

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. ©, Reimpresión, 1999, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



**NÚMERO 21**

---

José Mejía Lira

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS  
EN LA NUEVA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD**

... a diferencia del viejo enfoque de desarrollo comunitario, el nuevo concepto de participación de la comunidad contiene una crítica agresiva a la estructura de poder y condiciones sociales existentes y requiere de un papel mucho más directo por parte de la gente común para decidir sobre aspectos relacionados con su bienestar.

James Midgley

## ***Introducción***<sup>1</sup>

Los cambios ocurridos en nuestras sociedades han sido tan significativos que aún requieren de reflexión y análisis. Hoy en día las modalidades de atención de los problemas sociales han sido trastocadas por el modelo de desarrollo aplicado en la mayor parte de los países occidentales, incluso de los llamados del Este. La aplicación de políticas neoliberales ha exigido la puesta en marcha de diversos mecanismos y acciones, entre las que destacan el retiro del Estado de actividades productivas y de regulación, el control del gasto e incluso la reducción del mismo. Esto ha llevado a la búsqueda de otros instrumentos capaces de atender las necesidades sociales y aliviar la pobreza extrema en la que viven muchos habitantes de los países subdesarrollados.

La complejidad del fenómeno es de tal magnitud que la resolución de los problemas sociales representa un gran reto. Las soluciones no están construidas ni predeterminadas y la conjunción de esfuerzos de diferentes profesionales o del análisis de la situación mediante disciplinas y enfoques diversos es una necesidad que exige una gran capacidad de quienes deben atender asuntos sociales.

En este sentido, es importante reconocer la importancia de procesos de desarrollo basados en movimientos sociales donde conviven la solidaridad, la competencia, y, sobre todo, procesos de concertación y negociación. Parte de éstos se derivan de búsquedas de participación civil, y también política, y reivindican la imperiosa necesidad de sistemas democráticos para los gobiernos de nuestras latitudes.

El desarrollar adecuadamente la actividad gubernamental es una exigencia que ha llevado a formas de actuación diferentes a las de antaño. Hoy en día se demanda al gobierno que compita por los recursos, escasos por definición. Esto sólo será posible con una administración pública cuya orientación se sustente en el logro eficiente de objetivos y en la oferta de satisfactores basados en reclamos sociales. Parte de la exigencia requiere para su cumplimiento una interlocución entre gobierno y sociedad a fin de satisfacer un conjunto de necesidades.

Teniendo en cuenta los niveles de pobreza existentes y persistentes, es preciso

<sup>1</sup> El autor es jefe del proyecto de Modernización Municipal de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

subrayar la necesidad de una intervención estatal en la búsqueda de mínimos de bienestar, la cual se ve constreñida por la carencia de recursos y la estrechez de sus posibilidades de actuación por la envergadura del problema. Baste mencionar que, según la CEPAL, a finales de la década pasada había en América Latina 71 millones más de pobres respecto a 1970 y 47 millones más que en 1980. De acuerdo con el mismo organismo, Argentina y Uruguay tienen los porcentajes más bajos de pobreza (menos de uno de cada seis hogares). En el otro extremo, Guatemala y Perú presentan la mayor proporción de pobreza, que en el primer caso alcanza las dos terceras partes de los hogares. Entre ambos polos se encuentra México, con un quinto del total de los hogares tipificado como pobre.<sup>2</sup>

La misma CEPAL señala que el desafío consiste en “crear y fortalecer vínculos positivos entre la participación política y la equidad, reconociendo una dimensión política en esta última. Esa dimensión entraña que los sectores más rezagados y vulnerables tengan instancias de expresión que les permitan estar presentes en la demanda de los agentes sociales en cuanto asignación y uso de recursos, trátase de recursos físicos, económicos, culturales o de poder. Esta dimensión de la equidad es decisiva en los países de la región, en la cual un contingente masivo de la población encuentra serios obstáculos para plantear sus demandas a los organismos competentes”.<sup>3</sup>

A causa de las múltiples limitantes de los gobiernos actuales y de la exigencia de una actuación basada en procesos sociales, el reto principal se convierte en la búsqueda de la democratización de los gobiernos, mediante la cual pueda lograrse una mayor participación ciudadana en la generación de beneficios y servicios colectivos, y en la obtención de mayores recursos. Ligado a esto y, aunque parezca contradictorio, es necesario contar con una atinada participación gubernamental en un contexto donde las fuerzas del mercado condicionan el comportamiento de los distintos organismos sociales. “La experiencia económica reciente ha demostrado que, más allá de la retórica, las fuerzas del mercado han requerido la continuada expansión del Estado. Se trata de aliados, no de adversarios...”<sup>4</sup>

A partir de ese enfoque, el presente documento analiza el significado de la participación ciudadana en relación con los retos de nuestras sociedades, en donde dicha participación constituye parte del problema y una forma de solución. Primero se establecen los puntos nodales para un proceso de participación, y después se sugieren algunas claves sobre esa dinámica en México. Con la intención de concretar estos procesos en un espacio determinado, hemos circunscrito en particular la participación en el espacio municipal orientado a la mayor satisfacción y mejoramiento de los servicios públicos; de ahí se tipifican algunas de las modalidades y medios para este fin. Todo esto enmarcado en la interacción sociedad-gobierno, que es el eje central del

<sup>2</sup> CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, 1991.

<sup>3</sup> CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992.

<sup>4</sup> Atilio A. Boron, “Democracia y reforma social en América Latina: reflexiones a propósito de la experiencia europea”, *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*, Buenos Aires, Eural/Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

presente estudio. Por supuesto, se mencionan los procesos de participación espontáneos y las vinculaciones con organismos no gubernamentales.

En suma, consideramos la participación ciudadana como una exigencia derivada de un contexto social complejo y cambiante, donde las necesidades son amplias y, en particular, donde los niveles de pobreza no pueden estar condicionados a la existencia o no de la asistencia gubernamental. Ésta requiere de una colaboración social en la que existan procesos de solidaridad y apoyos de la ciudadanía en su conjunto. Por último, hay que prestar especial atención a las experiencias de procesos de desarrollo basados en participación y, sobre todo, a su futuro y evolución. Lograr la acción de los gobiernos para el pueblo y en función del mismo es todo un reto que nos exigirá la apertura de canales, mecanismos e instituciones adecuadas, además de eliminar manipulaciones, deformaciones y obstáculos.

### ***Interacción Estado-sociedad***

Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden.

Inscripción en una pared, Berkeley, U. de California

Una de las manifestaciones del cambio de la dinámica social es sin duda el surgimiento de nuevas formas de interacción Estado-sociedad. A pesar de los procesos emanados de las políticas neoliberales se producen intervenciones estatales en la regulación, la participación directa en actividades primordialmente sociales, así como en la generación de procesos de apoyo y organización de grupos sociales. No obstante, frente a los procesos universales, la regulación existente y los procesos estructurados se ha impuesto la contingencia, el individualismo y el pragmatismo.

Se define la participación social como el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos, grupos, ciudadanos y otras organizaciones sociales. Todos ellos con acciones convergentes en un punto o zona determinados, cuyo fin puede ser de diversa índole (político, social, económico, religioso, etc.). Esta conceptualización nos permite entender que la participación no puede quedar restringida a la elección de los gobernantes. Tampoco a la simple presencia en la ejecución de servicios

Sin embargo, queda claro que la colaboración puede tener varias aristas. Así, puede entenderse como un proceso político en donde el ciudadano decide tener una actividad dentro del “juego” del poder, ya sea activamente en una campaña política, o como candidato o como un elector que vota en los diferentes comicios de su espacio geográfico. Consideramos que, de cualquier forma, existe una relación estrecha entre los aspectos de participación en la política y los procesos de solidaridad comunal o social. De acuerdo con este enfoque, Nuria Cunill señala como fundamentos de la

Cuadro 1  
Gobiernos municipales según partido

	1981	1986	1993
PRI	1 999	nd	2 111
PAN	18	26	98
PARM	9	7	12
PPS	7	7	3
PCM	3		
PSUM		8	
PRD			90
PST	2	7	
PDM	1	3	
PFCRN			19
Concejos	25	nd	34
Independientes	1	nd	4
Otros			8

FUENTE: Martínez Assad y Ziccardi. Para 1993, boletín, *Art. 115*.

participación social seis elementos: 1) la crisis de la representatividad, 2) el poder discrecional de la burocracia estatal, 3) la necesidad de democratizar los partidos políticos, 4) la crisis de eficacia del Estado, 5) la legitimación y 6) la despublicación.<sup>5</sup>

Por lo anterior puede sostenerse que la declinación de instituciones mediadoras, como las cámaras y los mismos gobiernos municipales, ha llevado al ciudadano a no sentirse representado ni “garantizado”,<sup>6</sup> sentimiento de lejanía que se ve reforzado por el ascenso de una burocracia estatal con elevado poder discrecional. Por otra parte, los mismos partidos tienen corporativismos e intereses internos que dificultan la garantía del ciudadano, por lo que se requiere de una reorganización capaz de atender diversos niveles —local, regional y nacional— y que actúe con base en principios democráticos. A esto se suma la crisis de un estado de bienestar que necesita descargar sobre la sociedad acciones y responsabilidades públicas. Además, puede visualizarse la participación social como un complemento de la política (en los procesos electorales), misma que favorecería la legitimidad del gobierno.

A causa de que la intervención del Estado en la economía hace insostenible mantener la ideología de interés general que representa, se hace necesario “presentar la decisión política como producto de un proceso de negociación con los diferentes sectores sociales, en el que el Estado se sitúa como mediador neutral y fiel ejecutor del pacto entre iguales”.<sup>7</sup> De ahí que los procesos de participación sean susceptibles de ser

<sup>5</sup> Nuria Cunill, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD, 1991.

<sup>6</sup> Gaspar Ariño Ortiz, “Una reforma pendiente: participación”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 44, núm. 3, 1978.

<sup>7</sup> N. Cunill, *op. cit.*

*Cuadro 2*  
Movilizaciones por servicios públicos y procesos electorales  
1993

<i>Tipo</i>	<i>Enero</i>	<i>Febrero</i>	<i>Marzo</i>	<i>Abril</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Servicios públicos	17	67	41	107	232	31
Solicitud de obras	22	11	6	12	51	7
Predial	4	9	2	2	17	2
Comercio	1	—	—	—	1	—
Uso de recursos públicos	4	6	6	48	64	8
Medio ambiente	4	7	12	5	28	4
Elecciones	101	143	45	68	357	48
<i>Total</i>	<i>153</i>	<i>243</i>	<i>112</i>	<i>242</i>	<i>750</i>	<i>100</i>

FUENTE: Boletín *Art. 115*, núms. 1 y 2, febrero y abril, 1993.

manejados en diferentes sentidos. Por consiguiente, sociedad y gobierno requieren vincularse bajo ciertas condiciones.

La participación social ligada al poder público necesita de un gobierno democrático, honesto y con capacidad de organización y dirección. Así, es menester que un gobierno sea reconocido como representativo y defensor de las libertades y valores de la sociedad occidental, además de ser honesto y eficiente en su administración, al mostrar transparencia en la administración de sus recursos, y capacidad de diálogo y de manejo de relaciones con los diferentes actores sociales.

En el espacio local, el significado de la democracia cobra mayor importancia. En ese ámbito se manifiesta una gran preocupación por lograr gobiernos emanados de la comunidad y se reconoce la trascendencia de hacer más eficiente la participación popular, al existir una conciencia de la imperiosa necesidad de consolidar y desarrollar procesos democráticos tal como se demuestra en movilizaciones y procesos electorales en diversas regiones de México. Esto exigiría otorgar una mayor velocidad a los procesos descentralizadores y una real estrategia de fortalecimiento municipal.

La vida política local en México se ha ido modificando en años recientes, ya que antes de la reforma política la participación de partidos distintos al PRI en los gobiernos municipales era escasa o casi nula, sin que ello significara una abstención de dichos partidos en los procesos electorales. Así, en 1981, el PRI gobernaba en 96% de los municipios, mientras que en 1993 lo hacía en 88% del total (cuadro 1). Si bien en la actualidad se observa un mayor número de ayuntamientos en poder de la oposición,

también encontramos mayores movilizaciones en protesta por los procesos electorales (cuadro 2).

Si reflexionamos acerca de las crecientes dificultades de los grupos urbanos marginados para acceder a los bienes y servicios básicos, vemos que este desequilibrio “estructural” provoca una demanda de diversos satisfactores de los estratos sociales más desprotegidos, de una manera más permanente que transitoria, y una consideración de las funciones y del marco de acción de los diversos actores sociales y sus interacciones. Por un lado, los actuales procesos sociales provocan una concentración del poder en bloques diversos, pero, por otro, conducen a nuevas áreas de conflicto con movimientos contradictorios entre la protesta, la solidaridad y la emancipación.

La contienda política municipal, entonces, se ve enmarcada en un contexto de movilización, violencia, apatía y abstencionismo. Por esta razón encontramos procesos de desobediencia civil y violencia, como impugnaciones a la legalidad de la elección y a la legitimidad de dicho procesos, no obstante existir un gran abstencionismo. Este último se calcula en 63% en los procesos electorales locales.<sup>8</sup>

La búsqueda de la equidad está condicionada por las estructuras públicas y políticas con poder de decisión, ya que ellas pueden responder o no a las demandas que les dirige la sociedad civil. Por consiguiente, debe tenerse en cuenta cómo afectan dichas estructuras a los diversos organismos que presionan para satisfacer sus demandas, qué tipo de relaciones establecen, y cómo estas relaciones están sesgadas a favor o en contra de algunos de ellos.

Un sistema será más equitativo en lo político si, entre sus logros, puede extender progresivamente el grado de descentralización democrática del poder de decisión.<sup>9</sup> La CEPAL reitera la existencia de mayor equidad cuando los partidos políticos consiguen expandir su capacidad para representar demandas de los organismos locales y comunitarios, y no sólo sectoriales, y si en el diseño, la gestión y la ejecución de políticas se estrecha la comunicación con los sectores menos articulados a la modernización productiva y a los servicios sociales existentes.<sup>10</sup>

Para generar procesos de participación se requiere además contar con mecanismos institucionales que la permitan y, sobre todo, la estimulen. Por el lado de la sociedad civil será necesario contar con interlocutores, validados y con capacidad de interacción, en un contexto de interdependencia, concertación y negociación. Muchos de estos interlocutores ya existen, caracterizados de maneras variadas y reconocidos como agentes importantes de los diversos procesos sociales.

Sin embargo, en ocasiones puede existir más retórica que realidad, lo que devalúa el proceso de participación. Por lo mismo, la participación no puede ser un programa cuya aplicación dependa de la voluntad de los gobernantes: es una forma de gobierno.

<sup>8</sup> Eduardo Fernández Sánchez, “El municipio mexicano hacia el fin de siglo”, en Sergio Salinas de Gortari (coord.), *Los municipios de Iberoamérica*, Puebla, Gobierno del Estado, 1992.

<sup>9</sup> Sobre la visión política de descentralización véanse E. Cabrero y J. Mejía, *Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas de descentralización*, México, CIDE, 1992; y Jorge Padua et al., *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, 1988.

<sup>10</sup> CEPAL, *Equidad...*, op. cit.

Sin duda, la participación ciudadana ha encontrado su fundamento en la crisis de la eficacia del Estado, donde se postulaba que el alto crecimiento del aparato estatal redundaría en un reforzamiento de dicha participación, pero, como bien señala Cunill, para América Latina es de mayor fuerza el argumento de la búsqueda democratizadora, la cual ha propiciado un espacio para la participación y una exigencia para su existencia.<sup>11</sup> Tal vez el mayor reto sea lograr un Estado con capacidad de movilización de los grupos sociales y encauzarla adecuadamente para obtener beneficios colectivos.

Un programa público con participación colectiva generaría una mayor producción o más servicios, una mejor redistribución del ingreso y, mediante esto, se podría aumentar el apoyo al sistema, incluso, capitalizarlo en las urnas.<sup>12</sup> Para lograr la participación se requieren varios elementos, uno de los más importantes es el liderazgo.<sup>13</sup> Un ejemplo de ello corresponde a la experiencia de procesos de participación en algunos municipios, en los que ha pesado la fuerza de la dirigencia para fomentar los grupos colectivos de trabajo.

Se afirma que “el logro de un Estado con mayor capacidad de acción unitaria y capacidad de regulación societal en las nuevas condiciones requiere un perfeccionamiento institucional de los sistemas de representación política y social, orientado a incrementar la incidencia de la representación en los sistemas de toma de decisión y la responsabilidad de los actores políticos y sociales en las tareas globales. De otra manera, rasgos seculares del Estado latinoamericano, tales como su patrimonialismo, clientelismo y corporativismo pueden inclusive acentuarse con el cambio de perfil estatal en la economía y en la sociedad. O sea que se impone un doble proceso de recreación institucional y de eliminación —de aquellos aparatos para funciones agotadas o imposibles de reproducir—...”<sup>14</sup> Esto permite entender que los procesos de organización social y vinculación al aparato gubernamental están en el centro del cambio respecto de las formas de gobernar.

Estas ideas postulan la obligación de orientar la actuación de un Estado autolimitado hacia opciones realistas cuya capacidad fundamental sea la comprensión de los intereses de grupo, de las organizaciones y de los distintos organismos sociales, para dar salida a una imperiosa necesidad de diálogo, concertación y manejo de procesos de inducción, y cambiar así el estilo de trabajo gubernamental. Desafortunadamente, en la mayor parte de los gobiernos no existen dependencias con tales objetivos. En el caso de México, lo normal es considerar un diseño general de las políticas y dejar lo específico para las burocracias y otros niveles de decisión gubernamental, lo cual ocasiona problemas de filtros, interpretación y acomodos diversos en el entramado

<sup>11</sup> N. Cunill, *op. cit.*

<sup>12</sup> Esta visión está tomada de la tesis doctoral de Carlos Salinas de Gortari, quien demuestra que la participación en el ámbito rural es amplia y que el apoyo al sistema y la participación estarían vinculadas. Cfr. C. Salinas de Gortari, *Producción y participación política en el campo*, México, UNAM, 1980.

<sup>13</sup> C. Salinas, *op. cit.*

<sup>14</sup> Calderón y Dos Santos, “Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre”, conclusiones del proyecto PNUD/UNESCO/CLACSO, citado en Nuria Cunill, *op. cit.*



burocrático. En el Programa Nacional de Solidaridad se ha intentado corregir estos errores.

Es importante observar que el Estado puede tener varias respuestas a la participación: 1) suprimir todos los intentos de participación de la comunidad (modalidad antiparticipativa); 2) promover ampliamente la participación (modalidad participativa) y buscar la movilización de toda la comunidad para el desarrollo social; 3) utilizar la participación con motivos posteriores y manipular programas para su propio fin (modalidad manipuladora), y 4) el Estado puede tener una política vagamente formulada o medianamente ejecutada de participación de la comunidad (modalidad incremental).<sup>15</sup> En México, si bien existe un sistema de “planeación democrática” en el que se exige la consulta popular para el diseño de los planes, cuando esto ocurre se orienta al diseño de políticas generales más que a las específicas, y se olvida que es ahí donde tienen lugar la mayor parte de los problemas y desviaciones, lo cual beneficia a algunos y, en ciertos casos, perjudica a otros. La ausencia de diálogo con el público o con los beneficiarios potenciales es, en este punto, casi total.

La enorme movilización lograda por un programa como el de Solidaridad demuestra varias cosas. Una de ellas, el peso señalado de la forma de relación sociedad-gobierno, es capaz de ampliar los beneficios, tanto económicos como políticos y sociales; pero también demuestra que las comunidades han ganado ciertos espacios de participación y de toma de decisión que han fortalecido su capacidad de gestión social.

Por consiguiente, es necesario poner en práctica una forma de trabajo con el gobierno y la sociedad civil vinculados, en un constante diálogo y con instituciones adecuadas para fomentarlo y permitir a cada una de las instancias cumplir su función y generar, de manera conjunta, un desarrollo más justo y equilibrado. Está clara nuestra posición de buscar la conjunción de esfuerzos y unir sociedad civil y gobierno, aunque dicha postura haya recibido algunas críticas. En efecto, algunos creen que las poblaciones comunitarias locales lograrán avanzar más si están separadas del patrocinio gubernamental, y que incluso muchos de los avances logrados en las comunidades mediante la participación se han debido a la existencia de organizaciones cooperativas tradicionales como son el *tequio* en Oaxaca y la *faena* en Veracruz, por citar sólo algunas. Este punto deberá ser analizado para dejar en claro las ventajas reales de participación por parte de los gobiernos en estos procesos.

<sup>15</sup> Cfr. James Midgley *et al.*, *Community Participation, Social Development and the State*, Londres, Methuen, 1986.

### ***Participación social sin intervención gubernamental***

... (existe) una nueva articulación de la sociedad civil con organismos amplios y diversos en busca de una mayor participación en la toma de decisiones...

Hugo Esteve

Existe una gran valoración de la llamada participación espontánea como fortalecedora de la comunidad y promotora del auténtico desarrollo. Hay quienes aceptan ayuda sólo de organizaciones no gubernamentales, sobre todo por ser grandes defensoras de los intereses de los pobres. En muchas ocasiones se considera que la intervención del Estado en los procesos de participación sofoca las respuestas auténticas de la comunidad y derrota los ideales de la participación genuina del pueblo en el desarrollo social.<sup>16</sup> Esta visión ha llevado a ciertos analistas a estar en contra de la noción de intervención estatal en los programas de participación de la comunidad.

Resulta conveniente estudiar la visión antiestatista, cuyo recelo guarda elementos de anarquía y populismo y exige también analizar otras opciones. Debemos reconocer procesos populares de participación espontánea donde la población se organiza por sí misma, sin incluir agente externo alguno, y que se conoce como participación auténtica. Aun cuando la participación espontánea sea deseable, conlleva varias dificultades, ya que no toma en cuenta los recursos externos, cuya necesidad puede ser imperiosa. Si la comunidad toma la iniciativa para sus programas de desarrollo requerirá de algunos fondos del exterior.

Un estudio en Sierra Leona demostró que aunque muchas comunidades habían organizado sus propios proyectos de desarrollo, también hicieron el mayor uso posible de la asistencia pública y de otro tipo. Ello comprobó la necesidad de recursos, sobre todo financieros, para procesos de desarrollo comunitario.

Desde esta perspectiva, una opción para los procesos de participación hacia el desarrollo corresponde a las organizaciones no gubernamentales (ONG). En el marco de la crisis sufrida por América Latina han ido surgiendo en la región gran cantidad de instituciones denominadas genéricamente ONG. Según una recopilación realizada por la Inter-American Foundation, a fines de 1990 existían cerca de once mil ONG en América Latina.<sup>17</sup> Este conjunto es muy heterogéneo, y muchas de ellas han apoyado procesos de desarrollo comunitario.

Se señalan como ventajas de las ONG, su flexibilidad de operación y agilidad de gestión, la facilidad para crear procesos de autogestión comunitaria, su promoción de la innovación, su progresismo al identificarse con los oprimidos y trabajar por su liberación y la capacidad de movilizar recursos. Sin embargo, aun cuando se reconozca la importancia de las ONG en la promoción de la participación comunitaria, no puede decirse que estén libres de fallas.

<sup>16</sup> Midgley, *op. cit.*

<sup>17</sup> IAF, *A Guide to NGO Directories*, Virginia, 1990.

Las ONG también suelen tener problemas burocráticos, sobre todo las más grandes, y aunque se han caracterizado por su ductilidad, algunas se han anquilosado, principalmente cuando han mantenido la misma dirigencia. También puede señalarse que existen ONG cuyos puntos de vista son poco progresistas e incluso, paternalistas. También puede cuestionarse la excesiva confianza en estas organizaciones, lo cual impediría, en cierta medida, el logro de los ideales de participación comunitaria.

Además, las ONG tienen recursos limitados, y uno de sus inconvenientes es la incapacidad del sector voluntario para redistribuirlos. Un problema mayor corresponde a la exigencia de ciertas ONG de imponer sus puntos de vista.

Nuestra premisa sería considerar a la comunidad como elemento sustantivo, responsable de su desarrollo y con necesidad de apoyos de diferente tipo. Por consiguiente, las localidades habrán de aprovechar los recursos de distintos organismos, entre ellos los del Estado. Pero los recursos del gobierno deben asegurarse sin caer en una pugna por el control, antes bien, es menester considerar las acciones y proyectos como un esfuerzo común donde ciertamente será importante la concertación y negociación, no sólo con organismos gubernamentales, sino también con grupos como las ONG. Esto implica capacidad política de los grupos sociales y de la sociedad civil en su conjunto, lo cual refuerza la necesidad de grupos articulados, de identidad local y de mecanismos internos de concertación y negociación capaces de crear un solo frente o grupo que modere, genere, maneje y tenga los medios para controlar y determinar las políticas y procesos de desarrollo comunes en la localidad, donde el gobierno es parte fundamental.

El principio de participación propuesto se basa en la enorme posibilidad de la armonización, definida ésta en términos de cooperación y consenso, más que en el conflicto y la confrontación. Mediante estrategias basadas en órganos consultivos, procedimientos de consulta, procesos de concertación y mecanismos de negociación, pueden favorecerse ampliamente los niveles de bienestar social en las comunidades.

### ***Propensión a participar***

We must learn to distinguish between activities that provide at least a reasonable modicum of opportunity to serve the commons and those that provide all too facile a way to discharge our obligation to the commons.

Amitai Etzioni

Según se ha señalado, es menester la existencia de una serie de condiciones para favorecer la participación, aunque ésta última sea escasa en ciertos proyectos. Mancur Olsen demuestra que un grupo desorganizado de personas con un interés común, consciente de él y con los medios para realizarlo, no hará nada, en general, para promoverlo. La comunidad de intereses, aun cuando sea evidente para todos, no es

suficiente para provocar la acción en beneficio de la mayoría. La “lógica de la acción colectiva y la lógica de la acción individual no son una misma cosa”.<sup>18</sup>

En un estudio reciente, y aún sin concluir, sobre la prestación de servicios públicos en los municipios se observó que no había otra alternativa que la directa, es decir, que existía sólo la modalidad de prestación del servicio por parte del gobierno municipal. Del total de la muestra, más de 90% de los municipios tenían dicha preferencia,<sup>19</sup> con lo que percibimos un cierto centralismo en las actividades de los gobiernos municipales. Por la tendencia a “devolver” a la ciudadanía muchas actividades, los procesos y modalidades de participación se revelan como fundamentales.

Quedó clara, además, la ausencia de modalidades participativas para satisfacer dichos servicios. Sólo en un caso se encontró una gran movilización de la población, aunque se admitió la necesidad de ampliar los mecanismos de participación ciudadana. En uno de los municipios estudiados se reconoció como problema principal el comportamiento de la gente, esto es, la falta de apoyo e, incluso, la existencia de conductas negativas que no favorecían la buena prestación de algún servicio. El ejemplo más típico es el de la basura, en el que la ciudadanía podría participar tanto en los sistemas de acopio, como en el manejo y aprovechamiento de la misma.

Esto llama la atención cuando se reconoce un gran potencial en la gente, con posibilidades de generar respuestas innovadoras venidas de la sociedad o de grupos sociales importantes. Por consiguiente, reforzamos la idea de considerar una participación conjunta entre sociedad y gobierno, donde se requiere de conciencia y voluntad política de los gobiernos. En un estudio sobre la importancia de la participación ciudadana en la prestación de los servicios, 90% de los entrevistados manifestó que sí era importante; de igual manera se les preguntó si estarían dispuestos a pagar por algunos servicios, como el de limpia, y la respuesta fue afirmativa en 82% de los casos. Destaca en este estudio el señalamiento del estrato más bajo de la encuesta con 89% dispuesto a pagar, frente a un estrato medio con 67% de respuestas afirmativas en este sentido.<sup>20</sup>

Es evidente que la disposición a colaborar es variada y está condicionada por elementos muy distintos, entre ellos el tipo de servicio, lo apremiante de la necesidad, las experiencias pasadas en la prestación —tanto locales, como algunas otras conocidas—, entre otros puntos. Sin embargo, las experiencias de participación en la prestación de servicios han sido más afortunadas, y un caso ilustrativo puede ser el propio Programa Nacional de Solidaridad. De ahí el reto de lograr procesos de organización social, de recoger formas de agrupación y participación novedosos, y de lograr un amplio consenso de colaboración donde la intervención de la sociedad sea más costumbre que exigencia. Esto permitirá mejorar en muchos asuntos de la vida social.

<sup>18</sup> Raymond Boudon, *Effets pervers et ordre social*, Francia, PUF, 1977.

<sup>19</sup> José Mejía Lira (coord.), *La prestación de servicios públicos municipales*, informe preliminar, México, CIDE, 1992.

<sup>20</sup> Cfr. *Estudio de opinión de León, Gto.*, México, CIDE, agosto de 1992 (mimeografiado).

Existen diversas modalidades de participación ciudadana: la legal o formal, la espontánea, o bien, la organizada. La primera se refiere a los derechos de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes y a participar junto con ellos en la toma de decisiones. En México, por ejemplo, se exige que los planes sean realizados mediante la consulta popular con miras a reconocer las demandas y aspiraciones de los ciudadanos. La participación espontánea corresponde a la iniciativa de la comunidad o a uno de sus grupos para resolver un problema, ya sea por sí mismos o mediante la propuesta al ayuntamiento de medidas encaminadas a ello. Esta participación es más común en situaciones de urgencia. Por último, la participación organizada es aquella promovida por algún mecanismo o institución, como son las asociaciones de colonos, clubes de servicios, partidos políticos, comités de manzana, juntas de vecinos, consejos de colaboración y el propio gobierno municipal, con el objeto de realizar obras y acciones de beneficio mutuo.

En los municipios existen varios mecanismos para favorecer la cooperación, como son los comités de manzana, las asociaciones de colonos, las juntas de vecinos y los consejos de colaboración municipal.

La institucionalización de los procesos de participación requiere ser mejorada. Hasta ahora, el dispositivo mayormente utilizado en los municipios es el Consejo de Colaboración Ciudadana o Consejo de Colaboración Vecinal, que corresponde a los organismos auxiliares de las autoridades municipales. La mayoría de las veces se les concibe para la gestoría y promoción de obras y servicios municipales, así como de actividades recreativas, culturales y cívicas. El manual de administración municipal INAP-Banobras señala que los consejos de colaboración municipal son órganos de participación que se integran con los presidentes de las juntas de vecinos de cada colonia, pueblo o localidad, y sus funciones son:

- a) Colaborar con el ayuntamiento para la mejor administración y prestación de los servicios públicos.
- b) Proponer al presidente municipal proyectos de leyes y reglamentos y opinar sobre los ya existentes.
- c) Opinar sobre estudios de planeación del desarrollo urbano.
- d) Coordinar los trabajos de la junta de vecinos.
- e) Recibir las demandas y necesidades de la comunidad planteadas por la junta de vecinos y canalizarlas al ayuntamiento para su gestión.
- f) Informar periódicamente a la comunidad del municipio sobre los resultados de su trabajo.<sup>21</sup>

De acuerdo con A. Massolo, la práctica de participación que resulta de estos consejos “se reduce casi exclusivamente a la aportación de dinero o mano de obra gratuita para introducir infraestructura de servicios (especialmente agua y drenaje), construir algunos equipamientos (escuelas, centros de salud) y obras de mejoramiento urbano (banquetas, guarniciones, pavimentación de calles)...”<sup>22</sup>

<sup>21</sup> INAP/Banobras, *Manual de administración municipal*, México, 1987.

<sup>22</sup> Alejandra Massolo, “Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana”, en Martha

Debemos admitir la existencia de procesos de participación ciudadana en los municipios, así como la de ciertos canales y mecanismos para su realización; sin embargo, aportar jornadas de trabajo, cooperar económicamente o con materiales, o formar parte de algún organismo auxiliar, no necesariamente es participar, ni implica el ejercicio de ciudadanía. Se necesita conciencia de los derechos y reclamos ciudadanos, eliminar clientelismos y trabajar pluralmente, no sólo propiciando soluciones inmediatas, sino con una óptica de mejoramiento colectivo, en la influencia a los gobiernos y a otras instancias institucionales.

En la perspectiva de favorecer la propensión a participar se hace necesario no sólo la existencia de instrumentos e instituciones que la favorezcan, sino también de procesos flexibles que permitan el acomodo de diversas circunstancias y contextos del colectivo social. Por consiguiente, será de indudable valor el realizar análisis y evaluaciones de la participación.

Un punto fundamental de la evaluación consistiría en el examen de las causas que favorecen o inhiben la participación, y también de los resultados, la pertinencia de las acciones llevadas a cabo y los efectos colaterales, entre otros. En este sentido, una propuesta interesante es la desarrollada para la Organización Mundial de la Salud y la Unicef mediante un estudio de casos prácticos, con el cual se pudo identificar los factores que influyen en la participación.<sup>23</sup> Se analizaron cinco temas: las necesidades, el liderazgo, la organización, la movilización de recursos y la gestión.

Respecto a las *necesidades*, debemos cuestionarnos acerca de quién las determinó (profesionales, miembros de la comunidad, ambos); cómo se identificaron; si en el análisis hubo intervención, y si se fortaleció la evaluación con la diversidad de miembros.

En cuanto al *liderazgo*, hay que preguntarse si los líderes representan a pequeños grupos o a una gran diversidad de intereses socioeconómicos, si hay paternalismo o dictadura, si el líder responde a las necesidades de los pobres y si las decisiones del líder benefician a la mayoría, a una minoría selecta o únicamente a los pobres.

En relación a la *organización*, cabe preguntarse si es nueva o si ya existía, si es flexible y capaz de responder a la evolución de las circunstancias, si ha habido cambios y quienes son los beneficiarios de éstos.

Para analizar la *movilización de recursos* se requiere claridad en las aportaciones. A. Massolo señala las dificultades para el cálculo de las aportaciones por contribuyente y del beneficio derivado para el mismo,<sup>24</sup> línea de trabajo que deberá desarrollarse para el mejoramiento de los sistemas participativos. De igual forma debe determinarse si se han asignado recursos que, en otras circunstancias, habría cubierto el gobierno. Finalmente, debe señalarse a quién benefician las movilizaciones y la asignación de recursos.

Scheingart y Luciano d'Andrea, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México, 1991.

<sup>23</sup> Wolfgang Bichmann, Susan B. Rifkin y Mathura Shrestha, "Cómo medir la participación de la comunidad", *Foro Mundial de Salud*, vol. 10, 1989.

<sup>24</sup> A. Massolo, *op. cit.*

Por último, la *gestión* requiere determinar si las responsabilidades recaen en profesionales o en miembros de la comunidad, si existe o no colaboración de estos últimos, si se han modificado las estructuras decisorias en favor de determinados grupos e identificarlos. También se debe analizar si se han ampliado las estructuras organizativas a fin de acrecentar los grupos de gestión. Muchas de las propuestas de planeación comunitaria parten del requisito de la amplia participación de diversos grupos, del manejo y negociación de los intereses de cada uno y de la existencia de procesos de negociación y concertación.<sup>25</sup>

Todos estos puntos permitirían comprender el proceso de participación y, sobre todo, su dinámica, pues el centro del análisis corresponde al cambio y no a la determinación del nivel de participación en sí. Después de todo, hemos de admitir procesos participativos variados en una misma comunidad, cuya explicación se deriva de varios factores (sea un fuerte liderazgo, un sistema de organización preexistente, etcétera).

### ***El municipio, los servicios públicos y la participación ciudadana***

Sigue siendo un hecho que el producto de las decisiones públicas está mucho menos relacionado con la solución de un problema que lo que nos gustaría suponer a la mayoría de nosotros.

Roberto P. Guimaraes

El municipio implica el espacio en el que se desenvuelve la comunidad básica, y corresponde al ámbito en el que la sociedad se interrelaciona de una manera más inmediata. Es ahí donde surgen y se detectan sus necesidades y demandas en lo cotidiano.

Se infiere de manera natural que el municipio es un espacio que puede y debe ser su propio promotor de desarrollo, donde el ayuntamiento cumplirá el papel de coordinador para integrar los distintos esfuerzos y establecer una dirección hacia el logro de objetivos que permitan no sólo un crecimiento económico, sino un desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. El papel primordial del ayuntamiento será generar políticas acordes a las demandas y necesidades, para constituirse en una articulación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil. La gama de requerimientos es muy amplia, y abarca cuestiones muy diversas.

En el municipio, los diversos partícipes que se articulan en torno a las necesidades y demandas pueden ser desde grupos de opinión, hasta el propio ayuntamiento. En el ámbito municipal surgen conflictos que se problematizan socialmente debido a elementos incidentes de diversos tipos: sociopolíticos, socioeconómicos, administrativos, normativos, culturales, de interacción entre los gobiernos, etc. Referido sólo a la generación de políticas de desarrollo, en términos de prestación de servicios, debe

<sup>25</sup> Reinhard Goethert y Nabeel Hamdi, *La microplanificación. Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad*, Washington, IDE/Banco Mundial, 1992.

sustentarse necesariamente en las características específicas confluyentes en la dinámica municipal. Por ende, es imperativo considerar los principales elementos determinantes de las formas de prestación de los servicios, de la capacidad de los ayuntamientos para responder a las demandas sociales de mayores satisfactores públicos y, paralelamente, de la gestión administrativa y organizativa del municipio.

Gran parte de las posibilidades de mejorar los servicios públicos se ha derivado de la incorporación de organismos sociales en su prestación, no sólo bajo procesos de privatización, sino de toma de conciencia y generación espontánea de la sociedad en su conjunto para dar respuesta a los requerimientos más urgentes.

Si bien es altamente valorada la participación ciudadana en la prestación de los servicios o en la determinación de políticas de bienestar, el gran reto consiste en recuperar procesos espontáneos y, sobre todo, en inducir procesos de participación. En ocasiones, la propia gente no ve razón alguna para participar. Muchas personas no están seguras de que la participación pueda resultarles útil.<sup>26</sup> Un ejemplo de ello son los agricultores que tienen un caudal de conocimientos prácticos relativo a los métodos agrícolas y que sienten que es muy poco lo que podrían aprender de los trabajadores gubernamentales por extensión, y en especial de los recién contratados, con poca o nula experiencia práctica. De igual manera, hay desconocimiento por parte de los organismos sociales de ciertos apoyos y de modalidades de servicios brindados por los gobiernos. Así, la participación se encuentra restringida por falta de información. El problema mayor es no contar con sistemas administrativos centrados en la gente.

En nuestro estudio sobre la prestación de los servicios públicos en los municipios, según se ha mencionado, se observó una falta de alternativas, es decir, sólo existía la prestación del servicio por parte del gobierno municipal. La encuesta mencionada muestra la propensión a participar, sin que con ello se quiera inferir en forma directa la idea de una participación masiva en los servicios. Sin embargo, es importante encontrar una alta propensión a participar, misma que requiere de un gobierno democrático y transparente para concretarse.

No obstante, las experiencias de participación en la prestación de servicios han sido más afortunadas, y un caso ilustrativo puede ser el mismo Pronasol. Esto se refuerza cuando se observa que en todos los casos estudiados se tenía clara la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios, aunque se reconocía la existencia de un conjunto de limitantes que impedía satisfacer todas las necesidades. Las restricciones reconocidas no sólo se refieren a los recursos financieros, sino a la capacidad humana y a fallas atribuibles al personal existente en los diferentes municipios.

De ahí el reto de lograr procesos de organización social, de recoger modos de organización y participación novedosos, y de lograr un amplio sentido de colaboración donde la participación social sea más costumbre que exigencia. Esto podrá, en alguna medida, permitir mejoras en muchos aspectos de la vida social. Los efectos provocados

<sup>26</sup> Acerca de este punto véanse los estudios de Olson y Boudon, entre otros. Cfr. M. Olson, *La lógica de la acción colectiva*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; R. Boudon, *op. cit.*



por la participación social en las actividades públicas son de enorme envergadura; implican, en el fondo, una nueva forma de interrelación de las estructuras de gobierno con los gobernados.

La participación exige como principio lógico la reconstrucción funcional de papeles y atribuciones en la praxis local. Para el gobierno local y su administración representa un ensanchamiento de los espacios de actuación, ya que incorpora elementos de carácter sociopolítico, y se apropia del liderazgo político al comportarse como organismo dirigente y coordinador de los esfuerzos comunitarios.

La vinculación de la comunidad al aparato gubernamental no se dirige única y exclusivamente a la toma de decisiones, ya que al trastocar la mera formalidad jurídica, se incorpora a la puesta en marcha de soluciones concretas a necesidades específicas. Creemos que éste será, precisamente, el reto de la administración municipal en décadas futuras: la integración de la sociedad al quehacer público; la búsqueda de formas innovadoras de corresponsabilizar a la población en la generación, formulación y realización de sus propios satisfactores. Éstos pueden oscilar entre la simple y llana consulta pública y la autogestión social.

La participación pasa a ser un elemento *sine qua non* para el logro de los propósitos fundamentales de las administraciones municipales, por su repercusión en la disminución de la resistencia al cambio, en la suma de esfuerzos y recursos, en el enriquecimiento de tareas y logros, en el desarrollo individual, en el desarrollo colectivo y en la conformación de un sistema integrado.

En uno de los municipios estudiados, y donde mejor pudieron percibirse los avances y un adecuado funcionamiento, el gobierno municipal estableció diversas instancias para la participación de los individuos o grupos que lo conformaban. Ahí se buscó modificar el "carácter del colectivo" (gobierno) para determinar el tipo de participación individual.

Este esfuerzo influyó en el cambio de las condiciones que, de una u otra manera, afectaban a los sujetos participantes. Ciertamente la eliminación de conflictos y la variedad de percepciones sobre las modalidades de actuación no pueden ser eliminadas, pero el espíritu de equipo bajo el cual se trabajó y la identificación de un sentido de actuación común permitieron, en gran medida, encontrar puntos de confluencia y de desempeño favorables al fin último del gobierno municipal: servir a la comunidad y conjuntarse con la sociedad para resolver sus problemas comunes.<sup>27</sup>

Parte del éxito radicó en la generación de una dinámica sociedad-gobierno basada en principios de acuerdo-concertación y, sobre todo, en que se fincó en las respuestas generadas en los diferentes grupos, aunque acordes a las políticas y acciones gubernamentales predefinidas entre todo el conjunto de funcionarios municipales. En la experiencia mencionada se determinó que desde cualquier perspectiva —oferta política, expectativa o reclamo social, filosofía organizacional— la necesidad de participación ciudadana estaba fuera de discusión. Sin embargo, para hacerla realidad se debió

<sup>27</sup> Cfr. Rodolfo García del Castillo y José Mejía Lira, "El desarrollo organizacional en la administración municipal. El caso de León", en José Mejía Lira, *Problemática municipal*, México, UIA/Plaza y Valdés (en prensa).

*Cuadro 3*  
Sistemas de interrelación con la ciudadanía

- \* Audiencias públicas institucionalizadas
- \* Foros de información (planes, resultados, etc.)
- \* Comunicación social institucional
- \* Reuniones periódicas con organismos intermedios
- \* Encuestas y foros de retroinformación
- \* Reuniones periódicas con comités de colonos
- \* Reuniones periódicas con delegados municipales
- \* Reuniones de secretarios de comités y directores de áreas
- \* Programa de visita a las comunidades rurales, colonos y escuelas

FUENTE: Carlos Medina, Javier Cordero y Carlos Gadsen, "La oposición en un gobierno municipal en México".

partir de una primera reflexión: participación ciudadana, ¿en qué puntos?, ¿cómo llevarla a cabo?

Se establecieron varios mecanismos para dar cauce a la participación. En el cuadro 3 se muestran algunas estrategias (las más importantes) desarrolladas en el municipio mencionado para fomentar y facilitar la participación ciudadana. Tales estrategias permitieron llegar a experiencias concretas, las cuales se enlistan en el cuadro 4.

Los grupos que intervinieron fueron muy variados, desde delegados municipales hasta empresarios o sindicatos, y también grupos de colonos, consejos cívicos, profesionistas, "chavos banda" y hasta los mismos ciudadanos en forma individual. Esta participación implicó un gran esfuerzo por acercarse a ciertos grupos, pero también para lograr la creación de otros, dentro de la sociedad civil. Aquí adquiere preponderancia la elaboración de manuales de organización ciudadana y la existencia de una dirección de vinculación social. En este caso se crearon ambos instrumentos.<sup>28</sup>

Es evidente que estos procesos no son los únicos viables, pero sí demuestran la posibilidad de darle un giro a las formas de gobierno municipal. Es menester entender que se gobierna para el pueblo y, además, con el pueblo. Y si todavía hay quienes no han logrado comprender el significado de lo primero, más alejados están aún muchos gobiernos de lo segundo.

Un caso muy ilustrativo de las potencialidades ofrecidas en procesos de participación social corresponde al desarrollo logrado en el proyecto rural para mujeres en Tempoal, Ver., en el que se registró la espontaneidad como respuesta de las mujeres al problema de la pobreza extrema.<sup>29</sup>

El proyecto de Tempoal constituyó, entre 1984 y 1987, una de las asesorías del Proyecto de Capacitación y Organización para el Desarrollo Rural, resultado de un acuerdo conjunto entre el gobierno de México y la FAO. El primer esfuerzo fue lograr

<sup>28</sup> R. García del Castillo y J. Mejía, *op. cit.*

<sup>29</sup> Klaus Bethke M., *Desarrollo rural con y para mujeres. El caso de Tempoal, Ver.*, México, Unifem.

*Cuadro 4*  
Estrategias de participación ciudadana

---

- 1) Inclusión de oportunidades de participación ciudadana en los planes de trabajo municipales
  - 2) Información y difusión sobre los temas o puntos sobre los cuales se desea participación
  - 3) Campañas de promoción y fomento
  - 4) Adecuación de sistemas o procedimientos para permitir la participación
  - 5) Búsqueda del intercambio de experiencias en "casos-éxito"
  - 6) Acercamiento a los individuos o grupos de participación potencial
  - 7) Educación y capacitación en la organización para la participación
  - 8) Orientación y toma de conciencia de funcionarios y mandos intermedios acerca de la importancia de la participación ciudadana
- 

FUENTE: Carlos Medina, Javier Cordero y Carlos Gadsen, "La oposición en un gobierno municipal en México".

la organización de las mujeres, para lo cual fueron apoyadas por un técnico de la ONU. Una vez en marcha el proyecto, la Secretaría de Agricultura otorgó asistencia financiera y el Programa Nacional para la Mujer proporcionó apoyo técnico y financiero puntual a ciertos proyectos pequeños.

La parte medular del plan se centró en procesos de autodiagnóstico y su primer propósito fue el fortalecimiento de su organización como mecanismo para la resolución de problemas. El análisis de la realidad logró poner en evidencia la imposibilidad de tener sus propios proyectos productivos, lo que ellas llamaron "sus grandes sueños", sin antes dejar de lado su función laboral. Así pues, reconocieron una necesidad: el molino de nixtamal de motor eléctrico, como forma de obtener tiempo libre. A partir de ese momento iniciaron una serie de actividades emanadas del grupo organizado de mujeres y lograron beneficios, como la creación de granjas, cultivos, etc.; no sin ocultar problemas de toda índole, entre ellos los relacionados con los maridos. Sin embargo, hubo avances significativos.

Lo importante de esta experiencia no es la vinculación con otras instituciones o con el gobierno, sino su práctica democrática, ya que las decisiones resultaban del consenso o de la opinión mayoritaria, sin injerencia externa de otros agentes o grupos. Además, tuvieron capacidad autogestiva, es decir, una capacidad para acumular y negociar con el mundo externo en condiciones de igualdad. Otro rasgo muy significativo corresponde al grado de descentralización interna en cuanto a autoridad y responsabilidad. Esto generó procesos de cooperación y de buena voluntad, más que de apatía, conflicto y resistencia al trabajo colectivo. Creemos que todo proceso de participación requiere respetar la autogestión de cada grupo y, si deseamos una vinculación gobierno-sociedad, ésta requiere una consideración en dicho sentido.

### **Comentarios finales**

Los casos descritos señalan la importancia de los procesos de participación, sus características de aglutinación volitiva y sus principios democráticos de organización y decisión, además de la necesidad de otorgar facilidades a tales procesos y dar apoyos en diferentes vertientes, pero siempre con respeto a grupos y organizaciones.

Es vital considerar a la participación como un fenómeno de gran potencial y con requerimientos específicos para su realización. No obstante, hay que ser cuidadosos y no otorgarle un peso mayor al real, así como estar alertas del manejo político y hasta mítico que puede dársele.

Para una participación social se debe partir de los derechos de los ciudadanos, de la valoración de las formas de organización y del reconocimiento de conflictos, puntos de conjunción, en donde se hace necesaria la negociación. Además, hay que recordar que la participación no se genera de manera automática sino que requiere de condiciones diversas, como son el interés en el o los problemas, elementos solidarios, conciencia para facilitar el avance por medio del esfuerzo conjunto, cauces institucionales, oportunidades de participación, información y transparencia en la actuación, entre otros puntos ya señalados.

La búsqueda de mejores sistemas de actuación social para el desarrollo debe reconocer el enorme potencial existente en la conjunción de esfuerzos por parte del gobierno y de la sociedad civil. Los distintos grupos comunitarios habrán de cohesionarse y proyectar algunos objetivos para favorecer procesos de desarrollo. Los gobiernos buscarán cambios significativos en sus modalidades de actuación, y reconocerán como prioritaria la organización y vinculación hacia y para los grupos sociales.

Esto implica detectar los elementos que imposibilitan la actuación social, que van de la desinformación al desinterés por diversas causas. El gran reto consiste en tener mecanismos de comunicación con los actores sociales, con una cultura orientada a la correcta decodificación de los mensajes en ambos sentidos; el contar con interlocutores representativos y capaces de manejar y conducir a sus grupos hacia perspectivas benéficas para ellos y satisfactorias para la sociedad, en donde el diálogo sea parte central de su participación. Creemos que siempre será posible encontrar puntos de acuerdo o concertación para brindarle a la sociedad un proceso de desarrollo centrado en las personas y en el que el conflicto se diluya en el diálogo y la negociación.

Para la existencia de estos puntos de confluencia es menester satisfacer los requisitos señalados de transparencia de gobierno, lo cual implica procesos electorales limpios, participativos y con juegos políticos donde la sociedad pueda ser tenida en cuenta y pueda intervenir abiertamente mediante diversas modalidades. De igual forma, para su realización, es esencial que existan facilidades de participación e instituciones que la permitan.

Finalmente, la voluntad política y el interés por trabajar con la sociedad y a través de la misma será el punto nodal para la realización de un proceso donde los grupos sociales localicen los puntos de confluencia y participen bajo sistemas basados en la

colaboración y la solidaridad, y donde el papel principal del gobierno será el manejo de conflictos y la articulación de procesos.

Postulamos, a manera de hipótesis, que el éxito de una administración municipal es directamente proporcional al desarrollo de sus mecanismos de interacción con la sociedad. Para ello es menester fortalecer las instituciones de relación social existentes, devolver la confianza a la ciudadanía, generar procesos mediante los cuales la comunidad tome conciencia de las carencias y la necesidad de su atención en forma colectiva, luchar por mayores recursos estableciendo formas adecuadas para su asignación y manejo, contar con sistemas de decisión colectivos y altamente participativos, modificar y vencer las insuficiencias estructurales de su organización para lograr, sobre todo, guías de actuación y la creación de diversos grupos corporativos de la sociedad, sin que en ello intervenga la manipulación o a la creación de grupos sólo de membrete o con una vinculación partidaria. Esta tarea no es fácil, y esperamos poder contribuir a ella con nuestros estudios.

Más que una participación orientada sólo a obtener recursos, como mano de obra o de tipo económico, podríamos desear la creación del espíritu colectivo. Todo parece apuntar al impulso de una participación no necesariamente basada en la acción estatal, lo cual no niega la necesidad de canales institucionales que la favorezcan, pero debe existir "un espacio clave a la 'inacción estatal' a fin de viabilizar el ejercicio de la autogestión social en los campos que la sociedad civil decida retener para sí".<sup>30</sup>

Es indudable que los procesos de participación llevarán a una nueva interrelación sociedad-Estado, donde el ciudadano demandará espacio de participación pero exigirá condiciones institucionales para comprometerse a ello. Por su parte, los gobiernos deberán de favorecer la participación, creando cauces institucionales a la misma, además de intervenir directamente en dicha participación.

### Referencias bibliográficas

- Ariño Ortiz, Gaspar, "Una reforma pendiente: participación", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 44, núm. 3, 1978.
- Art. 115, Boletín de Centros de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., México, núms. 1 y 2, febrero y abril de 1993.
- "Así lo hicimos", *El Nacional*, México, 1993.
- Barrera Zapata, Rolando, "La participación social en el desarrollo municipal", en E. Sandoval, R. Gómez Collado y J. Gómez Tagle (coord.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, 1993.
- Bichmann, Wolfgang, Susan B. Rifkin y Mathura Shrestha, "Cómo medir la participación de la comunidad", *Foro Mundial de Salud*, vol. 10, 1989.
- Blanco, Carlos, *Políticas públicas y reforma del Estado*, Caracas, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1989.
- Bombarolo, Félix et al., *El rol de las organizaciones no gubernamentales en la reducción de*

<sup>30</sup> N. Cunill, *op. cit.*

- la pobreza. *Lecciones de América Latina y el Caribe*, Washington, Instituto de Desarrollo Económico/Banco Mundial, 1992.
- Borja, J., T. Valdéz, H. Pozo y E. Morales, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, ICI/FLACSO/CLACSO, 1987.
- Boron, Atilio A., "Democracia y reforma social en América Latina: reflexiones a propósito de la experiencia europea", *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*, Eural/Grupo Editorial Latinoamericano, 1986.
- Boudon, Raymond, *Effets pervers et ordre social*, Francia, Presses Universitaires de France, 1977.
- Burbano Pabon, Gerardo Edmundo, "Bases para un sistema de planificación con participación comunitaria", *Administración y Desarrollo*, ESAP, núm. 30, junio de 1992.
- Cabrero, E. y J. Mejía, *Marco teórico metodológico para el estudio de la política de descentralización*, México, CIDE, 1992.
- CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, 1991.
- , *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992.
- Cernea, Michael, *Organizaciones no gubernamentales y desarrollo local*, Washington, Banco Mundial, 1989.
- Coulomb, René, "La participación popular en la provisión de los servicios urbanos. ¿Estrategias de sobrevivencia o prácticas autogestionarias?", en Martha Scheingart y Luciano d'Andrea, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México, 1991.
- ⇒ Cunill, Nuria, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD, 1991.
- ⇒ Esteve Díaz, Hugo, *Los movimientos sociales urbanos*, México, IPE, 1992.
- Etzioni, Amitai, *The Spirit of Community*, Nueva York, Crow Publishers Inc., 1993.
- García del Castillo, Rodolfo y José Mejía Lira, "El desarrollo organizacional en la administración municipal. El caso de León", en José Mejía, *La problemática municipal*, UIA/Plaza y Valdés (en prensa).
- Goethert, Reinhard y Nabeel Hamdi, *La microplanificación. Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad*, Washington, IDE/Banco Mundial, 1992.
- González Navarro, Manuel, "Un esquema para la investigación psicosocial: la participación y la propaganda", *Ensayos de psicología política en México*, México, UAM-I, 1991.
- Guimaraes, Roberto P., "Desarrollo con equidad: ¿un nuevo cuento de hadas para los años 90s?", *Revista Interamericana de Planificación*, Antigua, vol. 23, núm. 90, abril-junio de 1990.
- Handy, Charles, *La edad de la insensatez*, México, Limusa/Noriega Editores, 1993.
- Hernández Millán, Abelardo, "Democratización del municipio en el siglo XXI", en E. Sandoval, R. Gómez Collado y J. Gómez Tagle (coord.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, 1993.
- Hernández Torres, Misael, "Experiencias relevantes en la prestación de servicios públicos: el caso del servicio de limpia en Morelia, Mich.", México, CIDE, 1992 (mimeografiado).
- Hernández Torres, Misael y José Mejía Lira, *Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento*, México, CIDE, 1992.
- Indetec, *Sistemas de obras por cooperación*, México, 1982.
- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar el Estado? Mas allá de ritos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

- INAP/Banobras, *Manual de Administración Municipal*, México, 1987.
- ↳ Martínez Assad, C. y Alicia Ziccardi, *Política y gestión municipal*, México, UNAM, 1990.
- Martínez Paz, Rodolfo, "La participación en el proceso de gestión y producción del habitat", *Administración Pública y Sociedad*, Córdoba, Argentina, Universidad Nacional de Córdoba, año II, núm. 3, julio de 1989.
- ↳ Massolo, Alejandra, "Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México, 1991.
- McLaughlin, Curtis P., "Productividad y eficacia en el gobierno", *Decisión, responsabilidad y control*, Bilbao, Desclée de Brouwer, s.f.
- Medina Giopp, Alejandro, "Ecos del liberalismo social", *El Nacional*, Sección Política, México, 13 de agosto de 1992.
- Medina Giopp, Alejandro y José Mejía Lira, *Sistemas administrativos de control*, México, CIDE, 1992.
- Medina P., Carlos, Javier Cordero y Carlos Gadsen, *La oposición en un gobierno municipal en México*, León, s.f.
- Mejía Lira, José, *Notas para el estudio de la administración municipal*, México, CIDE, 1990.
- , "Propuestas para el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales", en E. Sandoval, R. Gómez Collado y J. Gómez Tagle (coords.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, 1993.
- Mejía Lira, José, Hugo Pérez González y Juan Carlos López Fernández, *Análisis político municipal. El caso de Palenque*, México, CIDE, 1992 (mimeografiado).
- Midgley, James et al., *Community Participation, Social Development and the State*, Londres, Methuen, 1986.
- , *La política social, el Estado y la participación de la comunidad*, s.f. (mimeografiado).
- ↳ Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.
- , *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, 1982.
- Padua, Jorge et al., *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, 1988.
- ↳ Pereyra, Carlos, *Sociedad civil y poder político en México*, México, Cal y Arena, 1990.
- Racelis, Marcy, *Movilizando a la población para el desarrollo social*, 1992 (mimeografiado).
- Salazar Medina, Julián y Gustavo E. Emmerich, "Ensayo de geografía electoral del Estado de México", en Gustavo E. Emmerich (coord.), *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México*, México, UAEM, 1993.
- Salguero, Alberto A. y Gustavo Zilocchi, "Participación Social y Política de Vivienda", *Administración Pública y Sociedad*, Córdoba, Argentina, Universidad Nacional de Córdoba, año II, núm. 3, julio de 1989.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Producción y participación política en el campo*, México, UNAM, 1980.
- Souza, Celina María de, "Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento", *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, vol. 26, julio-septiembre de 1992.
- Touraine, Alain, *El regreso del actor*, Argentina, Eudeba, 1987.