padres, de autoayuda, religiosas, comunitarias, etcétera). Aunque también tendríamos la parte contraria, es decir aquella que genera el urbanismo en las sociedades modernas, en donde se ha estado abandonando las bancas de las iglesias por los centros comerciales, y en consecuencia los lazos de pertenencia a la plétora de asociaciones comunitarias y organizaciones de afiliación voluntaria pueden estarse rayendo y desgastando más que antes (SEGOB: 2002).

Como quiera que sea, el término participación hace referencia a un grado de involucramiento o influencia: en la selección del personal gubernamental o sobre las decisiones que se toman; en la distribución de bienes públicos; en la administración de bienes públicos; en términos generales, refiere acciones individuales o colectivas sean estas de carácter convencional o no convencional. En la mayoría de los casos, se considera a la participación como un recurso deseable y como una forma alternativa de organización social. De tal suerte, que la participación social alude a las formas y actividades con los que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, o en aquellos asuntos que tienen que ver con el bienestar social.

Es importante señalar que la participación se ha convertido en una estrategia discursiva, misma que ha sido signada por diversos organismos internacionales y las propias agencias gubernamentales. Haciendo una breve evaluación de estos organismos podemos decir que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desarrolló la idea de la participación en los cincuenta, como parte de los propios mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo, entre los países de Europa Occidental y los llamados países del Tercer Mundo. La participación empezó a vincularse con la idea del desarrollo social, principalmente de las comunidades y los gobiernos locales, para lo cual los programas públicos y de los organismos internacionales impulsaron la participación en los procesos de descentralización de funciones y responsabilidades hacia las localidades. En 1994, el Banco Mundial (BM) entendió la participación: como un proceso en el cual los sectores beneficiarios se encuentran involucrados en cada una de las fases de diseño, implementación y ejecución de los proyectos de desarrollo social que se pretendan llevar a cabo. Como veremos más adelante, la participación en el caso mexicano también estuvo sujeto a los dictados de las agencias internacionales, a la vez que correspondía a su propia modernización política, de ahí la importancia que la participación plantea como un mecanismo para el funcionamiento de las sociedades democráticas, dado que se asume que la participación no sólo aparece como una estrategia de mejoramiento material de las condiciones de vida, sino también como un mecanismo de regulación social y política, el cual pretende incursionar en aquellos ámbitos de la reproducción cotidiana que parecen no ser tocados por las políticas estatales; es decir, incluir en algunos espacios primordiales de la socialización: las relaciones vecinales, barriales, en términos generales de aquellos espacios que apelan el

sentido de la comunidad y que influyen ampliamente en la acción social de los individuos en los más diversos ámbitos que éstos participan (Rivera, 1998).

Para tratar de analizar tan sólo ciertos aspectos de socialización que genera la propia participación, relacionaré las modalidades establecidas en los noventas por la Encuesta Mundial de Valores, en la que destaca tres tipos: el activismo cívico, el activismo de protesta y la participación electoral, para ir mostrando con ello el sentido de la participación que no sólo significa tomar parte de, sino sentirse parte de un colectivo, involucrado en un proyecto, un programa, una comunidad e incluso un gobierno. En el primero, -activismo cívico- se considera la pertenencia a organizaciones sociales, profesionales, religiosas, sindicales y partidistas, en donde la afiliación voluntaria define el interés del participante; el activismo de protesta refiere las formas no convencionales de participación o formas menos ortodoxas de expresión y movilización política; finalmente, la participación electoral refiere el voto en las elecciones. Cada una de estas tres dimensiones de participación ciudadana son distintas y exigen análisis particulares, por lo que refiere el presente documento analizará la dimensión del activismo ciudadano –cívico-, tratando de esbozar las otras dimensiones debido a que explican parte de la lógica del desarrollo local logrado particularmente en la última década en México.

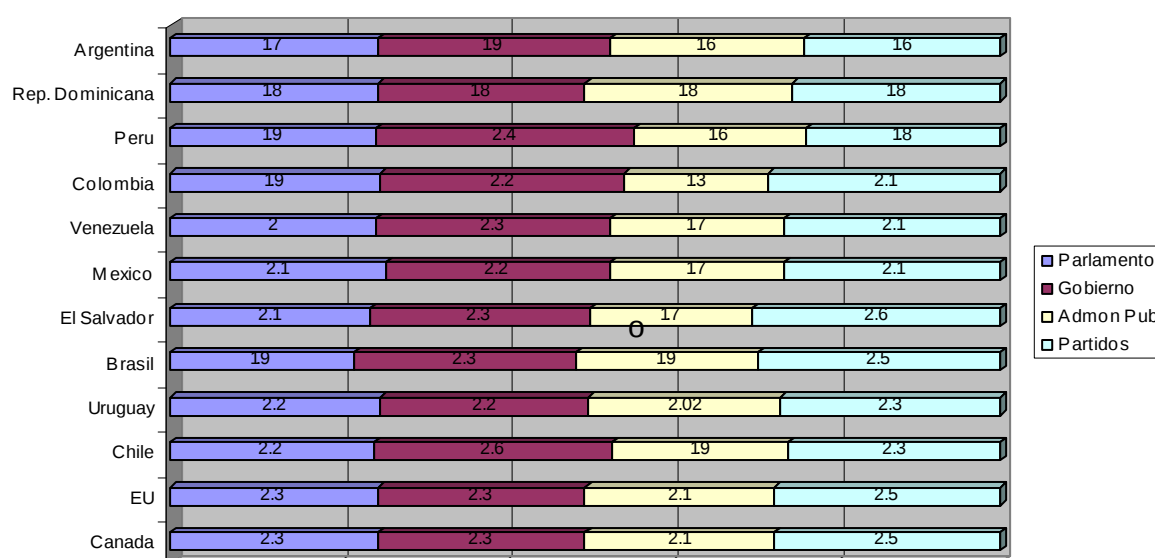
II. Confianza institucional.

Para comenzar a presentar las evidencias que permiten analizar el desarrollo local a través de la participación municipal y social, el argumento que desarrollaré tiene que ver con una parte de la cultura política en México, que aún persiste y que se encuentra en los elementos más tradicionales del sistema político: su sistema presidencial y un sistema cuasi único de partidos, sintetizados ambos en su burocracia política. Sin duda alguna, México, al igual que muchas naciones de

América Latina ha experimentado niveles crecientes de participación en todas sus dimensiones, esta tiene que ver con los arreglos institucionales que han favorecido por un lado su “proceso de consolidación democrática –en especial la competencia genuina de confrontación entre partidos, la alternancia del Gobierno y la oposición en el poder, que facilitará la responsabilidad ante el electorado, una presidencia más limitada y contenidos electorales más cerradas, así como las tendencias más amplias a largo plazo del desarrollo humano”(SEGOB, 2002: 343)- pero por otra parte, se reconoce los niveles bajos en la política de protesta y de manifestaciones públicas como lo observaremos en los estudios comparativos desarrollados en otras fuentes.

La correlación entre la confianza en las instituciones y la participación de los individuos en la política, tiene que ver con el grado de especialización de ésta. Además, la confianza política puede considerarse como una dimensión relevante para el diagnóstico de la cultura política que resulta particularmente importante en el contexto de procesos de transición política y consolidación de la democracia. Dicha confianza en las instituciones vincula a los ciudadanos con el Estado, la cual puede pasar de una evaluación en el crecimiento económico logrado o por los servicios públicos prestados, hasta detectar la adecuada o inadecuada eficiencia o funcionamiento del gobierno, que puede ser visto como problemas de gobernabilidad al detectarse falta de legitimidad, honestidad o integridad.

Figura no. 1. Confianza en las instituciones políticas de América



Fuente: Encuesta Mundial de Valores 1995-2001, en SEGOB, 2002: 340.

De acuerdo a la Encuesta Mundial de Valores, 1995-2001, la confianza institucional en el gobierno, la administración pública, el parlamento y los partidos políticos, medida cada una en escalas de cuatro puntos de menor a mayor, indica que de los doce países de América, México se encuentra con resultados medios en su distribución con calificaciones más o menos uniformes en los cuatro tipos de instituciones (ver figura 1).

Estos datos se acercan a los reportados por la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP 2001) levantada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a fines del 2001, los mayores niveles de confiabilidad se depositaban en la Iglesia y los maestros respectivamente, mientras que se muestra una baja valoración de la población hacia las Cámaras de Diputados y Senadores y los partidos políticos. Es decir, el ciudadano presenta menos confianza en instituciones destinadas a la participación social y política de la ciudadanía, lo que

puede generar faltas de disposición y capacidad por parte del individuo para la participación en los ámbitos legal y legítimamente establecidos, los cuales favorecen la gobernabilidad (Ver cuadro no. 1)

Cuadro no. 1. Índice de credibilidad por sexo

Institución	Total	Hombres	Mujeres
Iglesias	319.22	312.53	323.88
Maestros	302.50	300.94	303.59
Hospitales	274.51	277.87	272.17
Instituto Federal Electoral	262.43	265.48	260.32
Comisión Nacional de Derechos Humanos	259.73	262.35	257.91
Medios de comunicación	253.74	254.34	253.33
El Gobernador (o Jefe de Gobierno)	238.46	245.42	233.62
Presidente de la República	238.40	244.50	234.15
Grandes empresas	220.29	225.28	216.81
El presidente municipal (el delegado)	219.44	225.59	215.15
Agrupaciones de ciudadanos	197.72	207.15	191.15
Suprema Corte de Justicia de la Nación	190.40	192.35	189.05
Secretarías de Estado	186.81	189.89	184.67
Organizaciones no gubernamentales	177.76	185.28	172.52
Sindicatos	163.75	164.94	162.92
Cámaras de Diputados y Senadores	162.16	169.46	157.08
Partidos políticos	151.13	163.33	142.64
Policía	138.94	144.27	135.24

Fuente: SEGOB, 2002: 391.

Aunque los índices de medición utilizados por la Encuesta Mundial de Valores y la ENCUP no son idénticos, podemos observar que en términos generales el gobierno (en donde incluimos al titular del poder ejecutivo: gobernador y presidente de la república), así como las secretarías de Estado, gozan de una mediana confianza entre la población. Aquí, cabe hacer una acotación y que tendrá que ver con el reconocimiento de la interacción entre los diversos actores y el tipo de cooperación e integración socioculturales en la resolución de los problemas sociales, los cuales se encuentran arraigados en el imaginario público, ya que se continúa viendo al Presidente de la República como el actor “único” capaz de arreglar los mínimos conflictos políticos.

Con respecto al resto de los resultados del índice de confianza en instituciones y actores políticos, una de las principales lecturas que podemos hacer, está asociada a la cultura política del México posrevolucionario al valorar de forma negativa a la política como correlato del contenido autoritario de las prácticas que se produjeron, se consolidaron y se recrearon durante más de siete décadas. Ciertamente el resultado de las fuentes consultadas tiene también una lectura de carácter coyuntural. En julio del año 2000 se llevaron a cabo elecciones federales y la fuente de legitimidad, si observamos con detalle el cuadro 1, se depositó precisamente en una institución de carácter formal, en este caso en el Instituto Federal Electoral (IFE), es decir, el proceso de construcción de confianza en este organismo supera la expectativa de otras instituciones, ya que a once años de vigencia (1990) se encontraba en el cuarto lugar en el 2001. Lo que quiere decir que el ciudadano empieza a reconocer instituciones más que nuevas, dinámicas, que permiten albergar la pluralidad política del país y no así las que contienen todo el cúmulo de errores sexenales y que fueron depositarios de las principales crisis del país -1988 la Secretaría de Gobernación, con la caída del sistema-, las viejas instituciones como reconoce Mauricio Merino, “siempre estuvieron ahí pero no actuaban por si mismas”(SEGOB, 2002: 872).

Así también, por ejemplo, revisando encuestas a nivel estatal, particularmente del Estado de Colima, correspondiente a la zona del pacífico centro mexicano, observamos que aunque con algunas variables más en el índice de confianza en las instituciones, los resultados muestran la misma lógica de la ENCUP. La iglesia y los maestros ocupan el primer y segundo lugar respectivamente, en tanto que el IFE, se ubica nuevamente en el cuarto lugar, y en los lugares más bajos, se encuentran las Cámaras de Senadores y Diputados y los partidos políticos (ver cuadro no. 2). En los

resultados de la encuesta, se puede hacer una lectura muy particular, que es la distinción de los ciudadanos entre sus instituciones, específicamente entre el ejército y la policía, en donde el primero se ubica en la tercera posición y el segundo en la octava, esto podría ser así dado que en enero de 2003 un sismo de intensa magnitud sacudió al estado y el ejército participó en las tareas de ayuda y rescate.

Cuadro no. 2. Índice de confianza en instituciones políticas y sociales.

Instituciones Políticas y Sociales	Grado de confianza				
	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada
Iglesias	151	101	55	15	23
Maestros/Escuelas	137	127	57	11	8
Ejército	104	114	66	29	26
Instituto Federal Electoral	101	124	71	27	19
Comisión de los Derechos Humanos	93	125	74	22	28
Medios de comunicación	90	121	61	35	38
Hospitales	82	128	78	32	21
El Gobernador	80	103	83	39	36
Policía	80	129	68	38	26
El Presidente Municipal	79	92	94	35	40
Agrupaciones de ciudadanos	73	108	99	31	28
Grandes empresas	67	94	85	58	39
Cámaras de Diputados y Senadores	64	96	83	53	47
Partidos Políticos	61	103	58	51	63
Secretaría de Gobierno	60	93	100	43	43
Organizaciones- No gubernamentales	60	98	110	34	39
Presidente de la República	58	125	74	38	46
Suprema Corte de Justicia/Procuraduría	58	116	82	40	43
Sindicatos	58	80	88	59	56
Bancos	49	92	77	58	65

Fuente: Gildo, 2006

Resulta interesante analizar los motivos por los cuales los individuos confían o desconfían de las instituciones, en donde la valoración “no cumple sus promesas” es más alto que la “corrupción”, esta medición nos permite cuestionarnos acerca de la poca expectativa que generan la administración pública y los partidos políticos, en los ciudadanos, los cuales buscan otras fuentes en donde depositar su confianza; uno de estos depositarios que de acuerdo a las encuestas anteriormente referidas

son las agrupaciones de ciudadanos, que generan cierto tipo de valoración que sirven de base para orientar actitudes, valores o decisiones.

Si bien, el nivel de confianza de las agrupaciones cívicas y las organizaciones no gubernamentales no es alto, observamos que sí lo es comparativamente con respecto a actores de carácter tradicional, tales como los sindicatos y los partidos políticos (Cf. cuadro no. 1 y 2). Estos datos indican que las organizaciones de la sociedad civil, pueden ser considerados como instituciones que generan la participación social y propician a través de su accionar, disposición, capacidad e interés en los asuntos públicos en el individuo. Además, hay que advertir que al menos en la realidad política de julio del 2000 en México, estas organizaciones aparecen como nuevas formas de participación, con las cuales, el ciudadano común no estaba familiarizado.

Las agrupaciones sociales pertenecientes a lo que se ha dado en denominar como tercer sector, dado que se encuentran en la intermediación del sector público (Estado) y privado (mercado), orientan su acción a vigilar y coordinar acciones, primero de ayuda a terceros, y también en acciones de gobierno, mediante la creación de mecanismos de consultoría en el proceso de construcción e implementación de políticas públicas a nivel local, a través de foros, mesas de debate o invitación expresa de las instituciones gubernamentales, de acuerdo al área de interés. Un aspecto de suma importancia de estos sujetos sociales es su sentido por renovar el interés y la solidaridad entre los ciudadanos. Hemos expresado que la confianza de los ciudadanos se encuentra vinculada a aspectos de la cultura política, en este sentido la inconformidad o descalificación en las instituciones sociales y políticas se manifiesta por situaciones de desesperanza, impotencia y falta de control hacia diversas situaciones que afectan la vida cotidiana

como pérdida del poder adquisitivo, desempleo, inseguridad pública, corrupción, abuso de poder, falta de liderazgo, etc. De tal suerte, que este tipo de organizaciones se sitúen como portadoras de confianza, superior a la de los propios partidos políticos y las Cámaras de Senadores y Diputados.

Aunado a la confianza institucional un componente fundamental en el desarrollo de la participación que está dado por la cercanía que mantiene el individuo como la comunidad, localidad, municipio o el propio estado, dada la problemática que le aqueja se ubica en su entorno más cercano.

III. El municipio como unidad de análisis.

Además de ser responsables de guiar el desarrollo de sus municipios¹ respectivos, los gobiernos municipales tienen entre sus funciones más importantes las siguientes: 1) planear y ejecutar los proyectos de desarrollo; 2) brindar servicios públicos; 3) proporcionar un foro para la representación y la participación ciudadana, y 4) administrar las finanzas municipales.

Como podemos observar la función de proporcionar un foro para la representación y la participación ciudadana, esta mediada por arreglos institucionales, que permiten a los ciudadanos tener acceso a su gobierno. La opción de la forma de participación se da en dos vías, la representativa y la directa, en la primera los ciudadanos están representados por funcionarios locales elegidos por los ciudadanos, denominado “cabildo”, la conformación de esta autoridad se deposita además del presidente municipal por regidores y síndicos electos con base a la votación entre los diferentes partidos, pero que finalmente forman parte de una planilla, como no hacen una campaña aparte, no tienen un mandato real ni un electorado que representen, por lo

¹ En principio el municipio mexicano es la unidad gubernamental para los fines administrativos locales, sin embargo, por la cadena vertical en la que se encuentra (federal-estatal-local) sus facultades son limitadas por el gobierno estatal y federal.

cual no puede considerársele en realidad un concejo representativo. Aunque en la Ley Orgánica del Municipio Libre se señala que las sesiones podrán ser abiertas, en la práctica raras veces lo son, y aun entonces asiste poca gente. Asimismo, se han creado otros mecanismos de participación formal, estos son los Consejos de Participación Ciudadana (CPC), las Autoridades Auxiliares, los Comités para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), entre otros; su función es servir de foros para la consulta y participación de los sectores social, público y privado. Así por ejemplo, tomemos la función del COPLADEMUN. La naturaleza de este comité no se explica sin antes referirnos al sistema de planeación en México, que relaciona a partir de la década de los setenta la planeación, el desarrollo regional y el proceso de descentralización, tanto en términos políticos como administrativos. A partir del sexenio de José López Portillo (1970-1976) se celebraba con cada entidad federativa la firma de un Convenio Único de Coordinación (CUC), con lo cual los gobiernos estatales solicitarían la ejecución de obras públicas prioritarias en su entidad, éste sería el primer síntoma de transferencia de poder al desconcentrar la ejecución y el manejo de los recursos económicos. De igual forma, como organismo encargado de impulsar la planeación se crearon los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES) en 1971.²

Los COPRODES se transforman en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), los cuales serían los organismos encargados de impulsar la descentralización de la vida nacional, toda vez que estarían constituidos por el ejecutivo de cada entidad federativa, los municipios, las dependencias públicas, además de los sectores social y privado, que se encargarían en forma coordinada con la federación a establecer sus prioridades de inversión.

² Los COPRODES tenían la finalidad de impulsar el desarrollo de las entidades federativas con la participación de los sectores que actuaban a nivel local.

Los ordenamientos de carácter técnico se concretizaron y adquirieron trascendencia con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), en 1983. Para cuya vigencia se enmendó el artículo 26 de la Constitución General de la República y se aprobó la Ley Nacional de Planeación de enero de 1983, formulada por el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). “El SNPD estableció la obligación del estado de promover la participación y la cooperación social y gubernamental en todas las cuestiones referentes al desarrollo municipal y regional” (Rodríguez, 1999: 231).

La planeación se convirtió en un instrumento de profesionalización de la ejecución de las políticas públicas, debido a que tanto el gobierno federal, estatal y municipal ingresaban al proceso de planeación para ejecutar funciones de programación, evaluación y ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, ya no de forma improvisada, sino regulada por una serie de mecanismos que evitaran por un lado, las incongruencias en el manejo del gasto y por otro, la falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones.

Todos los estados tienen su propio COPLADE y, en efecto, varios municipios han duplicado esta estructura en su nivel. Funciona periódicamente y lo hace con poder de convocatoria y libertad de expresión, que lo ha constituido en un espacio de expresión ciudadana y de comunicación de la comunidad con los gobiernos municipal y estatal. Así como su similar estatal, está integrado por un órgano ejecutivo, una comisión permanente y organizaciones representativas de los sectores sociales.

En cuanto a las formas de participación “semi-directas” y “directas” se encuentran, desde organizaciones de carácter corporativistas hasta los consejos consultivos y ciudadanos. En este tipo de participación “semi-directas”, se puede reconocer el

papel del Movimiento Territorial –MT- (sustituyó a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares –CNOP- y a la UNE, a fines de los noventa volvió a ser CNOP), organización vinculada al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y encargado de promover la organización de grupos para solicitar bienes y servicios al gobierno. El éxito del MT en la organización de grupos locales para colaborar con las autoridades municipales en la realización de algunas obras públicas se basaba en la noción de que la participación imbuye en el individuo un sentimiento de responsabilidad y cooperación en el desarrollo de la comunidad, al mismo tiempo que ayuda a destruir la apatía causada por el paternalismo gubernamental (Rodríguez, 1999). De igual forma, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, creado en 1989), implicó, además de la colaboración de los beneficiarios, el manejo de los recursos públicos y la ejecución de acciones, el control y la fiscalización de la obra pública. El PRONASOL entendía la participación en un sentido de co-responsabilidad en la gestión pública local, así lo sustentan sus principios rectores: a) respeto a las formas de organización e iniciativa de las comunidades; b) participación social directa de los habitantes de las localidades; c) co-responsabilidad social; d) transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos (SEDESOL, 1996). Anterior, a estos mecanismos de participación y que son utilizados en la actualidad, se encuentra la llamada “consulta popular”,³ donde la comunidad y las autoridades elaboran planes y programas que habrán de incluirse en la agenda de políticas, tanto de los candidatos a puestos electorales, como de los triunfadores, dado que también serán parte de sus respectivos planes de desarrollo.

En cuanto a las formas de participación directa que implican necesariamente en su operación a la ciudadanía y a autoridades correspondientes, son diversas que van

³ Puesta en práctica desde el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988.

desde patronatos de protección al medio ambiente, flora, fauna⁴ hasta los más comunes que son consejos consultivos especiales, que cubren sobre todo aspectos relacionados a los servicios públicos y planeación.

Como podemos observar, en el nivel municipal el mayor grado de participación viene dado a través de los canales formales e institucionales, los cuales han abierto cauces de participación directa como estrategia de transferencia de espacios de poder real, en la medida en que van garantizando la cercanía y el contacto permanente con la ciudadanía. De ahí que sea notable en México, reconocer que la participación en programas de política social ha sido establecida como requerimiento institucional para la canalización de recursos públicos, sin decir totalmente con ello que la participación es una estrategia de mejoramiento material de las condiciones de vida, sino también como un mecanismo de regulación social y política y de articulación entre el estado y los diversos sectores sociales.

Desde esta perspectiva de la participación que institucionaliza sus modalidades a través de mecanismos formales y que parte de los discursos y estrategias gubernamentales, cabe interrogarnos en cómo se han capitalizado las experiencias de esta participación, es decir, cuál ha sido el aprendizaje colectivo de sus participantes: gobierno-ciudadanos, y cuál es el reconocimiento de la interacción entre las formas de organización propuestas por los programas y las formas de organización de los propios ciudadanos.

Quizá la capitalización más plausible sea la del PRONASOL, dado que principalmente lo que distinguía a Solidaridad de otros programas de desarrollo regional y de alivio a la pobreza era un conjunto de principios y directrices que

⁴ Patronato para el zoológico de León, Guanajuato durante la administración de Carlos Medina Plascencia (1989-1991)

favorecían la descentralización y la participación. Este tipo de mecanismos de regulación social y políticos que constituyen espacios que apelan el sentido de la comunidad, contienen arreglos institucionales, en donde el Estado incluye el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (osc) creadas para manejar asuntos de interés público, directamente o en asociación con el gobierno. En este sentido y reconociendo la experiencia de la participación proveniente de las osc en las 32 entidades de la república mexicana, encontramos la conformación del Consejo Estatal de Concertación Económica y Social (CECES), que actúa en la lógica del desarrollo local logrado en la última década en el país.

IV. El CECES, una experiencia local

Habíamos señalado anteriormente que todos los estados y municipios de la república mexicana se desarrollaron los respectivos comités de planeación, toca al Estado de Colima constituirlo en mayo de 1981, denominándose Comité de Planeación para el Desarrollo de Colima (COPLADECOL), que suple de sus funciones al Comité Promotor de Desarrollo de Colima. En su Reglamento Interior señala, entre otras la conformación de la Asamblea Plenaria, quedando integrada además del ejecutivo del estado, las dependencias públicas, los sectores social y privado, representados por los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas; las organizaciones mayoritarias de empresarios; instituciones de educación superior y de centros de investigación.

Hasta estos años los representantes de los sectores social y privado sólo participaban en el comité cuando se consideraba necesario. Cuestión que se modificaría al dar paso al SNPD, ya que el Estado se obligaba a promover la

participación y la cooperación social y gubernamental en todas las cuestiones referentes al desarrollo regional y municipal.

Precisamente la primera Ley de Planeación del Estado de Colima de 1988, en su capítulo séptimo refiere la participación social en la planeación. En su artículo 60 establece que en: el seno del COPLADECOL y de los COPLADEMUN, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización, ejecución y control del Plan Estatal y de los Planes Municipales y de los programas a que se refiere esta Ley. Asimismo, el artículo 26 facultaba al ejecutivo establecer los procedimientos de participación y consulta popular.

En 1991, sustentado en estos mecanismos formales y auspiciado por el gobierno del Estado de Colima, Carlos de la Madrid Virgen (1991-1997), se constituye el Consejo Estatal de Concertación Económica y Social (CECES), con la finalidad de dar un margen de consulta ciudadana para la puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 1992-1997. El CECES se constituiría como un “foro permanente de carácter consultivo, con capacidad para concertar iniciativas productivas y sociales y con facultad para analizar periódicamente la realidad económica y social de la entidad” (PED, 1992: 25). De esta forma aparece como un mecanismo que daba apertura de carácter institucional de relación gobierno y sociedad.

El CECES, señala el plan en referencia, aglutinaba a 110 organizaciones de la sociedad colimense entre las que se incluían: cámaras empresariales; sindicatos y organizaciones laborales; organizaciones de productores rurales y campesinos; colegios y asociaciones de profesionistas; grupos ecologistas; partidos políticos y otras organizaciones civiles. Con esta forma de ejercicio gubernamental se fortalecían los mecanismos de la gobernabilidad democrática, la cual plantea como

una de sus dimensiones la relación del Estado - sociedad, para gobernar de forma legítima, estable y eficiente; “supone un amplio diálogo entre el gobierno, el sector privado, el mercado, la sociedad civil y las comunidades locales. Ello incluye el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil creadas para manejar asuntos de interés público, directamente o en asociación con el gobierno...” (Tomassini, 1993: 5).

Aparentemente en sus inicios la experiencia oficial, manifestaba el control del comportamiento público de la sociedad como un mecanismo indirecto de exclusión o marginalización por parte del gobierno, lo cual vendría a ser cuestionado por la sociedad, no porque reconociera a este organismo importante, de hecho para muchas organizaciones este Consejo pasaba inadvertido, por no decir desconocido, sino a través de asociaciones que precisaba de nuevas formas de organización democrática que empezaban a actuar y a cuestionar el funcionamiento del Gobierno, tales como: el Barzón, la Alianza Cívica Colimense, el Frente Cívico Manzanillense, entre otros. En estos momentos podemos empezar a plantearnos frente a estas formas de empoderamiento, sobre todo de ciudadanización, ¿cómo se garantizaba la participación de la sociedad al interior del CECES?

Estas formas de crear espacios de organización civil que reclamaban mantenerse al margen de los poderes, incluso frente a ellos coinciden con la nueva Ley de Planeación de 1994, que otorga facultades y atribuciones precisas al Consejo. Mediante la ley se establecen los procedimientos para promover y garantizar la participación democrática y plural de los diversos grupos sociales, quienes se constituirán en los más importantes actores del diseño del PED, mediante el Consejo. La ley que se propone, establece claramente que es un órgano eminentemente civil que incorpora a la sociedad colimense, con estricto respeto a

las diversas formas de organización que ha adoptado conforme a la actividad social y política de sus integrantes.

Estos aspectos son significativos puesto que abren la posibilidad de transitar de lo público estatal a lo público social, sobre todo cuando permiten la pluralidad de sus miembros. Asimismo, y pese al sentido oficial de este organismo, podemos reconocer que la participación creada por los organismos miembros del consejo empezaban a profesionalizarse, ya que se conformaban por sectores y mantenían una vinculación específica con los tres niveles de gobierno, lo que hacía más pronta sus respuestas.

El CECES, funciona como un órgano desconcentrado, se desempeña de conformidad al programa anual de trabajo que presenta a la Asamblea General del COPLADECOL, ante el cual designa representantes en los subcomités, sectoriales y regionales y al subcomité especial de control y evaluación (artículo 25 de la Ley de Planeación).

Mantiene estrecha vinculación con la Secretaría de Planeación. Aunque el Consejo no es una unidad administrativa de esta dependencia, el Reglamento Interior de ésta del 22 de agosto de 1992, le confiere entre otros (artículo 4º):

XIII.- Promover la participación organizada y democrática de los diversos grupos sociales y privados, en la planeación del desarrollo;...

XXV.- Asesorar técnicamente a las Dependencias del Ejecutivo, a los organismos públicos descentralizados y a los sectores sociales y productivos en materia de las funciones encomendadas a esta Secretaría;...”

Entre las últimas actividades del Consejo (1998-2003), podemos señalar que participaba periódicamente en las reuniones del COPLADECOL; que ciertamente se

constituyo en un foro “con capacidad para concertar iniciativas productivas y sociales” y garante de “la participación democrática y plural de los diversos grupos sociales”, al celebrar foros públicos de participación ciudadana para formular el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003 con temas de democracia, planeación, reforma política, entre otros.

Otras actividades que no coinciden con las atribuciones que le da la Ley de Planeación de referencia, pero sí con su plan de trabajo son entre otras: establecimiento de espacios de participación en los medios informativos del estado: radio, prensa y televisión, este último con el programa denominado “Sociedad Civil”. Además de la propuesta de Constitución de la Alianza Ciudadana para los comicios del 2003, realizada en agosto del 2001. Como parte de la propuesta se establecen entre otros la constitución en observadores electorales de los comicios locales y federales de Colima; un acuerdo de civilidad política; impulsar las candidaturas ciudadanas como una modalidad de candidatura externa de cada partido con base en una convocatoria abierta debidamente reglamentada.

Cabe señalar que esta apertura de actividades surge cuando el CECES se integra al Consejo de Organizaciones no Gubernamentales del Estado de Colima, A. C., hacia fines del año de 1999. Sin ser ingenua esta primera fase híbrida que se da, manifestada por la flexibilidad legal, esto no es contradictorio, ya que una interpretación legal esta dada por ser “un organismo eminentemente civil”.

Dadas estas dos modalidades que presentaba el consejo, es decir, por una parte un organismo desconcentrado y por otro, ser una asociación civil, y cuidando, el número de organizaciones que aglutinaba el primero, se publicó en los medios locales (2 de febrero de 2003) una convocatoria abierta de parte del Presidente, el Coordinador General y Secretario Técnico del COPLADECOL, figuras máximas de la

Asamblea Plenaria, para los presidentes y dirigentes de las organizaciones de la sociedad para definir la directiva transitoria para coordinar al CECES lo cual lo dotaría de legalidad y legitimidad.

La mesa directiva transitoria sería la encargada de “presentar una iniciativa de Ley de Planeación del Estado de Colima”, con lo cual tendrá que sustentar su verdadero sentido y coordinar las actividades de las asociaciones que deseen comprometerse desde la vía institucional en las tareas de co-gobernabilidad, como brazo extensor del gobierno, dado que se cancelaba la opción de que el consejo se convirtiera en un órgano eminentemente civil, en una “alternativa” o poder democrático con vocación de autonomía e independencia y de una estructuración de relaciones igualitarias.

Durante un breve periodo (mediados de 2003 – principios de 2004) de no formalización de la sociedad en torno a la planeación empezaron a emerger otras formas de organización, que empezaron a abanderarse como ong’s, las cuales no parecía preocuparles mucho su participación en la planeación dado que finalmente varias de ellas recibían periódicamente recursos en forma discrecional, claro que las de carácter contestario no percibían recursos estatales.

Vale detenerse nuevamente en el ámbito nacional sobre todo cuando de *gubernamentalización* jurídica se trata y de participación, principalmente citare la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Dicha ley, toca la institucionalidad de la sociedad mexicana. No es una ley de control, aunque hay mucho riesgo de control político por parte del gobierno, pero lo esencial de la Ley es ser de fomento, por una parte se reconocen las identidades

llamadas organizaciones de la sociedad civil, como actores de bien público, las cuales no necesitan estar afiliadas a ningún partido político y por otra parte, obliga a la administración pública a hacer y dar cuenta de actividades que fomenten las actividades que están señaladas en la misma ley.

Cabe señalar que esta ley, formó parte de los cabildeos de casi cinco legislaturas (14 años en la antesala), en donde quedó fuera el nombre desarrollo porque las Cámaras decidieron hacer una ley aparte.

En este lapso, se unieron grupos de diferente origen: Convergencia de organismos civiles, Centro Americano de Filantropía, la Universidad Iberoamericana entre otros, para definir la identidad de las osc: sin ánimo de lucro, no distribuir remanentes, irrevocabilidad de su sujeto social, actividades lícitas y dedicada al interés social. Se pedía al gobierno, fomento, facilidades, estímulos de las actividades cívicas y sociales “no” figuras jurídicas, todo esto se tradujo en la denominada “Propuesta de proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social”. Sin embargo, se optó por incluir las actividades de las osc con el argumento de que lo “público” no pertenece sólo al gobierno, sino que es un espacio de ejercicio democrático del poder ciudadano.

Para continuar con el caso de Colima y tratar de ver el modelo de Estado social que se implementa bajo la premisa de que lo público no sólo pertenece al gobierno, se deroga a finales del 2003 la Ley de Planeación de 1988 y se expide la Ley de Planeación para el desarrollo del Estado de Colima, la cual sustenta las bases de la participación social organizada, depositándose ahora en un nuevo organismo, el Consejo de Participación Social para la Planeación, integrado “...por los representantes de las organizaciones sociales, civiles, productivas y empresariales interesados en la planeación que soliciten a la Coordinación General del

COPLADECOL su incorporación” (artículo 64º). Asimismo, “los grupos sociales organizados, colegios o asociaciones de profesionistas, cámaras empresariales, agrupaciones cívicas, organismos no gubernamentales y otros, para formar parte del Consejo, deberán acreditar su existencia legal ante la Coordinación del COPLADECOL” (artículo 65º).

En mayo de 2004, quedó conformado el Consejo de Participación Social para la Planeación, dando cabida a 105 organismos civiles entre los que se encuentran la Federación de Propietarios Rurales, la Federación de Egresados de la Universidad de Colima, la Asociación de Agentes Navieros, los Boy Scout, entre otras instituciones de asistencia privada, organizaciones de productores agrícolas, de la industria, entre otros, que representan a su vez a 170 mil colimenses (El Comentario, 2004), es decir, casi un 30% de la sociedad se encuentra en sus filas.

A la fecha (enero 2006) al consejo se suman más organizaciones, pero también salen otras, debido a que esta forma de institucionalizar la participación ciudadana con algo más de una década, no transfiere espacios de poder real.

CONCLUSIONES PREELIMINARES

Hemos querido llamar la atención la relación existente entre la participación social y su nexos en la confianza hacia las instituciones sociales y políticas, para notar los cambios o procesos de tránsito social, en donde podemos observar los grados de credibilidad que gozan dichos entes sociales y políticos entre la población, para así detectar nuevos depositarios de confianza, que pudieran actuar y favorecer una mayor participación entre la sociedad. Así hemos destacado la importancia que guarda el encargado de las elecciones y el posicionamiento de las distintas organizaciones de la sociedad civil, las cuales se encuentran relacionadas con la

atención de políticas públicas, más precisamente las políticas sociales, de las cuales el responsable absoluto era el Estado, en donde el sentido de involucramiento se da en cuando menos dos dimensiones: una que favorece la gobernabilidad, más específicamente la co-gobernabilidad, y dos, su participación en el proceso de construcción e implementación de políticas públicas a nivel local, el cual pudiera favorecer a su vez la construcción de una identidad a partir de una conciencia ciudadana.

Ciertamente en la experiencia del estado mexicano se mantiene la participación convencional bajo el argumento de que ha sido considerada una estrategia para constituir nuevos espacios que apelan el sentido de la comunidad, con arreglos institucionales.

Referencia bibliográfica:

Camau, A. (comp.), (2001): *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO-IISUNAM-Plaza Valdés, México.

Conde Bonfir, C., (1997): "La participación ciudadana municipal", *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, El Colegio Mexiquense, México.

Gildo de la Cruz, M. G., (2006): "Producción y apropiación del capital social en el Estado de Colima", Fideicomiso Ramón Álvarez Buylla de Aldana, Universidad de Colima, Colima, México, Mimeo.

López Villafañe, V.,(1986): *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, México, (2ª edición).

Natal, A., (2002): "Participación ciudadana y administración del desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional", *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, El Colegio Mexiquense, México.

Rivera Sánchez, L., (1998): "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar", en *Revista Sociedad Civil*, DEMOS, México, núm. 7, vol. III, pp. 10-43.

Rodríguez, V. E., (1999): *La Descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*, FCE, México.

SEDESOL, (1996): Manual único de operación para el manejo de recursos del ramo 26, México.

SEGOB, (2002): *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática*, SEGOB-IFE-Porrúa, México.

Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-on Kim, (1971): *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Analysis*, Beverley Hill, CA, Sage.

Tomassini, L, (1993): *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Serie Monografías, núm. 9, Banco Interamericano de Desarrollo, D. C.

Documentos

El Estado de Colima. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional (1994): *Ley de Planeación del Estado de Colima*, Decreto No. 254, Tomo LXXIX, Núm. 16, Colima, México.

Gobierno del Estado de Colima (1992): *Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997*, Gobierno del Estado de Colima, Colima, México.

Periódico El Comentario, 3 de junio 2004.