



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PLANIFICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

Roger Tomàs Yela Burgos*

Julia del Rocío Fajardo Arriaga**

Martha Sandoval Cuji***

Universidad Técnica Estatal de Quevedo

rogeryela@hotmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Roger Tomàs Yela Burgos, Julia del Rocío Fajardo Arriaga y Martha Sandoval Cuji (2017): “La participación ciudadana y planificación en el contexto de la estrategia pública para el desarrollo municipal”, Revista OI DLES, n. 22 (junio 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/oidles/22/ciudadania-desarrollo-municipal.html>

RESUMEN

La participación como concepto y proceso en el marco de planificación del desarrollo, constituye un elemento aceptado en los últimos años universalmente. El aprovechamiento de los canales de participación ciudadana representa un punto de partida para activar las potencialidades de los municipios, favoreciendo la capacidad de autogestión y planificación desde la base, que articulen y enriquezcan los procesos de gestión pública municipal. Sin embargo, en la práctica se carece del análisis que demuestre la relación

*Docente investigador de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Ecuador. Director de tesis de pregrado y posgrado. Estudios doctorales en la Habana – Cuba. Ex-Director de la Unidad de Estudios a Distancia de la UTEQ. Contacto: rogeryela@hotmail.com

**Docente de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Ecuador. Director de tesis de pregrado. Coordinadora de Área de la carrera de Ingeniería en Gestión Empresarial. Contacto: juliyfajari@hotmail.com

*** Docente de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Ecuador. Director de tesis de pregrado. Coordinadora de Área de la carrera de Ingeniería en Gestión Empresarial. Contacto: marthita.sandoval@hotmail.com

causal entre participación y planificación del desarrollo municipal de modo. Por ello en el presente artículo, se expone el resultado confirmatorio de la influencia del factor participación ciudadana en el proceso de planificación del desarrollo, mediante un modelo de regresión lineal.

Palabras claves: estrategia pública, planificación, participación ciudadana, desarrollo, municipio

Citizen Participation and Planning in the Context of Public Strategies for Municipality Development

Abstract

Participation as a concept and process in the framework of planning development has become a universally accepted element in the last few years. The use of civil participation channels represents the starting point to activate the potentialities in the municipalities favoring, at the same time, the capacity of self-management and planning from the base. Both of which, as a result, articulate and enrich the processes of municipal public management. Nevertheless, the lack of an analytical tool demonstrating the causal relation between participation and municipal development planning hinders the effectiveness of the process in practice. This paper confirms such relationship by means of a linear regression.

Key words: public strategy, planning, citizen participation, development, municipality.

INTRODUCCIÓN

Los cambios experimentados en el panorama internacional y nacional -económico, político y social- en la concepción de la planificación del desarrollo municipal, han determinado la necesidad de asociarlo a términos tales como: proceso consensual, participación ciudadana, estrategia de desarrollo, gobierno y decisiones, como elementos que lo complementan para el logro efectivo del objetivo y la función que cumple. La tendencia observada es vincular, con mayor frecuencia, el término participación ciudadana a los procesos de desarrollo que se generan hacia el interior de los países, regiones, territorios y municipios.

Sin embargo, si bien en teoría, la participación es aludida por su papel en la democratización de los sistemas políticos, no se observa en investigaciones anteriores análisis que demuestren la relación causal entre participación y planificación del desarrollo municipal. Por ello el propósito del presente artículo es demostrar la influencia del factor participación ciudadana en el proceso de planificación del desarrollo municipal. El análisis desarrollado, en función del objetivo propuesto y sobre la base de la aplicación del un modelo de regresión lineal, permitió demostrar que la participación ciudadana tiene una relación fuertemente positiva respecto al proceso de planificación del desarrollo municipal. Este resultado enriquece el análisis teórico y contribuye a sustentar la necesidad de procesos de participación ciudadana en la gestión de su desarrollo.

DESARROLLO

El proceso de planificación del desarrollo tuvo sus orígenes en la Rusia socialista a principios del siglo 20 donde se elaboraron los primeros planes de desarrollo en su versión de largo plazo¹. No obstante, existen algunos estudios que ubican el primer plan de desarrollo económico, de largo plazo, no socialista en el año 1884, en Japón². Después de la Segunda Guerra Mundial esta experiencia es ampliamente utilizada en diferentes países de Europa y América Latina. Se observó un tránsito desde la planificación normativa con un enfoque ideológico y de desarrollo económico -aplicada en países como Noruega y Holanda, sostenida en la utilización de modelos econométricos- a la planificación situacional estratégica pública, con un

¹ Es precisamente el denominado Plan GOELRO, a instancias de Lenin, el que se convierte en el primer plan de largo plazo, elaborado en la Unión Soviética. Este plan preveía la construcción de los fundamentos de la economía socialista sobre la base de la electrificación del país. De acuerdo con ese plan GLOELRO, en la medida en que se restablecería la economía, se llevaría a cabo la reconstrucción socialista de los sectores fundamentales de la misma. (Para profundizar en este tema, es posible consultar: Autores varios, 1981: Planificación de la Economía Socialista. Teoría Marxista Leninista. Editorial Progreso. Moscú.

² Denominado en su idioma original como Kogyo Iken, partiendo de un estudio de las condiciones económicas, entre 1886 y 1884, se elaboró un programa de desarrollo económico, diseñando objetivos globales para el país y trazados para ser cumplidos en un horizonte temporal de diez años, además de recomendar las políticas a desarrollar para lograrlos. En diciembre del año 1884, el plan fue aprobado por el Gabinete de Japón. El contenido del plan comprendía 30 volúmenes de materiales e información de orden cuantitativo y cualitativo. La estructura estaba conformada por el Volumen I, Sumario; Volumen II, Introducción; Volumen III Condiciones Actuales; Volumen IV Causas; Volúmenes del V al X referencias (economía interna y externa), Volumen XI Espíritu / Expectativas; Volumen XII al XIV Capacidad de la economía Nacional; Volúmenes XV al XXVII Capacidad económica regional y Volúmenes XXVIII al XXX Políticas. (Para profundizar en este tema es posible consultar: Inukai, I y Tussing, A. R., 1967/8. "Kogyo – Iken: Japan's Ten Year Plan, 1884", en Economic development and Cultural Change, Vol. 16.

enfoque tecnopolítico, ampliamente aplicada en Inglaterra, Alemania, Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela

En el caso de América Latina se instaura como condición a la promoción del modelo de desarrollo originado en los organismos de cooperación. Se fue adoptando según las tendencias dominantes en el escenario institucional internacional teniendo su génesis en la Carta de Punta del Este en 1961³, para formular los programas nacionales de desarrollo. Dicha tendencia se sostuvo en la corriente del pensamiento económico latinoamericano conocido como “Estructuralismo” que postuló la adopción de políticas nacionales para transformación de la estructura socioeconómica de estos países.

Desde los años 60's hasta los 80's este proceso en América Latina, se centró más en la elaboración de los planes de desarrollo⁴ que en aplicar conocimiento y contenido de estos a la toma de decisiones. Como resultado prevaleció la idea de la llamada crisis de la planificación en el continente, teniendo su origen en las siguientes insuficiencias:

- Excesiva complejidad del plan en detrimento del enfoque estratégico y las dificultades de inserción de la planificación en el aparato tanto de la política como de la administración pública (Lira, 2007).
- Enfoque economicista de la planificación, que no preveía el condicionamiento social, generó distancias insalvables entre el proceso técnico del plan y el proceso real de toma de decisiones (De Dios, 2005).

Este tipo de planificación predominante en la postguerra fue sometida a crítica por varios autores (Mattos, 1999; Lira, 2007; Medina, 2010) que giraron al rededor de la necesidad de superar el enfoque tecnicista y

³ La aceptación generalizada de la planificación como proceso para promover el desarrollo deriva en las Resoluciones firmadas en la Carta de Punta del Este y su mecanismo principal fue la Alianza para el Progreso, que entre otras condicionaba ayuda internacional al objetivo de preparación e implementación de planes de desarrollo económico y social a largo plazo. (para profundizar ver García D'Acuña (1982) Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina, en Pensamiento Iberoamericano N° 2 Julio-diciembre. pág: 15-45. y Crockcroft (2004). América Latina y Estados Unidos. Historia y Política país por país. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, pág 30,31, 45, 48, 170 y 720. Sin embargo la Alianza para el Progreso fue un instrumento que en realidad persiguió debilitar las acciones de enfrentamiento hacia la política de Estados Unidos en la región y frenar el impacto desarrollado por el triunfo de la Revolución cubana. En realidad, nunca tuvo como intención real el de elevar y transformar las condiciones de vida de la población en América Latina.

⁴ Entendida la planificación del desarrollo como un proceso conducente a cambios estructurales, como la antítesis de un futuro indiferente, como vía hacia el desarrollo de los territorios. (De Dios, 2005; Boisier, 2007)

enmarcarla en la dinámica del desarrollo de los países. Como respuesta a dicha crisis se constata el surgimiento en los años '80 de la Planificación Estratégica Corporativa y Situacional, reconociendo que se trabaja en ambientes de alta incertidumbre y por tanto la planificación debe ser adaptativa al entorno, teniendo como premisa la disminución sensible de la intervención del estado en los asuntos económicos⁵.

Ya en los años '90, condicionado por las reformas neoliberales se observa el tránsito hacia la Planificación Estratégica en la Administración Pública, postulando un enfoque de eficiencia en el área de gestión pública, a la vez que se introdujeron con fuerza esquemas de privatización de los servicios que antes prestaba el estado. Bajo estas condiciones, unido al fracaso del modelo de desarrollo neoliberal, se instaura a principios del siglo 21 la llamada Planificación Situacional Estratégica Pública.

Sin embargo, a pesar de lo incipiente de esta escuela, ya varios autores (Soriano, 2008; Moreno (2009); Oregón, 2010; Burbano, 2010) realizan análisis sobre la base de lo que pudieran denominarse insuficiencias o vacíos de concepción. De esa manera, el propio Burbano (2010), hace referencia a la necesidad de concebir la planificación como un elemento de la capacidad de gobierno. Es un intento contemporáneo de asociar la dimensión política a los procesos de planificación en el marco de la administración pública.

Sin embargo, teniendo en cuenta los enfoques y las tendencias de las escuelas y corrientes expuestos se considera que, se carece de una delimitación de las características y particularidades que adopta el

⁵ Según Metcalf el mercado es eficiente en la asignación de recursos decididos a través de un amplio conglomerado de actores individuales que persiguen metas individuales, pero presenta serias limitaciones en la asignación inter-temporal de recursos escasos y en la endogenización de externalidades negativas, y su principal limitación es la reproducción de la inequidad. A su vez, los planificadores, supuestamente, toman decisiones basados en la eficiencia técnica y (aparentemente) salvaguardando el interés público por sobre intereses particulares más reducidos. Ha quedado en evidencia, que lo que se presenta como un simple trabajo técnico en función del interés público está repleto de juicios de valor y muchas veces deja fuera los detalles relevantes de la implementación de los planes, razón por la que la gestión es defectuosa (ver Metcalf Gabriel. Democracy and Planning). Según García D'Acuña "el abandono por parte del Estado de la responsabilidad de la conducción, regulación u orientación del proceso económico, podría llevar al sistema económico a desequilibrios y tensiones de tal magnitud que podrían trastocar el sistema social y político en sus raíces mas profundas. En la práctica, no hay ninguna autoridad gubernamental en América Latina que acepte sin reservas, y en forma responsable, el dictado neoclásico de que el "óptimo social" se logra con la ausencia total de intervención del Estado en la economía" (Ver Gracia D'Acuña Eduardo. Pasado y futuro de la planificación en América Latina)

proceso de planificación a partir del sistema de relaciones de producción bajo las cuales tiene lugar, considerando que la planificación se da en los límites que le impone las relaciones de propiedad.

De esta manera, en los últimos años, ante los éxitos y fracasos que ha enfrentado la planificación, se abren diversos criterios y espacios de análisis sobre las características y peculiaridades que va adquiriendo, a partir de la necesidad de renovación y a tenor con los más recientes paradigmas del desarrollo de los países, regiones y territorios. Se aboga porque prevalezca el sentido de socialidad (Boisier, 1997; Coraggio, 2003; De Dios, 2005), entendida ésta como la forma de enlace entre los individuos y tipos de sociedades humanas, a partir de los vínculos de dependencia o independencia con respecto a las personas y las cosas, que indican el tránsito hacia un modo superior de dirección, la autodirección social, orientada a construir su propio desarrollo desde el territorio.

La planificación del desarrollo territorial

Los problemas económicos relacionados con el territorio⁶, así como su funcionamiento y desarrollo, constituyeron centro de atención de algunos teóricos desde el siglo 19. Muestra de ello fueron intentos de formular la teoría de la localización⁷ y de la producción, con el objetivo de determinar las condiciones que permitieran asegurar el mayor beneficio económico para una empresa, centrándose en la minimización de los costos de transporte.

Luego el problema se amplió, ya no solo se trató del emplazamiento óptimo de una empresa, sino de las relaciones entre las que estaban agrupadas por un monopolio, de forma tal que se pudiera determinar la zona geográfica de distribución y consumo de un producto, lo cual implicó una redefinición del análisis del

⁶ Algunos autores (Boisier, 2007; González, 2010) coinciden en considerarlo un sistema complejo, que funciona bajo un entramado de relaciones económicas, sociales y culturales, no como un simple soporte físico donde se desarrolla la actividad humana. La nueva concepción del territorio que acompaña a todas estas teorías es la de un espacio, que aunque no se encuentra perfectamente delineado desde el punto de vista físico espacial, alberga un conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales, históricas y naturales que le ofrecen una coherencia tal que se constituyen en un elemento tangible, capaz de influir y ser tratado como un actor más del desarrollo. Clasifican dentro de esta concepción las provincias y los municipios.

⁷ Johann Von Thünen, enunció la teoría sobre la localización de regiones agrarias, puede consultarse sobre su obra *Dër isolierte staat in Beziehung auf land-wirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburgo, 1826. Launhardt (Leipzig, 1885) y Alfred Weber (ver *Theory of the location of industry*, Chicago, 1929) plantearon la localización de proyectos industriales.

desarrollo regional. Surge así la teoría espacial, entre cuyos máximos representantes se encuentra Walter Isard ⁸ sin embargo, el tratamiento que estas teorías dan a la problemática de la planificación territorial es limitado.

En la misma medida en que surgieron en el tiempo propuestas para conceptualizar la planificación como proceso, sucedió de igual forma con el término planificación territorial. Así, se pueden constatar definiciones más contemporáneas en la literatura internacional como “La planificación territorial, es un proceso de tipo consensual y participativo, en sociedades democráticas, que sirve de direccionalidad para la toma de decisiones por parte de los organismos del sector público” (Colectivo de autores, 2008).

Muy similar a esta es la que declara el Consejo de Municipalidades de la República del Salvador (2009) al decir que es “un proceso efectivamente organizado, de gran amplitud para obtener un objetivo determinado, mediante el cual los gobiernos con la participación⁹ de la ciudadanía, de los actores locales y con la asistencia institucional se reúnen para definir los mecanismos y la forma de cómo elevar los niveles de desarrollo local”. En estas concepciones no queda claro bajo cuál sistema de relaciones de producción es posible concebir un proceso con las características de participación institucional y ciudadana. Queda bajo la apariencia de que los intereses privados y públicos pueden converger en función del bien común haciendo abstracción de las necesidades y prioridades del capital privado.

Se observa que en estas propuestas se rebasa la perspectiva técnica, transitando hacia una societal¹⁰, donde la estructura social, las instituciones y los diferentes actores del entramado territorial constituyen elementos esenciales en el proceso de administración del desarrollo. La tendencia es relacionar el proceso de planificación (independientemente de la instancia del objeto) al proceso de adopción de decisiones, sin

⁸ Representante de la escuela norteamericana de investigadores regionales. En su libro “Métodos de análisis regional”, Filadelfia, 1960, expone técnicas de análisis regional que, independientemente de sus limitaciones, constituyeron un importante aporte en este campo

⁹ *Del latín participatio, -ōnis*, expresa una relación unívoca de integración recepción que contribuye a entender su doble carácter, al implicar acción y enriquecimiento de los sujetos participantes. Significa tomar parte en algo y con alguien; *tener parte en*, o *formar parte de* algún fenómeno o proceso. Ver Fernández; O. (1996), *Cuba: participación popular y sociedad* en La participación en Cuba, los retos del futuro. Ediciones Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba. P.39

¹⁰ Lo societal es utilizado con frecuencia en términos de capacidad societal, como expresión totalizante de “promover acciones en conjunto, dirigidas a fines colectivos y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de sus componentes, inherente a la sociedad organizada” (Boisier, 2007)

embargo, la planificación territorial estará determinada tanto por los límites que le imponen las relaciones de propiedad así como por el modelo de desarrollo territorial derivado del proyecto nacional imperante.

Algunos autores cubanos señalan que la planificación territorial “(...) es un subsistema del sistema de planificación de la economía, lo que ha posibilitado activar el desarrollo económico y social a todo lo ancho y largo del país (...)” y que el “objetivo de la planificación socialista es lograr un crecimiento estable y sostenido de la economía, satisfacer las necesidades de la población y propiciar el desarrollo a largo plazo, que incluye la planificación de la economía nacional y esta concibe la territorial (...)”(González, 2004; Rodríguez, 2004; Pons, 2007), donde se enmarcan las provincias y municipios.

Las definiciones revisadas, si bien logran delimitar el lugar de la planificación territorial dentro del sistema de planificación de la economía nacional no dejan claro el papel de las instituciones y la población en general en el proceso de concepción de la estrategia de desarrollo en el ámbito territorial, estas carencias se rebasan un tanto en la definición de Sánchez (2010), al plantear que “es un proceso formal y socializado que contribuye a la satisfacción de las aspiraciones de los habitantes de un territorio, a partir de la identificación de sus necesidades, el mejor aprovechamiento de los recursos de todo tipo disponibles, y la formulación de las alternativas que aseguren un desarrollo integral equilibrado, presente y futuro de todos sus miembros”.

En esta línea de pensamiento De Dios (2010) sostiene que en la planificación territorial se debe “investigar, identificar los factores del desarrollo; aprovechar el potencial de desarrollo interno en los territorios; propiciar el aumento de la participación y de la acción coordinada, diseñar estrategias de organización y de aprendizaje colectivo y de desarrollo”.

Como se observa la tendencia es utilizar y abogar con mayor frecuencia por procesos de participación ciudadana en el marco de la planificación del desarrollo, sin embargo, ¿es este factor determinante en la calidad del proceso de planificación del desarrollo municipal?, ¿modifica este proceso de forma positiva?

La participación ciudadana como componente de la planificación del desarrollo municipal: demostración empírica

¿Por qué es necesaria la participación ciudadana en la planificación del desarrollo? La participación es importante para convalidar los conocimientos de las mujeres y los hombres, incrementar sus capacidades de análisis y planificación, para potenciar el papel de las organizaciones locales y canalizar fuerzas sinérgicas orientadas a la identificación de sus propios problemas. Contribuye a la formulación de soluciones a partir del análisis del contexto de desarrollo en el cual interactúan los individuos en un territorio dado, porque el individuo evalúa constantemente el contexto en que habita, su actitud hacia la transformación del mismo estará condicionada a la percepción que tienen de los procesos que se dan en el lugar en que habitan

El concepto de participación ha sido utilizado en muchas ocasiones de manera retórica por quienes promueven proyectos de desarrollo, sin embargo no se observa consenso en cuanto a su contenido y forma de operar. En lo que se refiere al significado de participación, León (1995) menciona que hay una diferencia entre los procesos participativos y el concepto mismo. “Como expresión de procesos, es un concepto antiguo, pero considerándolo como instrumento de cambio y transformación social, su desarrollo conceptual es relativamente reciente y ha estado relacionado con las propuestas de desarrollo sostenible” (León, 1995)

En sí, la participación, desde el punto de vista conceptual ha sufrido una diáspora hacia diferentes disciplinas¹¹, constituyendo el origen y destino de múltiples debates intelectuales. Esto derivó en una dificultad: la pluralidad semántica alrededor del término participar. La perspectiva aportada por cada disciplina le imprimió al concepto una acepción y un matiz distinto. Este carácter polisémico del término participación es “consecuencia tanto de la multiplicidad de disciplinas científicas, como de la diversidad de

¹¹ La sociología, el Derecho Laboral, las Ciencias Políticas, Antropología, Economía de Empresa, Economía Aplicada, la Psicología, por mencionar algunas.

los sujetos implicados y de los múltiples objetos a los cuales enmarcar la participación” (Aragón, 2003). A pesar de la multiplicidad de interpretaciones, resulta posible encontrarlas comúnmente agrupadas alrededor de dos visiones distintas (Strauss, 1994): como un fin¹² en sí misma o como un medio¹³.

Para algunos autores, como Monedi, a la participación hay que exigirle dos características indivisibles: “el carácter voluntario y el tomar parte en los resultados suplementarios que se obtengan como consecuencia de la misma” (citado en Aragón, 2003). Se afirma que, si no ocurre así, los resultados alcanzados no serán objetivos. No obstante, en investigaciones sobre el tema no se valora si la participación es más o menos eficaz, si es más o menos equitativa. Simplemente se pretenden reflejar las opciones participativas existentes, especialmente porque aquello que Monedi destaca como “no participación” representa una gran parte del espectro participativo.

En esa línea, Ramón (2006) distingue dos vertientes respecto al auge de metodologías y enfoques participativos. Uno surge entre los grupos de la sociedad civil en Europa, Asia Central y África después de la caída del campo socialista en Europa; y la otra vertiente en Latinoamérica en los años sesenta, setenta y ochenta, apoyada por los contestatarios¹⁴ en oposición a las reformas autoritarias y excluyentes que manejaban las élites gobernantes en América Latina. Las dos propuestas plantearon la necesidad de la participación social en la planificación y conducción de los procesos de desarrollo encargados a las instituciones de gobierno. Sin embargo, mientras el primero abogó por un nuevo paradigma que conjugara

¹² La perspectiva trascendental (fin), “estructural” según Strauss o “paradigma crítico” según Lahera (2004), suele incidir en la característica democrática de la participación (autogestión). Desde esta perspectiva, los procesos de participación son formas de redistribución del poder en los conflictos de intereses y también permiten extender los beneficios de la democracia política al sistema. Por ejemplo, Bolle de Bal presenta la “participación entendida como un medio para la distribución del poder que derive en la democratización” (citado en Buendía, 2000)

¹³ La visión circunscrita (medio), por el contrario, (“funcional” según Strauss y “paradigma integrador” de Lahera) prefiere aplicar la participación al trabajador desde sus condiciones laborales y, en todo caso, a las tareas directivas o de gestión que deben asumirla. La participación no es más que una herramienta de motivación laboral que permite aumentar la satisfacción de los trabajadores, la productividad y la eficacia organizativa (circunscripción al desempeño laboral o puestos de trabajo). Wagner comenta que la “dirección participativa practica el equilibrio en la implicación de los directivos y sus subordinados en el procesamiento de la información, toma de decisiones, o el esfuerzo por la resolución de problemas” (citado en Wright y Kim, 2004). Cressey y Di Martino, por ejemplo, describen la participación como “un dispositivo o tecnología social que puede contribuir a incrementar la eficiencia de la organización, pudiendo reforzar el compromiso de los trabajadores con los objetivos empresariales a través de la formación de una especie de «cultura de empresa» o «cultura organizativa»” (citado en Lahera, 2004).

¹⁴ Corriente contestataria, abril 1978. (Coraggio, 1981) y La Corriente Regional Participativa. (Neira, 1972-74; Boisier, 1979-1985; Sthor & Todtling, 1978-1981).

la democracia con desarrollo, sustentabilidad y equidad, el segundo buscó la revalorización de la participación ciudadana y la democracia desde una postura de respeto a las diferencias (Bonfil, 2007).

Si bien en teoría, la participación es aludida por su papel en la democratización de los sistemas políticos, no se observa en investigaciones anteriores análisis que demuestren la relación causal entre participación y planificación del desarrollo municipal. Por esa razón, se consideró necesario profundizar en el análisis, los resultados se exponen a continuación.

La planificación del desarrollo municipal, es un constructo multidimensional estructurado por variables o factores latentes. El complejo entramado de relaciones entre ellos, dificulta comprobar el grado de influencia que ejerce algún factor o variable en particular. Por esa razón a partir de una modelación del objeto planificación del desarrollo municipal, se determinaron los factores que lo caracterizan como proceso, lo cual permitió obtener el insumo para el empleo del criterio y/o juicio de expertos¹⁵, recopilar sus opiniones a partir de un cuestionario¹⁶ en el que se constató una fuerte concordancia entre los criterios emitidos por los expertos.

Sobre la base de los resultados obtenidos con el cuestionario, se aplicó un modelo de regresión lineal¹⁷ a partir del empleo del coeficiente de correlación de Pearson. Las salidas reportadas del paquete estadístico SPSS (versión 19.0; 2011) se muestran en el Cuadro 1:

Cuadro 1. Modelo de Regresión

Resumen del modelo									
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregido	Error típ. de la estimación	Estadísticos de cambio				
					Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Sig. Cambio en F

¹⁵ El grupo de expertos formado por directivos, especialistas y académicos poseen nivel superior y vasta experiencia en su profesión. Se emplearon expertos nacionales y extranjeros (España, Brasil, Argentina, y Estados Unidos), todos con un coeficiente de competencia superior a 0,75%). Se seleccionaron 17 expertos.

¹⁶ Se comprobó la consistencia interna y la fiabilidad de las escalas a través del coeficiente Alpha de Cronbach que arrojó un $\alpha = 0,916$, por lo que se considera aceptable para el propósito del análisis.

¹⁷ Modelo matemático para estimar el efecto de una variable sobre otra. Está asociado al coeficiente r de Pearson.

1	,540 ^a	,692	,674	,342	,667	6,176	1	15	,000
---	-------------------	------	------	------	------	-------	---	----	------

a. Variables predictoras: (Constante), Consenso y Participación Ciudadana

Coeficientes ^a					
Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes tipificados	t	Sig.
	B	Error típ.	Beta		
1 (Constante)	,375	1,390		,270	,000
Consenso y Participación Ciudadana	,875	,352	,540	2,485	,000

a. Variable dependiente: PPDM

Fuente: Salida paquete estadístico SPSS (versión 19.0)

En el caso de análisis realizado al factor consenso y participación ciudadana y su relación con el proceso de planificación municipal, mostró una relación lineal en un modelo que se ajusta de forma **muy altamente significativa**, según los valores del coeficiente correlación R^2 , un valor asociado de beta de 0,875, entendido como el efecto que tiene el consenso y la participación ciudadana en la planificación del desarrollo municipal. Paralelo a esto, el análisis de correlaciones muestra una correlación de Pearson de 0.835 significativa para un nivel de 0.01 (bilateral), resultados que se muestran a continuación en el Cuadro 2:

Cuadro 2 Correlación de Pearson

Correlaciones		Consenso y Participación Ciudadana	PPDM
Consenso y Participación Ciudadana	Correlación de Pearson	1	,835**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	17	17
PPDM	Correlación de Pearson	,835**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	17	17

** . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Salida paquete estadístico SPSS (versión 19.0)

Estos resultados explican que hay una relación fuertemente positiva entre las variables analizadas, lo cual confirma los resultados del modelo de regresión aplicado. En resumen, se puede concluir con el estudio que existe una relación positiva y fuerte entre las variables consenso y participación ciudadana y el proceso de planificación del desarrollo municipal. Se corroboró que esta forma que la participación es un factor que influye de forma positiva en la planificación del desarrollo municipal.

Este resultado, a fin de cuentas, confirma lo que se conoce desde hace muchos años y que ha sido uno de los reclamos más significativos en las luchas por la democratización y el desarrollo: la posibilidad de formar parte de los procesos decisorios en materia de desarrollo, por la mayoría de la sociedad que está involucrada, sea como productores, consumidores, depositarios o beneficiarios del resultado de ese proceso que impacta, finalmente, sobre los residentes del territorio denominado municipio, y cuyo resultado se imbrica con el comportamiento del proceso de desarrollo en un entorno más global.

CONCLUSIONES

- La generalidad de las definiciones de planificación territorial y planificación del desarrollo municipal, revisadas encierran en sí la misma idea (De Dios, 2005, Soriano, 2008, Burbano, 2010, Sánchez, 2010) y se resumen en términos tales como análisis situacional, metas, objetivos, orientado al desarrollo, consenso y participación ciudadana.
- La participación como concepto y proceso en el marco de planificación del desarrollo municipal, constituye un elemento aceptado en los últimos años universalmente en el discurso internacional, sin embargo no se observa en investigaciones anteriores análisis que demuestren la relación causal entre ambos elementos.
- El análisis expuesto en el presente trabajo permitió concluir que existe una relación positiva y fuerte entre las variables consenso y participación ciudadana y el proceso de planificación del desarrollo municipal.
- La necesidad del aprovechamiento de los canales de participación ciudadana representa un punto de partida para activar las potencialidades de los municipios, favoreciendo la capacidad de autogestión y planificación desde la base, que articule y enriquezca los procesos de gestión pública municipal.

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

1. AGUILAR, L. (2006). "La hechura de las políticas". Porrua Editores. Buenos Aires, Argentina
2. AMADASI, E & PANTANO, L.(1989) "Política social argentina". Ed. Hvmánitas. Buenos Aires.
3. ANDER-EGG, E. (2004). "Diccionario del Trabajo Social". Ed. Hvmánitas. Buenos Aires.
4. ARAGÓN, A. (2003): "Gestión de la participación de los trabajadores en la empresa: situación y desafíos". En ARAGÓN, A.; AYESTARÁN, S. et al.: La participación de los trabajadores en la empresa. Ed. Marcial Pons, Barcelona, España.
5. ARMIJO, M. (2009). "Planificación Estratégica Gubernamental. Sistemas de Seguimiento y Evaluación del Desempeño", en ILPES/CEPAL (ed.), Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala. Guatemala.
6. AUTORES, COLECTIVO DE. (2008). "Plan de Ordenamiento territorial municipal", en Gestión Planificación, Ordenamiento y Desarrollo Territorial (ed.), Guatemala.

7. AUTORES, COLECTIVO DE. (2009). "Planificación del Desarrollo", Corporación de Municipalidades de la República del Salvador (ed.), Programa de Capacitación a la Gestión Pública Local para candidatos a alcaldes y Consejos Municipales Electos en Programa PROMUDE/GTS. Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización. El Salvador.
8. BID. (2007). "Guía metodológica básica para la planificación participativa del desarrollo local basada en los objetivos del milenio". San Salvador.
9. BOISIER, S. (2001). "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi estados y cuasi empresas", en Estudios sociales No. 72/Trimestre 2. Santiago de Chile.
10. _____. (2006). "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial", en Revista de Estudios Regionales, No. 48. Universidades de Andalucía, Málaga, España.
11. _____. (2007). "Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta o projeto político", en Planejamento e Políticas Públicas, No. 17. IPEA, Brasília, Brasil.
12. BONFIL, B (2007). "Por la diversidad de futuro". En Hojarasca, No 7.
13. BUENDÍA, I. (2000): "La participación democrática: ¿un valor en extinción en las sociedades cooperativas?". CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa, nº 34, abril. Ed. CIRIEC-España, Valencia.
14. BURABANO, L. (2009). "La planificación como herramienta de gobierno. Elementos introductorios sobre teoría del gobierno y planificación estratégica pública", Curso de Planificación, ILPES, Santiago de Chile.
15. _____. (2010). "La selección de problemas públicos". Fundación ALTADIR (ed.), Planificación Estratégica Situacional. Venezuela.
16. CEPAL, (2006). "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía" Boletín del instituto. LIMITADA, LC/IP/L.195, Santiago de Chile.
17. COSTA FILHO, A. (1997). "Inflexiones recientes en el análisis prospectivo" en Prospectiva: construcción social de futuro, ILPES (ed.), Universidad del Valle, Cali.
18. CORAGGIO, J. (2003). "Las políticas públicas participativas ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?", en Panel "Construcción del poder político y gestión pública participativa en el ámbito local", del II Seminario Nacional "Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local". CENOC-CEDES-UNGS
19. CROCKCROFT, J (2004). "América Latina y Estados Unidos. Historia y Política país por país". Editorial Ciencias Sociales, La Habana
20. DE DIOS, A. (2005) "La integración territorial en la planificación del crecimiento económico de la provincia Camagüey. Variante instrumental". Tesis en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Económicas. Universidad de Camagüey, Cuba.
21. _____. (2010). "Planificación estratégica territorial". Curso en el marco del programa de doctorado curricular sobre "Gestión del Desarrollo Local". Holguín, Cuba.
22. DE MATTOS, C. (1994). "El Líder sin Estado Mayor. Dirección de Políticas y Proyectos Sociales". ILPES, Santiago de Chile.
23. _____. (1999). "Estado, procesos de decisión y planificación" en América Latina Coloquio Internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de mercado, en: Revista de la CEPAL. Nº 31 LC/G 1452
24. FERNÁNDEZ, O. (1996). "Cuba, participación popular y sociedad", en Participación en Cuba, los retos del futuro, Ediciones Centro de Estudios sobre América (ed.). Habana, Cuba.
25. FORTEZA, S & Pons, H. (2011) "Uma reflexão teórica sobre a seleção de problemas públicos municipais para a gestão governamental", en revista Economia & Tecnologia Volumen 25, ISSN 1809-080X, Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil

26. GARCÍA, E. (1982). "Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina", en Pensamiento Iberoamericano N° 2 Julio-diciembre
27. GONZÁLEZ, A. (2004). "Planificación global de la economía nacional". Ministerio de Economía y Planificación. La Habana, Cuba. (versión digital).
28. GONZÁLEZ, R. & et al (2007). "La planificación del desarrollo local". Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial (CEDET), Universidad de Camagüey, Cuba.
29. HUERTA, F. (2007). "El método PES: Planificación Estratégica Situacional". Fundación ALTADIR, Caracas, Venezuela.
30. INUKAI, I. & TUSSING, A. R., 1967/8. "Kogyo – Iken: Japan's Ten Year Plan, 1884", en Economic development and Cultural Change, Vol. 16.
31. ISARD, W. (1960). "Métodos de análisis regional". Philadelphia.
32. LAHERA, A. (2004). La participación de los trabajadores en la democracia industrial. Ed. Los libros de la catarata, Madrid
33. LEON, R. (1995). "Reflexiones sobre el concepto de participación" Bosques, árboles y comunidades, No. 25
34. LIRA, L. (2007). "Revalorización de la planificación del desarrollo", en Cuadernos del ILPES, Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, serie 59. ILPES (ed.), Santiago de Chile, Chile.
35. MARTINEZ, L. (2010). "Planificación del desarrollo", en Curso de Planificación del desarrollo y protección social, CEPAL (ed.), Guatemala.
36. MEDINA, J. (2007). Sesión XV: "Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo". CEPAL-SERIE Seminarios y Conferencias No 8 en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/4/LCI1544P/SesionXV>
37. _____. (2010) "Las funciones básicas de la planificación", en Curso Planificación y Gestión Estratégica de las Políticas Públicas, ILPES (ed.), (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia).
38. MENDEZ, E. (2010). "Seminario sobre Planificación Territorial", CEEP-MEP (ed.), Provincias Orientales, Cuba.
39. METCALF, G. (2008). "Democracy and Planning", Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, MIDEPLAN y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Métodos y Técnicas de Planificación Regional, Santiago de Chile.
40. MORENO, M. (2009). "Políticas públicas y agenda de gobierno", Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas ILPES-AECID, Santa Cruz, Bolivia.
41. _____. (2009). Proceso y tensiones en la formación de políticas. Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID, Santa Cruz, Bolivia.
42. OREGÓN, A & ET AL (2008). "Processes of participative neighbourhood improvement in informal settlements: Integration proposals", en revista INVI No. 68, vol. 25. Colombia.
43. PONS, H. & ET AL (2007). "La planificación como aspecto esencial del proceso de Dirección", en Planificación, Pueblo y Educación (ed.), Habana, Cuba.
44. _____. (2011). "Algunas consideraciones acerca de la concepción del desarrollo y el papel de la administración pública", Conferencia impartida en el I Encuentro Internacional sobre Administración Pública para el Desarrollo. La Habana, Cuba. (inédito)
45. RAMON, G. (2006) "Metodologías participativas: el estado de la cuestión en América Latina", Bosques, árboles y comunidades, No. 25
46. RENDÓN, C (2007). "Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo" en revista POLIS 04, vol I, Iztapalpa, México
47. ROVERE, M. (2007). "Planificación estratégica de recursos humanos en salud". OPS. Washington DC.
48. RUFIÁN, D. (1996). "El régimen jurídico de la planificación en América Latina", en Cuadernos del ILPES, 37 IP, ILPES (ed.), Chile.

49. SANCHEZ, N. (2010). "Propuesta metodológica para la elaboración del plan municipal con un enfoque prospectivo estratégico. Aplicación experimental en la provincia Holguín" Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, Centro de Estudios sobre la Economía Cubana Universidad de la Habana, Cuba.
50. SORIANO, M. (2008). "Introducción a la planificación del desarrollo", en III Curso básico regional de capacitación en planificación y gerencia, FAO (ed.), ONU.
51. STRAUSS, G. (1994): "La participación de los trabajadores en la Gestión". En HARTLEY, J. F. & STEPHENSON, G. M. (comp.): Relaciones Laborales. La psicología de la influencia y del control en el trabajo. Capítulo 6 . Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
52. VIGOA, C. (2006). "Herramientas básicas para el planificador", Centro de Estudios de Economía y Planificación (CEEP) (ed.), La Habana, Cuba.
53. VON THÜNEN, J. (1826). "Der isolierte staat in Beziehung auf land-wirtschaft und Nationalökonomie". Hamburgo.
54. WRIGHT, B. y KIM, S. (2004): "Participation's influence on job satisfaction: Importance of job characteristics". Review of Public Personnel Administration, Vol. 24, nº 1. Sage Publications.