

1999-09

# Repensando la democracia municipal: hacia la participación amplia organizada y apoyada en mecanismos de democracia directa

Díaz-Muñoz, Guillermo; González-Hernández, Ignacio

---

Díaz-Muñoz, G. y González-Hernández, I. (1999). Repensando la democracia municipal: hacia la participación amplia organizada y apoyada en mecanismos de democracia directa. Ponencia presentada en el Congreso Gobiernos Locales, el Futuro Político de México, ITESO, Guadalajara, 23 y 24 de septiembre.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/1093>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*

*<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-2.5-MX.pdf>*

*(El documento empieza en la siguiente página)*

## **Repensando la Democracia Municipal: Hacia la Participación amplia organizada y apoyada en mecanismos de democracia directa**

"...Pareciera paradoja, pero de alguna manera la evolución de la democracia representativa moderna se ha visto acompañada de la creciente incorporación a su seno de figuras de democracia directa para atenuar los llamados *efectos elitistas* de esta forma de gobierno...Ciertamente, estos instrumentos de democracia directa pueden complementar las instituciones representativas, y no necesariamente reemplazarlas"

Ignacio González Hernández, ACCEDDE, A.C.  
José Guillermo Díaz Muñoz, CIFS-Iteso  
Septiembre de 1999

Compartimos con ustedes algunas reflexiones derivadas de nuestra experiencia de acompañamiento a procesos de participación social y gestión de gobierno. No se trata, entonces, de un ejercicio de investigación académica ni de una sistematización rigurosa de nuestra experiencia.

Queremos iniciar nuestra exposición señalando las coordenadas desde donde partimos: en primer lugar, desde la coordenada social, retomamos nuestra experiencia personal como promotores sociales y asesores de organizaciones sociales y ayuntamientos durante varios años; en segundo lugar, desde la coordenada territorial, nuestra apuesta y convicción en los procesos locales de desarrollo en diversas comunidades y municipios del país - en Huayacocotla, Ver. y posteriormente en los municipios de Ciudad Guzmán, Poncitlán, Ameca, Amacueca y Cuquío, del Estado de Jalisco; finalmente, desde la coordenada antropológica, queremos rescatar el profundo respeto y admiración que nos despiertan los compañeros y compañeras - campesinos, medieros, ejidatarios, minifundistas; funcionarios municipales, ciudadanos organizados - que, desde hace tiempo y hasta el día de hoy, han hecho de la construcción de la comunidad, de la organización y de la lucha participativa contra la pobreza y la exclusión, una práctica social real y verdadera.

Entre ellos, queremos mencionar especialmente a los miembros de la Organización Campesina Independiente de Jalisco "Manuel Ramírez", S.C. -

OCIJ-; al Consejo Democrático Municipal - Codemuc-; a la Organización Juvenil Corazón de Madera; a la Cooperativa de Consumo "Orona y su Gente", S.C.; al Finca "La Raza", A.C.; a los tres equipos de gobierno - funcionarios y autoridades- del ayuntamiento municipal desde 1992; todos ellos del municipio de Cuquío. También, aunque con enormes dificultades de sobrevivencia, queremos tener presente la práctica comunitaria de los Grupos Unidos de Acción Comunitaria - Guaco's- de Amacueca y de los Comités de Participación y Acción Social - Compa's - del municipio de Ameca. Tenemos presentes, también, a numerosas sociedades de producción rural y cooperativas de producción de diversos municipios que siguen reivindicando su deseo de no dejarse vencer por la adversidad del modelo económico dominante y lanzan el reto de su participación activa desde la economía social de mercado.

## 1. INTRODUCCION.

Diversos procesos se han venido instalando en los últimos años como imprescindibles para alcanzar un desarrollo incluyente, endógeno y sustentable: entre otros se destacan la descentralización y la participación social - o empoderamiento de la población-. Se trata, todavía, de conceptos de uso más o menos universal que no alcanzan a tener como contrapartida su referente práxico. Esta dicotomía se convierte, entonces, en un arma de dos filos: por un lado, diversos organismos mundiales vienen constatando por fin lo que desde hace muchos años ha sido la práctica normal, pero al mismo tiempo a contracorriente, de numerosas organizaciones sociales y civiles. De ahí que las banderas y reivindicaciones en torno a la participación social y a la descentralización de recursos, programas y competencias de parte de la federación, los estados y los municipios viene cobrando fuerza a escala mundial.

¿ Cuáles son las razones principales para que estas nuevas percepciones y dinámicas acontezcan? ¿ Qué resortes y mecanismos permitieron que se instalara en el discurso y en las recomendaciones - al menos de algunos sectores de ellos - de múltiples organismos internacionales, tanto financieros - el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo - como de aquellos vinculados a la Organización de las Naciones Unidas - por mencionar tan sólo algunos como la FAO, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina, entre otros- a los gobiernos centrales de los estados nacionales y sus regiones, estados o provincias, en torno a la necesidad de la descentralización y al estímulo y/o fortalecimiento de la participación social y ciudadana?

Y por otra parte, ¿ quiénes son, entonces, los sujetos de la participación y la descentralización? ¿ Podemos restringir, así, ambos procesos a los clásicos actores gubernamentales y sociales?

En los siguientes apartados quiero hacer referencia a dos actores distintos, con intereses contrapuestos y prácticas verdaderamente disímiles. Sin embargo, descubrimos como hilo conductor o coincidencia en ambos un discurso que últimamente tiende a encontrarse. Se trata, por un lado, del Banco Interamericano de Desarrollo y, por otro, del municipio de Cuquíó, Jalisco.

## 2. EL PRIMER CASO: EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

El BID es un banco de desarrollo cuyo negocio, de tipo financiero, consiste en prestar dinero, recuperar su capital y cobrar intereses que le permitan pagar su gasto de operación y obtener una utilidad razonable. ¿ Qué tiene que ver la participación social en todo esto?

En su Libro de Consulta sobre Participación, el Banco Interamericano de Desarrollo retoma una serie de contenidos que tienen como referencia, a su vez, al Libro de Participación del Banco Mundial. El BID se refiere a la participación, en términos amplios, como "el proceso por el cual las personas y entidades que tienen un interés legítimo ejercen influencia y participan en el control de iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan. En consecuencia, la participación comprende a menudo lo siguiente:

- personas o entidades afectadas y beneficiadas en alguna o todas las fases del proyecto;
- promoción del papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo;
- metodologías y técnicas especialmente diseñadas para facilitar el proceso;
- toma de decisiones descentralizadas; e
- institucionalización de las decisiones descentralizadas o por delegación como parte normal y prevista del proceso de desarrollo."

De ahí que para el BID la participación sea importante porque:

- habilita y pone en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo. Por ello, la participación es uno de los objetivos del desarrollo y uno de los medios al mismo tiempo;
- mejora el diseño de los proyectos;
- es oportunidad para el aprendizaje social y la innovación;
- puede fortalecer las instituciones locales;
- aumenta la credibilidad de la evaluación y genera correctivos hacia la equidad en los beneficios sociales, etc.

¿ Qué ha sucedido en el BID para que hoy se ostente como uno de los promotores de la participación social ? (más allá de la certeza de que los recursos prestados a los gobiernos de los países latinoamericanos no han cumplido con los objetivos sociales y económicos en torno al impulso al desarrollo para los que fueron destinados, de la constatación histórica reiterada que el nivel de eficiencia y eficacia gubernamentales quedaron muy por debajo de su corrupción, de que la última beneficiada por los proyectos de desarrollo financiados fue la población-objetivo, que la dinámica impuesta por el actual modelo económico neoliberal ha resultado ser un excelente generador de pobreza y elevado al mismo tiempo la concentración de la riqueza en forma radical).

### 3. EL SEGUNDO CASO: SOCIEDAD Y GOBIERNO EN EL MUNICIPIO DE CUQUÍO, JALISCO.

#### 3.1. EL CONTEXTO.

Hablar de Cuquío significa referirse a un pequeño municipio de aprox. 900 km.2 ( 90,000 has.), eminentemente rural y monocultivista ( productor de maíz, con algo de producción de tomate de cáscara y de ganado bovino). Al municipio se le ubica entre los 30 municipios más marginados del estado, debido a sus grandes rezagos en materia de bienestar social. Sin embargo, Cuquío se encuentra apenas a 75 kms. de la ciudad de Guadalajara.

Al mismo tiempo, hablar de Cuquío implica referirse a las 28 sociedades de producción rural, con aprox. 900 miembros que a su vez integran una sociedad civil cuyo programa de comercialización de maíz alcanza las 15,000 tons. anuales ( tercer lugar estatal entre organizaciones de productores), que distribuye cada ciclo aprox. 7,000 tons. de fertilizante y que cuenta además con un Fideicomiso de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural ( FINCA)

constituido por cuatro fondos ( autoaseguramiento de maíz, cobertura de precios, garantías para créditos y de contingencias), el cual no ha caído hasta la fecha en cartera vencida, y ha sido candidato al premio nacional de calidad de FIRA. Asimismo, en el aspecto político, hablar de Cuquío implica hacer referencia al primer municipio ganado por el Partido de la Revolución Democrática en Jalisco - que con planillas de fuerte composición ciudadana, ha refrendado su triunfo en las dos siguientes elecciones. Cuquío significa también un esfuerzo importante de organización de la participación ciudadana, en donde el Consejo Democrático Municipal - CODEMUC - ha realizado importantes esfuerzos de concientización en la población en favor de la participación organizada para el bienestar social en la mayor parte del territorio municipal - casi 70 comunidades-. Finalmente, la más reciente constitución de la Cooperativa "Orona y su Gente", con aproximadamente 400 socios, de la "Organización Juvenil Corazón de Madera", de la Cooperativa "Mujeres en Acción" y de la organización "Amigos de Cuquío" - integrada por emigrados-, vienen a darle forma al mosaico variado de la participación social y productiva en el municipio.

Sin embargo, para llegar a este grado de organización social y ciudadana en Cuquío, el camino visto hacia atrás se nos antoja azaroso y conflictivo. Si bien los primeros intentos de organización y lucha campesina independiente, así como de análisis de la realidad rural en el municipio, iniciaron a principios de la década de los 80's, fue hasta 1987 cuando se logró dar forma orgánica a esos esfuerzos con la constitución de la Organización Campesina Independiente de Jalisco ( OCIJ Manuel Ramírez), una pequeña organización integrada por menos de 200 miembros.

El proceso de construcción de poder local alternativo no fue sencillo. La presencia en la región de un cacicazgo de corte tradicional o premoderno de la familia González Gallo, caracterizado por el uso de mecanismos corporativos y clintelares en la pequeña propiedad y en el sector ejidal, con los respectivos ingredientes de paternalismo y manipulación de las bases sociales, corrupción y prebendas a líderes campesinos, imposición de presidentes municipales, e incluso de represión y hostigamiento a cualquier intento de mínima disidencia, eran la constante en el municipio. Esta misma situación, por otra parte, y a pesar del temor presente en las comunidades rurales y la impotencia contenida en la cabecera municipal, se antojaba propicia y caldo de cultivo para el surgimiento de expectativas de cambio y renovación.

En este contexto de lucha por la democratización de los programas de gobierno

estatales y federales, es donde la OCIJ decide disputar la presidencia municipal, la cual finalmente conquista en el año de 1992 en alianza con un sector de expriístas que deciden romper con su partido, hartos del cacicazgo histórico en la región.

A partir de entonces el municipio inicia un proceso inédito, innovador y acelerado, de participación mayor abanderado por los dos actores protagónicos: un nuevo gobierno democrático, comprometido con las mejores causas populares, y la OCIJ, en cuanto organización campesina luchando por la apropiación de su proceso productivo. Así, fruto del proceso de planeación estratégica de la gestión de gobierno realizada por el Ayuntamiento en turno fue el surgimiento de una nueva organización ciudadana en 1993, el Consejo Democrático Municipal, con representación democrática en la gran mayoría de las comunidades rurales de Cuquío - aprox. 70- y como expresión de la participación ciudadana organizada que, hasta el día de hoy, se encarga de recoger las necesidades sentidas de las comunidades rurales y de sistematizar, priorizar y gestionar la obra pública y los servicios necesarios para todo el municipio. El CODEMUC encarna actualmente, por tanto, un tercer actor protagónico municipal - que al igual que la OCIJ, se caracteriza por su pluralidad, representatividad y participación democrática asamblearia a través del cual se expresan los ciudadanos de Cuquío en materia de bienestar social.

Podemos afirmar, por tanto, que en el caso de Cuquío se conjugaron al menos dos procesos complementarios que dieron como resultado la situación descrita con anterioridad: un proceso de encuentro entre sociedad y gobierno municipal y de dos voluntades con deseos de desarrollar y consolidar la participación.

Desde que el gobierno municipal tomó posesión en 1992, se dió inicio a un proceso de profundización democrática que involucró desde la elección directa de los delegados y agentes municipales por sus comunidades, hasta la promulgación del bando municipal de participación ciudadana con la convocatoria respectiva para la integración del CODEMUC también mediante el mecanismo de elección directa en cada comunidad. Así, podemos decir que si bien el CODEMUC tuvo su origen en una iniciativa surgida en forma conjunta entre la autoridad municipal, un grupo de ciudadanos invitados ex-profeso y ONG's asesorando el proceso, el impulso y carácter participativo del mismo ha posibilitado su desarrollo y maduración gradual hasta el día de hoy.

### 3.2. HACIA UN EQUILIBRIO DE FUNCIONES AL INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO: LA PRACTICA DE LA DEMOCRACIA INTERNA.

De 1992 a la fecha, son ya tres administraciones municipales en Cuquío que han apostado por romper con la cultura presidencialista tan arraigada en la población. No sin dificultades y tensiones, los cabildos han decidido actuar como lo que realmente son, es decir, órganos fundamentales de gobierno para la toma de acuerdos y decisiones de manera democrática y deliberativa, dejando en el presidente municipal la tarea de ejecución de dichos acuerdos.

Además de lo anterior, el equipo amplio de gobierno - los principales funcionarios junto con el cabildo- ha sido considerado como un instrumento operativo y administrativo fundamental para cumplir eficazmente con el servicio delegado por la población, de manera que desde 1992 ha participado activamente en todos los eventos de planeación estratégica y en las evaluaciones de la gestión de gobierno.

### 3.3. VINCULACION DEL GOBIERNO MUNICIPAL CON LA SOCIEDAD: LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Un aspecto importante que normalmente se deja de lado, es la necesidad de contar con una política y estrategia de comunicación integral y de contacto estrecho entre la autoridad local y la población: de ahí que la política de "puertas abiertas" para la población, de parte del ayuntamiento, haya sido una primera condición de apertura a la comunicación y la diálogo franco y directo.

El uso de diversos medios de comunicación ( impresos, como el boletín o gaceta municipal; electrónicos, como algunas emisiones en t.v., vía repetidora), pero principalmente el programa de visitas a comunidades para consulta e información, " De cara al Pueblo", o la lectura del informe anual de gobierno en las comunidades más grandes, o la celebración de las fiestas patrias en las comunidades rurales, o la elección de reinas en las mismas, etc., son mecanismos que han permitido hacer sentir a la ciudadanía la importancia que los gobiernos municipales de Cuquío conceden hacia los intereses de la población.



Finalmente, es importante resaltar la relación del gobierno municipal con el CODEMUC, como instrumento de la participación ciudadana organizada. Por un lado, el presidente de la comisión coordinadora del CODEMUC participa en las sesiones ordinarias de cabildo, con voto pero sin voto, para representar los intereses y propuestas del Consejo. Anualmente, el CODEMUC realiza una priorización de obras y necesidades por comunidad, zona, interzona y a nivel municipal, mediante un ejercicio de revisión y análisis de todas las propuestas de las comunidades del municipio. Esta propuesta es sistematizada y entregada a la presidencia municipal con el compromiso de éste de buscar los recursos y programas que puedan llevarla a cabo, pero sobre todo con la obligación de cumplir estrictamente con el orden de prioridades marcadas por el CODEMUC. Salvo en casos de imposibilidad real de cumplimiento de alguna acción por parte del ayuntamiento, y una vez expuestas las razones ante el Consejo Democrático, se procede a ejecutar la que le sigue en el orden de prioridad. El CODEMUC está dividido territorialmente en diez zonas del municipio, cada una de las cuales tiene formado un Consejo Zonal con los representantes de las comunidades que integran dicha zona y que sesionan en asamblea cada tres meses. A su vez, existen 4 interzonas que agrupan a las diez zonas del municipio y un Consejo Municipal en donde participan los delegados electos en cada zona. Existe, por tanto, una comisión permanente que sesiona quincenalmente e integrada por un delegado de cada una de las diez zonas, así como un presidente o coordinador general de dicha comisión. Se trata, en suma, de un verdadero ejercicio de descentralización municipal hacia la población propiciado por un verdadero ejercicio de participación social.

#### 3.4. VISION DE LARGO PLAZO Y CAPACIDAD DE RESPUESTA INMEDIATA.

Otro aspecto relevante en esta relación gobierno municipal y sociedad es la relativa a la planeación participativa del desarrollo municipal, es decir, a la necesidad de contar con un Plan de Desarrollo Integral de largo plazo que haya sido construido, apropiado y hecho suyo por la población. Por ello, solamente en la medida en que se logre involucrar a la ciudadanía en este proceso, podrá hacerlo suyo para implementarlo y defenderlo más allá de los vaivenes políticos en el gobierno municipal. Actualmente, el gobierno de Cuquíó se encuentra en la etapa de elaboración para someterlo a la consulta y discusión ciudadana previa a su redacción final y publicación.

De igual manera, la visión de largo plazo requiere como contrapartida una visión de corto plazo y la capacidad de respuesta inmediata a la problemática planteada por la ciudadanía: como apoyo para la detección de las necesidades urgentes cuenta con un mecanismo y una propuesta invaluable, es decir, la priorización del CODEMUC.

Asimismo, el cumplimiento de las expectativas de la población mediante la generación de programas y acciones específicas de gobierno así como la capacidad de generar consensos mediante la participación ciudadana activa representan, por otra parte, la función de la legitimidad en el ámbito municipal. Ambos aspectos unidos, el cumplimiento de la legalidad y los consensos legitimadores, han permitido hasta la fecha un manejo prudente y adecuado de la administración pública municipal y, por ello, un ejercicio de gobierno junto con la sociedad.

Un elemento adicional incorporado por la actual administración municipal lo constituye la integración de un equipo plural de gobierno, además de la cesión de espacios clave de controlaría y gestión en manos de miembros prominentes y con excelente capacidad de la oposición:

- La Comisión de Hacienda es encabezada por el regidor panista;
- El cargo de Tesorero Municipal está ocupado por un ex-candidato del Pri a la presidencia municipal;
- El cargo de Oficial Mayor lo ostenta un ex-regidor en la anterior administración, que ha ocupado los cargos de Presidente del Comité Municipal del Pri y ex-candidato a la Presidencia Municipal.

### 3.5. RETOS Y DESAFIOS EN LA RELACION SOCIEDAD Y GOBIERNO EN EL MUNICIPIO DE CUQUIO.

Algunos de los principales retos en la relación gobierno y sociedad municipal en el marco actual del municipio de Cuquí, son los siguientes:

- La necesidad de impulsar otros mecanismos de democracia directa como forma de profundizar la participación democrática en el municipio: la iniciativa popular, el plebiscito y el referendun;
- Seguir avanzando en la realización de autodiagnósticos comunitarios y la planeación participativa del desarrollo desde las comunidades, la cual se ha venido realizando a partir del año pasado;
- El fortalecimiento de las asambleas comunitarias como base de la participación ciudadana organizada;
- El fortalecimiento de los vínculos y redes municipalistas: intencionar la asociación para el fortalecimiento municipal desde la generación de propuestas de iniciativa y reformas de ley, así como de política pública municipal;
- La promulgación o reformulación de la reglamentación municipal consensuada con la población, mediante la articulación del interés público ( general) con el interés privado ( particular);
- La implementación de instrumentos de contraloría y fiscalización social de la gestión de gobierno, así como la transferencia de facultades de administración y ejecución de proyectos - obra pública- al CODEMUC, con la supervisión técnica y financiera del ayuntamiento;
- El diseño e implementación de programas de profesionalización de funcionarios públicos municipales, junto con otros ayuntamientos;
- La participación activa en la planeación del desarrollo regional;

- La profundización de una política de comunicación mediante el uso de medios electrónicos ( radio y t.v.) y la cercanía física a las comunidades con reuniones de trabajo, cabildos abiertos e itinerantes, etc.

#### 4. DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION EN LA ESFERA MUNICIPAL.

Existe una conciencia y una dinámica mundial cada día mayores en torno a la necesidad de avanzar en procesos de descentralización del poder.

Descentralización sugiere un proceso inverso al operado hasta hoy en numerosos países del mundo: la concentración de poder político, de recursos y facultades ( atribuciones o competencias) para la toma de decisiones en los estados nación.

Dicho de otra manera: la dinámica centralizadora que otorgó un enorme poder de decisión y ejercicio fiscal (impositivo y del gasto público) a la federación en las repúblicas federales, una gran cantidad de recursos públicos a las ciudades-capitales nacionales y un crecimiento exagerado - en término de eficacia y costo-beneficio - a la burocracia. La necesidad de consolidación de los estados nación propició la generación de un estado autoritario, fuerte y capaz de impulsar la unidad e integración nacionales. La contraparte de dicha centralización fue la pérdida de autonomía y recursos - y por ello la dependencia y supeditación al poder central - para las regiones, o entidades federadas, y sus municipios, o municipalidades.

El modelo centralizador, si bien permitió un cierto grado de cohesión nacional, derivó en la práctica en una serie de tensiones y desequilibrios manifiestos con toda nitidez desde hace algunas décadas: corrupción de la élites políticas, macrocefalia de ciertas metrópolis, ineficacia en el ejercicio del gasto público, inequidades interregionales, enclaves económicos frente a regiones miserables, un pacto federal ficticio con entidades subordinadas al centro, municipios sin autonomía ni recursos propios para impulsar su desarrollo, etc.

Ante este panorama, la centralización como dinámica mundial, al parecer, está perdiendo fuerza. Sin embargo, todavía es muy largo el camino por recorrer ( recordemos por lo pronto la mínima reforma constitucional del art. 115 ). O dicho de otra manera y visto en retrospectiva: la centralización cumplió a duras

penas su propósito histórico en tanto factor de integración nacional. Sin embargo, la centralización se ha convertido hoy en un factor disfuncional al modelo económico dominante actual. Se trata de reconocer que la dinámica globalizadora mundial ( la aldea global) arrastra, paradójicamente, a la integración y al fortalecimiento de ciertas regiones económicas mundiales pero, al mismo tiempo, a la reivindicación práctica de espacios y regiones al interior de cada país ( la aldea local) . Se trata de regiones ganadoras o perdedoras en el proceso de mundialización económica y comercial. De ahí que dichas regiones ganadoras exijan al poder central sus recursos y nuevas reglas para enfrentar con éxito a la competencia por el ahorro, la inversión, la producción y el comercio de nuevo cuño.

El ejercicio autoritario del poder político exigió, al mismo tiempo, un manejo clientelar, corporativo y selectivo de las demandas y energías sociales. Lo social quedó, entonces, supeditado a lo político. Los esfuerzos de organización social y sectorial se veían enfrentados a la disyuntiva de convertirse en correas de transmisión del aparato de estado o en beligerantes disidentes sociales del régimen.

De ahí que, a esta dinámica descentralizadora de arriba hacia abajo, del centro a la provincia ( periferias estatales y municipales), de la federación a los estados, se sume una dinámica novedosa de crecimiento en la participación social, de construcción de ciudadanía y de fortalecimiento de la sociedad civil durante las dos últimas décadas. Se trata, entonces, de un proceso de abajo hacia arriba de la población que exige al poder público ser tomado en cuenta para opinar, criticar, fiscalizar, proponer y decidir: en suma, una dinámica de reconocimiento de su existencia como actor social con capacidad de interlocución e incidencia en la esfera pública.

Se plantea, así, un debate en torno a las posibilidades de cada dinámica o dimensión - descentralización y participación -. De acuerdo con José Arocena, se trata de dos lógicas que responden a ciertos valores y prácticas culturales:

a. Por un lado, la posición de aquéllos - los descentralizadores - que apuestan por la iniciativa como motor del cambio. Partir de la microiniciativa, de las iniciativas locales, de la iniciativa de base, de la creatividad y energía de la sociedad civil, de una verdadera democracia participativa, de las identidades locales y regionales, etc. Se privilegia el movimiento sobre el orden, la

diversidad sobre la uniformidad, la heterogeneidad sobre la homogeneidad, lo múltiple sobre lo único, lo singular sobre lo general, etc.

b. Por otro, la de aquéllos que parten de principios racionalizadores - cultura del orden y la centralización - estados unificadores con sociedades más homogéneas, élites como garantía de coherencia y eficacia, ordenamiento territorial racional con conjuntos humanos integrados. Se privilegia, así, lo general, el todo sobre las partes, el orden, la unidad, la uniformidad

## 5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES: HACIA LA CONSTRUCCION DE MODELOS O SISTEMAS MUNICIPALES DE AMPLIA PARTICIPACION SOCIAL COMO CIMIENTO DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA.

5.1. Queremos volver al principio de nuestra reflexión. Estamos de acuerdo con la afirmación de que estos instrumentos de democracia directa pueden complementar las instituciones representativas, pero no necesariamente reemplazarlas. Creemos, también, que dicha afirmación resulta válida tanto en la dimensión federal, como en la estatal y municipal.

Siguiendo la reflexión del sociólogo brasileño Cândido Grsybowsky , ..."el problema se agrava en la medida en que la institucionalidad crea un abismo entre el elector y el electo, entre los ciudadanos y sus representantes. La esencia de la democracia es la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, decidiendo todos ellos mismos, sin intermediarios. En nuestras sociedades complejas esto parece imposible. Sin embargo no lo es, desde que el ejercicio de la democracia directa deja una posibilidad permanentemente activada. La democracia directa es la madre de la democracia representativa, y no lo inverso. ¿ Cómo combinarlas? o, independientemente de la voluntad de los actores políticos institucionalizados - a éstos no les agrada estar amenazados por el ejercicio directo y permanente de la democracia-, ¿ cómo se articulan en la práctica histórica la democracia directa y la democracia representativa ?

Si nuestra hipótesis es correcta - y partiendo de la experiencia de Cuquío-, la apuesta se centra, entonces, en la necesidad de impulsar sistemas formales-institucionales de participación social municipal que tengan, entre otras, las siguientes características y beneficios:

- La permanencia y continuidad de los esfuerzos de participación. Nos referimos a la necesidad de contar un sistema que garanticen un proceso de carácter continuo y permanente en la reflexión colectiva, la discusión y la toma de decisiones.
- Un sistema incluyente capaz de poner en discusión los diversos intereses en pugna y que fortalezca la posibilidad de estimular y asegurar la participación social - amplia, plural, no corporativa ni clientelar, eficaz, oportuna, flexible, democrática - en sus diversos niveles, integrando instrumentos organizativos diversos y mecanismos democráticos de la participación social ( en su expresión territorial, sectorial o mixta).
- Un sistema que articule - dependiendo de las condiciones particulares municipales y su agenda temática - los diversos tipos de mecanismos: de consulta ( opinión), de toma de decisiones (resolutivo), de autodiagnóstico y planeación del desarrollo municipal, de ejecución ( administración), de fiscalización ( contraloría social), de evaluación de impactos sociales y económicos, de impulso a políticas públicas locales y de reglamentación municipal ( legislativo).
- Capaz de incidir en los diversos pasos del proceso del desarrollo: diagnóstico, planeación del desarrollo municipal, de ejecución ( administración), de fiscalización ( contraloría social), de evaluación de los impactos sociales y económicos.
- Apoyado en el ámbito territorial, el sistema permite un ejercicio más pleno de democracia directa desde la comunidad mediante la realización de asambleas periódicas, las asambleas de zona intergradadas con representación territorial hasta su expresión en la dimensión municipal ( Consejos Municipales, Parlamentos Ciudadanos, etc.). Una composición mixta del sistema de participación, que integre además a ciertos sectores representativos del municipio, puede permitir el aseguramiento de la presencia de sectores que de otra manera podrían quedar excluidos ( las mujeres, los jóvenes, los productores, los ancianos, los maestros, etc. y sus organizaciones o movimientos), evitando caer, eso sí, en representaciones fantasmas, o carentes de iniciativa, o que busquen imponer sus intereses de grupo por encima de los intereses generales.

- El sistema debe tener su sustento en la iniciativa social y ciudadana - desde la construcción de un proceso autónomo y autogestivo, es decir, en manos de la población -. Sin embargo, el aliento, apoyo y promoción desde el gobierno municipal no debe ser visto necesariamente como algo superfluo, controlado o corporativizado. La institucionalización del sistema pasa necesariamente por su reconocimiento legal de parte del gobierno municipal a través de la promulgación del bando respectivo en torno a la participación ciudadana.
- Los delegados y agentes municipales - en tanto cuarto poder del gobierno municipal - deben formar parte del sistema, pero sólo en la medida en que su nombramiento sea la expresión de elecciones democráticas realizadas en sus respectivas comunidades. La celebración de asambleas periódicas de delegados y agentes fortalece la participación, la capacitación y su articulación en problemas comunes.
- Un sistema de participación ciudadana debe buscar también la integralidad del proceso, en la medida que estimule simultáneamente la organización productiva y sectorial de la población.
- La necesidad de contar con la voluntad política de los gobernantes para asumir e impulsar procesos de organización ciudadana no resulta fácil. De ahí que programas de capacitación y sensibilización de funcionarios públicos municipales sean una condición indispensable para abrir a la disposición. Sin embargo, algunas reformas legislativas de corte municipal - a la Ley Orgánica Municipal - en materia de participación ayudaría a cerrar la pinza. La cogestión es una posibilidad concreta y sumamente eficaz.
- La incorporación de las funciones del COPLADEMUN en el sistema de participación social, dado que dichos instrumentos para la planeación del desarrollo municipal se han convertido en la práctica en instrumentos de



control y de mediatización política de los sectores sociales y productivos por parte de los presidentes municipales. Dicho de otra manera: los COPLADEMUN's podrían ser la parte visible ( o más concentrada de la representación social) del Sistema de Participación Social si, y sólo si, se integraran bajo la lógica y características señaladas arriba.

Sobre este tema hay mucho por decir. Se constata la ausencia de planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazo en los municipios; los COPLADEMUN's no han sido los instrumentos más adecuados para conjuntar la voluntad ciudadana, que aglutine realmente a todos los sectores organizados de la población; la falta de voluntad política de las autoridades para ser incluyentes y democráticos (generalmente se ha dependido de la voluntad política de la autoridad en turno para abrir o cerrar el proceso de participación); la toma de decisiones para la priorización de obra pública y servicios municipales generalmente es realizada en forma cupular, sin la representación popular ni la participación de las mismas comunidades que se dice beneficiar (generalmente se recurre al clientelismo político de las autoridades en turno o se busca endosar su gestión al partido en turno en el poder).

La falta de autonomía de estos organismos para su integración, organización y funcionamiento de su vida interna, ha provocado un problema reiterativo en la conformación frecuente de los COPLADEMUN's. Esto debido a la estrechez y claridad de la misma norma y a la falta de respeto a las formas propias de organización comunitarias, por parte quienes la aplican, en los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal); la distinta visión del desarrollo buscado de los mismos funcionarios acompañantes de este proceso; la imposición de prioridades (recursos etiquetados) venida del centro hacia los municipios, a veces ajenas al propio desarrollo buscado por la autoridad municipales.

5.2. Con el planteamiento anterior, queremos volver al inicio de nuestra reflexión. ¿ Se inscriben, y cómo, los mecanismos tradicionales de democracia directa - iniciativa popular, plebiscito y referendum - en el ámbito municipal? ¿ Caben de alguna manera y son instrumentos útiles para la democracia participativa?

Desde la perspectiva de Hurtado, ..." Aceptando que algunas de estas figuras ( iniciativa popular, plebiscito y referendum) pudieran llegar a aplicarse, su

vigencia atentaría contra los principios democráticos ya que supone, en el mejor de los casos, que el principio de mayoría en que se apoyan estos tipos de consulta directa a la ciudadanía, atentan contra los derechos de las minorías que, por definición, deben tutelar todos los regímenes auténticamente democráticos. En el peor de los casos, podría darse el caso de que una reducida minoría impusiera a la mayoría sus decisiones. Todo por la demagogia y el populismo implícitos en estas figuras de democracia directa."

Cierto, desde ese punto de vista, pero se trata de un argumento siempre aplicable a la democracia representativa. ¿O qué no resulta igual o más atentatorio contra los principios democráticos la aprobación y modificación de leyes por una ínfima minoría parlamentaria en los congresos locales y federal, por más que cuenten con la legalidad de la representación popular?

La democracia es un riesgo siempre presente. El reto, sin embargo, sigue siendo el cómo articular la democracia representativa con una amplia democracia participativa que minimice los riesgos de imposición de una mayoría a una minoría, y viceversa.

De ahí que, insistimos, estos instrumentos de democracia directa pueden complementar las instituciones representativas, pero no necesariamente reemplazarlas. Y en la esfera municipal resulta especialmente válido. Consideramos, entonces, que la iniciativa popular puede ser una figura sumamente útil para la formulación de bandos y reglamentos municipales desde la ciudadanía. Pero también podría serlo para el impulso de políticas públicas municipales y programas de gobierno y desarrollo. Algo similar podría decirse del referendium y el plebiscito en relación a la ratificación o elección de acuerdos, propuestas, acciones y reglamentos del gobierno municipal.

Sin embargo, el problema principal seguirán siendo los procedimientos a seguir para el ejercicio de las figuras de democracia directa. Problema que puede ser allanado si dichas figuras se convierten no en la pieza clave o central de la participación democrática, sino en un complemento - y por ello secundario - de ella. La centralidad se encuentra en realidad, y esa es nuestra insistencia, en un sistema de amplia participación de abajo hacia arriba, directa y plural, fresca y permanente.

5.3. Finalmente, creemos que para la integración de un sistema de amplia participación es necesaria la voluntad política del gobierno local. Es decir, un sistema con estas características lleva como contraparte un esfuerzo de descentralización, en sentido amplio, de la gestión pública municipal. Enfatizamos el sentido amplio de la descentralización municipal dado que supone la transferencia de recursos, competencias y atribuciones - de planeación y gestión social - a la población. Dicho de otra manera, existe un punto de encuentro entre ambos procesos - el de la descentralización municipal y el de la participación social organizada - que en forma simultánea operan y se acompañan. Dos procesos que se convierten en realidad en uno sólo: la cogestión municipal. De este único proceso, abordado desde cada una de las perspectivas - la pública y la social - hablarán más adelante en este Congreso, de parte del Ayuntamiento un Regidor de Cuquío y el Presidente del Consejo Democrático Municipal en representación de la ciudadanía organizada.

---

#### ANEXO.

#### HACIA UNA PROPUESTA QUE POTENCIE LOS COPLADEMUN.

##### PROPOSITO:

Fortalecer un sistema de participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal que dimensione la función de los COPLADEMUN's, permitiendo involucrar a la población organizada, desde lo sectorial y territorial, en el desarrollo integral del municipio.

##### LA PROPUESTA CONCRETA:

Establecer los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal como organismos autónomos de consulta para la planeación, programación y vigilancia del desarrollo integral del municipio:

- Organismos con plena autonomía de los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y de los mismos partidos políticos, en su integración, organización y funcionamiento interno. Se busca constituir un

organismo de participación ciudadana con su propia normativa y reglamento interno de trabajo. Con la facultad de elegir democráticamente a sus dirigentes y de decidir sus propios planes de trabajo.

- Un organismo que involucre en la planeación del desarrollo a las autoridades y a todos los representantes de los distintos sectores sociales organizados así como los organismos ciudadanos (asociaciones de vecinos) existentes en todo el territorio municipal, previa zonificación municipal. Representación que será validada por la autoridad municipal a través de una elección realizada en una asamblea de su organización respectiva de forma democrática. Las autoridades de los tres distintos niveles de gobierno participarán en estos comités como validadores de la participación democrática de los ciudadanos, facilitadores técnicos de los proyectos y receptores de los resultados de priorización obras y proyectos del proceso de planeación del desarrollo municipal con la participación social del municipio.
- En los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal se nombrará un equipo dirigente integrado por un coordinador y por secretarios responsable de cada zona territorial o por sector organizado en el municipio, cuya función será garantizar el funcionamiento y organización de los planes de trabajo del Comité. Y su representación será validada por una elección realizada en una asamblea del Comité de forma democrática.
- Los dirigentes de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal serán electos democráticamente, por voto directo, secreto y universal, por los representantes de los sectores y territorios integrantes del comité y permanecerán en sus cargos tres años intercalados entre una administración municipal y otra, una vez transcurrido un año y medio de periodo de gobierno municipal respectivo.
- Las atribuciones de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal serán las siguientes:
  - a. Influir en la definición de prioridades en los programas de gobierno municipal, estatal y federal.
  - b. Evaluar los resultados de dichos programas.
  - c. Regular la acción de gobierno a través de propuestas que beneficien a la mayoría de la población.
  - d. Conocer y recomendar sobre los programas de trabajo del Municipio.
  - e. Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.
  - f. Fomentar el desarrollo del Municipio y el propio de cada zona del mismo.

- g. Promover participación, organización y conciencia ciudadana en los habitantes del Municipio.
  - h. Implementar actividades encaminadas a fortalecer la identidad municipal.
  - i. Crear las comisiones de trabajo que considere necesarias para el cumplimiento de sus propósitos.
  - j. Ejercer la labor de vigilancia de la gestión del desarrollo municipal mediante el acopio y estudio periódicamente de informes de labores y de la cuenta pública municipal.
  - k. Informar anualmente a las comunidades y al gobierno municipal acerca de su actuación.
  - l. Defender los derechos sociales y promover la defensa y respeto de los derechos humanos, así como el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
  - m. Convocar a los diversos profesionales y técnicos del Municipio para labores de consulta y asesoría sobre los planes y programas de desarrollo.
  - n. Establecer las relaciones y apoyos que sean necesarios con diversas instituciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales, académicas, de profesionistas, de promoción social, que puedan contribuir a fortalecer el desarrollo municipal.
  - o. Las demás análogas a las anteriores.
- Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal contarán con un secretario técnico que apoyará al equipo dirigente en sus funciones. Su nombramiento o remoción será determinado por el pleno del Comité.
  - Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal contarán con un fondo económico propio para sus gastos de operación, el cual se integrará con recursos provenientes del H. Ayuntamiento, mediante asignación mensual autorizada por el Cabildo y por recursos generados por el propio Comité, los cuales serán auditados por una contraloría formada por integrantes del Comité y del H. Ayuntamiento.

Prof. José Luis Rubio Ignacio González Hernández  
Presidente Municipal de Cuquío, Jalisco Codirector de ACCEDDE, A.C.  
1998-2000