

Educación para la participación ciudadana en el espacio local: Una experiencia en Michoacán

María Arcelia Gonzáles Butrón

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO (UMSNH) / EQUIPO MUJERES EN ACCIÓN SOLIDARIA (EMAS) / MÉXICO
gbutron6@yahoo.com.mx



Foto: ESV

Introducción

Para la gran mayoría de las ciudadanas y ciudadanos de nuestros países latinoamericanos el proceso de toma de decisiones en la política tiene su propia lógica y se desarrolla al margen de sus necesidades y anhelos democráticos. En ese mismo sentido, el sistema de partidos pareciera estar orientado exclusivamente al sostén de una clase política al interior de la cual se mueven intereses, alianzas, encuentros y desencuentros, que si bien afectan a la población se desenvuelven en

una especie de “caja negra” cuyo funcionamiento nos es, la mayor parte de las veces, completamente ajeno.

México es un país con una muy pobre cultura democrática. Vivimos casi todo el siglo XX bajo condiciones de dictadura (primero la de Porfirio Díaz, después la del Partido Revolucionario Institucional). El año 2000 abrió paso a una competencia encarnizada entre partidos políticos y a una alternancia que dista mucho de ser una democra-

cia real, en la que la población tenga parte en la toma de decisiones.

En este contexto, en el que pareciera urgir una resignificación de la participación ciudadana, el espacio local se perfila como un ámbito en el que la participación directa de la ciudadanía en la planeación y ejercicio del gobierno se hace posible.

En las líneas que siguen se describe una experiencia de planeación para el desarrollo en un municipio del estado de Michoacán, México, en el que se logró una amplia participación ciudadana y la confluencia de esfuerzos gubernamentales y de instituciones académicas y civiles (la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga” de la Universidad Michoacana, el Centro Michoacano de Investigación y Formación “Vasco de Quiroga” –CEMIF– y el Equipo Mujeres en Acción Solidaria –EMAS–).

Actividades

La experiencia que aquí nos ocupa tuvo como antecedente el trabajo realizado por la organización civil EMAS, dedicada al desarrollo comunitario a través de actividades de educación en salud, agricultura orgánica y derechos humanos, principalmente con mujeres, en tres localidades del municipio de Panindícuaro desde 1998 a la fecha. Este pequeño municipio cuenta con 22 localidades rurales que se dedican principalmente a actividades agropecuarias. Buena parte de la población masculina (a partir de los 14 años), y un porcentaje creciente de la femenina emigra a los Estados Unidos, ya sea estacionalmente o de manera definitiva. Las actividades realizadas se detallan a continuación:

Consulta ciudadana

Una de las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008 era promover la participación ciudadana “como eje transversal de las políticas gubernamentales”, lo cual sirvió como marco para lograr los acuerdos sociedad civil-gobierno que dieron paso al proceso de planeación con participación de la ciudadanía en el municipio de Panindícuaro. A partir de

febrero de 2005, una vez que las autoridades municipales electas en noviembre anterior asumieron sus cargos, se inició un proceso de consulta ciudadana en las 22 localidades del municipio.

Para ello, promotoras y promotores de la localidad y estudiantes de la Universidad fueron capacitados en una metodología de “autodiagnóstico participativo” que permitió recoger, mediante la realización de 21 talleres (uno por localidad) y una encuesta a diversos sectores de la cabecera municipal, las necesidades y expectativas de todos los grupos de la población. Dicha metodología fue construida sobre una propuesta diseñada en Honduras por Mario Ardón, como resultado de su experiencia en la promoción de proyectos de agricultura sustentable, y había sido empleada y enriquecida por EMAS a lo largo de varios años, especialmente en lo que se refiere a la incorporación de la perspectiva de género, la visibilización de las mujeres y la incorporación de un enfoque de sustentabilidad.

Los talleres contemplaban dos momentos: en el primero se organizaban grupos separados de hombres, mujeres, jóvenes y niños en los que se presentaban los problemas y las necesidades de cada sector, y en un segundo momento se reunían todos para poner en común las conclusiones de cada grupo y jerarquizar.

Cada taller de autodiagnóstico funcionó como un espacio educativo en el cual la población identificó y analizó sus problemas y sus necesidades y fue capaz de “cruzar” criterios de jerarquía y viabilidad para plantear sus propuestas y facilitar las negociaciones con las autoridades comunitarias y municipales. Las agendas comunitarias resultantes de los Talleres de Autodiagnóstico son herramientas que posibilitaron a la población dar seguimiento al cumplimiento del plan comunitario, municipal y, de algún modo estatal y así, evaluar cotidianamente el ejercicio de gobierno.

Elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Panindícuaro 2005-2007

Además de las agendas comunitarias el diagnóstico del municipio se complementó con información acerca de aspectos históricos, sociales, culturales, políticos, económicos y medioambienta-

les basado en datos documentales y estadísticos de diversas fuentes. La integración de lo que se llamó el *diagnóstico sistémico local* tomó en cuenta variables e indicadores propuestos por Iván Silva del Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social. Con todos esos insumos, entre mayo y junio de 2005 las autoridades municipales elaboraron el plan de desarrollo para el trienio, asesorados por el CEMIF “Vasco de Quiroga”, EMAS y la Facultad de Economía de la UMSNH.

Monitoreo ciudadano

Desde 2003 el gobierno de Michoacán, a través del Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) promovió en su estructura la constitución de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), instancias integradas por representantes de la ciudadanía y el gobierno para

asegurar la participación ciudadana en la planeación, seguimiento y evaluación de la función de gobierno, pero para 2005 éstos no habían sido instalados en la mayoría de los municipios. El proceso seguido en Panindícuaro permitió hacer uso cabal de esta herramienta: el COPLADEMUN se instaló con representantes de las autoridades municipales y comunales, así como con personas de la sociedad civil, y la primera decisión que se tomó al interior fue llevar a cabo una capacitación de todas y todos sus integrantes, misma que estuvo a cargo de EMAS y la Facultad de Economía de la UMSNH.

Un primer programa de capacitación desarrollado durante el segundo semestre de 2005, después de ser aprobado el plan por el Congreso del Estado, comprendió la revisión y análisis de lo que implicaba constituir el COPLADEMUN y su reglamentación. También se incluyeron temas como: participación ciudadana en la gestión pú-



blica, democracia participativa e incluyente, desarrollo comunitario, liderazgo para el servicio público y equidad de género.

Dado que la mayoría de integrantes nunca antes habían tenido un cargo de esta responsabilidad e incluso nunca habían conducido una reunión, se llevaron a cabo cuatro talleres de capacitación para la instancia de coordinación del COPLADEMUN, integrada por la coordinadora general y los responsables de las coordinaciones y secretarías de las comisiones de trabajo. Los talleres tuvieron como objetivo principal fortalecer la preparación de cada integrante de esas instancias para la conducción y el seguimiento de todas las actividades del Plan de Desarrollo Municipal. De esta manera no sólo se familiarizaron con sus funciones, tareas y responsabilidades, sino que también se contribuyó a superar los temores y debilidades que expresaron, tratando de “atenderlos” para su superación, de manera personal y colectiva, de forma respetuosa y solidaria.

Hasta agosto de 2007 se habían realizado nueve asambleas generales del COPLADEMUN con una asistencia promedio de 35 representantes de la ciudadanía —consejeras y consejeros— y autoridades del Ayuntamiento del Municipio. También se realizan 2 reuniones por semestre de cada Comisión de Trabajo para dar un seguimiento más especializado a las seis líneas estratégicas que integran el Plan de Desarrollo. Éstas son:

- Comisión 1: Desarrollo económico y social
- Comisión 2: Urbanismo, medio ambiente, seguridad y cultura
- Comisión 3: Modernización de la administración pública municipal y participación ciudadana

Cabe destacar que los asuntos económicos y los sociales, que tradicionalmente se abordan en espacios distintos, subordinando lo social a lo económico, en el caso del COPLADEMUN de Panindícuaro se trabajan juntos, de manera que las decisiones económicas se toman a partir de las necesidades sociales. De hecho, la propia Secretaría de Planeación en Michoacán planifica lo social y lo económico por separado. Esta subversión, en toda la extensión de la palabra, remite a un modelo de desarrollo en donde

la persona está en el centro, y no el mercado, como en el modelo neoliberal.

Cada Comisión está integrada por consejeras y consejeros de la ciudadanía nombrados en una asamblea general. En las comisiones participan 9 mujeres y 16 hombres. Dos comisiones están presididas por mujeres. Cada comisión tiene la facultad de citar al funcionario municipal encargado del programa que se esté evaluando.

Cabe mencionar que quien ha fungido como coordinadora general de ese comité es una mujer de la sociedad civil, la Sra. Amalia García Álvarez, ama de casa y trabajadora rural muy comprometida con el proceso de participación ciudadana quien ha ido creciendo y cualificando su participación en la conducción de esta instancia conjuntamente con el presidente municipal de Panindícuaro. Ella es quien tiene a su cargo hacer las convocatorias, la conducción de las reuniones y llevar las actas y toda la documentación generada. Este hecho es muy significativo porque en cierta forma subraya el protagonismo de la ciudadanía en esa estructura.

Por otro lado, es muy importante que la coordinación haya estado, durante los tres años de la administración municipal, en manos de una mujer, ya que tradicionalmente los liderazgos políticos en el municipio habían estado casi exclusivamente en manos de hombres. Éste es, desafortunadamente, el único caso en el que una mujer coordina el COPLADEMUN en los 55 instalados hasta el 2006 en los 113 municipios michoacanos.

También es importante mencionar que en el último trimestre de 2006 y en parte de 2007 se viene desarrollando un taller de capacitación dirigido a las y los integrantes del Comité sobre la elaboración del Programa Operativo Anual, conocido como POA, que es la programación específica con su presupuesto para el siguiente año de ejercicio (en este caso para el 2008). Este taller se inscribe en el objetivo de avanzar hacia una *presupuestación participativa*, para lo cual se empezó dando a conocer los elementos básicos del Programa Operativo Anual y revisando cómo se integró el presupuesto en años anteriores y cómo se gastó, lo cual es sumamente importante en su aprendizaje.

Evaluación del ejercicio de gobierno y perspectivas

El proceso cotidiano de control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo por parte de la ciudadanía es una experiencia inédita en el municipio de Panindícuaro y se constituye en un referente de educación ciudadana muy importante. Así lo han expresado los y las integrantes del COPLADEMUN en las reuniones periódicas de evaluación.

Se cuenta con un núcleo ciudadano muy sólido y fortalecido que tiene el desafío de concluir el 2007 participando en la elaboración del presupuesto de 2008 y, de ser posible, conducir la elaboración del nuevo plan de desarrollo para el próximo trienio.

Habrán elecciones en noviembre próximo y el COPLADEMUN viene proponiendo el diálogo con la candidata y los candidatos a la presidencia municipal para tratar de asegurar que las instancias y el proceso de participación ciudadana en la planeación del desarrollo se mantenga, y que los logros trasciendan el cambio en la administración municipal.

Resultados

Entender que “lo público” nos compete a todos los ciudadanos y que no es tarea solamente de

funcionarios, diputados o senadores no es tarea fácil. Sin embargo, la experiencia que a grandes rasgos hemos descrito en estas líneas deja ver que el espacio local es el lugar idóneo para llevar a cabo procesos democráticos participativos. Podemos delinear los principales aprendizajes que esta experiencia ha dejado en la población en los siguientes puntos:

1. El autodiagnóstico participativo y la conformación de agendas comunitarias dejó en las y los participantes herramientas metodológicas para el análisis de su realidad, para la elaboración de propuestas y para la negociación.
2. Quedó clara para todos los sectores de la población la necesidad y la justeza de vigilar el ejercicio del gobierno.
3. La educación ciudadana fue un proceso colectivo que involucró tanto a las asesoras y promotoras de EMAS como a la academia, a los estudiantes universitarios, a las ciudadanas y ciudadanos de Panindícuaro y a las autoridades comunitarias y municipales. En este sentido, el aprendizaje se dio de la mano de la participación.
4. Los y las estudiantes participaron en una experiencia práctica, real. Pudieron vivir de cerca una experiencia de planificación y palparon los obstáculos y problemas que enfrenta la construcción de la democracia. En los talleres comunitarios de autodiagnóstico los y las estudiantes reconocieron y valoraron los saberes de la gente y estuvieron en contacto con la problemática de la población rural. Para muchos esto fue un descubrimiento; para otros fue el camino para aplicar al menos parte de lo que aprenden en la Universidad en la solución de los problemas concretos de sus lugares de origen.

5. A EMAS esta experiencia le permitió formar parte de un esfuerzo de conjunto con las autoridades municipales y la



Foto: Revista Minka

Facultad de Economía de la UMSNH; por otro lado, quedaron establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal algunos programas basados en los resultados exitosos de proyectos piloto en agricultura orgánica y reforestación que se habían llevado a cabo con anterioridad en tres localidades del municipio.

6. El Plan de Desarrollo se planteó metas por año, lo cual permitió una evaluación anual y la revisión de las metas del siguiente año, en caso necesario. En este sentido, el Plan fue concebido como un instrumento sujeto a revisión y modificación con la aprobación de los sectores comprometidos en el seguimiento. Normalmente los planes de gobierno se redactan en términos tan generales que son imposibles de evaluar, además de que no se conciben como instrumentos susceptibles de ser adecuados a las cambiantes circunstancias.
7. Es importante destacar que es primera vez que funciona una instancia integrada por ciudadanía y gobierno, por lo cual creemos que esta primera experiencia pasará a la historia del municipio, y el hecho que esté siendo presidido por una mujer tiene una gran fuerza simbólica y educativa.

Recomendaciones para la acción

1. La “mejor” educación ciudadana es la que se da en la participación misma, pero es imprescindible la reflexión en colectivo por los sujetos involucrados. No obstante, no se deben soslayar los aspectos técnicos relacionados con la planeación, vigilancia y evaluación del ejercicio de gobierno. Es necesario que los programas de educación ciudadana en el espacio local incluyan estos aspectos.
2. Los diagnósticos participativos suelen ser muy ricos en cuanto a cantidad y calidad de la información vertida, pero para integrar agendas que verdaderamente sirvan como instrumentos para la negociación, es decir, que sean viables, es necesario que los involucrados sean capaces de distinguir entre los problemas y las necesidades, de jerarquizar las demandas e

identificar a los actores indicados para darles respuesta.

3. Todo proceso de educación ciudadana debe poner especial cuidado en visibilizar la problemática específica de las mujeres y de promover sus liderazgos, ya que tradicionalmente el protagonismo político se queda casi exclusivamente en manos de los hombres. Las relaciones de género representan un aspecto clave a ser tomado en cuenta si lo que se pretende es avanzar hacia un desarrollo incluyente.
4. Hablar de procesos participativos en los que interviene la población, las autoridades, las organizaciones civiles y la academia significa romper barreras de los espacios de poder constituidos y en este sentido no están exentos de conflictos. Es indispensable que la educación ciudadana contemple el desarrollo de habilidades para la negociación para todos los actores que intervienen, sabiendo que no se trata de ganar todo de una sola vez, sino de avanzar paso a paso.



Lecturas sugeridas

González Butrón, María Arcelia, 2005.

“Planificación y perspectiva de género para el desarrollo”, en *Realidad Económica*, núm. 19, Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”, UMSNH, Morelia, Michoacán, abril, pp. 3-7.

González Butrón, María Arcelia, 2004.

“Planificación del desarrollo y participación social en Michoacán”, en *Realidad Económica*, núm. 18, Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”, UMSNH, Morelia, Michoacán, noviembre, pp. 41-45.

Mucha gente confunde una mala administración o una mala gestión con el destino.

Kin Hubbard, periodista y pensador norteamericano, 1868-1930
