

EL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE SITIO DE XITLAPEHUA, OAXACA, 2009.

LAM. Erica Yesenia Reyes Silva¹

Introducción

La incorporación de la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión del gobierno municipal es uno de los principales desafíos en el México del siglo XXI. Actualmente las acciones gubernamentales del ámbito local no logran revertir las tendencias a la centralización de recursos y de poder, de igual manera no logra que prevalezcan mecanismos burocráticos y jerárquicos en la gestión gubernamental. La construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas se ha iniciado, sin embargo las formas e instrumentos de Participación Ciudadana en nuestro país son aún muy restringidos. (Ziccardi, 1998: 56)

Para el Municipio Mexicano la Participación Ciudadana representa una cuestión problemática, porque aún cuando algunas autoridades locales expresen que puede contribuir a lograr un ejercicio de administración más eficiente y un gobierno más democrático, en la realidad las dificultades son muchas. Los datos de Desarrollo Institucional Municipal indican que para los funcionarios y autoridades locales la Participación Ciudadana es considerada en sí misma un problema, ocupando el tercer lugar entre los problemas mencionados, después del empleo y de la limitación de recursos económicos, siendo Puebla, Oaxaca y Veracruz los Estados del país en los que éste problema es más reportado (Ziccardi, 1998: 56)

A nivel Federal y Estatal se han establecido instancias de participación que, en muchos de los casos, quedan solo en papel, en otros casos son constituidas, sin embargo no cumplen con los requerimientos necesarios para ser verdaderas instancias que garanticen la Participación Ciudadana.

¹ Licenciada en Administración Municipal y estudiante de la maestría en Planeación Estratégica Municipal por la Universidad de la Sierra Sur [UNSI]S]
Teléfono: 01 951 57 2 11 81/045 951 570 74 15
Correo electrónico: yeono180@hotmail.com

Un caso real son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable [CMDRS], quienes teóricamente deben ser espacios incluyentes de Participación Ciudadana y toma de decisiones para el Desarrollo Rural Sustentable en los municipios, sin embargo persisten factores que se resisten a desaparecer, como la relación gobierno-sociedad fincada en una red de intercambios clientelares, corporativos y autoritarios, la convicción de que las capacidades de los presidentes municipales son omnipotentes, por lo que no hay razón para participar en procesos de planeación y la cultura prevaleciente de una política de exclusión por parte del gobierno municipal. (Cartagena, 2005)

Planteamiento del Problema

Un caso concreto de esta problemática sobre Participación Ciudadana en el Estado de Oaxaca, es el existente en el Municipio de Sitio de Xitlapehua, en el que el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable no ha fungido como mecanismo de Participación Ciudadana para la toma de decisiones concertadas respecto a la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y la distribución de recursos, debido a la existencia de una cultura política de exclusión por parte de las autoridades, la cual se justifica por la presencia de problemas políticos entre los habitantes y el miedo a los reclamos ciudadanos, otra causa de la problemática es la nula difusión que existe por parte de las autoridades sobre las convocatorias para la constitución del Consejo, lo cual impide que los ciudadanos se informen sobre las posibilidades de formar parte de dicho Consejo.

Como consecuencias de la nula Participación Ciudadana tenemos a un Consejo Municipal excluyente, sin representatividad de los ciudadanos en la toma de decisiones y sin apego a las leyes. Con respecto al proceso de planeación como consecuencia de la problemática de la Participación Ciudadana, tenemos que el Consejo Municipal elabora un Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable únicamente con la participación de los funcionarios municipales de forma protocolaria, debido a que es visto como un requisito para poder acceder a los recursos de las diferentes dependencias de gobierno. En este aspecto las decisiones son tomadas por actores institucionales de forma autoritaria, las cuales se enfocan principalmente a la distribución de recursos para la inversión en infraestructura social.

Por lo anterior el objetivo de la investigación consiste en analizar la participación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del Municipio Sitio de Xitlapehua en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, con la finalidad de conocer la situación real de la participación ciudadana en dicho municipio.

2. Marco teórico referencial

2.1 Participación Ciudadana.

La Participación Ciudadana es concebida como un proceso a través del cual los individuos y la comunidad están activamente involucrados en todas las fases del desarrollo, lo que genera mayor equidad y sostenibilidad en las políticas y prácticas públicas. La Participación Ciudadana consiste en la intervención de los individuos en actividades públicas, como portadores de intereses sociales (Zazoeta, 2003: 45).

Con el término Participación Ciudadana hacemos referencia a las iniciativas organizadas por grupos de personas reconocidas como miembros de una comunidad, que se integra en forma individual o colectiva para exigir su derecho constitucional, a ser parte de una deliberación razonable para construir su proyecto de nación que asegure un nivel de vida adecuado (Pineda, 2009: 67)

Para Ziccardi (1998: 58) la Participación Ciudadana es la intervención de los habitantes de las ciudades en las actividades públicas, representando intereses particulares. Considera que para su efectividad se deben generar compromisos y condiciones institucionales, pero sobre todo existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social son valores y prácticas que deben ejercerse en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos. Afirma que las principales funciones de la Participación Ciudadana son tres: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; y hacer más eficaces las decisiones y gestiones públicas.

Ziccardi (2000)² considera que existen cuatro tipos de Participación Ciudadana que no son excluyentes³:

1. Participación Institucionalizada
2. Participación No institucionalizada
3. Participación Autónoma
4. Participación Clientelística

Para Pineda (2009: 67) la Participación Ciudadana debe tener un carácter que incluya la libre incorporación y desincorporación de los individuos, buscando la institucionalización de esta

² Citada por Cabrero (2000: 36).

participación, pero no su corporativización; debe ser estructurada de tal manera que incluya las posibles formas, instancias y espacios de asociación de la ciudadanía; así mismo, debe estar dirigida hacia el impulso de las políticas públicas, considera que la participación de los ciudadanos hace un mejor gobierno, transparente, coherente, responsable, efectivo y eficiente, ya que el gobierno debe responder a las necesidades y demandas de las personas involucrándolas.

El incorporarse o tomar parte en los asuntos públicos, implica no sólo concebir a la Participación Ciudadana en un marco ideológico, sino que se sustenta con diferentes aspectos que la encierran, como lo son los derechos y obligaciones de los ciudadanos dentro de un determinado Estado, Provincia o Comunidad, así como la cultura cívica para generar las condiciones necesarias en el establecimiento de la Participación Ciudadana, en donde los individuos o ciudadanos con derechos y obligaciones toman parte en los asuntos públicos (Álvarez, 2000: 20).

De esta manera la Participación Ciudadana implica el hecho de ejercer la ciudadanía dentro del ámbito de organización establecida por el Estado y en donde los ciudadanos y organizaciones gubernamentales sustenten toda acción mediante un marco legal que regule las formas y mecanismos de participación, así como las relaciones entre instancias, para que de esta manera se establezcan las garantías, los derechos y obligaciones del ciudadano.

Para poder analizar la Participación Ciudadana Canto (2002: 74) la clasifica en los siguientes niveles:

La información es el primer nivel de Participación Ciudadana y tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental y que es una condición que debe existir para hacer posible cualquier tipo de participación.

El segundo nivel es el de consulta y se da cuando el gobierno consulta a los ciudadanos, a través de reuniones, visitas o entrevistas, permitiéndole conocer las propuestas y opiniones de la ciudadanía sobre aspectos de la acción pública

El nivel de decisión se refiere a cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino cuando dicha opinión es obligatoria para quien realiza la consulta, es decir para el gobierno.

La delegación se da a partir de que el gobierno delega a las organizaciones ciudadanas la implementación de proyectos o programas relacionados con la atención a problemas públicos.

La asociación se considera un nivel superior al anterior, debido a que en éste nivel las organizaciones ciudadanas pueden tomar la iniciativa y acordar con el gobierno la realización de políticas o programas en común, de acuerdo al ámbito de sus responsabilidades.

Por último las diversas formas de organización de la ciudadanía realizan un control de las acciones del gobierno, relacionándose por un lado con la evaluación y por otro con las diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Para que la ciudadanía pueda participar existen mecanismos de participación ciudadana considerándose a todos aquellos procesos y procedimientos institucionales, que se generan para incorporar a la ciudadanía en los procesos gubernamentales de toma de decisiones, ejecución, evaluación y control. Los mecanismos de Participación Ciudadana son establecidos mediante las capacidades organizativas de las instituciones, presentándose en cada una de las características y formas que adquiere la Participación Ciudadana (LOMBERA, 1996: 344)

Dichos mecanismos de participación se encaminan a la posibilidad de que los ciudadanos puedan manifestar su concepción sobre determinados asuntos de interés público y buscan dotarlos de capacidad de decisión en lo referente a algunos actos gubernamentales que tienen lugar en su sitio de residencia.

Según Julieta Camacho (2009), los mecanismos o instrumentos de Participación Ciudadana más recurrentes son: El plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular; la consulta popular la considera como otro mecanismo el cual extiende la posibilidad de que los ciudadanos participen en ciertas decisiones políticas y hagan saber sus aspiraciones y necesidades que reclaman ser satisfechas por el Estado; y la revocación definida como el modo de disolución de los actos jurídicos, por el cual el autor o una de las partes retraen su voluntad, dejando sin efecto el contenido del acto o la transmisión de algún derecho.

Sin embargo la Secretaría de la Función Pública (2004) considera que existen muchas formas en la que ciudadanía puede contribuir al manejo honesto, transparente y eficaz de los recursos públicos. Algunos mecanismos de participación que propone son los siguientes:

- Juntas de mejora
- Comités vecinales
- Audiencias públicas
- Consejos municipales
- Plebiscitos
- Referéndum

- Comités para la evaluación, priorización y vigilancia de obras.
- Contraloría ciudadana
- Presupuesto participativo
- Institutos municipales de planeación

Ziccardi (1998: 78) agrupa en tres tipos los mecanismos de participación en función de su composición y de sus objetivos de intervención en las políticas sociales:

- Instrumentos de *consulta pública* para tomar una decisión, tales como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o internet o de instrumentos de democracia directa, como son el plebiscito y referéndum.
- Instrumentos de *diseño* de políticas sociales como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática.
- Instrumentos de *diseño, aplicación y monitoreo* de políticas sociales como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.

2.2 Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

Los Consejos Municipales surgieron como mecanismos de Participación Ciudadana con la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable [LDRS], la cual ofrece a los municipios las bases jurídicas para que se constituyan como verdaderos espacios con capacidad de planificación y gestión de su desarrollo, estableciendo criterios de federalización y descentralización que impulsan procesos de desarrollo democráticos y participativos.

Apegándose a los principios de federalización y descentralización, la LDRS establece en su artículo 24 la integración de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en cada Municipio, Distrito y Estado del país, los cuales tienen la utilidad de ser espacios de consulta y toma de decisiones sobre las actividades prioritarias para el desarrollo del Municipio (Cámara de Diputados, 2009)

La LDRS en su artículo 24 define al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable como la instancia para la participación protagónica de los productores, representantes del gobierno federal, estatal y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la federación, los estados y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el Desarrollo Rural Sustentable, debiendo ser incluyente y representativo de la sociedad (Cámara de Diputados, 2009)

El CMDRS se debe integrar por los representantes de la autoridad municipal, los representantes de localidades y comunidades que conforman el Municipio, representantes de organizaciones sociales, económicas y privadas, con presencia y representatividad en el Municipio, representantes de las instituciones estatales y federales relacionadas con el Desarrollo Rural y el coordinador o la entidad responsable de la coordinación del CMDRS (Cámara de Diputados, 2009)

Entre las funciones de un CMDRS de acuerdo a la SAGARPA (2005) se encuentran las de definir las prioridades del desarrollo con la participación amplia y plural de los diversos sectores de la población y plasmarlas en el Plan Municipal; hacer más eficientes las acciones destinadas a impulsar el Desarrollo Rural Sustentable, es decir que los consejeros vigilen que se obtengan los resultados esperados con el menor gasto o derroche de recursos; coordinar las políticas de Desarrollo Rural Sustentable; y evaluar y validar los programas, proyectos y actividades que se pretendan ejecutar en la zona.

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable permite que en el Municipio se genere un proceso de planificación del desarrollo de manera participativa. Ante esto y en apego a la LDRS, la SAGARPA a través del INCA Rural se ha encargado de promover el fortalecimiento de los municipios a través del impulso para la integración de los Consejos municipales y la formación de capacidades de planificación entre los integrantes de dichos Consejos, estableciendo un programa de fortalecimiento municipal como una de sus líneas de acción fundamentales y proponiendo en ella una estrategia para el Desarrollo Rural Integral, que pretende impulsar políticas públicas participativas a través del proceso de planeación estratégica (SAGARPA, 2008: 46)

2.3 Planeación del desarrollo municipal.

De acuerdo a lo establecido por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED] la planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad. Las etapas que comprende son: formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación (INAFED, 2007)

Por otra parte afirma que el propósito principal de la planeación del desarrollo municipal es orientar la actividad económica para obtener el máximo beneficio social y tiene como objetivos los siguientes: prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del Municipio; movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de

actividades productivas; programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades; procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del Municipio; promover la participación y conservación del medio ambiente; promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal y asegurar el desarrollo de todas las comunidades del Municipio.

Para el INCA Rural (2009) Planear el Desarrollo Municipal significa definir objetivos, metas y prioridades, diseñar acciones y asignar recursos a partir del reconocimiento colectivo de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que enfrenta el Municipio, a partir de las aspiraciones de los distintos actores y sujetos sociales que actúan en el ámbito municipal.

La planeación municipal debe apuntar hacia un contenido democrático, federalista, focalizado, estratégico descentralizado y construido desde lo local. La planeación del desarrollo es una de las principales funciones que deben cumplir los gobiernos municipales para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Para que la planeación sea un instrumento valioso en la promoción del Desarrollo impulsado por el gobierno municipal, es necesario que contenga los siguientes elementos: legal, democrática; federalista; focalizada, sustentable, con instrumentación estable, estratégica, descentralizada y subsidiaria, y desde lo local (INAFED, 2004)

La planeación del desarrollo municipal tiene como referentes las siguientes bases jurídicas: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley de Planeación; la Constitución Política del Estado de Oaxaca; la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca y por último a la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca (INAFED, 2009).

3. Metodología

Diseño de la investigación: Es una investigación descriptiva no experimental, y de acuerdo a su dimensión temporal es de corte transversal, debido a que los datos se recolectaron en un solo momento.

El plan o estrategia que se desarrolló para obtener la información que se requiere se fundamenta en lo siguiente:

Investigación documental. Es la información bibliográfica, documental, hemerográfica y cartográfica que se obtuvo de visitas a bibliotecas y archivo municipal.

Investigación de campo. Para poderla realizar la investigación de campo se utilizaron las siguientes técnicas:

a). Observación directa. La cual se obtuvo de un recorrido por la zona de estudio, apoyándose de material cartográfico como es: mapa de la localidad elaborado por el INEGI, en el cual se enumeraron las viviendas del 1 a 171 sin tomar en cuenta los grupos o estratos que se dividieron. Posteriormente se seleccionaron las viviendas a encuestar en base a la tabla estandarizada de números aleatorios. Por último, se recorrió la Agencia Municipal y las manzanas seleccionadas para la aplicación de la encuesta domiciliaria dirigida a los ciudadanos.

b). Encuesta. Para la aplicación de este instrumento y con el objetivo de que todas las viviendas de la población tuvieran la misma posibilidad de ser elegidos, se adoptó una muestra probabilística. Las encuestas fueron aplicadas en la cabecera y en la agencia municipal.

c). Análisis de datos: El análisis e interpretación de los datos se realizó con apoyo de un paquete de software SPSS (Statistical Product and Service Solutions), por lo que el primer paso realizado fue codificar cada uno de los ítems que conforma el cuestionario, asignando números a cada uno de ellos. Posteriormente se analizó la información capturada para finalmente obtener los resultados esperados.

4. Incidencia de la Participación Ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en la formulación del Plan Desarrollo Municipal.

El actual Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Sitio de Xitlapehua se constituyó el día 27 de enero del 2009, quedando integrado por el presidente municipal, el síndico, el regidor de obras, el regidor de hacienda, el regidor de educación, el secretario municipal, el agente municipal del Saúz, un contralor social, un secretario técnico y el director de Desarrollo Rural; así como por el representante de la Delegación de Gobierno, el representante del Modulo de Atención Social [MAS] del Comité de Planeación del Desarrollo [COPLADE] Sierra Sur de Miahuatlán, un técnico alfabetizador del Instituto Estatal de Educación para los Adultos [IEEA], por el representante de la Coordinación Regional de la Secretaría de Desarrollo Rural [SEDER] y el representante de la SAGARPA.

Los representantes de las dependencias e instancias del gobierno federal y estatal que participan como integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, lo hacen únicamente en dos momentos, el primero se da cuando el CMDRS es integrado a través de una reunión a la cual son invitados, el segundo se presenta cuando se reúne el Consejo con la finalidad de priorizar las obras y acciones a realizar para el ejercicio administrativo. Es

importante mencionar que estos representantes solo tienen derecho a voz, negándoseles la posibilidad de votar en la toma de decisiones sobre las obras y acciones a realizar.

Lo expuesto en los párrafos anteriores nos muestra la forma en que se encuentra integrado el CMDRS y nos permite decir que el Consejo Municipal de Sitio de Xitlapehua se encuentra integrado por las autoridades municipales y los representantes de algunas instituciones de carácter federal y estatal, sin la inclusión y representatividad de los ciudadanos.

Ya que de acuerdo a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Consejo Municipal se debería integrar además de las autoridades municipales y las instituciones de carácter federal y estatal por los principales actores sociales de la comunidad, entre los que se encuentran los grupos de trabajo, los comités comunitarios y las organizaciones económicas con influencia en el territorio municipal.

Con respecto a la formulación del Plan de Desarrollo Municipal del municipio Sitio de Xitlapehua se encontró que éste fue realizado por el Consejo Municipal en el año 2009, coordinado por un asesor, encargado de capacitarlo y guiarlo en la elaboración del diagnóstico y Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, contratado mediante el apoyo de la SAGARPA a través del Programa Soporte emitido en las Reglas de Operación de la misma Secretaría. Los consejeros afirman que dentro de los apoyos que ofrece dicho programa se encuentra el componente de Asistencia Técnica y Capacitación, el cual a la vez comprende programas especiales, entre los que destacan los apoyos para financiar el servicio profesional al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

En este aspecto el Consejo de Sitio de Xitlapehua recibió apoyo de acompañamiento técnico y capacitación para el mejor cumplimiento de sus atribuciones establecidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el año 2009. Los servicios al Consejo fueron efectuados a través de un Prestador de Servicios Profesionales o asesor municipal.

Para la formulación del Plan el asesor municipal utilizó por disposición de la SAGARPA, la metodología instrumentada por el INCA Rural y auspiciada por la Dirección de Programas Regionales y Organización de la SAGARPA, la cual se encuentra adecuada conforme a los lineamientos metodológicos del Desarrollo Municipal acordados por el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, que se encuentra integrado por diversas dependencias estatales y federales con presencia en el Estado, tales como, la SAGARPA, SEDER, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI], Secretaría de Asuntos Indígenas, Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL], COPLADE, Instituto para el

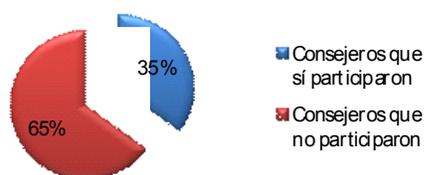
Desarrollo Municipal, Instituto Estatal de Ecología, BANOBRAS y la Secretaría de la Contraloría.

Primero se elaboró el diagnóstico municipal, posteriormente el consejo inició con la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, basado en la metodología proporcionada por la SAGARPA. Los consejeros en coordinación con el asesor municipal acordaron el Plan para alcanzar las metas planteadas, el cual los llevó a la toma de decisiones para establecer alternativas de solución, planear proyectos estratégicos y líneas de acción, definir metas a alcanzar y acordar las actividades y tareas necesarias para arrancar los proyectos, de tal manera, que permitan en un determinado plazo, resolver la problemática detectada.

Para obtener la información para el Plan Municipal el asesor realizó dos talleres estratégicos con los integrantes del CMDRS. Es importante señalar que del total de los consejeros sólo el 35% de ellos participaron de forma regular en los talleres mencionados.

Los consejeros afirmaron que al igual que en la elaboración del Diagnóstico Municipal, en la elaboración del Plan de Desarrollo participó aproximadamente el 35% de los integrantes del Consejo Municipal asentados en el acta de integración del mismo, este porcentaje se debe primeramente a que en la formulación del Plan de Desarrollo, de los 14 integrantes del Consejo, considerando a las autoridades municipales y representantes de las instituciones, únicamente 5 fueron los que participaron de forma regular en los dos talleres, especialmente las autoridades municipales ya que para esta etapa las instituciones no participaron (Gráfica 1).

Gráfica 1. Participación de los integrantes del CMDRS en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal



Fuente: Elaboración propia

Una vez realizados los dos talleres participativos y obtenida la información necesaria para el Plan de Desarrollo Municipal, el asesor se encargó de la estructuración del documento, quien ordenó e integró la información. Posteriormente se llevó a cabo una reunión con el Consejo Municipal con la finalidad de que el asesor presentara ante el mismo la forma en que había sido

integrado el Plan. Los consejeros estuvieron de acuerdo con las obras, acciones y proyectos que el Plan de Desarrollo comprendía, por lo que procedieron a su validación a través de votación y con el levantamiento de un acta de validación del Plan. La validación se realizó como requisito institucional de la SAGARPA, debido a que le es exigido al asesor.

El Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable fue evaluado por el asesor distrital, quien se encarga de revisar que éste cumpla con los requisitos metodológicos del INCA Rural. Una vez aprobado por el asesor distrital un ejemplar del Plan de Desarrollo Municipal es entregado a la Unidad Técnica Operativa del Estado de Oaxaca [UTOE], quien es la operadora del Programa Soporte a nivel estatal, y quien se encarga de tramitar el pago correspondiente al Prestador de Servicios Profesionales. Otro ejemplar se entrega al COPLADE para su evaluación y como requisito, y posteriormente si la Auditoría Superior del Estado [ASE] lo requiere se solicita su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Los consejeros afirmaron que no todos los integrantes del Ayuntamiento pudieron participar en los talleres, debido a las múltiples actividades que realizan como autoridades municipales, por lo que fue necesario que el asesor municipal se encargara de la elaboración de la mayor parte del Plan de Desarrollo Municipal.

De igual manera consideraron a las actividades de planeación como mero requisito administrativo para poder acceder a los recursos del programa Activos Productivos en su operación municipalizada, ya que los recursos que le asignan al Municipio están condicionados ante la existencia del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, además de que los proyectos productivos a realizar con dichos recursos deben de estar considerados en el Plan, al igual que las obras y acciones a realizar con recursos del Ramo 33, de lo cual se encarga el COPLADE, quien revisa que las obras priorizadas se encuentren establecidas en el Plan Municipal.

Los integrantes del Consejo Municipal no consideran importante la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, ya que consideran que el involucramiento de la sociedad civil solo les trae problemas sobre la distribución de los recursos, además de que les solicitarían informes sobre las actividades que realizan como autoridades municipales.

Con respecto al tipo y nivel de participación en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Sitio de Xitlapehua, se identificó que el tipo de participación que existió en el Consejo para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal fue una participación de actores institucionales, esto se afirma debido a que en la etapa de formulación del Plan de Desarrollo Municipal sólo se

dio la participación de las autoridades municipales, sin contar con la representatividad de la sociedad civil, a pesar de que ésta se encuentra organizada en diversos grupos, organizaciones y comités que desempeñan diversas funciones administrativas, de gestión y supervisión de recursos de forma interna.

Ahora bien, en cuanto al nivel de participación resulta importante diferenciar entre la participación que el Consejo Municipal tiene en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, y la participación de la Ciudadanía en esta etapa. Iniciemos pues con describir el nivel de participación del CMDRS en la etapa de formulación. Encontramos que la participación aunque escasa, se dio a nivel de decisión a través del cual el 35% de los consejeros definieron la misión y visión del Consejo Municipal, al igual que decidieron las líneas de acción, los proyectos estratégicos, las obras y acciones a realizar e hicieron propuestas de los posibles participantes de la comunidad.

Con respecto al nivel de participación que la ciudadanía tiene en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal encontramos que al igual que en la elaboración del Diagnóstico Municipal, sólo existe una Participación Ciudadana institucional representada por las autoridades municipales, y que el nivel de participación que se presenta es un nivel de información, a través del cual se hace del conocimiento de una parte selecta de la sociedad civil sobre la formulación de dicho Plan, es decir, sólo se les informa que se hará, más no se les invita a participar en la toma de decisiones.

Con lo expuesto en los párrafos anteriores se observa que en la etapa de formulación del Plan de Desarrollo Municipal se presentan tres niveles de participación del Consejo Municipal, el nivel de información, el nivel de consulta y el nivel de decisión. Niveles que se van relacionando con las actividades que realizan para formular el Plan de Desarrollo y podrían considerarse buenas siempre y cuando el Consejo Municipal se encontrara integrado y contara con la participación de la sociedad civil, sin embargo el problema radica primero en la nula participación de los actores sociales, segundo en la escasa y bajo interés de los actores institucionales por participar en los talleres para la formulación del Plan de Desarrollo, ya que es el asesor municipal quien se encarga finalmente de definir y estructurar el rumbo que tendrá el Desarrollo Municipal.

5. Consideraciones finales

El análisis sobre el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable [CMDRS] como mecanismo de Participación Ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, generó información para dejar claro que la Participación Ciudadana dentro del CMDRS se presenta a través de una Participación Ciudadana institucionalizada, ya que basta observar la forma en que se encuentra integrado el Consejo, el desconocimiento que los ciudadanos tienen sobre la existencia del mismo y la desinformación existente entre los habitantes sobre las acciones que se realizan en el Municipio. Además de que el CMDRS es un mecanismo de Participación Ciudadana que tiene su fundamento legal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, basándose en este mecanismo de Participación la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA] para operar el programa Soporte.

Actualmente el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable es excluyente y no es representativo en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal y la distribución de recursos, los principales obstáculos radican en la resistencia que muestran las autoridades municipales para tomar decisiones de manera conjunta con la población, el desconocimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la falta de compromiso por parte de las autoridades para mantener informada a la ciudadanía sobre la integración del Consejo.

Por lo tanto en el Municipio Sitio de Xitlapehua se debe promover una participación institucionalizada autónoma, que se encuentre reconocida en las leyes y reglamentos, que sea respetuosa y por último que apoye y atienda a la Participación Ciudadana.

En suma, la Participación Ciudadana es importante para el funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Sitio de Xitlapehua ya que se ha convertido en una necesidad inevitable para los gobiernos locales, además de que forma parte de los retos de la modernización democrática. La Participación Ciudadana debe ser contemplada por el Consejo Municipal de una forma consciente, y ser comprendida como parte inseparable del proceso de planeación del desarrollo municipal, que a la vez proporcione a las autoridades transparencia, coherencia y responsabilidad.

6. Bibliografía

- ÁLVAREZ, Eréndida y Castro Soto, Oscar.** 2000. *Participación ciudadana y gobierno local.* Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal. México, Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara A.C. [CESEM].
- CABRERO Mendoza, Enrique y Ady P. Carrera Hernández** (Coordinadores). 2000. *Innovación Local en América Latina.* México, CIDE.
- CANTO Chac, Manuel y Castro Soto, Oscar.** 2002. *Participación ciudadana y políticas públicas en el Municipio.* México, MCD.
- Guía Metodológica.* 2008. *Desarrollo Rural Regional 2008.* México, SAGARPA SEDER.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED]. 2004. *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal.* México, SEGOB.
- LOMBERA González, Rocío.** 1996. *La participación social en el ejercicio de gobierno y de la construcción de poder local, en el Municipio en México.* México, CEDEMUN.
- PINEDA, Luis.** 2009. *Diplomado en Gobierno Municipal y Participación Social.* (Diplomado), Junta de Fiduciarios de la Fundación Toolkit-Programa de Recuperación y Sistematización de Experiencias de Participación Ciudadana. México, septiembre 2009.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* [SAGARPA] e Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural [INCA Rural]. 2005. *Planificación Municipal. Guía del facilitador.* México: SAGARPA-INCA.
- Secretaría de la Función Pública.* 2004. *Transparencia municipal. 14 acciones básicas.* México, Secretaría de la Función Pública.
- ZAZOETA Villegas, Ricardo.** 2003. *Participación ciudadana.* México, Porrúa.
- ZICCARDI, Alicia.** 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital.* Miguel ángel Porrúa, México.

CAMACHO Granados, Julieta. 2009. *Estado de la participación ciudadana en México*. México, 15 de agosto de 2009:

<http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revist5/.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2009. *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México, 05 de julio de 2009: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>

CARTAGENA Ticona, Ruth Pamela, Manuel Roberto Parra Vásquez, Araceli Cal y Mayor.

Et al. 2005. “*Participación social y toma de decisiones en los Consejos municipales de desarrollo rural sustentable de los Altos de Chiapas*”. *Gestión y Política Pública*. Número 002, México: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoII_2dosem/CARTAGENA.pdf

Instituto Nacional Para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural [INCA Rural]. 2007. *Síntesis Metodológica*. Diplomado en Desarrollo Regional Rural, 29 de octubre de 2007. México, SAGARPA.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED]. 2007. *La Planeación del Desarrollo Municipal*. Guía Técnica No. 4. 24 de marzo de 2007: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_La_planeaciondel_desarrollo_municipal