

La incorporación gradual de la participación ciudadana en el proceso de planeación¹

MARÍA LUISA GARCÍA BÁTIZ

Introducción

La idea de la planeación participativa (PP) como el instrumento público que posibilita el acercamiento entre el Estado, los empresarios y la sociedad civil, con el propósito de apoyar y mejorar la elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones, es vista por muchos gobiernos actuales como la piedra angular de la democratización del quehacer gubernamental en las tareas de planeación.

Se ha venido escribiendo mucho acerca del análisis de los asuntos de la participación ciudadana en el contexto de la democratización de las sociedades modernas, explorando asuntos como *por qué* y *cómo* se da la participación de los grupos minoritarios o activistas. Sin embargo, se ha dicho poco acerca del *por qué* y el *cómo* de la incorporación de la participación ciudadana en los procesos de planeación y cuáles son los problemas que obstaculizan el desempeño de estas estrategias.

Si entendemos por participación ciudadana la distribución del poder entre los grupos de población o los ciudadanos que tradicionalmente habían sido excluidos de los procesos políticos y económicos (Arnstein, 1996),

entonces la planeación participativa puede ser entendida como el instrumento público a través del cual se busca descentralizar y democratizar la toma de decisiones, de tal forma que también se puede convertir o se convierte en el instrumento con el que los grupos excluidos participan en la reforma social, permitiéndoles participar de los beneficios de la acumulación social.

Sin embargo, el camino que hay que recorrer para consolidar a la PP como un instrumento para lo antes señalado no está limpio ni es fácil de recorrer. Muy frecuentemente se piensa que el proceso de aceptación y consolidación de la PP como un nuevo paradigma de planificación caminará solo y que la transferencia de conocimientos y entendimiento, la aceptación de metodologías por parte de las agencias públicas, y sobre todo el compromiso de éstas por el desarrollo posterior de los procesos participativos, son un efecto natural de los proyectos participativos y del avance de la democracia.

En contra de los lineamientos establecidos, la mayoría de las agencias públicas y su personal desarrollan propuestas o procesos de PP con una orientación diametralmente

opuesta a la requerida para lograr la participación, la pertenencia y el compromiso de asumir las actitudes adecuadas que implica la concepción de programas a largo plazo, y no un interés concentrado en proyectos de corto plazo o de cumplimiento laboral.

Lo anterior ha provocado que los resultados de las experiencias observables sean confusos; sin embargo, como se busca ilustrar en este trabajo, hacer una tipología de la graduación de la participación ciudadana o de los esquemas participativos que las diferentes agencias pueden aplicar nos ayuda a leer sus resultados.

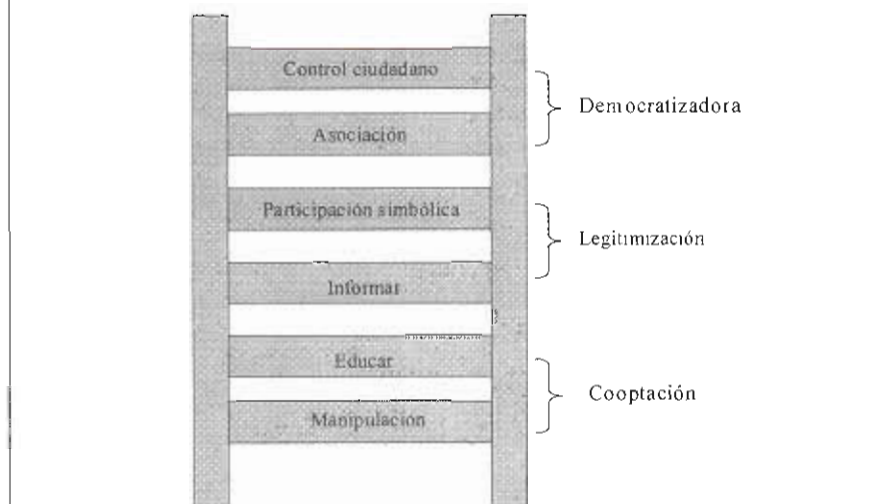
Tipos de participación

Como propone Arnstein (1996), para ilustrar los propósitos de las estrategias de PP podemos usar como símil una escalera (véase figura 1),² en la que cada escalón corresponde a la extensión del poder que los promotores de las propuestas participativas buscan darles a los grupos de población participantes.

El escalón más bajo corresponde a la no participación y se le denomina nivel de "Cooptación", que sustituye a los procesos de PP genuinos. Su

La autora es profesora-investigadora del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

La incorporación gradual de participación ciudadana en la planeación



objetivo real es controlar el proceso manipulando la participación de la gente. Esto permite a los promotores, como diría un activista, "vacunar" la participación, es decir, "quedar curados de espantos" y sin intenciones de volver a participar. Bajo esta estrategia los grupos participantes genuinamente constituidos entienden que no hay lugar para sus opiniones y propuestas, lo que da cabida a la formación de públicos vendidos a la agencia o a los grupos de promotores.

El escalón que sigue representa a la participación simbólica y se denomina nivel de "legitimización". Este tipo de estrategia permite a los ciudadanos estar informados y ser consultados, pero no tienen voto. Es decir, no saben si sus opiniones serán consideradas ni tienen el poder para hacer que los tomen en cuenta. En este nivel la gente cae en un estado de apatía y los promotores no le dan seguimiento. Esta estrategia asegura a los promotores mantener el *statu quo*.

El escalón más alto representa la participación genuina con poder ciudadano, es el denominado nivel "democratizador". Aquí los ciudadanos pueden participar como socios, negocian ampliamente y eligen, es decir, las agencias públicas delegan poder y control de proyectos a los ciudadanos.

La práctica de la planeación participativa para la construcción de consensos. Dos casos mexicanos³

La selección de las técnicas de planeación participativa es determinada por factores como el tiempo y los recursos disponibles para llevar a cabo el proceso, los objetivos del plan y la experiencia de los promotores, de los facilitadores (son quienes dirigen los talleres o trabajos participativos) y de la comunidad en este tipo de procesos.

La experiencia en dos proyectos de planeación y participación ciudadana llevados a cabo en el occidente

de México en los últimos años ilustra los problemas de incluir la participación ciudadana en la formulación de planes y el diseño de políticas. El primero de ellos se refiere al ejercicio de planeación regional que se ha llevado a cabo en el estado de Jalisco en los últimos años y que ha tenido un desarrollo muy discontinuo debido a desacuerdos en el gobierno estatal que han impedido usar en forma apropiada los mecanismos de participación ciudadana.

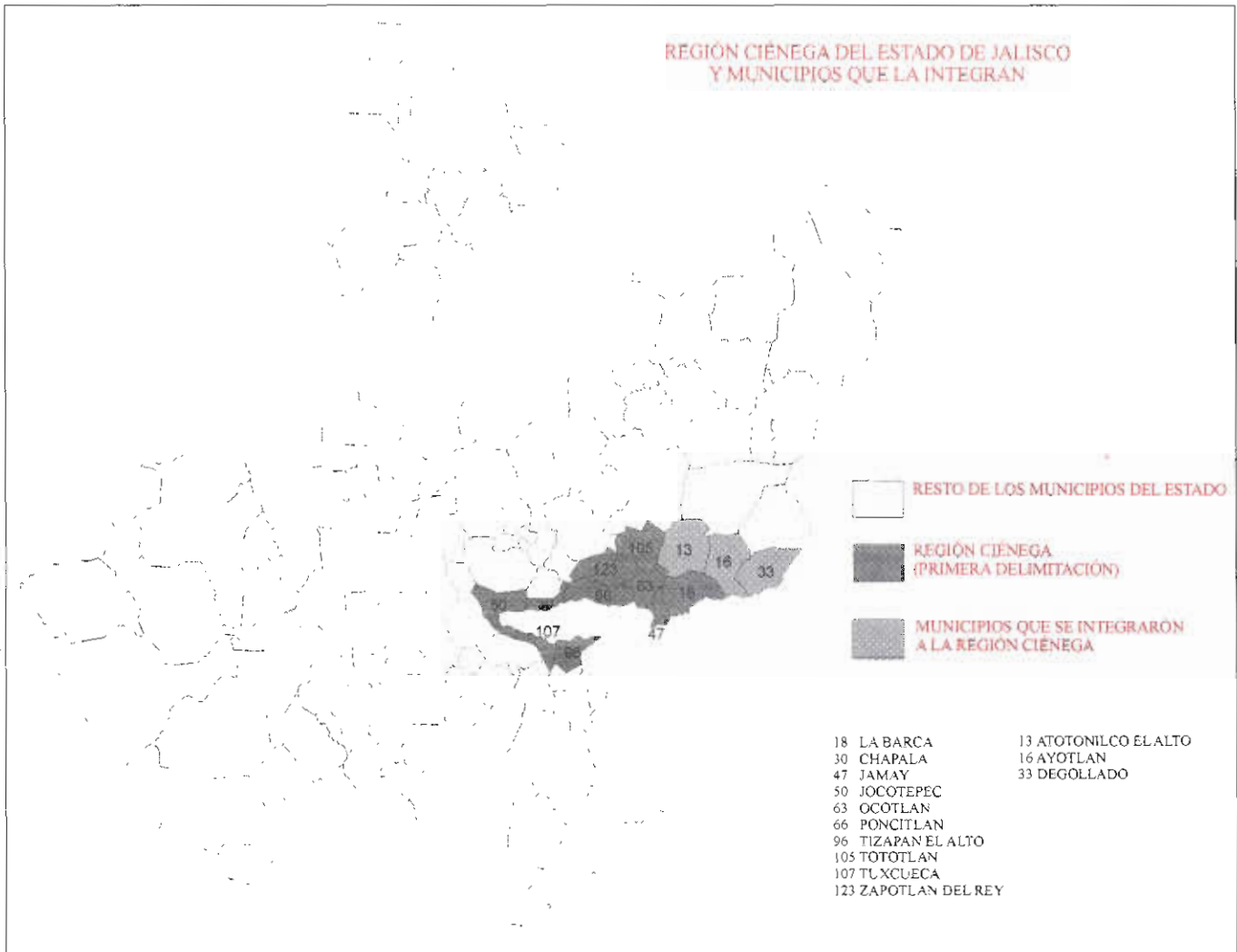
El segundo proyecto es el ejercicio de planeación participativa en la definición de los "Lineamientos estratégicos para el desarrollo hidrológico de las regiones hidrológicas pertenecientes a la Región VIII, Lerma-Santiago-Pacífico", el cual ha tenido un desarrollo importante debido a la presión que el Banco Mundial ha ejercido como agencia donadora.

Primer caso: planeación regional en Jalisco

El plan de desarrollo integral de la Región Ciénega forma parte de los esfuerzos de planeación regional que ha realizado el gobierno de Jalisco en el sexenio 1995-2001. En la elaboración del plan se propuso el uso de técnicas de participación ciudadana y de construcción de consensos que no se habían aplicado antes en este tipo de tareas.

En el inicio de las actividades se había delimitado la región, que estaba compuesta por los municipios de La Barca, Chapala, Jamay, Jocotepec, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto, Tototlán, Tuxcueca y Zapotlán del Rey (véase mapa).

Puesto que además de los planes regionales se tenía contemplado hacer planes municipales, desde un prin-



cipio se estableció que el objetivo del plan era identificar problemas que demandaran una acción regional y que implicara la cooperación intermunicipal en la solución de los mismos. La agencia responsable de la realización del plan era la Secretaría de Desarrollo Urbano, pero el trabajo debía ser avalado y organizado por el Consejo de Planeación del Estado de Jalisco (Coplade).

El esquema de planeación participativa que se trató de instrumentar en la Región Ciénega incluyó la aplicación de entrevistas entre expertos y líderes políticos y económicos de

la región, lo que permitió hacer un análisis de la problemática regional. Dada la problemática detectada, se llegó a la conclusión de que en el contexto de la región era más conveniente llevar a cabo tres talleres de evaluación participativa, en los que se llegaría a acuerdos sobre los problemas de la región, se identificarían alternativas y se evaluarían las distintas opciones para determinar prioridades y áreas de cooperación interinstitucional e intermunicipal. En la primera reunión se invitó a participar a personas de diversos orígenes, entre las que se encontraban las que habían

sido entrevistadas: presidentes municipales y líderes empresariales, así como aquellas personas identificadas como líderes naturales en la región de acuerdo con los hallazgos de una encuesta de percepción aplicada a la comunidad.

Algunos logros de la aplicación del enfoque participativo fueron: 1) que se identificaron no sólo los problemas de desarrollo de la región, sino las dificultades de tipo institucional, cultural y político que existirían para llevar a cabo ejercicios de planeación regional que fueran algo más que la simple agregación de planes de trabajo municipal; 2) la identi-

cación de graves conflictos que impiden lograr la cooperación municipal, basados en la desconfianza y la competencia intermunicipal por recursos y logros, y 3) la estrategia de invitar a la reunión en un lugar neutral y de acotar la participación de las agencias del gobierno responsables del proceso para que aparecieran como simples participantes en la reunión que estimuló la participación abierta.

Sin embargo, la experiencia mostró una deficiencia importante en el proceso. El problema más serio fue que el enfoque de planeación participativa con participantes preseleccionados fue interrumpido después del primer taller y se intentó centralizar el desarrollo del proceso de planeación.

Por fallas estructurales en la construcción o definición de las regiones, el Coplade y el gobierno del estado se vieron presionados para que se reformulara la regionalización; así, a la Región Ciénega se le sumaron tres municipios: Ayotlán, Atotonilco el Alto y Degollado; además, el gobierno cambió la estrategia del enfoque

participativo y se embarcó en la aplicación de un sistema de planeación participativa masivo. En el nuevo enfoque se hacían reuniones multitudinarias (400 personas o más) en las que se pretendía llevar a la discusión ciudadana un plan para el desarrollo de la región.

Algunas conclusiones del primer caso

De la experiencia anterior se desprende que la estrategia impulsada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural (Sedeur) y el Coplade respondía al nivel de "Cooptación". Ante la interrupción del proceso los participantes no tuvieron nada que decir, y mucho menos que hacer. Las agencias no tenían un compromiso real con el proceso y el fin de éste se definió con una toma de decisiones vertical. No existió el respeto a los participantes, a quienes ni siquiera se les informó que el proceso se detenía.

La desconfianza que al inicio del proceso externaron algunos de los

participantes en él acerca de las intenciones reales de la agencia de tomar en cuenta sus opiniones e incorporarlos al proceso, así como la reticencia de los presidentes municipales a participar en esquemas de cooperación intermunicipales e interinstitucionales, quedó al final reforzada por los hechos. Es decir, una vez más se vacunó la participación.

Además, la sustitución del esquema de participación mediante la selección de representantes de grupos de interés regionales por el enfoque masivo mostró el desconocimiento que los promotores del gobierno estatal tenían acerca de las metodologías y técnicas participativas. Es decir, su falta de experiencia y de los conocimientos necesarios para desarrollar procesos de pp.

El proyecto "Lineamientos estratégicos para el desarrollo hidráulico de las regiones hidrológicas pertenecientes a la Región VIII, Lerma-Santiago-Pacífico" es parte de los esfuerzos que la Comisión Nacional del Agua (CNA) realiza a partir de 1998 para una adecuada planeación del recurso agua. En la elaboración del proyecto el Banco Mundial (BM) desempeñó el papel de institución donadora y, por lo tanto, también participa como asesor y supervisor. El enfoque propuesto por el BM fue el de planeación participativa, lo que obligó a la empresa consultora, contratada por la CNA, a incluir en su propuesta un esquema de planeación participativa y a contratar un equipo de trabajo con conocimiento y experiencia en este tipo de metodologías.



El objetivo era construir y consensar, con los usuarios del recurso agua, los lineamientos para el desarrollo hidráulico de la región.

Por cuestiones de tiempo y de la complejidad del proceso, se puso un esquema de actividades en diversos pasos que incluía: aplicación de entrevistas de élite y la aplicación del método de bola de nieve para identificar a los involucrados, poniendo especial atención en asuntos relacionados con la posibilidad de participación de los actores importantes; elaboración del diagnóstico participativo de los problemas en el uso y manejo del agua; elaboración y evaluación de alternativas de solución, y construcción y consenso de los lineamientos de política para el desarrollo hidráulico de la región.

Tomando en cuenta los objetivos del proyecto, el tamaño de la región (más de 300 municipios de nueve estados) y la subdivisión de ésta en tres subregiones (Lerma-Santiago-Pa-

cífico), se llegó a la conclusión de que en este contexto era conveniente llevar a cabo tres reuniones de trabajo en cada subregión.

Algunos logros importantes de la aplicación de este esquema fueron:

1) No sólo se identificaron los problemas técnicos, sino también aquellos que tienen que ver con la gestión del recurso, resultado de dificultades de tipo institucional, cultural y político para lograr una administración integral del recurso agua.

2) Se identificaron áreas o temas con potencial conflictivo, como el del establecimiento de un sistema tarifario regional y la reorganización administrativa para reasignar volúmenes de agua.

3) Se estimuló la participación de los involucrados, lo que se reflejó en el aumento de la asistencia a las reuniones conforme fue avanzando el proceso.

Sin embargo, la experiencia mostró deficiencias importantes en el

proceso. El más serio problema en la aplicación del enfoque participativo tuvo que ver con la participación de la agencia promotora (CNA). El hecho de ser un proyecto con una metodología impuesta por un organismo donador (BM) puso de manifiesto diversos problemas que muestran lo difícil que resulta lograr beneficios duraderos, como dar pasos concretos para garantizar los cambios institucionales necesarios.

En el desarrollo del enfoque participativo quedó claro que la intervención activa de la agencia promotora es un proceso que requiere un cambio de perspectiva encaminado a:

1) Desarrollar una toma de decisiones y de aplicación del poder descentralizada apoyada en la flexibilización de los procedimientos burocráticos, en vez de un ejercicio autoritario, vertical y jerárquico.

2) Un cambio de actitud que elimine la mayor preocupación por la apariencia y los requisitos políticos

Factores externos que limitan el desarrollo de esquemas de planeación participativa (PP)

Cultura de participación

Los ciudadanos tienden a interesarse sólo en las manifestaciones muy locales de los problemas.

Entre los participantes del público persiste la idea de que finalmente la responsabilidad de resolver el problema es del gobierno.

Quienes asisten a las reuniones carecen de autoridad para tomar decisiones.

Un alto porcentaje de los invitados no asiste a las reuniones de trabajo.

Muy pocos participantes cuentan con la información o la experiencia necesaria para emitir una opinión calificada sobre la naturaleza de los problemas ambientales.

La ciudadanía no participa mientras considere que el problema no le afecta o le afectará en el futuro.

Contexto institucional

Las reuniones de trabajo terminan por convertirse en sesiones de recriminación entre los participantes.

Los participantes del público desconfían de que las agencias del gobierno tomen en cuenta sus opiniones.

Las reuniones de trabajo terminan por convertirse en sesiones de recriminación entre los participantes.

Contexto político

Los funcionarios del gobierno no están convencidos de la utilidad de la planeación participativa, pero se ven forzados a aplicar este enfoque.

El uso de los enfoques participativos es impuesto por organismos internacionales, al condicionar el otorgamiento de fondos o financiamientos.

que por el contenido cualitativo —la preocupación incontrolable por la crítica y la permanencia de prácticas corruptas—.

3) Un cambio real de enfoque que elimine enfrentamientos selectivos usualmente con la gente contratada y que cambie la idea de que el objetivo de la planeación participativa no es únicamente mejorar en forma sustancial los diagnósticos técnicos desde una perspectiva cuantitativa.

Algunas conclusiones del segundo caso

El desarrollo del proceso mostró que la CNA, ante la imposición de una metodología participativa, optó por

mantener una participación tipo “legitimadora” del proceso. Su objetivo más importante fue terminar el proceso y cumplir con los “requisitos” que le pedía el Banco Mundial.

En esta experiencia los participantes fueron informados acerca de la nueva regionalización que la CNA había hecho para dirigir sus esfuerzos de planeación; sin embargo, lo que los usuarios (ciudadanos) opinaran sobre esto no tenía importancia. Así, los usuarios de Querétaro y del Estado de México nunca asistieron a las reuniones ya que estaban convencidos de que no debían pertenecer a la región Lerma, lo que fue calificado por la agencia como apatía respecto a la participación.

Por otro lado, los usuarios que participaron en el proceso fueron escuchados y se les dio la oportunidad de discutir los asuntos relacionados con el uso y manejo del recurso agua. Es decir, fueron consultados para consensar los lineamientos de política, pero se esperaba de ellos una participación “tranquila”, es decir, sin autoorganización.

También quedó claro que el poder de decisión lo tenía la CNA, lo que significó que los promotores se sentían con la libertad de cambiar algunos de los resultados de los talleres, pues consideraban que éstos eran muy pobres y que la gente no tenía la capacidad de dar una opinión calificada.

Factores externos que limitan el desarrollo de esquemas de planeación participativa (PP)

Capacidad técnica

La información proporcionada por las agencias de gobierno no es completa.

Los representantes de agencias de gobierno no tienen la experiencia suficiente para facilitar la participación. Existen dificultades para incorporar los resultados de la participación en los planes y programas de trabajo. El tiempo destinado a las reuniones de trabajo es insuficiente para tratar los temas de la agenda con la profundidad necesaria.

La dinámica de las reuniones de trabajo inhibe la participación de los asistentes.

Las reuniones de trabajo generalmente concluyen sin que quede claro cuál fue el avance ni cuál es la agenda futura.

Las reuniones de trabajo se llevan a cabo en espacios inapropiados.

Durante las sesiones de trabajo algunos de los participantes tiende a monopolizar la palabra y, por lo tanto, influyen más que los otros en el rumbo que toma el proceso.

Hay una selección inadecuada de invitados.

Orientación del proceso

No se tiene una lectura de quiénes son los grupos de interés antes de iniciar el proceso de planeación participativa.

Existen grupos de la sociedad que generalmente no están representados en el proceso de planeación. La agencia de gobierno trata de controlar el desarrollo de las reuniones de trabajo.

Pocos sectores de la sociedad se enteran de los trabajos y de la afectación que pueden tener éstos en su vida debido a mecanismos de difusión inadecuados.

No se define claramente cuál es el alcance que tendrá la participación en el proceso de planeación ambiental.

Compromiso con el proceso

El abuso de tecnicismos inhibe la participación en y durante las reuniones de trabajo.

Los funcionarios de gobierno tienden a asumir una actitud defensiva en las reuniones de trabajo. El seguimiento que se da en los acuerdos y avances logrados es inapropiado.

Las reuniones de trabajo no son planeadas con la anticipación necesaria.

No se retoman experiencias en el proceso de participación.

Cuando en los talleres los participantes identificaron su relación con la agencia como un problema importante, los funcionarios asumieron una actitud defensiva y acusatoria. En este sentido, la CNA siempre "queteaba" con la idea de controlar las reuniones. Mucho de esto era alimentado por el hecho de que los funcionarios de la agencia no estaban convencidos de la utilidad de la PP.

Comentarios finales

Aunque la escalera de la participación es un esquema simplificado, nos ayuda a ilustrar el punto de que en realidad existe una graduación significativa de la incorporación de la participación ciudadana en los procesos de planeación. Además nos ayuda a entender y dar una mejor lectura descriptiva de los resultados confusos o encontrados como una mezcla de esquemas desarrollados por las agencias públicas y sus funcionarios.

La ilustración de algunas experiencias nuestras en el occidente de México nos permite identificar los alcances y limitaciones de la visión de la escalera de la participación como marco de análisis. El enfoque de la incorporación gradual de la participación ciudadana debe ser complementado con un análisis más amplio que reconozca que muchos de los obstáculos a la instrumentación de procesos participativos con participación significativa y productiva de funcionarios públicos, encargados de promover los procesos, son inherentes a la cultura y a las características de las organizaciones e instituciones predominantes.

De tal forma que transitar hacia una planeación participativa no es una tarea fácil que ocurrirá de inme-

diato, y mucho menos se puede pensar que sea una cuestión evolutiva. A pesar de la apertura, diversos factores siguen siendo un obstáculo para la planeación participativa, entre los que podemos destacar los siguientes.⁴

Por un lado encontramos factores ajenos a la agencia que promueve una estrategia de PP, es decir, factores contextuales,⁵ ya mencionados en forma general, que nos dicen en qué ambiente (contexto) se está desarrollando el proyecto o proceso. Los factores externos más comunes a la agencia promotora de un esquema participativo para la planeación, en términos generales, son:

1) Cultura de la participación, lo que se refiere a quiénes y cómo están dispuestos a participar. Lo anterior se ve influido por la existencia o no de ventanas de participación, la existencia de movimientos sociales y la formación, el desarrollo y la permanencia de organizaciones no gubernamentales o asociaciones civiles. Asimismo, tiene que ver con la calidad del debate público. En otras palabras, nos referimos a la información y experiencia con que cuentan los involucrados en un asunto.

2) Contexto institucional. Son las reglas del juego que predominan en

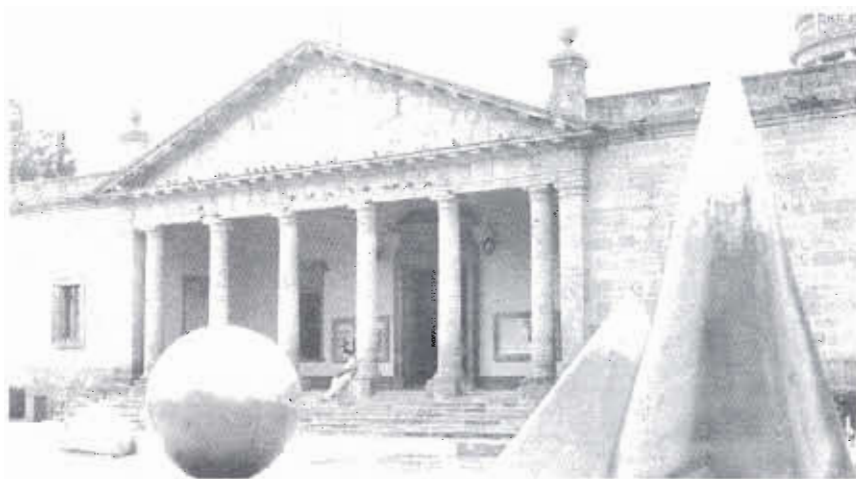
las relaciones entre la agencia y los ciudadanos.

3) Contexto político. Tiene que ver con la posibilidad de que los procesos de PP sean impuestos, lo que está muy relacionado con la competencia política, es decir, la existencia de una oposición política fuerte y alternantes que obliga en alguna medida a legitimar la toma de decisiones, o bien con el condicionamiento de fondos internacionales al uso de esquemas participativos.

Por otro lado, encontramos los factores que son internos de la agencia, los que se refieren a las características de la agencia que promueve la estrategia. En el cuadro anterior podemos observar a detalle estos factores. En términos amplios, los factores internos más comunes son:

1) Capacidad técnica. Son los conocimientos y el manejo de métodos y técnicas participativas por parte de los promotores del proceso (encargados), y la experiencia en cuanto a la promoción de procesos anteriores. Esto está muy ligado a la improvisación de los procesos.

2) Orientación del proceso. Este factor tiene que ver con el tipo de participación ciudadana que se promueve.



3) Compromiso con el proceso. Nos referimos a las actitudes de los miembros de la agencia ante la estrategia participativa y el compromiso que, como personas importantes en el proceso, adquieren con relación al desempeño de la estrategia.

Notas

- ¹ El presente trabajo es parte del proyecto de investigación "La planeación participativa. Un proceso de incorporación gradual de la participación ciudadana", financiado por la Universidad de Guadalajara.
- ² La escalera presentada en este trabajo está inspirada en el trabajo de Arnstein (1969), pero no es igual. Esta escalera está construida pensando en la experiencia mexicana que de alguna manera es analizada más adelante.
- ³ Este apartado se realizó con base en mi documento "Making proposals for community development. Ways of

stimulating citizen participation", en prensa.

- ⁴ El análisis de obstáculos se realiza con base en la experiencia obtenida mediante la participación en el diseño de diferentes procesos de planeación participativa, facilitadora de talleres de evaluación participativa para la planeación, instructora de talleres-cursos sobre técnicas participativas en los que se maneja el tema de "los problemas de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas" y profesora responsable del módulo "La planeación participativa local" en el diplomado Diseño de Políticas Públicas del Programa de Estudios para la Descentralización del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.
- ⁵ La tipología de los factores que influyen en el desempeño de las estrategias de incorporación de la participación ciudadana en el diseño de política o en los procesos de planeación es preliminar.

Biografía

- Arnstein, Sherry, "A ladder of citizen participation", en Richard LeGates y Frederic Stout, *The city reader*, Routledge y Taylor & Francis Group, Nueva York y Londres, 1996.
- Comisión Nacional del Agua, *Reporte técnico. Lineamientos estratégicos para el desarrollo hidráulico de las regiones hidrológicas pertenecientes a la región administrativa VIII Lerma-Santiago-Pacífico*, Guadalajara, 1999.
- García, María Luisa, "Making proposals for community development. Ways of stimulating citizen participation", en prensa.
- World Bank, *The World Bank annual report 1992*, Washington, 1992.
- , *The World Bank participation sourcebook*, Washington, 1996.
- Wright R., Albert, "Participation, ownership, and sustainable development", en Merilee Grindle, *Getting good government. Capacity building in the public sector of developing countries*, Harvard Institute for International Development, 1997.