

COLECCIÓN: VISIÓN UNIVERSITARIA DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

2

Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones.

# Democracia Participativa.

Visiones, avances y provocaciones.



Primera edición, 2010

---

Revuelta Vaquero, Benjamín y Patrón Sánchez, Fernando (coords.)  
Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones.  
coord. de Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando Patrón Sánchez.  
— México : Universidad de Guanajuato, IFE, Universidad Michoacana de  
San Nicolás de Hidalgo, 2010  
347 p.; 16 x 23 cm – (Colec. Visión Universitaria de la  
Democracia Mexicana)  
ISBN en trámite

---

Diseño de portada: Laura Peralta Patiño y Alberto Pereda Careaga

Coedición: UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO  
UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

D.R. 2010, Universidad de Guanajuato  
Lascuráin de Retana 5, Centro, C.P. 36000, Guanajuato, Guanajuato,  
México.

D.R. 2010, Instituto Federal Electoral  
Viaducto Tlalpan 100; C.P. 14610, México, D.F.

D.R. 2010, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo  
Avenida Francisco J. Múgica s/n, C.P. 58030, Morelia, Michoacán,  
México.

Comentarios: [cdd@ife.org.mx](mailto:cdd@ife.org.mx)  
[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el  
medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN en trámite

Impreso en México • *Printed in Mexico*

# Índice

7 Presentación  
*Leonardo Valdés Zurita*

## **PRIMERA PARTE**

### **Reflexiones y avances de la democracia participativa**

13 Cambio institucional y participación ciudadana  
*Leonardo Valdés Zurita*

35 Democracia participativa y elecciones  
*Arturo Sánchez Gutiérrez y Mayarí Forno Oliva*

61 Las figuras de la participación ciudadana en México  
*Arminda Balbuena Cisneros y Lucero Fragoso Lugo*

89 Problemas de la consolidación democrática en México  
*Fernando Patrón Sánchez*

115 Calidad democrática y satisfacción ciudadana en Latinoamérica  
*Luis León Ganatios*

133 La democracia participativa en México,  
abismo entre legislación y realidad  
*Enoc Francisco Morán Torres*

## **SEGUNDA PARTE**

### **Democracia participativa desde lo local**

- 163 El fortalecimiento de la democracia participativa.  
Dos referentes en Michoacán, México  
*Benjamín Revuelta Vaquero*
- 193 La democracia participativa en el gobierno municipal  
*José René Olivos Campos*
- 215 Control político parlamentario y desafíos de la participación democrática. Estudio particular de la Constitución nayarita  
*José Miguel Madero Estrada*

## **TERCERA PARTE**

### **Transdisciplinariedad de la democracia participativa**

- 243 Cultura política y ejercicio ciudadano.  
Especial referencia a la prevención del delito  
*Luis Felipe Guerrero Agripino*
- 257 La construcción de ciudadanía y su relación con la familia  
*Francisco Javier Guerrero Aguirre*
- 271 Democracia y derecho de acceso a los medios de comunicación  
*Héctor Pérez Pintor y Leonel García Tinajero*
- 297 Elementos para la democracia participativa en México.  
Un enfoque sociopolítico  
*Verónica Vázquez Piña*
- 315 Bibliografía
- 335 Acerca de los autores

## El fortalecimiento de la democracia participativa. Dos referentes en Michoacán, México

*Benjamín Revuelta Vaquero*

La democracia participativa implica una tendencia hacia el fortalecimiento de la democracia. Para algunos es una evolución, para otros es una alternativa, lo cierto es que de una manera u otra la democracia participativa busca identificar e incorporar esquemas de participación social mucho más amplios que la democracia representativa. Se trata de un ensanchamiento del modelo democrático. Es decir, la democracia participativa busca generar una democracia más óptima, más viva, más incluyente; en suma, una democracia más democrática.

México está avanzando en la transición democrática. La transición democrática y la alternancia en el poder efectivamente han empezado a abrir nuevas fronteras democráticas, nuevas fronteras de participación social. Sin embargo, la evolución no puede suceder tan rápidamente. La sociedad todavía conserva rasgos, prácticas, cultura cívica, idiosincrasia y costumbres heredadas del modelo de partido único y control hegemónico que prevaleció prácticamente hasta el año 2000. Así, la participación democrática, en términos generales, todavía no evoluciona al grado de lograr construir vías y canales suficientes para la institucionalización de la participación social en las decisiones públicas.<sup>1</sup> Lo público todavía tiene un fuer-

1 La institucionalización en este caso supondría no sólo establecer normativamente las vías, los procedimientos, los tiempos y los mecanismos de la participación social sino sobre todo confirmar que en la práctica estos esquemas sean efectivos.

te matiz de colores y muchas de las decisiones de políticas públicas aún nacen y subsisten dentro de las murallas de los partidos políticos, en lo que algunos consideran el predominio de la partidocracia.

El discurso político de la democracia participativa aún sigue estando principalmente vinculado a la existencia de leyes o iniciativas que consideren el plebiscito, la iniciativa popular, el referéndum o la revocación de mandato. Algunas visiones intentan ir un poco más allá y consideran figuras de presupuestos participativos, contralorías sociales y concejos ciudadanos. Sin embargo, no se han explorado, estudiado, ni promovido lo suficiente figuras o mecanismos concretos que ya están funcionando como espacios de democracia participativa y los cuales requieren fortalecerse.

De tal suerte, resulta pertinente no sólo abordar la reflexión de la democracia participativa en el contexto mexicano sino, sobre todo mostrar casos concretos, positivos, que sean y puedan ser referentes para fortalecer la democracia mexicana. Este ensayo, luego de hacer un posicionamiento conceptual y una breve referencia de algunos casos europeos y latinoamericanos, busca aterrizar y mostrar dos ejemplos que se pueden considerar exitosos en el estado de Michoacán, los que sin lugar a dudas son susceptibles de fortalecerse y replicarse en otras partes de México. Estos ejemplos, como podrá notarse, no se presentan como casos aislados sino contextualizados y considerados por diversas percepciones y referencias académicas.

Es pertinente advertir al lector que estamos en la búsqueda de vías institucionales que faciliten e impulsen la democracia participativa. Sobre este rubro es pertinente señalar que resulta común encontrar una confusión entre muchos autores de la democracia participativa. Una cosa es identificar casos de análisis que se refieren a movimientos sociales que irrumpen en lugares y momentos determinados para demandar la solución de su tema. Los grupos podrían lograr eventualmente la solución a su planteamiento o al menos su incorporación en la agenda política. Sin embargo, su aparición súbita en lo público no deja de ser una manifestación de fuerza o de presión que coyunturalmente abre canales de

participación, pero nada garantiza que estos canales tengan procedimientos adecuados o se mantengan con el tiempo. Otra cosa es encontrar, identificar, vías que de manera organizada, institucional, potencialicen la participación ciudadana y por lo tanto se conviertan mecanismos estables para nutrir las políticas públicas y fortalecer la democracia.

Esta última visión es la que nos resulta más atractiva y por tanto el tema que queremos abordar en este texto. Estamos en busca de principios, formas, mecanismos que sean congruentes con la maduración e institucionalidad de nuestra democracia. Mecanismos que lleguen para quedarse y que sean vías regulares, normales, de enriquecimiento público, y no irrupciones constantes —amenazas de tirar la puerta— para la autoridad en turno, en cualquier nivel de gobierno.

### **La democracia participativa**

En principio, partimos de la idea que la democracia participativa es un refinamiento de la democracia, o aun de manera más puntual, de la democracia representativa. La democracia participativa surge como una vertiente novedosa que se vislumbra luego de varios siglos de conceptualizar y vivir la democracia. Una vertiente que ocurre en las sociedades contemporáneas y bajo las condiciones del Estado moderno.<sup>2</sup>

En ese sentido, es correcta la apreciación de Luis Miguel Rionda cuando expresa que

[...] la democracia representativa sólo se desarrolla cabalmente en el Estado moderno [...] en el que encontramos la confluencia de tres elementos [...] una identidad nacional,

2 Podemos sostener que es novedosa y que es un tema de refinamiento ya que prácticamente se viene desarrollando en los últimos 20 años, es decir, una vertiente muy joven de nuestra añeja democracia.

una soberanía territorial y una representación [...] dentro del cual se determinan y orientan modelos ideales de conducta a través de la ley y un sistema disuasivo o persecutorio: la fuerza pública (2007: 15).

Para el Estado contemporáneo, necesitado de un mayor involucramiento social, de una mayor legitimación, es necesario un tipo de organización social que permita buscar la construcción de una voluntad política común, a través de la participación de los representantes de la sociedad en los propios asuntos públicos, más allá de los momentos electorales, y esta forma de organización es la democracia participativa.

Con esta lógica, Pedro Ibarra (2008) sostiene que la democracia representativa está concebida y articulada para que la ciudadanía no participe, es decir, no forme parte de actividades políticas de manera operativa. Por ello, se requiere de procedimientos, procesos, espacios, en los que la presencia y la voz de los ciudadanos tenga influencia relevante en las decisiones políticas. Así, la democracia participativa debe de surgir, no tanto de voces regeneradoras de la democracia representativa sino de voces alternativas, de voces que entienden que la democracia participativa es una forma mejor de ejercer la democracia y que además es una forma de regenerar la democracia representativa.

Reneé Lidia Jablkowski (2008) se refiere al desencanto que actualmente padecen las democracias globales. La autora señala que esto se debe en gran medida a la distancia creciente que existe entre los ciudadanos y sus representantes, entre los hechos y las decisiones. Por esta razón, propone indagar a nivel conceptual y vivencial las motivaciones subjetivas que guían la participación, entendida como una experiencia proactiva de transformación de lo real y del entorno con el que el individuo se vincula. Señala que el debilitamiento de la democracia representativa se debe a que ésta se ha vuelto delegativa. Jablkowski argumenta que la democracia requiere de personas que ejerzan su ciudadanía, así como de ciudadanos que, consientes de sus posibilidades y responsabilidades, conozcan, trabajen y cumplan con sus derechos y sus obligaciones;



que participen activamente en asuntos de políticas públicas de su entorno. Por ello, se requiere construir una propuesta de educación para fortalecer y generar un desarrollo humano democrático y participante.

En este proceso de construcción, D.L. Sheth enfatiza que la consolidación de la democracia participativa no ha sido una tarea fácil, pues hasta hace pocas décadas “la democracia participativa ha sido tratada [...] como una idea parapolítica y una actividad política periférica: una característica deseable pero no esencial de las democracias modernas” (2004: 97). No obstante, sostiene que gracias a la injerencia de los movimientos de base, en las luchas políticas cotidianas ha sido posible que la democracia participativa adquiriera una nueva relevancia, en las condiciones de la globalización actual.<sup>3</sup>

En todo caso, la democracia participativa involucra una serie de elementos, de presupuestos. En este sentido, Zesar Martínez sostiene que hablar de participación debería ser hablar de participación en el ejercicio del poder, esto es, redistribuir el poder y evitar su concentración o monopolización por parte de élites económicas o políticas “la participación democratizadora va más allá del reparto de información, la consulta o el asesoramiento; aspira a identificar y transformar relaciones de poder asimétricas (impositivas) en relaciones de igual a igual” (2008: 77).

Por tanto, Martínez advierte que no se trata de un complemento al actual modelo de democracia sino de una alternativa a construir a partir del modelo. Señala que uno de los desafíos más complejos es definir mecanismos de participación de abajo a arriba y no abandonarse únicamente en lo local o municipal sino trascender democráticamente en ámbitos de decisión supralocales y globales.<sup>4</sup> Este es uno de los principales retos dada la complejidad del mundo

3 Sin duda, su análisis de los micromovimientos sociales en la India resulta un interesante punto de partida para sostener que la política de movimientos sociales expresa un nuevo discurso sobre la democracia.

4 Esta idea se encuentra asociada con los marcos teóricos de implementación, en particular con el enfoque *bottom-up*. Para mayor información, véase Benjamín Revuelta Vaquero (2009).

globalizado donde espacios y redes de poder se encuentran en una esfera supraestatal que incide en la implementación de políticas de arriba a abajo excluyendo los debates sociales y por ende la participación para los mismos.

Así, podemos decir que la teoría política ha dado cuenta de la evolución del concepto de la democracia y la trascendencia de ésta en la vida y el desarrollo de los estados. Esta expansión y reconstrucción de la democracia contemporánea es concebida como el tránsito de la democracia representativa (delegativa) a la democracia participativa, como bien lo señala Beatriz Vila Ramos (2007), cuando argumenta que se genera una transición de la participación de los ciudadanos en los comicios, hacia la intervención ciudadana en los asuntos públicos.

Por otra parte, resulta interesante observar que la democracia participativa, al constituirse en la visión moderna de la organización política, tiene correlación con la organización económica y con la organización jurídica de los estados modernos. La primera correlación es meridianamente clara: libertad política y libertad económica funciona como una ecuación de suma positiva. Es decir, la democracia participativa mantiene una franca colaboración con el libre mercado y ambas libertades se retroalimentan.<sup>5</sup> Éste es en realidad el nuevo paradigma sobre el cual el mundo está construyendo su desarrollo en el siglo XXI. En la segunda vertiente la democracia participativa es consistente con la organización jurídica del Estado moderno: el respeto a los derechos fundamentales y al estado de derecho.

Al respecto, Guillermo Hoyos Vázquez sostiene que

[...] un posible acuerdo sobre los derechos fundamentales, sólo puede consolidarse gracias a la participación democrática, que es a la vez constitutiva de lo público y

5 En términos muy pragmáticos se dice que los ciudadanos, al igual que pueden elegir entre las distintas opciones en el supermercado para comprar un producto determinado, también deben poder elegir entre partidos políticos y candidatos; esto es, comprar el producto político que más les convenza.

resultante del debate público político acerca de los fines y programas de una sociedad determinada [...] [así se establece] la necesidad de una democracia participativa para dar todo el sentido a la propuesta estructural del liberalismo político como fuente inequívoca del derecho moderno (2010: 27-28).<sup>6</sup>

El autor abunda que a través de la democracia participativa la sociedad puede conjugar valores y acciones pluralistas para llegar a los consensos y disensos políticos, jurídicos y constitucionales. De esta manera:

La democracia participativa se convierte pues en génesis política del derecho con su doble función: solucionar conflictos entre personas y grupos y de estas y estos con el Estado (concepción liberal del derecho), y al mismo tiempo orientar concertadamente la cooperación ciudadana hacia fines colectivos en busca del bien común (concepción republicana) (Hoyos Vázquez, 2010: 33).

En esta lógica, la opinión pública, la deliberación política, la participación democrática, incluso los movimientos sociales y de desobediencia civil, son vistos como la acción desde la periferia; la respuesta se manifiesta a través de las políticas públicas, las leyes y las acciones del gobierno desde el centro del poder. El ideal se logra cuando se alcanza la cooperación entre el Estado y la sociedad civil con el fin de optimizar así la participación ciudadana y la procuración del bien común.<sup>7</sup>

6 Es interesante notar que la reflexión de Hoyos Vázquez surge al analizar y tratar de conjuntar las visiones sobre teoría política y filosofía de Habermas y Rawls.

7 En esta perspectiva, se presenta el estudio "La teoría democrática y las bases anti-utilitaristas de la asociación", de Paulo Henrique Martins (2008: 7), quien identifica la esfera pública como la expresión política de un mundo común en el que están inscritos los referentes axiológicos e históricos. Incluso, sostiene que la experiencia de lo público no es algo natural sino un proceso construido por la colectividad.

Derivado de esta evolución y algunas transformaciones que ha experimentado la democracia, la ciudadanía hoy día puede ser parte de esta experiencia cívica de participación en los asuntos del Estado.

De manera reiterada se ha concebido la opinión de que los planes comunitarios representan claras evidencias de democracia participativa. Se conceptualiza a la democracia como un proceso dialéctico en el que intervienen todos los sujetos a través de organizaciones abiertas y flexibles, donde la gente se informa, está enterada de los planes y proyectos y participa en el proceso a través de prácticas normalizadas.<sup>8</sup>

Incluso, hay voces que pretenden ir más allá. Por ejemplo, Joan Subirats (2008) identifica algunos elementos que requieren ser considerados en una democracia igualitaria, fin último de la democracia participativa.<sup>9</sup> Subirats afirma que es necesario trabajar en el cruce de distintas alternativas que avancen en los procesos de cambio de un sistema que sigue manteniendo fuertes dosis de desigualdad social y de inequidad política. También, argumenta que es necesario unir innovación democrática y política con transformación económica y social: “Si hablamos de democracia igualitaria estamos señalando la necesidad de enfrentarnos a esas desigualdades desde un punto de vista global y transformador” (Subirats, 2008: 32).

Como se puede observar, los horizontes que se plantean desde la academia para la democracia participativa son ricos, diversos y ambiciosos. Muchos pueblos están abonando en la vida diaria, en la práctica hacia esos estados ideales. Otros, un poco más retrasados, apenas están tomando acciones básicas. Por ello, resulta muy importante identificar casos de éxito, o de referencia, que nos ayuden a revisar vías, procesos, mecanismos o modelos que puedan esta-

8 Marco Marchioni (2006) analiza experiencias del modelo bolchevique, así como diversas experiencias comunitarias de España. Sostiene que la comunidad constituye la dimensión correcta de la intervención social y que en ella se va a consolidar la democracia participativa por iniciativa de cualquiera de los protagonistas, sean éstos población, administración local o recursos técnico-profesionales.

9 De acuerdo con Subirats (2008), a la democracia igualitaria se debe el aspecto central de todos los esfuerzos del perfeccionamiento democrático.

blecerse y replicarse en los diversos sistemas democráticos con el fin de expandir, cada día más, la democracia participativa.

De ahí que, sin ninguna pretensión de agotar el tema académico, lo analizado brevemente en los párrafos anteriores resulta de gran utilidad para esbozar una plataforma sobre las concepciones más novedosas de la democracia participativa que nos permitan dirigirnos hacia nuestro objetivo. Ahora, para complementar esta visión, nos habremos de referir a algunos casos en Europa y en América Latina.

### *Ejemplos europeos*

La tradición democrática Europea se encuentra, en términos generales, más consolidada que en América Latina. Se trata de prácticas que se han operado desde hace varias décadas y que han logrado generar costumbres y actitudes de mayor vinculación ciudadana. Además de ello, las condiciones socioeconómicas de la población están mejor distribuidas, lo que sin lugar a dudas impacta en condiciones más igualitarias y con mayor equidad, lo que facilita el espectro democrático.

En esta lógica y con objeto de establecer un camino a seguir, es conveniente referir a Mercedes Guinea Llorente y Francisco Aldecoa (2008), quienes nos ofrecen un interesante acercamiento al contenido de la Constitución europea y sus avances en relación a la democracia participativa. Refieren que el Título VI expone el funcionamiento de la democracia representativa en la Unión y se innova constitucionalizando el papel de la sociedad civil en la política europea, a través de la formulación del principio de democracia participativa. Los autores enfatizan que este documento es el primero que introduce el principio de democracia participativa como fundamento de su funcionamiento democrático “constitucionalizando una tendencia común a muchos Estados miembros —el protagonismo político de la sociedad civil—” (Guinea Llorente y Aldecoa, 2008: 593).

Los autores traen a este análisis los dos principios políticos que definen el modelo democrático de la Unión: el principio de demo-

cracia representativa y el principio de democracia participativa, y los consideran complementarios, ya que favorecen la dimensión democrática al permitir que cada uno de ellos a su manera la participación del ciudadano como actor político,

La democracia participativa no puede sustituir la legitimación de la democracia representativa, en ningún caso, que es el requisito básico [...] Sin embargo, es un complemento útil y significativo en la medida en que permite a las autoridades que emanan de la representación conocer con carácter continuo las demandas de los ciudadanos a quienes representan (Guinea Llorente y Aldecoa, 2008: 616).

Esta visión resulta particularmente útil para nuestra propia percepción. Con toda claridad se resalta que la democracia participativa no es un modelo alternativo o distinto de la democracia representativa sino que en realidad es un proceso de evolución que tiene como base la democracia representativa. Por lo tanto, viene a ser un refinamiento contemporáneo que nos permite expandir y enriquecer los límites de la democracia.

Existe una gran diversidad de temas de democracia participativa que se podrían referir. Algunos son ejemplos clásicos y otros son experiencias más recientes. Sin embargo, una revisión exhaustiva escapa a los fines de este artículo, por lo que sólo habremos de referir algunos casos para ilustrar las tendencias.

Por ejemplo, Clare Delap (2004) analiza la función de los jurados ciudadanos, originarios del Reino Unido. El primer jurado ciudadano en 1996 constituye un importante referente y en muy poco tiempo los jurados ciudadanos se han convertido en un mecanismo aceptado para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas.<sup>10</sup> Sus recomendaciones se recogen en un informe

<sup>10</sup> La autora nos indica que este proceso de conformación de los jurados ciudadanos británicos se basa en las secciones de planificación alemanas: se elige a entre 12 y 16 ciudadanos que supongan una buena representación de la composición social de la comunidad a través una muestra aleatoria grande de ciudadanos del censo electoral, a quienes se explica la experiencia y se les invita a participar.

supervisado por los jurados, al cual se espera que las autoridades respondan públicamente.

Delap defiende que, entre los logros de estos jurados, se ha encontrado la recuperación de barrios y la reorganización de servicios de salud. Asimismo, se han tenido importantes efectos en la elaboración de políticas, seguimiento de las recomendaciones realizadas y rendición de cuentas por parte de la administración.

En un sentido similar, Joan Font (2004) nos ilustra sobre el funcionamiento de consejos de la sociedad civil en Noruega y Nueva Zelanda, que asumen funciones de interlocución con el gobierno local. Gran parte de sus miembros han sido electos en asambleas abiertas a los vecinos, aunque en algunos casos existen representantes en nombre de las asociaciones o incluso representantes elegidos en votaciones formalizadas. Font sostiene que estas prácticas han originado un cambio radical en la agenda de los gobiernos municipales y con ello un cambio en el estilo de la actuación de su aparato gubernamental.

En una organización con vertiente de presupuesto participativo, Jordi Pujol (2003) centra su estudio en el Libro Blanco del Tercer Sector Cívico Social de Catalunya, que se elabora conjuntamente entre distintas organizaciones y la administración catalana. Esas organizaciones conforman una red que ya suma un millón de usuarios y cuenta con un importante sitio en la implementación de políticas públicas. La relevancia de esta investigación subraya la importancia de generar consenso con el sector social, para trazar las directrices que orientarán a las futuras políticas públicas. El proyecto incluye el desarrollo comunitario a través de una dinámica de economía social que, de acuerdo con lo que Pujol indica, se trata de un modelo que conjuga estrategias y acciones a realizar por los propios agentes locales aprovechando su potencial social, cultural e institucional, con capacidad para ofrecer servicios e incluso encabezar ciertas políticas públicas. Dentro de esta economía social existe lugar para autoridades, asociaciones privadas, sindicatos, empresas pequeñas y medianas; éstas últimas representan además una muestra significativa de la actividad económica catalana.

Éstas y muchas otras experiencias exitosas de democracia participativa ocurren en Europa, mostrando la fortaleza de cultura democrática del viejo continente. No obstante, en este contexto también se identifican problemas, riesgos y limitaciones.

Así, el análisis crítico sobre las experiencias de democracia participativa en Europa de Del Pino y Colino (2008) resulta muy interesante. Los autores identifican algunos obstáculos y problemas. En primer lugar, refieren a las ficciones de la democracia participativa para identificar cuando esta participación no es auténtica. Por ejemplo, esto sucede cuando la participación ciudadana se expresa de manera posterior al establecimiento de una agenda consensada, cuando se convierte en conflicto y cuando se trata de una participación no auténtica o bien cuando el papel de la administración se torna estático ante las acciones agendadas.

De la misma manera, al analizar diversas iniciativas de participación ciudadana en los noventa,<sup>11</sup> Del Pino y Colino identifican obstáculos que se han presentado en la dinámica de democracia participativa, entre ellos, el hartazgo y la frustración ciudadana cuando existen consecutivas e insistentes llamadas a consulta que no han logrado resolver problemáticas pese a la participación obtenida. Por otra parte, la burocratización y la diversidad de reglas de operación que implica la puesta en marcha de estos mecanismos. Asimismo, se ha observado una manipulación de masas por parte de líderes gubernamentales o no gubernamentales que intervienen directamente en estos procesos.

Estas reflexiones y otras nos dan evidencia para sostener que la democracia participativa enfrenta una buena diversidad de retos, de amenazas. No se trata tan sólo de elaborar recetas o de reciclar figuras. En realidad, se requieren vías para construir la participación, pero es indispensable dar un seguimiento puntual para garantizar que esas vías se operen adecuadamente y con ello se expanda la democracia.

11 En América, Reino Unido, España, Francia, Alemania, Suecia y Portugal, entre otros.



### *Ejemplos latinoamericanos*

El avance de la democracia no ha sido fácil en América Latina y en consecuencia tampoco lo ha sido el avance de la democracia participativa. Los parámetros, comparados con Europa, son distintos. En buena parte, esto se debe a las costumbres, prácticas políticas, así como a las tradiciones cívicas y culturales de los pueblos, muchos de los cuales estuvieron sometidos a regímenes militares.<sup>12</sup>

Por esta razón, resulta importante buscar nutrir la perspectiva de la democracia participativa con diversos casos exitosos para así fortalecer la experiencia y con ello motivar vías, canales y mecanismos que pueden ser referentes para las diversas democracias, no sólo en América Latina sino en el mundo. El ejercicio, sin lugar a dudas, es relevante en la medida que entendemos que no resulta fácil instrumentar mecanismos exitosos de democracia participativa debido al tamaño de las poblaciones, a la dinámica de nuestra sociedad contemporánea, a la manipulación tradicional de los electores y a los diversos elementos culturales de las respectivas sociedades, entre muchos otros factores.

Betinna Levy y Natalia Gianatelli (2010) muestran algunas experiencias de organización social y política en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia y Uruguay. No pueden omitirse de estos estudios relaciones tanto generacionales como de género al interior de los movimientos, las tradiciones culturales y las identidades étnicas y políticas movilizadas en las intervenciones y los enfrentamientos sociales. Todos estos elementos constituyen un panorama de las particularidades que encierra gran parte de un continente rico en cultura, identidades, ideologías que buscan acomodar a la democracia participativa en su especial entorno. Las experiencias narradas propician la reflexión sobre el rumbo político que originan las

12 El posible desarrollo democrático de muchos países latinoamericanos de los sesenta a los noventa se vio obstaculizado por la presencia de regímenes y gobernantes autoritarios que restringieron el florecimiento de la democracia. Incluso, situaciones contemporáneas como la de Venezuela también deberían valorarse a la luz del avance o retroceso de la democracia participativa.

transiciones ideológicas que se asumen en el contexto social donde se viven desajustes y dilemas que siembran incertidumbre e incredulidad hacia la idoneidad de procesos de innovación democrática cuando ésta se presenta en forma intermitente o cuando es empleada como campaña para fines electorales.

Mevyl Y. Corredor Corrales (2009), basado en un análisis a distintos municipios venezolanos, defiende el paradigma de la democracia participativa venezolana. Refiere el ejemplo de los consejos locales de Planificación Pública (CLPP) con los que cuentan los ciudadanos venezolanos para ejercer su soberanía. Estos consejos permiten desarrollar acciones en el terreno político en aspectos tales como: la elección de cargos públicos, el referendo revocatorio, la consulta popular, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el presupuesto participativo, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos o medios comunitarios alternativos, entre otros. En la parte social y económica se enfocan en las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas, las cajas de ahorro, las empresas comunitarias y demás formas asociativas guiadas por los valores de mutua cooperación y solidaridad. En suma, el autor argumenta que se trata de un ejercicio democrático, descentralizado, alternativo, pluralista y de mandatos revocables.<sup>13</sup>

Uno de los logros más importantes de la experiencia de la democracia participativa, como ha sido referido por numerosos académicos, lo constituye el modelo de presupuesto participativo.<sup>14</sup> La experiencia más exitosa de presupuesto participativo la vivió Brasil desde la década de los noventa, en la administración de Porto Alegre. Esta modalidad de administración municipal, conocida también como “administración popular”, está sustentada en una innovación administrativa e institucional cuyo fin era garantizarla participación popular en la preparación y la ejecución del presu-

13 Todo ello tendría que ser evaluado con base en las supuestas restricciones que se han impuesto a diversos agentes y grupos económicos, así como a las libertades de expresión, entre otros temas. Un análisis interesante, pero lamentablemente por el momento escapa a los fines del presente ensayo.

14 Entre otros, véanse Bounaventura de Sousa Santos (2005) y Rendón Corona (2004).

puesto municipal, así como en la distribución de los recursos y en la selección de prioridades de inversión.

El ejercicio ha sido meridianamente exitoso, de tal suerte se logró que la representación social cogestionara y cogobernara con el gobierno municipal gracias a la implementación de asambleas, audiencias públicas, discusiones de planes y legislación presupuestaria.<sup>15</sup> Goldfrank sostiene que esta figura o forma de organización social es quizás uno de los niveles de desarrollo más altos que jamás haya alcanzado la democracia, gracias a la consecución de una eficaz descentralización de los recursos en los gobiernos regionales. Asimismo, Ricardo Romero (2010), al analizar experiencias exitosas de presupuesto participativo en Brasil y España, nos indica que actualmente son más de 50 las ciudades brasileñas que ponen en práctica, a través de distintos métodos, experiencias de presupuesto participativo, conocido como el mecanismo que permite que la ciudadanía, a través de una organización, combine la participación directa, la delegación, el control de demandas, a fin de establecer prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalidad y el gasto.

Por su parte, Alberto Ford y Alberto Forni comentan que derivado del éxito del Porto Alegre, la experiencia se fue difundiendo en otros municipios del mismo país y de América Latina y el mundo, con un modelo innovador que articula las asambleas barriales, la conformación de consejos y representantes a quienes les corresponde

[...] priorizar proyectos de inversión viables para dar solución a esas demandas, asistidos técnicamente por el municipio y en contacto regular con las bases barriales. Los proyectos así decididos pasan a formar parte de la

15 Rendón Corona (2004) señala que al Consejo de Presupuesto Participativo le corresponde la función de aprobar los lineamientos de la Ley de Directrices Presupuestarias. De ahí, el gobierno municipal lo presenta a la legislatura local y ésta lo aprueba en definitiva. Como se puede observar, la ciudadanía organizada es la que jerarquiza los gastos del presupuesto. Sin embargo, la última palabra queda en el Poder Legislativo.

propuesta presupuestaria que el poder ejecutivo envía al Concejo Deliberante para su discusión y eventual aprobación (2010: 76).

La investigación de Ford y Forni también identifica cuatro debilidades en este modelo de deliberación pública en gestión de recursos: la primera, es que el presupuesto participativo no es resolutorio sino consultivo; la segunda, es que este mecanismo puede servir como medio de manipulación de la sociedad civil por los partidos políticos, principalmente el que se encuentra en el poder; la tercera, es que genera clientelismo institucional de la izquierda al burocratizar los movimientos populares, y por último, es que el presupuesto participativo no cuestiona la propiedad privada, ni tampoco las ganancias particulares.<sup>16</sup>

El estudio de Ford y Forni nos muestra que, al adentrarnos al tema de la democracia participativa, desde una visión crítica, podemos identificar una serie de complejidades, retos y desafíos que se están presentando en América Latina. En este sentido, Renato R. Boschi (2004) sostiene que la democracia de la región enfrenta dos grandes desafíos: por un lado, el contexto, dada la complejidad para realizar articulaciones entre el plano interno y externo, y, por otro, la inestabilidad en la credibilidad generada, debido a la incapacidad de los gobiernos para promover cambios en asuntos sustanciales con políticas de crecimiento económico deficientes.

En esta vertiente crítica, también se inserta el estudio de Silvia Cogollos Amaya y Jaime Ramírez León (2007). Al analizar la participación política ciudadana, a través del estudio de las sesiones de Cabildo Abierto realizadas en Bogotá entre 1994 y 2004, hace evidente la complejidad del ejercicio participativo e incluso lo denomina “un tortuoso camino”. El análisis que presentan Cogollos Amaya y Ramírez León presenta un recorrido desde la esfera constitucional

<sup>16</sup> Resulta en particular interesante identificar estas debilidades, ya que no obstante las diferencias contextuales entre Europa y América Latina, se pueden encontrar problemáticas comunes, patrones similares, de los cuales México tiene que aprender.

hasta la legislación reglamentaria que ha sido aprobada para regular este procedimiento de participación ciudadana. Lamentablemente, como los propios autores lo expresan, el camino se vuelve tortuoso al detectarse falta de compromiso y escepticismo por parte de los delegados de las corporaciones públicas para motivar el uso del mecanismo. Además, señalan que el cabildo abierto ha sido considerado un escenario muy *ad hoc* para hacer efectivo proselitismo político, lo que trastoca su naturaleza y su función.

Por su parte, Humbert C. de Grammont (2009) intenta desenmarañar las razones centrales de la complejidad de la democracia participativa en América Latina. Así, nos ofrece una compilación de estudios sobre la construcción de la democracia en el campo latinoamericano.<sup>17</sup> Estos estudios recopilados analizan la metamorfosis coincidente en América Latina, donde

[...] después de décadas de regímenes autoritarios o militares, se fortalecen paulatinamente y con grandes limitaciones sistemas políticos democráticos. Este fenómeno reciente es de mucha importancia y marca una nueva etapa en la historia política y social de la región [Sin embargo, prevalece una falla] Por falta de democracia, en particular en los países que conocieron dictaduras militares, las organizaciones sociales autónomas están poco consolidadas (De Grammont, 2009: 9-10).

Este autor enfatiza que muchas veces se ha logrado avanzar a hacia niveles de cohesión democrática, pero en forma opuesta la organización estatal se muestra ajena o indiferente hacia los problemas que aquejan a la sociedad —democrática y participativa— sumida en la pobreza y el desempleo.

De Grammont asevera que existen situaciones que caracterizan a América Latina: “desigualdades sociales, muy estratificados y con

<sup>17</sup> El libro incluye trabajos sobre Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, México y Cuba, con la participación de diversos especialistas.

profundos problemas entre la población mestiza y la población indígena, las carencias de derechos sociales, económicos e incluso políticos para una parte importante de la población son evidentes” (2009: 13-14). Además, es contundente en sus afirmaciones cuando señala que la lógica de la revolución (clandestinidad, vanguardismo y toma armada del poder) no es compatible con la lógica de la democracia (legalidad, participación social y participación en el poder). Ello nos confirma que el tema de democracia participativa en el contexto latinoamericano tiene complejidades adicionales.<sup>18</sup>

Todo lo anterior nos da evidencia para sostener que el proceso de democracia participativa en América Latina se encuentra en un momento importante de consolidación y en una fase de continuo perfeccionamiento. América Latina tiene un contexto particularmente complejo por la propia composición cultural y socioeconómica, así como por su historia política de cada Estado-nación.

Resulta claro que la democracia participativa nace y se desarrolla en el seno de la democracia representativa en todo el mundo. Por ello, a partir de esta visión teórica global enriquecida con reflexiones y referencias tanto europeas como latinoamericanas, resulta propicio adentrarnos en los dos casos de referencia en Michoacán, México, los cuales se contextualizan con otros aportes académicos.

## **El Consejo Estatal de Ecología de Michoacán**

La conjunción de la democracia participativa y los asuntos ambientales adquiere especial importancia por tratarse de un tema eminentemente de interés público, de derechos colectivos. Un tema de

18 En un sentido similar, Martins (2008) admite que uno de los desafíos actuales centrales sobre la cuestión democrática está en profundizar los temas de la participación y la asociación, en especial relevantes para el caso latinoamericano. Incluso, argumenta que la focalización del tema de la participación en el proceso democrático conlleva necesariamente a la revaloración conceptual y política de lo local, que en las sociedades complejas como las de América Latina se reconfigura continuamente, reflejando el movimiento de traducción simbólica de los procesos globales.

protección, conservación y preservación de bienes comunes que necesariamente deben involucrar una amplia participación ciudadana. Los temas ambientales no pueden diseñarse sólo desde los escritorios. En realidad, necesitan una amplísima base social tanto en su diseño como en su implementación y evaluación. De tal suerte, es relevante documentar las experiencias exitosas de participación social organizada en temas ambientales a efecto de identificar y promover vías democráticas de aportación social, como es el caso del Consejo Estatal de Ecología (COEECO) de Michoacán.<sup>19</sup>

En el contexto medio ambiente y democracia, resulta interesante la visión de Enrique Leff, quien visualiza a la democracia ambiental “como un proceso de movilización de la sociedad para la construcción de formas de producción y estilos de vida basados en una nueva ética y en la energía social que generan los procesos autogestionarios y participativos” (2005: 399).

En este caso concreto, debemos destacar que el COEECO es un espacio de participación social, de democracia participativa, muy interesante en Michoacán, por tres razones fundamentales: porque se estructura como un espacio ciudadano desde la reforma de la ley en 2007;<sup>20</sup> porque su presidente ciudadano es electo por el Congreso del Estado, mediante una terna enviada por el gobernador, y porque tiene una integración amplia y plural que combina sociedad civil, academia, representación popular, empresarial, comercial e instancias gubernamentales y legislativas.

19 El COEECO se creó a partir de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán en 1992. Con la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de 2000 se empieza a consolidar este espacio que permite con mayor independencia una participación social más amplia, responsable, informada y representativa de los intereses de los ciudadanos michoacanos. A partir de 2001 se empieza a consolidar como un órgano permanente de consulta, concertación social y asesoría del Poder Ejecutivo y de los ayuntamientos que logra documentar y registrar cada una de sus acciones para los siguientes años. La estabilidad y constancia de sus actividades ha sido labor conjunta, compromiso social y decisión demostrada por su presidencia ciudadana, sus miembros y su secretariado. Se trata de un espacio de participación ciudadana que ha innovado de forma trascendente y continua los mecanismos de diálogo entre sociedad y gobierno en materia ambiental.

20 El COEECO tiene sus antecedentes desde 1997, con la primera ley ambiental del estado de Michoacana. No obstante, no se reconocía expresamente como un órgano ciudadano: fue hasta las reformas de ley a fines de 2007 cuando de manera explícita se señala que es un órgano ciudadano.

De conformidad con el artículo 163 de la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán vigente en diciembre de 2007 se establece como un "ÓRGANO CIUDADANO PERMANENTE DE CONSULTA, CONCERTACIÓN SOCIAL Y DE ASESORÍA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO Y LOS AYUNTAMIENTOS, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en materia de protección al ambiente y de desarrollo sustentable del Estado, emitiendo las recomendaciones respectivas".

El Consejo se integra por: un presidente que durará en su cargo tres años y es electo por el H. Congreso del Estado; un secretario técnico, que será designado por el presidente, y los siguientes consejeros: cuatro representantes de las organizaciones de la sociedad civil, cuatro representantes del sector social, cuatro representantes del sector académico y científico, cuatro representantes de las cámaras y asociaciones empresariales, industriales y comerciales del estado, un representante de las instancias municipales de planeación previstas en el Sistema Estatal de Planeación por cada una de las regiones administrativas del Estado, el Presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente del H. Congreso del Estado, el Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural del H. Congreso del Estado, el Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente, el Secretario de Educación en el Estado, el Secretario de Desarrollo Rural, el Secretario de Planeación y Desarrollo Estatal, el Director General de la Comisión Forestal del Estado, el Director General de la Comisión de Pesca y el Coordinador General de la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas.

Como se puede observar, el COEECO tiene una sólida base de representación popular. 26 consejeros propietarios con una gran diversidad social, ciudadana, popular y gubernamental, lo que garantiza ser un espacio idóneo para el análisis y aportación de visiones, propuestas y acciones. Ello permite la fusión de la ciudadanía y el gobierno tanto en deliberaciones como en acciones. A partir de esta importante base social, el COEECO se conforma como un privilegiado espacio para fortalecer la democracia participativa.

Después de varios años, el COEECO ha venido consolidando su funcionamiento y su presencia en el estado. Si bien, como la mayoría de



los órganos ciudadanos ha sufrido tiempos de ostracismo y tiempos de iluminación, la integración ciudadana ha permitido una presencia cada día más importante para la deliberación de los asuntos ambientales. En este sentido, se debe mencionar que el 21 de diciembre de 2007, y como un reconocimiento a su trascendencia, se destaca al Consejo como un “órgano ciudadano” a través de los artículos 163, 164 y 165 de la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán, fortaleciendo así un espacio ciudadano no sólo legal y legítimo sino vivo y permanente, como vanguardia en nuestro país. Un ejemplo que puede y debe ser tomado como referente para otros esfuerzos en las entidades federativas.

La presidencia del COEECO en el periodo 2007-2010 ha señalado diversas aportaciones:<sup>21</sup>

- Definición de prioridades de la agenda ambiental en el estado con visión ciudadana. Participación y apoyo en elaboración de planes de desarrollo, programas operativos anuales, iniciativas legislativas, entre otras.
- Promoción constante y continua de la participación ciudadana a través de la implementación de Agendas 21 municipales, consejos ciudadanos municipales, consultas públicas y peticiones ciudadanas.
- Fortalecimiento de la cultura ambiental a través de diversos eventos y talleres en distintos temas ambientales. Establecimiento anual del Foro Estatal de Jóvenes por la Sustentabilidad. Talleres de Carta de la Tierra en instituciones educativas.
- Asesoría y apoyo constantes a los ayuntamientos michoacanos en materias de su competencia. Capacitación constante y coordinada con la autoridad y sociedad.

Además, se elaboró un “Manual del quehacer ambiental municipal”, como guía para los ayuntamientos, y se reporta la elaboración de

21 En el Informe de labores ofrecido por Zabel Pineda Antúnez en marzo de 2010.

material de apoyo en rubros como: Estrategia de Educación; Comunicación e Información Ambientales de Michoacán; Pronunciamiento por la sustentabilidad de la Costa Michoacana; Cartas de la Tierra para niños y niñas, y el video “Ésta es tu Tierra”.

De marzo de 2001 a marzo de 2010, el COEECO ha sesionado en 70 ocasiones, recibió 85 peticiones ciudadanas, organizó y participó en cerca de 654 actividades, emitió 82 recomendaciones a instancias de gobierno y reporta cerca de 16 mil beneficiarios. Estas cifras permiten ver la magnitud e importancia de este órgano ciudadano para fortalecer la democracia participativa en los temas ambientales. El COEECO ha sido un ensayo sistemático y serio de la sociedad en la entidad para definir los ámbitos, estilos y procedimientos de la participación ciudadana.

En resumen, podemos sostener que el COEECO se ha posicionado en la actualidad como una institución de diálogo y consenso ciudadano, con legitimidad social para concertar decisiones que inciden en la esfera local, estatal y nacional. Es un espacio en donde la madurez política y la responsabilidad compartida de sus integrantes han sido pilares indispensables para la propuesta y la acción. La existencia de este espacio es una evidencia viva del impulso a la sustentabilidad y participación social reconocida en documentos y acuerdos internacionales firmados por México entre los que destacan la Declaración de Río, la Agenda 21 y la Carta de la Tierra.

De manera contextual, podemos decir que otros académicos también se han encargado de estudiar esquemas de democracia participativa en temas ambientales. Por ejemplo, Rebecca Neaera Abers y Margaret E. Keck (2010) muestran un importante paso en la descentralización, reforma y gestión del agua por parte la ciudadanía brasileña, en el modelo participativo de comités de cuenca en el estado de Rio Grande do Sul a partir de 1988.<sup>22</sup> Estos entes fueron creados para resolver problemas a través de una participación

22 La experiencia ocurre en dos cuencas de Rio Grande do Sul, en lo que los autores defienden se trata de un importante paso en la descentralización, reforma y gestión del agua por parte de la ciudadanía brasileña.

plural de personas de agencias estatales, organizaciones ambientales, universidades y el sector privado, a fin de generar soluciones concretas. Cabe destacar los comités de cuenca si han cobrado un rol normativo. Se establecieron lineamientos y prioridades para deliberar sobre los criterios de precio para el cobro del agua, para decidir cómo usar las ganancias, y aprobar o establecer “agencias de cuenca” ejecutivas normándose la provisión de apoyo técnico y administrativo en el cobro del agua, así como en la evaluación de mejoras propuestas. Además es de destacarse que no se dejó de lado la actividad administrativa del estado, ya que a las agencias y los consejos estatales y federales les correspondía complementar la toma de decisiones a nivel de la cuenca.<sup>23</sup>

Otro ejemplo, lo podemos encontrar en Núria Font y Joan Subirats (2004), quienes realizan un análisis sobre las prácticas de democracia participativa ligadas a la Agenda 21. En su estudio describen cómo diversos municipios españoles han iniciado los procesos de elaboración de sus Agendas 21 Locales (A21L) articulando los procesos de participación pública. Con ello se busca reforzar los niveles de pertenencia, identidad y desde luego participación, a través de esquemas de corte institucional que potencialicen los procesos participativos.

Los autores señalan que los efectos de este proyecto democrático se han visto reflejados en la generación de lazos comunitarios y de corresponsabilidad sobre el espacio público situación había permanecido prácticamente imperceptible en España, sentado a través de los mecanismos de la A21L, un valioso precedente sobre prácticas democráticas comunitarias.

Además de los anteriores, se podría referir otros muchos ejemplos que servirían para entrar a la médula de los estudios de democracia y medio ambiente. Sin embargo, esta tarea escaparía a las

23 A fin de esclarecer el sentido de los conceptos que se emplean en este estudio. Cabe precisar que las agencias y los consejos estatales o estatales representan en instancias gubernamentales dependientes de los órganos estatales. En cambio los comités de Cuenca eran formados por ciudadanos pertenecientes a otros sectores de la población, tales como organizaciones civiles, académicas, sector privado, entre otros.

pretensiones del presente artículo. Lo que pretendemos ahora es simplemente dejar evidencia de la importancia del COEECO, el cual bajo los supuestos teóricos y académicos que nos ocupan puede ser considerado un caso considerablemente exitoso de democracia participativa ambiental.

De manera general podemos sostener que las experiencias ciudadanas en el rubro sustentabilidad y democracia representan esfuerzos de colectivos por generar bienestar y desarrollo. Por tanto, son referentes importantes de madurez democrática que permiten el avance hacia proyectos generales de crecimiento responsable de la sociedad. Sin embargo, se reconoce que aún son esfuerzos incipientes considerando la problemática ambiental y la velocidad con la cual se están deteriorando los recursos naturales del planeta. Ello nos obliga a promover e intensificar las vías, los mecanismos y las acciones para involucrar un mayor número de segmentos sociales en las acciones medioambientales. Es perentorio articular un mayor número de manos, mentes y corazones a favor de la sustentabilidad.

### **El Consejo de la Ciudad de Morelia**

Este órgano fue creado en la administración 1984-1986 con el objetivo primordial de establecer canales de comunicación efectivos entre la ciudadanía y las autoridades municipales; es decir, como un canal de democracia participativa.<sup>24</sup> Se trata de una instancia que busca generar comunicación amplia, activa y efectiva entre la ciudadanía y las autoridades municipales, así como con autoridades estatales y federales.

Su reglamento interno señala que el Consejo de la Ciudad de Morelia es un órgano de colaboración ciudadana para la atención de asuntos de interés público y para apoyar a la administración municipal.

<sup>24</sup> En el periodo del presidente municipal Roberto Robles Garnica. Con ello se trata de uno de los primeros consejos ciudadanos que se hayan constituido en el país.

Entre las facultades y obligaciones del Consejo destacan: promover la participación de los vecinos en el estudio y solución de los problemas urbanos y en las actividades culturales de la comunidad; auxiliar al Ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones, en especial con relación a los servicios públicos; constituirse en foro de análisis de problemas urbanos, a fin de que sus conclusiones puedan servir a la autoridad municipal y al propio Consejo de la Ciudad para el ejercicio eficiente de sus funciones; obtener opiniones de profesionales sobre aspectos relevantes de los servicios públicos, con el propósito de hacer sugerencias a la autoridad municipal y realizar la función que tiene encomendada; auxiliar al Ayuntamiento en las actividades que realice para la conservación de los inmuebles de la ciudad, que tengan valor artístico e histórico, así como en el aprovechamiento correcto de los bienes de uso común que pertenezcan al municipio de Morelia; así como procurar la cooperación de los ciudadanos para la realización de obras de beneficio común, cuando los recursos del Ayuntamiento sean insuficientes.<sup>25</sup>

Gracias a su conformación amplia y plural, se puede sostener que es un consejo ciudadano, apartidista y multidisciplinario cuyos integrantes se eligen cada tres años de manera escalonada.<sup>26</sup> El cargo de consejero es honorífico y no remunerado.

El Consejo está integrado por 153 ciudadanos, los cuales se encuentran distribuidos en 17 comisiones: ciudades hermanas, parques y jardines, centro histórico, vivienda, educación, ecología, desarrollo urbano, fomento económico, mercados, nomenclatura y numeración, planeación y hacienda, promoción cultural, seguridad pública, protección y regulación de la fauna, régimen jurídico, turismo, y salud pública. Cada comisión se reúne en sesión ordinaria

25 De conformidad con el artículo 16 de su reglamento.

26 La mitad de los consejeros se eligen justo a la mitad del periodo del ayuntamiento y la otra mitad con el ayuntamiento. Este mecanismo en teoría garantiza la presencia de consejeros más allá del periodo de la administración, lo que constituye un principio para que las propuestas y políticas ciudadanas sean más permanentes y logren trascender a través de las administraciones.

una vez por mes y de tipo extraordinario las veces que sea requerido por el Presidente del Consejo que es el Presidente Municipal o por el Secretario Técnico del Consejo.

Para la designación de consejeros se solicitan candidatos a universidades e instituciones educativas a nivel superior, así como a asociaciones de profesionistas o expertos. El nombramiento de consejero ciudadano, podrá ser confirmado al finalizar su periodo de gestión. Asimismo, se estipula que no podrán ser integrantes del Consejo de la Ciudad quienes se encuentren en el ejercicio de cualquier cargo público.

Resulta interesante destacar que los acuerdos que tome el Consejo de la Ciudad deberán ser aprobados por mayoría de votos, tendrán el carácter de recomendaciones para la autoridad municipal y serán obligatorios para los consejeros en lo que sea de su competencia. A tales recomendaciones la autoridad deberá dar respuesta por escrito en un plazo no mayor de un mes.

La lógica es que el Consejo de la Ciudad, a través de análisis, estudios, consultas y puntos de vista, coadyuve a retroalimentar y fortalecer la toma de decisiones públicas, así como el marco jurídico municipal para la solución de la problemática que afecta a la población y al entorno del municipio de Morelia.

Como puede apreciarse, se trata, en suma, de un mecanismo de democracia participativa que permite a los habitantes de la ciudad de manera organizada opinar, participar y dar seguimiento a los temas y asuntos públicos que resultan relevantes en el funcionamiento de la ciudad.

La importancia del Consejo de la Ciudad de Morelia, es decir, el grado de influencia y actividad, ha variado a lo largo de las administraciones y en función de la integración del propio Consejo. Han existido consejos muy activos que forzan al Presidente Municipal y al Ayuntamiento a discutir asuntos candentes de interés colectivo y otros que permanecen más como una decoración a la participación ciudadana. También, se han tenido presidentes municipales de amplio espectro democrático que se someten y someten muchas de sus decisiones al Consejo de la Ciudad y otros que por el contrario tratan de manipular al Consejo y acercarse lo menos posible. Con

todo, se trata de una figura que desde hace cerca de 25 años existe y se mantiene. Así, podemos decir que el caso del Consejo de la Ciudad de Morelia es relevante y los retos consisten en continuar mejorando tanto los mecanismos de integración, como el impacto de sus opiniones y recomendaciones. Este Consejo es una instancia relevante ya que el nivel local es el nivel perfecto para impulsar esquemas claros de democracia participativa.

En este sentido, Clemente J. Navarro Yáñez (2004) también sostiene que en el gobierno municipal, la interacción entre clase política y ciudadanía es más intensa y constante en comparativa con otros niveles de gobierno. Por tanto, para desarrollar la labor gubernamental, es indispensable el vínculo directo con la comunidad local pudiéndose organizar a través de representantes de diversas agrupaciones. El autor argumenta que lo deseable es que la participación cívica vaya más allá de la canalización de demandas, creando redes de actores públicos y privados para el diseño y desarrollo de políticas públicas que producen gestión, dirección, gobernabilidad y evaluación de los asuntos públicos.

En la misma lógica, Bernard Jouve (2004) considera lo local como la matriz a partir de la cual es posible refundar el vínculo político en una agenda participativa y menos centrada en los personajes políticos. Sostiene que se debe reforzar el alcance de la participación ciudadana para lograr las transformaciones. Para ello, es preciso vincular la agenda participativa con las acciones para el desarrollo económico.

Por su parte, Joaquim Brugué, Joan Font y Ricard Gomá (2004) coinciden en una mecánica más o menos análoga en la formación y operatividad de grupos de trabajo como consejos y organizaciones, los cuales están integrados por representantes de entidades, así como de otras personas propuestas por éstos en calidad de expertos en las distintas áreas temáticas que se abordan. Estos grupos deben ser liderados por expertos en el tema y deben definir su programa de trabajo, su metodología, y prever la participación de las instancias relacionadas con el tema a fin de aportar información o experiencias relevantes para su trabajo. Con ello, los grupos de trabajo elaboran conclusiones, recomendaciones y propuestas que

se presentan para su aprobación en el Plenario del Consejo reunido en su sesión anual.

Uno de los problemas que los autores identifican es el mecanismo de integración de tales consejos. Señalan que, atendiendo al estricto sentido de la democracia, deberían estar presentes todas las entidades interesadas en el bienestar social de la ciudad independientemente de su tamaño. Pero ahí surgen diversos problemas: por un lado, existen intereses opuestos que no permitirán el consenso y, por otro, existen organizaciones que no alcanzan niveles de representatividad, aún y cuando sus necesidades o problemáticas son prioritarias. En este último punto, cabe destacar que en muchos consejos los mecanismos de representatividad aún no se han desarrollado lo suficiente. Las reglas no han avanzado y aún la participación se produce por una especie de "invitación" lo que pone ciertos frenos a la participación libre, ya que existe el fantasma de comportarse "políticamente correcto" y en caso contrario se corre el riesgo de dejar de ser invitado o de ser segregado.

Ahondando un poco en el tema, podríamos sostener que el grado de avance en los mecanismos de representatividad de los consejos es directamente proporcional al grado de avance en la conciencia social de democracia participativa. Es decir, si en el conglomerado social no existe una sólida conciencia de democracia participativa, los ciudadanos no estarán ocupados en perfeccionar los mecanismos de representatividad y de participación. En este caso, los órganos sólo estarán cumpliendo una función de pose, formal, pero con poca operatividad. Éste sin duda es uno de los grandes dilemas que hoy enfrentan muchos de los órganos, vías y mecanismos de democracia participativa en México y en el mundo. Pero esto no debe desilusionarnos. Por el contrario, debe servir como un acicate, como un desafío para seguir impulsando una mayor conciencia democrática en la sociedad y esquemas claros de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Se trata de impulsar esta sinergia para alcanzar una sociedad mucho más estable, a pesar de los problemas operativos que hoy se presentan.



## Conclusiones

La democracia participativa es una especie de perfeccionamiento democrático. Un refinamiento de la democracia representativa. Es tomar los principios tradicionales y proyectarlos, operarlos, en un contexto contemporáneo. Bien podemos decir que es una democracia de la nueva era que busca un mayor involucramiento social para lograr mayor legitimidad, enriquecimiento y con ello aumentar las expectativas de éxito de las políticas públicas.

Uno de los principales retos de la democracia participativa de nuestros días es identificar vías, mecanismos y procesos institucionales de involucramiento social para la toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas públicas. No se trata de identificar o estudiar irrupciones violentas de grupos de poder o de presión que suceden en un momento y en un tiempo determinado, pero que luego se desvanecen. En realidad se trata de buscar y promover vías institucionalizadas, vías democráticas permanentes, reconocidas en leyes —estructuradas en el modelo político de cualquier Estado-nación— que promuevan y permitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Diversas experiencias europeas y latinoamericanas, identificadas por académicos, resultan de gran utilidad para dimensionar las particularidades y los avances que se están logrando en la democracia participativa en otras partes del mundo. Se trata de referentes que emocionan y de los cuales se puede aprender a partir de entender el contexto, la cultura y los supuestos sobre los cuales se construyen. No obstante, también se han identificado una serie de limitaciones que en los diferentes contextos afectan el pleno florecimiento de la democracia participativa.

Los referentes de democracia participativa en México son escasos y no han sido abordados lo suficiente desde la academia. A partir de este reconocimiento surge la necesidad de fomentar no sólo las vías y los mecanismos sino su estudio y su difusión, para que cada vez mayores segmentos sociales en más lugares diseñen y utilicen figuras de democracia participativa, que nos ayuden a consolidar y expandir la democracia mexicana.

El COEECO resulta un ejemplo de referencia considerablemente exitoso. Una figura de democracia participativa con un amplio potencial que por supuesto tendrá que seguirse fortaleciendo en algunos aspectos, pero que hoy permite la participación ciudadana para configurar las decisiones públicas en materia ambiental. Un ejemplo que puede ser adoptado y perfeccionado en los diversos estados de la república y en los municipios. Ello no sólo para ampliar las vías democráticas sino como condición *sine que non* para lograr una efectiva protección al medio ambiente, un asunto de interés colectivo.

El Consejo de la Ciudad de Morelia es buen ejemplo de democracia participativa desde lo local. Se trata de una figura que desde hace cerca de 25 años ha abierto canales de participación social. La figura es un referente. No obstante, debemos admitir que, a fin de fortalecerlo, parece oportuno medir con mayor rigor el grado de influencia e impacto que está logrando su operación. De la misma forma, podría revisarse su integración. Sin embargo, resulta claro que esto último no puede hacerse unilateralmente o por decreto sino como debe ocurrir como una respuesta a las legítimas demandas ciudadanas por participar. De tal suerte que al referirnos al binomio: mejores vías democráticas de participación, mayor conciencia y participación social, estamos frente a dos variables mutuamente dependientes sobre las que se debe trabajar.

Por último, es preciso puntualizar que la democracia participativa es un tema en proceso de construcción. Las experiencias exitosas alcanzadas en diferentes lugares y tiempos pueden ser referentes importantes. Sin embargo, hay que reconocer que no se trata de emitir recetas o repetirlas para que se ejecuten adecuadamente. Por el contrario, es menester reconocer que cada sociedad en cada momento, de acuerdo con sus características, antecedentes, cultura y contexto, va diseñando y perfeccionando sus propias formas de democracia participativa las cuales deben responder a sus expectativas y necesidades. En otras palabras, firmemente creemos que la democracia participativa es una artesanía social y entenderla como tal nos permite identificar las formas más adecuadas para cada comunidad.

