



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

***¿La emergencia de nuevos sujetos sociales?
Reflexiones en torno a los alcances de los mecanismos
para la promoción de la participación ciudadana en
Michoacán de Ocampo durante el sexenio 2002-2008***

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
SOCIOLOGÍA

PRESENTA:

MARCELA MORALES MAGAÑA

ASESOR: MTRO. RICARDO MAGAÑA FIGUEROA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Helué,
por permitirme conocer un forma de amar que revitaliza y engrandece
y por convertirse en el motor que dinamiza mi mundo.*

*A Luis,
por su calidad humana, su calidez, su generosidad, su bondad, sus cuidados
y principalmente por su amor.*

Agradecimientos

A Luis y Helué por su paciencia ante las ausencias, los desvelos y las neurosis y sobre todo por amarme como lo hacen.

A Fermín, Paty, Ixchel y Alexis (Fam. Morales Magaña) por ser la mejor familia que una persona pueda tener, por todo el amor y la vida compartida y por supuesto por su infinita paciencia y respaldo para que esta tesis se concluyera.

A mi padrino (RMF) y a Mamá Rosa, por su apoyo invaluable, por su amor y respaldo constante y por los momentos que compartimos y que atesoro profundamente.

A mi maestro Carlos Núñez por recordarme de manera permanente que nunca se debe morir la esperanza y que la constitución de nuevos sujetos es una posibilidad y un imperativo ético.

A mis amigos Lisel y Edgar por su cariño y solidaridad y por ayudarme con sus reflexiones y comentarios en torno a esta investigación.

A mis hermanos/as de Ideal, A.C. (Edgar, Lisel, Chela, Raúl, Marcos, Paty) por su cariño, su solidaridad, sus conocimientos y su generosidad que me ayudan a crecer intelectualmente y como ser humano, también mi gratitud por las experiencias conjuntas y el camino recorrido.

Especial mención a los funcionarios de Gobierno del estado que compartieron generosamente su información y principalmente sus conocimientos y apreciaciones sobre el trabajo realizado durante el sexenio (Chela, Edgar, Benja, Pedro V., Gustavo A., Marco R. mil gracias).

Profundo y sincero agradecimiento a los Sinodales Dr. Fernando Ayala Blanco, Mtro. Arturo Chávez López, Dr. Jerónimo Hernández Vaca, Mtro. Ricardo Magaña Figueroa, Mtro. Salvador Mora Velázquez, por sus pertinentes comentarios y sugerencias para mejorar este trabajo de tesis.

A los funcionarios del Centro de Estudios Sociológicos por su respaldo decidido para la realización de los trámites de titulación.

A todas las personas que soñaron (y sueñan) que otro mundo es posible y que trabajan cotidianamente para que suceda y que son fuente de inspiración.

¿La emergencia de nuevos sujetos sociales?

Reflexiones en torno a los alcances de los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana en Michoacán de Ocampo durante el sexenio 2002-2008

Índice

INTRODUCCIÓN	1
PRIMER CAPÍTULO.	13
Democracia y participación ciudadana, el marco básico	
<u>¿De qué democracia hablamos?</u>	16
<u>¿Qué es la participación ciudadana?</u>	23
<u>¿Para qué la participación ciudadana?</u>	28
<u>Participación ciudadana en Michoacán.</u>	29
SEGUNDO CAPÍTULO.	35
La participación ciudadana como posibilidad para la acción colectiva y la emergencia de nuevos actores sociales a nivel local	
<u>Sujeto y actor, definiciones básicas.</u>	39
<u>Acción colectiva.</u>	40
<u>Acción comunicativa.</u>	42
<u>Participación Social.</u>	45
<u>Los límites de la participación ciudadana: la Gubernamentalidad</u>	47
<u>Recapitulación en torno a los conceptos abordados y su vinculación con la participación ciudadana</u>	49
TERCER CAPÍTULO.	53
Los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana en Michoacán	
<u>Michoacán, datos básicos.</u>	55
<u>Mecanismos para la promoción de la participación ciudadana, categorización inicial</u>	58
<u>El Sistema Estatal para la Planeación Democrática (SIPE).</u>	63
Los Subcomités De Planeación Del Desarrollo Regional (SUPLADER)	68
Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)	91
Los Comités de Desarrollo Comunitario (CODECOS)	103
EPÍLOGO	117
ANEXOS	125
FUENTES	141

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el concepto de participación ciudadana se ha posicionado con mucha fuerza en las agendas políticas ante una urgente necesidad de redefinir el modelo democrático y las formas convencionales de ejercer el poder desde el gobierno y de construcción de lo público. Si bien existen países y/o ciudades que han implementado modelos novedosos para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones o que han perfeccionado sus espacios de representación para la atención de las demandas de la ciudadanía, para los países latinoamericanos esta urgencia es aún mayor debido a los crecientes niveles de pobreza y marginación y la poca efectividad de las políticas públicas para contrarrestar el impacto negativo del modelo económico imperante.

México no es la excepción. Nos encontramos con una realidad política compleja en la que se ha sobrepasado la necesidad de involucrar a la ciudadanía únicamente en la elección de sus representantes, ya que la crisis de los partidos como únicos órganos para la incidencia ciudadana en el espacio de lo público ha generado un fuerte cuestionamiento hacia su representatividad.

A la ineficacia de las políticas públicas para la promoción del desarrollo integral de la población y la falta de credibilidad en las instituciones políticas, se suman el carácter pluricultural y diverso que encontramos en la sociedad mexicana contemporánea y principalmente la ausencia de expresiones cotidianas de organización y participación para la toma de decisiones y la generación de propuestas para atender las problemáticas que afectan a cada comunidad o a cada sector en particular.

Desde hace varios años en México se situó el tema de la democratización del sistema político como un imperativo en la agenda de la clase política (sea por convicción o por conveniencia), de los sectores académicos interesados en estos temas y en grandes sectores de la sociedad civil. Lamentablemente, este interés que apenas empezaba a cobrar fuerza, se ha visto permeado de un cierto nivel de desencanto ante la sensación de que se vive una democracia “a medias”.

Para hacer frente a estos escenarios que ponen en riesgo la gobernabilidad, se han puesto en marcha diversos instrumentos de promoción de la participación ciudadana, que van desde el ámbito meramente discursivo, hasta la implementación de modelos más avanzados de consulta, negociación, comunicación e incluso planeación y presupuestación de los recursos públicos para involucrar a la población en un ejercicio democrático que permita la incidencia de la población en el diseño, evaluación y ejecución de las políticas públicas. Aunque estos ejercicios son muy recientes desde este enfoque, recuperan elementos de propuestas previamente realizadas, incluso décadas atrás, por lo cual, en cierta medida, incorporan también la cultura gubernamental tradicional con la que se implantaron previamente, razón por la cual existen posiciones divergentes en torno a su pertinencia.

No es de extrañar que ante la multiplicidad de propuestas e instrumentos que se han ido generando, de manera constante se realicen análisis y reflexiones en torno a los alcances y las limitaciones de las políticas públicas que promueven la participación de la ciudadanía. Empero, poco se ha vislumbrado que la participación ciudadana como elemento de la política pública puede o podría fortalecer la emergencia de nuevos sujetos sociales, o bien podría contribuir al fortalecimiento de los actores sociales ya constituidos a nivel local, y en consecuencia, posibilitar nuevas expresiones de acción colectiva para la promoción del desarrollo local mucho más articuladas a las políticas públicas y a la recuperación de “lo público” en un sentido más amplio.

Cabe destacar que se reconoce que la gobernabilidad puede verse sumamente fortalecida si se promueven los espacios adecuados para la recepción y atención eficaz de la demanda ciudadana y para la incorporación de nuevos actores que tengan el interés de posicionar temas en la agenda pública. Además, se parte de la afirmación de que más allá de que la participación ciudadana coadyuve a la gobernabilidad democrática y contribuya a que las políticas públicas sean más eficaces, también potencializa la construcción de actores y se fortalece a la sociedad civil. En este sentido, la participación ciudadana y de manera específica los

lineamientos, mecanismos, espacios y posibilidades que ésta genere, resultan de mucha relevancia para estimular el protagonismo de los ciudadanos como sujetos promotores de su desarrollo.

En este marco se inserta la investigación que se presenta en este trabajo de tesis. Inicialmente, el planteamiento se centraba en el recuento y análisis crítico de los mecanismos de participación ciudadana implantados en el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, pensando en sus lineamientos y procedimientos específicos; posteriormente, se reconoció que el enfoque de la participación ciudadana como medio para fortalecer a los actores sociales a nivel local y las posibilidades que la participación brinda para establecer nuevas formas de interacción colectiva es una dimensión de análisis que habitualmente ha quedado un tanto desdibujada en las investigaciones que se centran de manera más específica en las cuestiones de la legitimidad, la eficacia y la calidad de la gestión o bien la gobernabilidad, esto es, centran el análisis en un enfoque que parte del gobierno y no de la ciudadanía. Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es indagar en qué medida los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana impulsados por el Ejecutivo estatal durante el sexenio 2002-2008 contribuyeron a la emergencia de nuevos sujetos sociales a nivel local o bien al fortalecimiento de actores sociales ya reconocidos a nivel local.

Al inicio, cuando se empezó a diseñar esta investigación, se pretendía abarcar la participación ciudadana y su capacidad transformadora de individuos en actores intentando realizar la reflexión a partir de la política pública federal. La delimitación hacia una entidad federativa partió del reconocimiento de que si se desea conocer los procesos de reconfiguración de lo ciudadano a partir de la democratización del ejercicio gubernamental es necesario partir de la afirmación de que en este proceso que parece ser de carácter nacional existen formas de apropiación diversas y múltiples sitios desde los cuales se intenta pensar y proponer esquemas de participación ciudadana. Se eligió el caso michoacano por dos razones fundamentales, la primera en el afán de descentralizar el análisis en torno al proceso

de democratización mexicano que, o bien se queda a un nivel de reflexión general de los alcances de la alternancia, la democracia, sus avances y retrocesos, y el sistema político mexicano en su conjunto, o bien, se centran en las experiencias que se generan en las ciudades más grandes (por ejemplo, el caso del Distrito Federal se ha recuperado en numerosas ocasiones), lo cual lleva a realizar generalizaciones de corte nacional que invisibilizan las especificidades y la riqueza de lo que está sucediendo de manera particular en muchas entidades federativas. En segundo lugar, se parte de la afirmación de que el caso de Michoacán es significativo debido a que se generó un proceso muy amplio y ambicioso de promoción de la participación ciudadana que resulta sumamente interesante para el análisis desde distintas disciplinas.

En el primer capítulo denominado “Democracia y participación ciudadana, el marco básico” se realiza un recuento en torno al concepto de democracia y de participación ciudadana a fin de presentar un marco general que nos permita situar el debate que es muy extenso y variado en sus apreciaciones y planos de análisis. Si bien, por razones evidentes, no se realiza un recuento exhaustivo en torno a los múltiples enfoques y adjetivos con los cuales se ha clasificado la democracia (elitista, pluralista, radical, desarrollista, poliárquica y por supuesto participativa, por enunciar sólo algunos), a lo largo del capítulo se incorporan algunos autores tales como Robert Dahl, David Held y Norberto Bobbio para ubicar el modelo de democracia al que se hace alusión en esta investigación. También se retoman elementos de Touraine, De Souza y García Roca, quienes desde un enfoque sociológico han incorporado al debate un enfoque sobre la democracia que parte de los actores. Todos ellos han debatido sobre el tema de la participación ciudadana, la democracia participativa así como la emergencia de nuevos actores sociales a partir de la democratización del ejercicio de gobierno. Lo anterior, con la finalidad de contar con un punto de referencia y contraste con la propuesta gubernamental que se analiza. Finalmente, al cierre del capítulo, se sitúa el marco político-discursivo sobre el cual se generó la plataforma que orientó las definiciones en torno a la participación ciudadana en Michoacán.

El capítulo “La participación ciudadana como posibilidad para la acción colectiva y la emergencia de nuevos sujetos sociales a nivel local”, plantea algunas reflexiones y categorías de análisis en torno a la “acción colectiva” y la emergencia de nuevos sujetos sociales. Retomando autores relacionados con las teorías para el análisis de los movimientos sociales, como Melucci y Touraine, se exploran las posibilidades que brindan los mecanismos de participación ciudadana para la generación de identidades colectivas y acciones transformadoras. También se incorpora el concepto de “acción comunicativa” de Habermas y de “participación social” de García Roca, así como algunos elementos desde la propuesta de recuperación de la esfera de la sociedad civil trabajada por Cohen y Arato. Lo anterior con el propósito de relacionar estos enfoques con la participación de la ciudadanía en la agenda pública y el carácter formador y transformador de la acción colectiva y su relación con la profundización de la democracia. Si bien a manera de hipótesis se parte de que los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana son habilitantes y posibilitantes de nuevas expresiones de acción colectiva y pueden generar la emergencia de nuevos sujetos sociales, también se incorpora el planteamiento de que la dinámica gubernamental y la complejidad de los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana que se impulsan desde este ámbito pueden ser un obstáculo o un elemento desarticulador e inhibidor de la participación social, aún sin proponérselo y aún teniendo en la agenda pública la participación ciudadana como tema central. Para este otro enfoque que de manera constante permitió que en la investigación que se presenta se equilibrara el análisis, intentando evitar de antemano las posiciones optimistas sobre los alcances de la participación ciudadana, se incorpora a la reflexión el concepto de “gubernamentalidad” de Foucault.

Al inicio del tercer capítulo llamado “Los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana en Michoacán” se muestra una panorámica general de las características socioeconómicas y políticas de Michoacán al inicio del sexenio que se analiza, ya que resulta evidente que las expresiones concretas que tomaron los mecanismos de participación ciudadana propuestos responden a un contexto específico. Posteriormente se presenta la recuperación crítica de tres de los mecanismos propuestos por el Ejecutivo del estado de Michoacán para la promoción

de la participación ciudadana: los Suplader, los Coplademunes y los Codecos. Para ello, se describen sus características fundamentales a partir de cuatro planos de análisis: 1) la dimensión jurídica; 2) la discursiva oficial: informes de gobierno y socialización de resultados; 3) la operativa: en la cual se incluye una descripción de cómo opera el mecanismo en un plano organizacional y también en el plano metodológico, siendo esta última dimensión la más relevante para la investigación que se presenta en tanto posibilita aprendizajes y crecimiento de los sujetos participantes; 4) los principales resultados que se obtuvieron, en términos de acciones específicas y también de la valoración de los participantes en torno a su participación. Finalmente, se incluye un apartado especial para reflexionar, a partir del análisis realizado en los diversos planos señalados anteriormente, sobre las posibilidades que abre el mecanismo analizado para la expresión de la acción colectiva y la emergencia de nuevos sujetos sociales.

Para el desarrollo de este capítulo, se realizó una revisión del marco jurídico vigente en el estado, a fin de identificar todos aquellos mecanismos que por ley debían impulsarse; esta revisión se muestra en una matriz (incluida como anexo 1 de este documento), la cual sirve como referencia inicial para conocer lo que se impulsó en el estado. Posteriormente, tras la identificación de 22 mecanismos diferentes, se generó una clasificación de acuerdo a sus alcances y las posibilidades y formas de participación que brindan al ciudadano, proponiendo así seis dimensiones o categorías analíticas en las cuales se ubican los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana identificados. Cabe destacar que, como se mencionó líneas arriba, lo más importante para el propósito de esta investigación es el plano metodológico, el cual no se remite en sentido estricto a lo procedimental sino a lo procesual. Quizá el mayor aporte de este trabajo sea la construcción de esta categorización ya que permite visibilizar la dimensión pedagógica y formativa de los mecanismos que promueven la apertura de espacios de participación, lo cual no se ha evidenciado en otras categorías o alcances propuestos. Este análisis inicial da pauta para la recuperación específica de los cuatro mecanismos que se analizan a lo largo del capítulo.

Resulta imprescindible señalar que estas reflexiones retoman, en lo referente a la dimensión metodológica para la investigación que se presenta, algunos planteamientos de Zemelman y León, razón por la cual se realizó un esfuerzo por recuperar de manera creativa las voces de los sujetos. Lo cierto es que la cantidad de población que se ha movilizó en torno a estos mecanismos es muy grande. Por lo anterior, y debido a que se pretende realizar un análisis general de los tres mecanismos, se retoman las voces de los sujetos desde aquellos espacios de diálogo en donde colectivamente se realiza una valoración sobre su acción en el mecanismo en el cual participan. Lo anterior en ningún sentido pretende minimizar la importancia de analizar la constitución como actor de un sujeto social específico (como por ejemplo el caso particular de un CODECO), su proceso interno y la constitución de su identidad como actor social y como fuerza transformadora, sin embargo no es el plano de análisis con el cual se pretende trabajar.

Por cuestiones de las multitemporalidades de cada uno de los mecanismos analizados, la información a partir de la cual se realiza el análisis de cada uno de ellos no es homogénea, por ende, no existe un corte histórico único ni un mismo tipo de información; aunado a la multitemporalidad referida, las dinámicas y los procesos de cada uno de los mecanismos también son sumamente distintos. Lo anterior se complejiza aún más si tomamos en consideración el planteamiento de que el tránsito social no se detiene en un punto fijo y su duración excede los límites de la observación, de tal suerte que resulta obvio que los mecanismos seleccionados se han mantenido en un proceso de reconstrucción y reinterpretación permanente por parte de los actores involucrados. El planteamiento de Zemelman que hace referencia a la importancia de que en la investigación de lo social se dé cuenta de la relación entre “lo dado” y “lo dándose” y la multiplicidad de sentidos, fue un factor determinante para la recuperación de ciertos materiales y entrevistas específicas a los actores involucrados, sin embargo representó también un reto para la delimitación temporal del análisis.

Reconocemos que la información que se ha generado muestra un plano de análisis general de estos mecanismos, ya que aún en la recuperación de las subjetividades y valoraciones de los ciudadanos que participan en ellos, se parte de las apreciaciones más frecuentes que se plantearon en el marco de encuentros y evaluaciones específicas para cada mecanismo. Lo anterior imposibilita, como ya se mencionó, analizar la lectura que cada actor o que algunos de los actores, de manera particular, hacen de su participación y su constitución como sujetos, lo cual también representa una veta riquísima para el análisis. En algunos casos sí se generaron las condiciones para recuperar la valoración de los participantes sobre su identidad (como actores o no) y su sentido de pertenencia y apropiación en torno al mecanismo específico en el cual se participa, todo esto, gracias a las características propias de cada evaluación y/o encuentro realizado. Pese a esta limitación, que es relativa, consideramos que el análisis sitúa otro enfoque para analizar las “funciones” de la participación ciudadana, así como los mecanismos que se impulsaron en Michoacán.

Finalmente, en el epílogo no se pretende mostrar una aseveración única en torno a los mecanismos analizados. Por el carácter reflexivo que pretende la investigación, a lo largo de todo el documento se van esbozando algunas conclusiones que finalmente se recuperan en este apartado a manera de cierres y de nuevas aperturas. En buena medida, muchas de las reflexiones que ha suscitado esta investigación quedan formuladas a manera de preguntas más que de respuestas concluyentes y unívocas.

Es innegable que en el acercamiento a los mecanismos analizados existe una relación hermenéutica. Reconociendo a lo largo de toda la investigación este hecho, se hizo un esfuerzo por mantener una visión amplia y evitar las apreciaciones superficiales o ingenuas a partir de intentar una vigilancia epistemológica (Bourdieu, Chamboredon, Passeron, 1996); en este sentido, resultan fundamentales las entrevistas realizadas a funcionarios del gobierno del estado de Michoacán para matizar y enriquecer la interpretación. Es evidente que a pesar del intento por situar

el análisis hacia las posibilidades que se abren para los ciudadanos que participan en estos espacios, sigue siendo necesario un acercamiento más directo, incluso de carácter etnográfico, ya que así como se reconoce que el proceso de democratización en el país no se ha dado de manera homogénea, de igual forma, los niveles de apropiación, las especificidades en el funcionamiento y finalmente la emergencia de actores a nivel local en Michoacán, no se está expresando con la misma intensidad en todo el territorio michoacano; incluso existen casos en los que se está presentando la situación contraria. Por lo anterior, esperamos que este ejercicio de reflexión que pretende situar la importancia del análisis desde los sujetos y su constitución como tales y no en lo gubernamental - a pesar de que parte de una iniciativa gubernamental -, sirva de provocación para nuevas investigaciones a partir de este enfoque.

PRIMER CAPÍTULO
Democracia y participación ciudadana,
el marco básico

A pesar de que es relativamente reciente en los discursos políticos y en la agenda de la sociedad civil hablar de participación ciudadana como elemento fundamental para la democratización del ejercicio de gobierno, se ha generado una vasta discusión en la cual no existe un acuerdo o posición unívoca. Muchos de los grandes teóricos que han pensado y descrito la democracia se muestran recelosos ante conceptos como “democracia participativa” o “democracia radical”. Sin embargo, resulta innegable reconocer que estas ideas y posiciones políticas han permeado fuertemente en la agenda política nacional. No es de extrañar que en nuestro país pueda encontrarse en las plataformas políticas del partido político que sea un discurso cargado de participación ciudadana, de gobernabilidad democrática, de una nueva relación gobierno-ciudadanía. Obviamente, en la experiencia de gobierno, cada una de estas plataformas se ha concretado en procedimientos y mecanismos diversos y se ha expresado en la vida cotidiana de manera diferente.

Si bien no es el propósito de esta investigación hacer un recorrido exhaustivo sobre las definiciones de democracia, resulta fundamental partir de algunos planteamientos que permitan situar el discurso y la propuesta política que se impulsó desde el Ejecutivo del estado de Michoacán de Ocampo, en el cual, desde antes del triunfo electoral, se señaló la voluntad de construir un gobierno promotor de la “democracia participativa”, de ahí la pertinencia del marco básico.

No es el objetivo de este capítulo construir una definición única de democracia, ya que tal pretensión eliminaría la riqueza del debate, únicamente se hará un recorrido por las posiciones de algunos autores frente al tema, las cuales incluso pueden entrar en conflicto. Obviamente nuestra posición particular en torno a los planteamientos revisados se irá incorporando a lo largo del capítulo.

¿De qué democracia hablamos?

Para iniciar este apartado es necesario señalar que junto con Magendzo (2007) se asume que el concepto de democracia no es moralmente neutro, existe una valoración y una aspiración que determina cómo se expresa el proceso democrático y además que sienta las bases en torno a las relaciones de los ciudadanos y los gobernantes. Por otra parte, resulta imprescindible aclarar que se plantea la separación de la definición de democracia de la de participación ciudadana sólo por cuestiones de orden ya que, como se podrá apreciar a lo largo de este apartado, la definición de democracia está intrínsecamente ligada a la de participación. Inclusive la forma y los espacios de participación representan uno de los aspectos centrales que permiten diferenciar entre un modelo o definición de democracia y otro.

De acuerdo a la “definición mínima” de Bobbio (2007:25-26) la democracia se caracteriza por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, y no basta ni la atribución de derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, ni la existencia de reglas procesales como de la mayoría. Es también indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Salazar (2004:43) por su parte, afirma que el señalar que la democracia es la forma de gobierno en la que los ciudadanos participan es apenas una definición parcial ya que además es necesario precisar quiénes son los ciudadanos, de qué participación se trata y cuáles son sus modalidades.

Giddens (2002) menciona que habitualmente se ha definido la democracia como el sistema político en el que gobierna el pueblo, sin embargo la idea de “pueblo” se ha interpretado de muchas maneras: como los propietarios; los hombres blancos; los hombres con estudios; sólo los hombres; y como hombres y

mujeres adultos. Vieira (1997) por su parte, menciona que la democracia no es sólo un régimen con partidos y elecciones libres, es sobre todo una forma de existencia social que además se asocia a la creación permanente de nuevos derechos.

De acuerdo a Parry y Moyser (Bulungu, 2004) existen dos categorías o nociones generales de democracia: la concepción participativa o radical y la concepción realista. De acuerdo a esta categorización, la escuela participativa busca ampliar la participación ciudadana más allá de las formas tradicionales de votar y firmar peticiones, alentando a la población a desempeñar un papel activo en el gobierno. La noción realista en cambio, defiende una idea mucho más conservadora y limitada de la participación, centrada por ejemplo en las elecciones. Esta diferenciación resulta fundamental para efectos de este trabajo, ya que se entiende la democracia en un sentido amplio, rebasando la idea de democracia como procedimientos asociados al plano estrictamente electoral.

Touraine (2004) por su parte señala que el régimen democrático posibilita la mayor libertad al mayor número (aspecto en el cual coinciden Bobbio, Held y Dahl) y que además protege y reconoce la mayor diversidad posible, (ya que la igualdad que propugna no implica desconocimiento de las especificidades). Señala también que la democracia no se limita ni se basa únicamente en sus leyes y procedimientos sino en una cultura política ya que representa un conjunto de mediaciones entre el Estado y los actores sociales. Esta definición es coincidente con la definición de que la democracia es una *gramática de organización* de la sociedad y de la relación entre el estado y la sociedad (De Souza, 2004). Como puede apreciarse, este enfoque centra la importancia de vislumbrar que la democracia puede asociarse también con la vida cotidiana en tanto marca la pauta de cómo se articulan los ciudadanos con las instituciones gubernamentales, incluso, nos atrevemos a afirmar que, influye también en las relaciones entre los ciudadanos, y en la forma en la cual éstas se expresan.

En lo que respecta a la democracia participativa, que de acuerdo a Held (1987) representa uno de los modelos contemporáneos con pautas de influencia de la democracia directa, se menciona que, por una parte, debido a la complejidad de las sociedades modernas y, por otra, gracias a los derechos políticos con los que cuentan todos los ciudadanos es imposible que todos participen activamente en la adopción de todas las decisiones que les afectan (Giddens, 1996). Held (1987) coincide con este planteamiento y refiere que el tamaño, la complejidad y la total diversidad de las sociedades modernas hacen que la democracia directa, entendida como un sistema de decisiones sobre las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan de forma directa sea simplemente inapropiada como modelo general de regulación y control político. Como puede observarse no hay matices ni puntos intermedios, desde la posición de Giddens, democracia participativa equivale a: todos deciden sobre todas las decisiones que haya que tomar; obviamente eso es imposible en una sociedad contemporánea. Esta idea de “ciudadano total” es planteada también por Bobbio (2007:50) quien menciona que “es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable”. A este respecto, consideramos necesario recalcar que si bien es cierto que en sociedades complejas sería materialmente imposible la participación permanente de todos los ciudadanos, no debe descartarse la posibilidad de que el ciudadano común cuente con espacios de decisión que le permitan incidir en la agenda pública.

De acuerdo al esquema de Held (1987:271) sobre las trayectorias teóricas de los modelos de democracia, la democracia participativa deriva con variantes teóricas del neopluralismo y de la democracia desarrollista radical con influencias de la teoría de la crisis de legitimidad y de las teorías neomarxistas del Estado. En el esquema al cual se hace referencia explícitamente, se asocia la democracia participativa con la nueva izquierda. Este modelo es el que más se aproxima al tema que nos ocupa, por ello el énfasis se centra en la definición de democracia que suele asociarse con la izquierda y que rebasa la dimensión procedimental para situarse como posibilidad transformadora de la vida cotidiana.

Un argumento que ha servido para justificar o legitimar los espacios convencionales de participación en la democracia, como por ejemplo, las elecciones, es el relacionado con el control que los ciudadanos ejercen sobre sus dirigentes. De acuerdo a Dahl (Held, 1987) existe un grado de control relativamente alto de los ciudadanos, y el ámbito de acción de los políticos está limitado por las elecciones regulares y la competencia política entre partidos, grupos e individuos. Este planteamiento se relativiza si analizamos el caso mexicano, por ejemplo, en lo relativo a los partidos políticos, resulta evidente que responden a sus intereses específicos (o a los de sus dirigentes y de la élite política que los integra) y la competencia entre partidos llega a su punto climático en las contiendas electorales. Sin embargo, entre una elección y otra hay un margen de impunidad demasiado elevado. A este respecto Ziccardi (2004) refiere que las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva entre los ciudadanos y sus representantes, por lo cual, resulta necesario reconocer los límites de la democracia representativa para dar cuenta de las posiciones, propuestas y preocupaciones de la ciudadanía.

Desde el punto de vista de Held (1987) si lo público y lo privado están interrelacionados de forma compleja, entonces las elecciones serán siempre mecanismos insuficientes para garantizar la responsabilidad de las fuerzas realmente implicadas en el proceso de gobierno. Aunado a lo anterior, se reconoce plenamente que en la actualidad “el control político del poder es más necesario por cuanto estamos en una época en la que los instrumentos técnicos de los que puede disponer quien tiene el poder, para conocer con precisión todo lo que hacen los ciudadanos, ha aumentado enormemente, de hecho es prácticamente ilimitado” (Bobbio, 2007:38). Estas posiciones son importantes para efectos de este trabajo por cuanto colocan la importancia de que la ciudadanía se involucre en el quéhacer gubernamental; independientemente del modelo de democracia del cual se hable, existe una clara coincidencia entre los autores aquí citados, en lo referente a la participación del ciudadano más allá del plano electoral.

Un aspecto que llama la atención es lo que Giddens (1996) denomina la “paradoja de la democracia”. Por una parte, el ideal democrático se extiende por el planeta*, pero por otra, en sociedades democráticas el funcionamiento de las instituciones que acompañan al régimen producen una considerable desilusión. Los ciudadanos de muchas democracias prácticamente no confían en sus representantes electos y pareciera que los supuestos beneficios del régimen democrático tienen poca o nula importancia para lo que acontece al nivel de la vida cotidiana. Lo anterior puede estar relacionado con el pésimo papel que han jugado los partidos políticos para ser dignos representantes de la ciudadanía y con el hecho de que, como menciona Giddens, la democracia suele asociarse, en lo económico, con la economía de mercado. En este aspecto coincide Mouffe (1999) y agrega un elemento adicional al desencanto democrático al señalar que el ideal democrático ha dejado de ser movilizador debido a que la democracia liberal se identifica con la práctica del capitalismo democrático y su dimensión política se reduce al Estado de derecho.

Lo anterior se puede asociar con el hecho de que la democracia no es un estadio que se alcanza y que ya no requiere perfeccionamiento; por el contrario, en coincidencia con la posición de Mouffe (1999) reconocemos que la democracia es frágil y algo nunca definitivamente adquirido. Por ello, es posible pensar en democratizar la democracia, ya que, lo que hasta ahora ha predominado es el discurso hegemónico que se centra en la democracia representativa elitista, predominante en los “países del norte”(De Souza, 2004). Frente a este discurso, tal como refiere De Souza, existen posiciones tendientes a cuestionar “el canon hegemónico de la democracia liberal” en su pretensión de universalidad y exclusividad. Estos enfoques relacionan procedimiento con forma de vida y democracia como posibilidad de perfeccionar la convivencia humana, razón por la

* De lo anterior no cabe la menor duda, la democracia es la gran “metanarración” (concepto tomado de J. F. Lyotard quien lo plantea en “La condición posmoderna”) del siglo 20 y seguramente lo será del que recién inició, al menos para las sociedades occidentales y principalmente para las grandes instituciones que regulan el orden global, como por ejemplo el FMI, la ONU o la OEA para nuestro continente, por referir sólo algunas.

cual sitúan la dimensión procedimental como el problema central del enfoque hegemónico de la democracia. Justamente en esta concepción de los alcances de la democracia, se sitúa la propuesta impulsada por el gobierno del estado de Michoacán, lo cual supone, el impulso a programas, acciones y mecanismos novedosos para impulsar una nueva relación gobierno-ciudadanía.

Cohen y Aratto (2000:38) también reconocen un modelo elitista de democracia en el cual no hay ninguna pretensión de que los votantes establezcan la agenda política o tomen las decisiones políticas; por el contrario, los ciudadanos se perciben en su dimensión de votantes que consumen lo que los partidos les ofertan. Basados en Alexis De Tocqueville estos autores señalan que “sin la participación activa por parte de los ciudadanos en instituciones igualitarias y en asociaciones civiles, así como en las organizaciones políticas relevantes, no habría forma de conservar el carácter democrático de la cultura política o de las instituciones sociales y políticas”.

Es recurrente la confusión o la homologación entre la democracia liberal o democracia representativa con el ideal democrático, ya que a pesar de que la democracia “real” esté causando cierto desencanto, el ideal democrático o al menos los valores y derechos que son inherentes a él siguen siendo profundamente movilizadores y la lucha por consolidarlos es causante de muchos de los conflictos que observamos en la actualidad.

Una clara muestra de los ideales y valores que se asocian a la democracia son los planteamientos de Dahl* (1998) quien señala que la democracia posibilita el control de la agenda pública por parte de los ciudadanos, lo cual es más una aspiración que una realidad concreta, aún en los países que se presumen más democráticos. También hace referencia a la participación efectiva, la cual

* Estos planteamientos se recuperan del texto “La democracia una guía para los ciudadanos”. En este libro el autor esboza de manera sucinta su concepto de “poliarquía” y centra el análisis en torno a la democracia y sus posibilidades. Lo anterior es relevante ya que en otras obras el autor en comento plantea incluso que el concepto más adecuado para definir lo que actualmente entendemos por democracia es el de poliarquía.

relacionamos con la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan hacer del conocimiento general sus puntos de vista. Mención especial merece para los fines de esta investigación, la autodeterminación como consecuencia deseable de la democracia, ya que desde nuestro punto de vista uno de los principales argumentos a favor de la democracia participativa tiene que ver con este aspecto.

Cuadro 1. Planteamientos básicos de Robert Dahl en torno a la Democracia		
¿Qué oportunidades genera la democracia?	¿Qué consecuencias deseables produce?	¿Qué instituciones requiere la democracia a gran escala?
<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>participación efectiva.</i> 2. <i>igualdad de voto.</i> 3. <i>alcanzar una comprensión ilustrada.</i> 4. <i>ejercitar el control final sobre la agenda.</i> 5. <i>inclusión de los adultos.</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>evita la tiranía.</i> 2. <i>derechos esenciales.</i> 3. <i>libertad general.</i> 4. <i>autodeterminación.</i> 5. <i>autonomía moral.</i> 6. <i>desarrollo humano.</i> 7. <i>protección de intereses personales esenciales.</i> 8. <i>igualdad política.</i> 9. <i>búsqueda de la paz.</i> 10. <i>prosperidad.</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>cargos públicos electos.</i> 2. <i>elecciones libres, imparciales y frecuentes.</i> 3. <i>libertad de expresión.</i> 4. <i>fuentes alternativas de información.</i> 5. <i>autonomía de las asociaciones.</i> 6. <i>ciudadanía inclusiva.</i>

Fuente: Adaptación de los Cuadros 4, 5 y 6 que propone Robert Dahl (1998)

A partir del análisis realizado, identificamos en el discurso del modelo hegemónico de democracia una cierta proclividad a descalificar la participación activa de los ciudadanos en la vida política y, cuando su importancia es reconocida, es confinada al nivel local. Se trata de la cuestión de las escalas (lo local y lo nacional). Este aspecto es crucial ya que tiende a asociarse participación ciudadana con la imagen de la *polis*, y esto, sin duda, no es la aspiración que se persigue ya que por una parte, como menciona Held (1987) en la polis no participaban todos los pobladores de la ciudad, incluso, existía una exclusión a un número significativo de gente (las mujeres, los esclavos, los menores de 20 años). Aunado a lo anterior, no todos los que estaban presentes en las asambleas podían tomar parte en ellas. Por otra parte, sin duda, un ciudadano actual carece del tiempo necesario para dedicarse a deliberar en las asambleas de la ciudad. Por todo lo anterior, resulta obvio que la alusión a la participación ciudadana no parte

de la nostalgia por la *polis* y sí, en cambio, remite a al reconocimiento de que es posible construir complementariedades sólidas entre democracia participativa y democracia representativa y, por tanto, entre escalas locales y escalas nacionales, tal como menciona De Souza (2004).

¿Qué es la participación ciudadana?

Los teóricos empíricos de la democracia, menciona Held (1987), afirman que la democracia no parece precisar de un alto grado de participación activa de todos los ciudadanos ya que puede funcionar bastante bien sin ella. Al respecto, resulta necesario señalar que cuando se habla de democracia no se hace alusión sólo a un conjunto de mecanismos para la toma de decisiones. Sin duda, es mucho más sencillo el ejercicio de gobierno cuando el consenso se tiene que generar en grupos reducidos. Evidentemente, en el discurso de la participación ciudadana se parte de un posicionamiento ético y político, y por supuesto de una aspiración. En este sentido, no es tan relevante si la democracia funciona o no funciona adecuadamente con más o menos participación de acuerdo a las experiencias que se han conocido hasta ahora. Para situar la participación ciudadana se parte de que los individuos, las personas, tienen derecho a involucrarse en lo que sucede en el ámbito de lo público porque impacta en su vida cotidiana y en las posibilidades de (su) futuro. Al planteamiento anterior habría que incorporar además las preguntas siguientes: la democracia representativa o de élites ¿funciona para quiénes? Además, ¿cómo se entiende o se caracteriza ese funcionar?

Obviamente al referirnos a la participación ciudadana se hace necesaria una definición mínima de ambos conceptos. Participar significa textualmente tomar parte; ciudadanía es una categoría que hace referencia a una condición relacionada con la nacionalidad y el territorio y a un estatus relacionado con el reconocimiento jurídico y social de los derechos políticos, civiles y sociales, razón

por la cual es una categoría que se construye dado que la consecución de los derechos referidos está en constante evolución* (Borja, 2003). Vieira por su parte al hablar de la ciudadanía definida desde la democracia hace distinción entre la ciudadanía activa y la pasiva: “A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa, na qual o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (1997: 40). Como puede apreciarse, es recurrente encontrar definiciones en las cuales la participación no sólo se reconoce en términos de derechos, también se le asocia con una dimensión activa, que implica responsabilidades y una cierta cualidad hacia la transformación. Podríamos afirmar incluso que en muchos casos la idea de ciudadano implica ser un buen ciudadano.

En torno a la definición de ciudadanía, Gledhill (2004) menciona que el neoliberalismo ha expandido las maneras en que se puede definir y fincar la ciudadanía y en simultáneo ha tendido a “ahuecar” parte de su sustancia. Este aspecto lo relacionamos de manera directa con la noción de libertad. Habermas (1998) señala que desde el enfoque liberal se ha puesto el acento en la “libertad de los modernos” en primer lugar, la libertad de creencia y de conciencia así como la protección a la vida, la libertad personal y la propiedad. El republicanismo, por su parte, ha defendido la “libertad de los antiguos”, relacionada con los derechos de participación y de comunicación política que posibilitan la **autodeterminación** de los ciudadanos.

Un aspecto central estriba en diferenciar la participación política de la participación ciudadana y ésta última de la participación social o comunitaria (Ziccardi, 2004). Para lograr esta distinción se retoma de Pasquino (Pasquino G.,

* Es necesario señalar que no se asume que por el hecho de que los derechos estén reconocidos estos se expresan de manera cotidiana en la vida de la gente, por el contrario, la distancia entre la ciudadanía de las leyes y la ciudadanía de todos los días es abismal; razón por la cual la evolución de los derechos no sólo puede asociarse a la evolución de las ideas que tenemos en torno a lo que es un derecho ciudadano, también se relaciona con la evolución en términos de conquistas sociales por procurar su manifestación concreta más allá del reconocimiento jurídico.

Bartolini S. *et.al*, 1993:183) la definición siguiente: “como **participación política** se entienden el proceso **autónomo** y relativamente **espontáneo** y cuando nace desde abajo, de los propios ciudadanos y tiende a influir sobre los detentadores del poder político; y se define como movilización, cuando es por el contrario, inducido y heterónomo, cuando refleja el intento de los detentadores del poder político de organizar, con los instrumentos a su disposición el consenso y el apoyo”. Por otra parte, la **participación ciudadana** es aquella que se impulsa desde el gobierno para la incidencia de la población en el ámbito de lo público y se promueve y fomenta independientemente de las diversas formas de participación social y comunitaria que promueva la población (Ziccardi, 2004).

A partir de la definición anterior se afirma que la investigación que se presenta está centrada en los mecanismos que promueven la participación generada y reconocida por el gobierno, de acuerdo al marco normativo y a los límites que él mismo ha generado y que difícilmente posibilitan la modificación de lo que se ha establecido, sobre todo por el peso de la “dinámica” gubernamental (la gubernamentalidad a la que hace alusión Foucault) y por el exceso de procedimentalismo que acompaña los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana. Este planteamiento se desarrolla con más detalle en los capítulos dos y tres.

Destaca el hecho de que pese a todos los argumentos que se esgrimen para señalar la imposibilidad de involucrar a la ciudadanía en la toma de las decisiones, lo anterior sólo se afirma pensando en participación como sinónimo de democracia directa *versus* democracia representativa; como si la primera fuera a sustituir totalmente a la segunda. En lo que se refiere a la participación entendida como corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía por lo público, existe una clara unanimidad, aún en las instancias que manejan el discurso hegemónico de la democracia liberal. Un claro ejemplo de esto es la definición que hace el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “La participación, desde la perspectiva del

desarrollo humano, es al mismo tiempo un medio y un fin: ayuda a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas y, por ende, constituye un medio de elevar los niveles del desarrollo social y económico, a la vez que permite a la gente generalizar su potencial como un fin del desarrollo". (Informe 2003 del PNUD).

Bobbio (2007) señala que si aún se puede hablar de una ampliación del proceso de democratización, dicha ampliación se debería manifestar en el paso de la democracia política a la democracia social y a la democratización de la sociedad. Idea que parte del reconocimiento de que es posible profundizar la democracia tal como operativamente la conocemos y que además es posible que la democratización permee en todas las instituciones sociales, como la familia o el trabajo, por enunciar algunos.

La pregunta inicial ¿qué es la participación ciudadana? va acompañada de otras más como: ¿quiénes participan? ¿cuándo participan? ¿dónde se participa y cómo se participa? ¿por qué o para qué se participa? Estas preguntas, como menciona Borja (2003) no son fáciles de responder, sin embargo, a partir de los mecanismos específicos que se han ido construyendo, se ha dado respuesta de manera práctica a estas cuestiones, no sin desaciertos y descalabros. Lo que consideramos central es que sea la propia ciudadanía la que vaya construyendo las respuestas necesarias a partir de la discusión profunda de sus posibilidades e intereses. En este sentido, habría que cuestionar la implantación de un mecanismo en particular si previamente no fue discutido en sus formas, delimitaciones y tiempos establecidos ya que la participación de la ciudadanía puede darse desde la discusión previa a la definición de los mecanismos que acotan los cómo, quiénes, cuándo y para qué. Los ciudadanos pueden decidir que una participación extensa es innecesaria en ciertas circunstancias, y pueden decidir esto por causas muy racionales incluyendo la convicción de que sus intereses ya están bien protegidos (Held, 1987).

Existen tres aspectos que recurrentemente se señalan con respecto a la imposibilidad de la democracia participativa y en consecuencia derivan en la inevitabilidad de la democracia representativa. Uno es el factor de la complejidad de las sociedades contemporáneas (Giddens, Held, Dahl); otro es el relativo al tiempo (Font, 2004) y que está directamente asociado a nuestro ritmo de vida (y a la dinámica de la vida moderna). Un tercer aspecto es el relativo a la imposibilidad de la democracia directa a gran escala (Dahl), lo cual ha llevado a confinar la participación ciudadana al ámbito local. Existe todo un discurso en torno a la democracia local* (o democracia de las ciudades).

De acuerdo a Held (1987) los planteamientos de Poulantzas, Macpherson y Pateman* tienden a asumir que las personas quieren expandir el margen de control sobre sus vidas, empero, valdría hacer la pregunta siguiente: ¿y si no quieren? Esta pregunta, que se percibe como un tanto *naïve*, ha sido contestada de la manera más perversa por muchos sectores (políticos, empresariales, etcétera). La respuesta inmediata es que la gente no quiere, no le interesa, es apática, es ignorante, no sabe (democracia elitista), en fin pueden agregarse un sinnúmero de adjetivos y razones. Ante tal afirmación, existen experiencias concretas que han demostrado que cuando los espacios de participación se abren, las personas los toman, o incluso como paso previo, los exigen, empujan por su creación, lo cual podría servir como muestra de que los ciudadanos sí quieren involucrarse en muchos temas de la agenda pública, si no todos, sí algunos.

* Como es el caso del trabajo que realiza Jordi Borja. (cfr. "Desafíos de la democracia: ciudadanía y participación" o "Descentralización y participación ciudadana", ambos textos publicados por el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C. (CESEM).

* Todos ellos autores a partir de los cuales Held construye el modelo de democracia participativa.

¿Para qué la participación ciudadana?

De acuerdo a la propuesta de Ziccardi (2004) las principales funciones de la participación ciudadana son:

- Otorgar legitimidad al gobierno.**
- Promover una cultura democrática.
- Hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

Si bien, reconocemos la importancia de las funciones referidas, es fundamental reconocer que la participación ciudadana no sólo tiene una utilidad específica para el gobierno, como por ejemplo al otorgar legitimidad a las acciones que impulsa o bien para hacer más eficaz la gestión pública. Aún lo relativo a la promoción de una cultura democrática es un tanto limitativo, sobre todo si se considera, como afirmamos en esta investigación, que la participación contribuye a fortalecer a los sujetos.

Cabe señalar que coincidimos plenamente con García Roca cuando afirma que “la participación es un fin en si mismo; (y) es siempre adecuada de suyo, ya que el acto mismo de la participación es un valor en sí: si no se alcanzan los objetivos de la acción, el éxito consiste en la participación misma”. (1994:35). García Roca profundiza esta idea mencionando que en algunos casos, la participación se incentiva a sí misma en el simple hecho de participar y satisface inquietudes cívicas o relacionales de las personas, en tanto posibilita la interacción con otros., por ende, fortalece la identidad y la reconstrucción de lo social.

** Ziccardi plantea este concepto como el reconocimiento de la población frente a las acciones de gobierno contraponiéndolo a la noción de legalidad, sin embargo, de acuerdo con García Roca (2004) la *legitimidad puede entenderse también como la validez legal* de las actuaciones políticas y la *legitimación*, por su parte, tiene que ver con el apoyo que de hecho es capaz de alcanzar un sistema político o determinadas decisiones políticas.

De acuerdo con este planteamiento, no es estrictamente necesario que en todos los casos la participación ciudadana realmente “resuelva” todas las problemáticas que se plantea atender a través de la incorporación de la ciudadanía. No se desconoce que en buena medida, la aceptación de la participación ciudadana en el ejercicio gubernamental ha ganado adeptos a partir de lo que se logra en términos de eficacia en los programas al incorporar a la ciudadanía frente a lo que se podría alcanzar en caso de prescindir de su participación.

Participación ciudadana en Michoacán.

Es una obviedad señalar que en nuestro país conviven múltiples definiciones sobre participación ciudadana correspondientes a la interpretación, posicionamiento ético y político y visión que cada gobierno ha impregnado a este concepto. Esto ha implicado, además de la multiplicidad de conceptos, un amplio número de propuestas sobre cómo se expresa en mecanismos concretos la participación de la ciudadanía, el marco jurídico que se genera para darles soporte, los procedimientos que acompañan dichos instrumentos e incluso su temporalidad y alcances.

En el caso de Michoacán de Ocampo se han establecido líneas claras del enfoque que se le pretende dar a la participación ciudadana, comenzando por definirla no como una acción de gobierno aislada de las demás, sino como uno de los ejes transversales o como el eje vertebrador del quehacer gubernamental, sobre todo en lo referente a la planeación y al desarrollo social. El Plan Estatal de Desarrollo, Michoacán 2002-2008 (PED) es el documento que claramente hace visible la intención de “gobernar con la gente”. De manera constante se hace referencia a la incorporación de la ciudadanía en tareas relacionadas con el desarrollo social, económico, la planeación, la salud y la cultura, por sólo citar algunos ámbitos en los que se considera fundamental la participación ciudadana.

Lo anterior implicaría desde el enfoque de García Roca (2004) que el gobierno funcione como el catalizador de las energías cívicas, esto es, como facilitador y no como mero prestador de servicios.

Además de las líneas que se establecen en el PED, posteriormente se generaron definiciones más precisas como la que se produjo al interior de “Participa, Acuerdo sociedad-gobierno para la promoción de la participación ciudadana”, espacio integrado por funcionarios de gobierno de diversas dependencias y representantes de algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): “Entendemos por participación ciudadana el proceso integral de intervención permanente, sistemático, corresponsable, comprometido, conciente, crítico y propositivo de la sociedad civil en su conjunto, los ciudadanos(as) organizados y los ciudadanos(as) en general para la re-significación de lo público, la construcción de las políticas públicas, para la democratización del poder en el ejercicio de la toma de decisiones y el fortalecimiento del tejido social. En síntesis, para la profundización de la democracia*”.

Aunado a lo anterior la “operativización” del discurso de la participación ciudadana ha llevado a la creación de espacios y mecanismos que incorporan de manera importante la participación ciudadana e incluso que han sido creados específicamente para el impulso de un ejercicio de gobierno participativo. Estos espacios, a partir de su funcionamiento cotidiano y de los instrumentos (jurídicos, metodológicos, etcétera) que los acompañan, le han dado una expresión concreta a la aspiración inicial asentada en el PED.

* Definición generada en febrero de 2003 en el marco de un taller para pensar las actividades que en materia de participación ciudadana habrían de implementarse tras la realización de la consulta ciudadana que sirvió de orientación para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2002-2008. En este taller convocado por la Secretaría de Planeación y Desarrollo, participaron miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil y funcionarios de diversas dependencias. El grupo Pátzcuaro (como se autodenominaron) es el antecedente directo de lo que posteriormente sería “PARTICIPA. Acuerdo sociedad gobierno para la participación ciudadana” instrumento que no se aborda en la presente investigación debido a que la información disponible es escasa y no se cuenta con una evaluación de los resultados obtenidos en esta experiencia que fue sumamente polémica al interior del gobierno del estado y entre las propias organizaciones de la sociedad civil participantes.

Un ejemplo específico en torno a la aspiración y a la forma como ésta se expresa se encuentra en el artículo 49 de la Ley de Planeación del Estado, en la cual se menciona que la función del gobierno del estado en materia de planeación del desarrollo tomará en cuenta la participación organizada, conciente y responsable de los individuos y grupos sociales de la entidad. Para dar cumplimiento a este aspecto se dio un fuerte impulso a la consolidación del Sistema Integral de Planeación, que establece la ley de planeación, y se pusieron en funcionamiento cuatro espacios específicos (tres de los cuales son el objeto de análisis de esta investigación) que han ido avanzando en las precisiones de quiénes participan, para qué participan y cómo lo hacen.

Esta propuesta impulsada por el Ejecutivo estatal y centrada en la participación de la ciudadanía se posicionó como la política pública que generó mayor articulación de actores. Cabe señalar que en lo referente a la noción de política pública tomamos la definición de Pedro Medellín (Martinelli, 2002) quien señala que es “un conjunto de proposiciones, decisiones y operaciones dinámicas e interdependientes entre actores políticos, sociales e institucionales, a través de los cuales se busca desde el gobierno imprimir un determinado rumbo a la sociedad y el estado que se gobiernan. (...) las políticas públicas ponen al descubierto la capacidad y habilidad gubernamental para identificar y manejar adecuadamente las fuentes formales e informales del poder para estructurar una agenda que sea capaz de señalar un norte a la sociedad y a las instituciones que se gobiernan y de convocar a los agentes y agencias claves para avanzar en la dirección deseada”. A partir de este enfoque es que se afirma que el análisis de este trabajo se centra en el análisis de algunos de los mecanismos implantados para la promoción de la participación ciudadana que forman parte de la política pública del sexenio que nos ocupa.

A partir del modelo de Held (1987) y del principio que desde su punto de vista justifica a la democracia participativa, así como sus características y condiciones (*cf.* Cuadro 1), podemos apreciar que la propuesta michoacana incorpora algunos de los aspectos que considera el modelo, como por ejemplo el reconocimiento del derecho de todos al autodesarrollo, lo cual puede apreciarse de manera clara en los objetivos que persigue el mecanismo de la estrategia de

Fortalecimiento Comunitario (CODECOS) que se analiza en el capítulo tercero de este trabajo. Cabe señalar que no todos los mecanismos que se analizan parten de esta definición inicial de participación directa en sentido estricto, como lo menciona el modelo de Held, ya que en muchos casos se hace mención a representantes de sectores. Por otra parte, si bien sí se incorpora en la propuesta michoacana la regulación de instituciones en el ámbito de la comunidad local, la democratización que se plantea y por ende la participación ciudadana que se propone, sobre todo a partir de la operativización del discurso, está más enfocada a la relación ciudadanos-instituciones de gobierno. Por todo lo anterior, cabe mencionar que quizá la propuesta política del gobierno del estado durante el sexenio que se estudia incorpore también elementos del modelo del pluralismo clásico y del republicanismo*.

Cuadro 2. Modelo de Democracia participativa
<p><u>Principio justificativo</u></p> <p>El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno.</p>
<p><u>Características fundamentales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local. • Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los integrantes del partido responsables ante sus afiliados. • Funcionamiento de los partidos participativos en la estructura parlamentaria o del congreso. • Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.
<p><u>Condiciones generales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales. • Reducción (erradicación si fuera posible), en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos. • Un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas. • Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres puedan aprovechar la oportunidad de participar.

Fuente: David Held (1987:315)

* Por ejemplo, en lo relativo a las condiciones generales que refiere Held (1987) se hace mención a que el poder es compartido e intercambiado entre numerosos grupos de poder, así como el equilibrio entre los ciudadanos activos y los pasivos lo cual garantiza estabilidad política.

Con relación a las condiciones existentes en la entidad para el impulso a la participación ciudadana podemos observar a través de los resultados de la consulta realizada para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2002-2008 que existe disposición y claridad de parte de la ciudadanía para sumarse en las tareas relacionadas con el quehacer gubernamental. Este ejercicio realizado en el año 2002 para dar cumplimiento a los establecido en los artículos 129 y 130 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, así como en los artículos 5, 10, 16 y 18 de la Ley de Planeación, fue asumido por el gobierno del estado como una posibilidad de incorporar a la ciudadanía, lo que habitualmente no sucedía; en esta consulta participaron 46,259 personas (1.16% del total de la población de la entidad) a través de talleres territoriales, temáticos, sectoriales y con migrantes. Los resultados de la misma que se presentan en el Plan Estatal de Desarrollo, Michoacán 2002-2008 muestran que ante la pregunta expresa del papel que debe asumir la ciudadanía frente a las problemáticas detectadas y las propuestas que se generaron, los participantes mencionan:

- *Participación ciudadana.*
- *Apoyar la democracia.*
- *Colaborar con el gobierno en tareas relevantes.*
- *Cuidar el medio ambiente.*
- *Denunciar los actos de corrupción y/o ineficiencia del gobierno.*
- *Colaborar en la generación de empleos.*

Como puede apreciarse, la ciudadanía participante en la consulta reconoció la necesidad de que su papel para afrontar la problemática identificada en la entidad tendría que ser activo a partir del involucramiento en tareas sustantivas, como por ejemplo el apoyo al fortalecimiento de la democracia o bien específicas y de gran impacto, como lo relacionado con el cuidado del medio ambiente. Esta disposición se vio expresada en la amplia participación de la ciudadanía en los diversos mecanismos impulsados por el ejecutivo estatal, como podrá apreciarse en el tercer capítulo y en el Anexo 1 en el cual se muestran algunas cifras de la

población involucrada en este proceso. Esta disposición de la ciudadanía favoreció la implantación de los mecanismos y fue coincidente con la voluntad del gobierno estatal de generar nuevos espacios de articulación gobierno ciudadanía o bien, de fortalecer los espacios ya existentes. Lamentablemente, los resultados de la consulta no presentan datos más detallados sobre cada uno de los puntos referidos, lo cual impide realizar un análisis más profundo sobre la posición de la ciudadanía en este respecto.

SEGUNDO CAPÍTULO.
***La participación ciudadana como posibilidad
para la acción colectiva y la emergencia de
nuevos actores sociales a nivel local***

Este capítulo recupera muchos de los conceptos centrales que se analizan en las diferentes teorías para el estudio de los movimientos sociales, principalmente los que se trabajan desde la escuela europea* en la que el énfasis se centra en los procesos a través de los cuales los actores se constituyen como tales (la emergencia del Sujeto) y luchan por crear nuevas identidades y una acción colectiva autónoma (Parra, 2005) frente a las organizaciones tradicionales. A. Melucci (1999) es quien establece la diferencia entre acción colectiva, lucha social y movimiento social; categorías que de acuerdo a la propuesta de Retamozo (2006), implican niveles de análisis diferenciados que es relevante no confundir en términos de construir una epistemología de los Sujetos y los movimientos sociales.

La articulación entre movimiento social y participación ciudadana (Cohen y Aratto, 2000) o entre participación ciudadana y acción colectiva (García Roca 2004) es también referida por Jürgen Habermas quien reconoce a los movimientos sociales “como el elemento dinámico en los procesos de aprendizaje social y de formación de identidad” (Cohen y Aratto, 2000: 589). También fue Habermas quien abrió la posibilidad de reconocer que la democracia gira en torno de la transformación y la emancipación y no en torno de la mera acumulación de ideas (Elster, 1998). La idea de democracia como emancipación se incorpora en muchos de los planteamientos en torno a la participación ciudadana y la democratización de lo público como un derecho de la población. Frente al peso del estado y del mercado se coloca a la sociedad civil como la generadora de equilibrios y contrapesos (Cohen y Aratto, 2000). Sin embargo, en el discurso de la participación no se considera que la relación entre ciudadanía y gobierno sea una relación de tensión, como lo es también la relación entre el estado y el mercado. De ahí que puede percibirse cierta exaltación romántica en el discurso de la participación ciudadana y sólo cuando se operativiza y se expresa en los mecanismos específicos es que se pueden valorar sus alcances reales.

* Los principales expositores de esta escuela son Alain Touraine, Alberto Melucci, Clauss. Offe.

En este capítulo se tratan de manera separada conceptos que, aunque interrelacionados, es conveniente diferenciar a fin de situar su articulación con la participación ciudadana de manera más contundente, además con la intención de no confundir planos de análisis como refiere Retamozo; de modo que, el primer apartado se refiere a las definiciones básicas en torno a las nociones de Sujeto y actor. También se revisa el concepto de acción colectiva, que además es clave para esta investigación. A fin de enriquecer el planteamiento, se incorporan otros conceptos que no están directamente relacionados con las teorías de los movimientos sociales pero que están íntimamente relacionados con la democracia y la participación ciudadana, tal es el caso de la *acción comunicativa* de Jürgen Habermas y la *participación social*, referida por muchos autores, pero que en esta tesis se recupera desde los aportes de J. García Roca. En este capítulo también se incorpora el concepto de gubernamentalidad de Michel Foucault por cuanto coloca en el debate el peso que tienen las formas de hacer y la lógica de lo gubernamental. Por razones obvias, se dedica al final del capítulo un apartado para analizar la interrelación de todos los conceptos y para plantear algunas conclusiones que servirán de orientaciones para el tercer capítulo.

Es importante señalar que la relación que se formuló al inicio de la investigación en torno a la participación ciudadana y su vinculación con el fortalecimiento de los actores locales, el empoderamiento del Sujeto y su dimensión transformadora y emancipadora se tomó de los planteamientos de la educación popular que han sido incorporados en un nivel discursivo y fundamentalmente en un nivel metodológico en muchos de los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana que se han impulsado en América Latina; el ejemplo más claro por el reconocimiento que ha logrado es el del Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre, que cuenta con más de 20 años de experiencia y que enarbola el discurso de la participación ciudadana en su dimensión pedagógica. (*“La ciudad educadora”*, es el lema del PP y de todos los mecanismos participativos que se implementan en la ciudad). Adicionalmente, existen otros muchos ejemplos que

retoman elementos desde la educación popular y que además están interconectados a través de diversas redes latinoamericanas de organizaciones civiles como el CEAAL, por mencionar alguna de éstas.

Sujeto y actor, definiciones básicas.

La primer definición que se puede hacer del Sujeto es a partir de su afirmación por la libertad y por su búsqueda de liberación (*fuerza de liberación*). El Sujeto representa el deseo y la voluntad del individuo por ser actor (Touraine, 1994: 66), de tal suerte que este concepto se asocia con el anhelo del individuo por protagonizar su propia historia, ahí reside la íntima relación entre Sujeto y actor. Ésta búsqueda, tal como refiere Touraine (1994: 65) está motivada por el desgarramiento y la pérdida de identidad e individuación que padece el individuo* razón por la cual representa una reivindicación del derecho a la existencia individual. Es así que el individuo al no soportar estar dividido con respecto a sí mismo se afirma como Sujeto, como creador de sentido y de cambio, de modo que el Sujeto está intrínsecamente vinculado con la ruptura y con la transformación. Sin embargo, como menciona Guerrero (2006) la noción de ruptura no debe entenderse sólo de manera simplista como conflicto o “lucha de contrarios”, ya que ésta se asocia también con el momento de la toma de decisión de parte del individuo en el que se constituye la diferenciación con lo Otro. Esta ruptura puede estar también asociada con la imagen que se tiene del presente y con la construcción de una idea distinta de futuro. En este sentido la ruptura puede entenderse como reconfiguración y reinterpretación del individuo sobre sí mismo, y sobre su constitución como Sujeto, por lo cual remite a un ejercicio interno**.

* Todo esto debido a la lógica de la modernidad.

** Por supuesto que esta afirmación no pretende dejar de lado el conflicto que en muchos momentos se manifiesta de manera contundente e irrumpe en el espacio público a partir de la ruptura con lo establecido. Sin embargo, en este párrafo se pretende situar la importancia de este estado de subjetivación que en términos de Alberoni representa el estado naciente.

La noción de Sujeto se acompaña de conciencia de sí, que es su elemento constituyente, conciencia que alude a la potencialidad transformadora y que se reconoce para sí a partir del reconocimiento del Otro (Touraine, 1994). De lo anterior deriva que se denomina Sujeto al actor definido por su capacidad y voluntad de actuar, por el ejercicio de afirmarse como libertad contra los órdenes sociales. Por lo anterior, esta voluntad no debe confundirse con la del buen ciudadano, consciente de sus derechos y sus obligaciones. A este respecto, Touraine señala que “el Sujeto es más sufriente que triunfante, más deseo que posesión” (1994:75). De acuerdo a este planteamiento referido a la afirmación de la libertad, el Sujeto no es otra cosa que “la resistencia, la voluntad y la felicidad del individuo que defiende y afirma su individualidad contra las leyes del mercado y las de la comunidad” (Touraine,1994: 86).

La idea de Sujeto está presente en cualquier lugar en que se manifieste una acción colectiva de construcción de un espacio, a la vez social, político y moral, (Touraine:1994) de producción de la experiencia individual y colectiva. Por otra parte, las relaciones entre sujetos, representan el esfuerzo común por constituirse como tales, de modo que, es a partir del reconocimiento del Otro que se puede dar el paso del Sujeto al actor social.

Parra (2005) hace referencia a algunas tensiones en torno a la constitución del Sujeto, menciona lo relativo a la *ambigüedad* la cual se remite a que el sujeto emerge con la tensión entre lo nuevo que quiere vivir y lo viejo que forma parte de su historia y que puede expresarse como un *continuum*. También refiere que la transformación que se asocia al Sujeto no sólo se expresa en el ámbito de lo concreto, también implica la transformación del propio sujeto, de las lecturas que hace de sí mismo y del mundo, lo cual remite nuevamente a la idea de subjetivación como la construcción que el Sujeto realiza de sí mismo, como se menciona líneas atrás.

Acción colectiva.

Para iniciar este apartado resulta necesario resaltar que, como menciona García Roca, el triunfo del individualismo se sostiene sobre la convicción de que la acción

colectiva no sirve para nada, deja las cosas como estaban y que no podemos enfrentarnos al estado actual de las cosas, que no hay nada que podamos hacer a través de nuestras ideas, nuestras luchas y nuestros conflictos (2004: 224). Sin embargo, como refiere Touraine (1999:11), la acción todavía es posible y está encaminada hacia la transformación de la organización social.

La acción colectiva, tal como la noción de Sujeto y actor, está íntimamente asociada a la libertad, al poder de la libertad de los individuos; la acción colectiva abre el individuo a la comunidad y su signo es la “puesta en movimiento” (García Roca, 2004). Implica una negación del “destino” (Cohen y Arato 2000) por cuanto se refiere a la capacidad de las sociedades para desarrollar y modificar su propia orientación – es decir, para generar su normatividad y sus objetivos.

Frente a los planteamientos del enfoque de movilización de recursos* Alberto Melucci (1999) afirma categóricamente que los participantes en una acción colectiva no son motivados sólo por lo que llamaríamos una orientación “económica”, calculando costos y beneficios de acción, ya que también están buscando solidaridad e identidad. Respecto a la identidad, es importante que se entienda como constructo social lo cual implica reconocerla en su carácter locativo, en su carácter histórico, (asociado a un territorio) y relativo, en tanto no existe una sola identidad en una acción colectiva, si no una multiplicidad de identidades.

La acción colectiva remite a los individuos, actuando conjuntamente, construyendo su acción mediante intervenciones “organizadas”; de tal suerte que los actores colectivos “producen” entonces la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades y limitaciones) (Melucci, 1999:43).

* Entre los que se encuentran E. Laclou o M. Olson que tratan de entender los procesos de movilización social a partir de nociones como: estrategia, recursos, acción racional, intereses y oportunidades políticas (Parra, 2005).

Acción comunicativa.

Como ya se señaló al iniciar este capítulo, el concepto de acción comunicativa es desarrollado por Jürgen Habermas, quien cree en la posibilidad moral de los individuos para construir discursiva y racionalmente la 'situación ideal del discurso' (Sánchez 2006). Cuando los actores se coordinan en la acción social para beneficio mutuo, los actos de entendimiento deben ser los medios de coordinación. Este tipo de actos son acciones comunicativas. Habermas (1988:1) parte de que el concepto de acción social implica un acto de cooperación entre dos actores (por lo menos) que coordinan sus acciones instrumentales para la ejecución de un plan de acción común.

Para construir su propuesta, Habermas (1989) realiza un recorrido por los tipos de acciones (teleológica, dramaturgica, normativamente regulada, representada, estratégica). Radl (1998) señala que en Habermas se analizan dos tipos de acciones: acciones instrumentales estratégicas y acciones comunicativas, (en donde se pueden situar los cinco tipos de acción enunciados al inicio de este párrafo) y que para cada una de ellas corresponde un tipo de racionalidad específica, racionalidad con respecto a fines y una racionalidad comunicativa, respectivamente. Esta racionalidad comunicativa se puede entender según Hovel (2006) como un equivalente a los tipos ideales weberianos, pero en este caso constituido por elementos formales y también fenomenológicos.

Radl (1998:109) plantea en un cuadro muy sencillo (Cuadro 3) la valoración que realiza Habermas en torno a los diferentes tipos de acción. Como puede apreciarse, sólo la acción estratégica y la acción comunicativa son consideradas como acciones sociales, la acción instrumental mantiene un cierto nivel de interacción social sin embargo no se le considera acción social como tal. Sin embargo, la diferencia se genera a partir de su intención y principalmente por la racionalidad de la cual parte.

Cuadro 3. Distinción entre acciones con respecto a fines y acciones comunicativas		
Situación de acción	Orientación de acción	
	Orientada hacia el éxito	Orientada hacia la comprensión
No social	Actuar instrumental	-----
Social	Actuar estratégico	Actuar comunicativo

Fuente: Rita Radl (1998)

Habermas (1989:8) señala que el concepto de acción comunicativa obliga a considerar a los actores “como hablantes y oyentes que se refieren a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo, y se entablan recíprocamente a este respecto pretensiones de validez que pueden ser aceptadas o ponerse en tela de juicio”. Habermas también establece que en el ejercicio comunicativo se espera que el interlocutor que se orienta al entendimiento asuma tres pretensiones de validez: la de veracidad, de rectitud y de honestidad. Obviamente como señala Habermas (1996. “Between facts and norms”. Citado en Elster 1998) el curso real de los debates, y de la comunicación intersubjetiva, agregaríamos, se aparta de la situación ideal del discurso, sin embargo, los presupuestos del discurso racional ejercen un efecto orientador, esto es, se convierten en el referente a alcanzar.

De acuerdo a Elster (1998:26) Habermas da por sentado que en las democracias se supone que los problemas han de ser resueltos mediante la discusión. Muestra en particular cómo en la discusión siempre se presuponen normas implícitas de verdad proposicional, corrección normativa y veracidad, ideas

asociadas a la situación ideal del discurso mencionada líneas atrás. De acuerdo a Hovel (2006:170) es a partir de esta situación ideal del discurso que el Sujeto se constituye en Sujeto Intersubjetivo que es capaz de ir más allá de los intereses subjetivos en tanto ya no es más un Sujeto formal, sino un Sujeto “dialógico”.

Habermas (1988) menciona que la acción comunicativa es relevante para la interacción intersubjetiva, ya que a partir de los actos comunicativos y de la acción orientada al entendimiento es posible que los Sujetos coordinen de común acuerdo sus planes de acción. El presupuesto anterior implica también que los actores también dominan en términos lingüísticos sus relaciones con el mundo de modo que les es posible movilizarlas con la finalidad de generar entendimiento.

De acuerdo con la propuesta habermasiana la acción comunicativa y la acción estratégica son dos tipos de acción social que representan una alternativa desde la perspectiva del agente mismo; en la cual los Sujetos (capaces de realizar actos de reflexión y promotores de sus propias condiciones), tienen que elegir entre una actitud orientada al éxito o una actitud orientada al entendimiento (1988:15). Esta toma de posición, que puede ser intuitiva, posibilita que los participantes en la interacción implementen sus planes de acción ya que existe un acuerdo alcanzado comunicativamente. Este acuerdo hace posible que el actor realice sus fines, ya que en la perspectiva habermasiana no se deja de lado la consecución de los planes de acción de los Sujetos, lo que es relevante es que el Sujeto parte de la certeza de que existe un acuerdo comunicativamente alcanzado.

Esta propuesta es relevante para el tema que nos ocupa, principalmente en lo relativo a la “metodología” con la que se trabaja al interior de cada uno de los mecanismos que se analizan ya que existe una diferencia significativa entre alcanzar un acuerdo por votación, por ejemplo, a que se implante un proyecto que emana de un proceso de deliberación y diálogo a partir de los cuales los Sujetos no sólo pueden ver concretada su decisión particular en torno a un proyecto específico que

podrá realizarse, también se reconstituyen como actores en su interacción subjetiva, en su acción orientada al entendimiento, de modo que, se renuevan las formas de socialización y comunicación en la vida cotidiana (mundo de la vida).

Participación social.

Este apartado está construido a partir de los aportes de García Roca (2004: 66) quien ha trabajado ampliamente este concepto. A partir de su propuesta observamos que la participación gira en torno a dos campos semánticos: “el primero alude a *ser parte de*, que connota dependencia de alguien, vinculación a algo y pertenencia a un grupo o colectividad; el segundo alude a *tomar parte en* una acción, que connota libertad, singularidad y creación. La participación tiene en su interior dos almas: la del *ser*, por la que se forma parte de una identidad colectiva; y la de la *acción*, por la que se construye la singularidad personal en interacción con otros”.

García Roca (2004) plantea que de las combinaciones entre el ser y el hacer de los individuos se generan diversos escenarios de participación (Cuadro 4); desde su propuesta, la participación parte de la disposición y el deseo del individuo de tomar parte, ya que como señala, la participación abre la posibilidad de traspasar las barreras que determinan al individuo. Frente al condicionamiento de pertenecer a una familia, a una comunidad, es posible salir y generar identidades alternativas, que posibilita la constitución de nuevos Sujetos al potencializar su capacidad creadora.

Cuadro 4. Escenarios de participación de acuerdo a García Roca (2004)		
Condición del ser	Posición del individuo en su hacer	Resultado
No ser parte	No tomar parte	Excusión, súbdito
Sí ser parte	No tomar parte	Alienación
No ser parte	Sí tomar parte	Reivindicación
Sí ser parte	Sí tomar parte	Integración, ciudadanía activa

Fuente: Adaptación de la propuesta de García Roca (2004:69)

Esta propuesta relaciona la acción participativa con la propuesta de Paulo Freire, la cual hace alusión al proceso a través del cual es posible que las personas reducidas en objetos se transformen en Sujetos capaces de actuar a favor de su emancipación. Desde este enfoque, la acción hace posible que se devuelva el poder a los individuos. Aunado a lo anterior, la participación también significa incorporación a las cadenas vitales y a la construcción de una historia conjunta con sentido, de modo que la participación activa permite al individuo realizar todo su potencial por lo cual la participación es también un fin en sí mismo.

A partir de la identificación de tres tipos de participación a) la participación económica, b) la participación política y c) la participación social, García Roca (2004) refiere que esta última alude a tres características: la existencia de capacidades colectivas, la fuerza de la organización y el desarrollo de bienes comunes (García Roca, 2004:74). Pero además, también la relaciona como una forma particular de acción conjunta que es realizada por Sujetos colectivos que poseen la potencialidad para organizarse de formas diversas y plurales y de manifestar su acción en el espacio público.

Por último, es fundamental destacar que desde esta propuesta, la participación contribuye entre otras cosas a: favorecer las relaciones anticipatorias y liberadoras, promover relaciones de cooperación y ciudadanía activa y a ampliar el “nosotros” humano, creando vinculaciones y redes que den libertad, seguridad y pertenencia (García Roca, 2004: 251). Como puede apreciarse, este enfoque es sumamente orientador para dimensionar la importancia de la participación más allá de lo relativo a su relación con las políticas públicas, su trascendencia estriba en las posibilidades que genera en los individuos. Desde esta perspectiva la participación contribuye a la construcción y la reconstrucción de la identidad y de la vida cotidiana.

Los límites de la participación ciudadana: la Gubernamentalidad

Foucault (1983) menciona que el poder estatal es una forma de poder, al mismo tiempo individualizante y totalizante y ejerce un peso muy importante en la administración sobre la forma de vivir de la gente. De acuerdo al concepto propuesto por Foucault (2006:136-137) “gubernamentalidad”, alude o hace referencia a tres aspectos:

- Al conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población.
- La tendencia, la línea de fuerza, que desde hace mucho conduce hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar “gobierno” sobre todos los demás y que es interior y a la vez exterior al Estado. Lo anterior debido a que son las tácticas de gobierno las que definen lo que es público y lo que es privado, lo que está en la órbita del Estado y lo que no, lo que es estatal y lo que no lo es.

- El resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se “gubernamentalizó” poco a poco.

Este planteamiento abarca mucho más allá del ámbito del Estado que se gubernamentalizó. Incluye también las relaciones de poder que han sido progresivamente gubernamentalizadas, esto es, elaboradas, racionalizadas y centralizadas en la forma de instituciones de Estado (Foucault, 1983). Si bien para el desarrollo de esta investigación se parte efectivamente de las bondades del planteamiento en torno a la participación ciudadana para estimular el derecho a la autodeterminación de los ciudadanos y el derecho de futuro, también se reconoce que al operativizar el planteamiento, la dinámica gubernamental sólo es capaz de pensarse en función de sí misma y de sus propios intereses, por lo cual, más allá de esta posibilidad potenciadora de Sujetos, en lo que se centra es en la estabilidad (la gobernabilidad), la legitimidad y la eficacia, razón por la cual tiende a funcionalizar la participación a partir de sus propios fines.

La gubernamentalidad está presente en mayor o menor medida en los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana que se analizan y aún no es posible vislumbrar plenamente el impacto que esto tendrá. La gubernamentalización deriva en la excesiva burocratización y mecanización de los instrumentos y espacios para la promoción de la participación ciudadana, impidiendo incluso, que se conviertan en verdaderos procesos para la democratización de la relación ciudadanía-gobierno como se aspira en la propuesta del Ejecutivo estatal.

Por otra parte, es innegable que frente a la definición de la acción comunicativa habermasiana podemos colocar el planteamiento de Foucault (1983) en torno a que comunicar es siempre una cierta forma de actuar *sobre* otra persona o personas y que la situación ideal del discurso, es una categoría que dista mucho de las relaciones de poder que se expresan en la interacción entre los sujetos.

Recapitulación en torno a los conceptos abordados y su vinculación con la participación ciudadana

Para iniciar este apartado consideramos conveniente plantear la pregunta con la que Cohen y Aratto (2000:26) sitúan su propuesta ¿Qué es lo que queda si uno abandona las ideas de la autodeterminación, participación, igualdad política, procesos discursivos de la formación de la voluntad política entre iguales y la influencia de la opinión pública autónoma sobre la toma de decisiones? Es evidente que la autodeterminación implica también reconocimiento del entorno, de lo que se es y del entorno que también ejerce un nivel de condicionamiento, sin embargo, la articulación central entre los conceptos revisados y la participación ciudadana radica en un reconocimiento al Sujeto y a su posibilidad transformadora aún frente a las Instituciones.

También se afirma que la acción colectiva a partir de la participación ciudadana posibilita la democratización de la sociedad civil, definida en términos de Cohen y Aratto (2000) como –la familia, la vida asociativa y la esfera pública-, espacios que como señala Bobbio (2007) aún no han sido democratizados y, recalca, si es posible aún profundizar la democracia es justo en la dimensión de la vida cotidiana. Desde esta perspectiva se expresa que la democratización de la vida cotidiana no sólo es un fin en sí mismo, ya que desde la perspectiva de Cohen y Aratto, la democratización de la sociedad civil puede contribuir a que se abran las instituciones representativas.

Por otra parte, en lo referente a la revisión de los conceptos de acción colectiva y acción comunicativa, debemos precisar que no se pretende “calificar” los instrumentos de participación ciudadana que son motivo de análisis de esta investigación, ya que como mencionan Cohen y Aratto (2000) es perfectamente concebible que en una acción colectiva o más específicamente en un movimiento social se pongan de manifiesto todas las formas de acción referidas.

La comprensión ilustrada que plantea Dahl puede contribuir a generar las condiciones para una acción orientada hacia el entendimiento, ya que está asociada a la competencia del ciudadano para conocer las políticas alternativas y sus posibles consecuencias. Obviamente, este tema no puede desligarse de las posibilidades que establece para lograr el real control final de la agenda que también refiere Dahl como una consecuencia deseable de la democracia tal como se señala en el capítulo 1 de este trabajo.

Un aspecto fundamental es la articulación analítica entre participación social y participación ciudadana, ya que ambas se reconocen como formas de acción. Aunado a lo anterior, no se puede desconocer que los procesos de participación ciudadana tienden a nutrirse del dinamismo de la participación social. Inclusive, en muchos casos, surgen de luchas asociadas a la participación social. Sin embargo, cabría preguntarse ¿qué sucede con el dinamismo de la participación social cuando ésta se enfrenta con la gubernamentalización del estado? A este respecto García Roca (2007; 232) señala que la participación social es creatividad e innovación, por lo cual no consiente bien la cosificación en formas inamovibles, de modo que ¿cómo se relacionan la participación social así definida y la participación ciudadana, cuando esta última tiende a convertirse en mecanismos inamovibles y limitativos? Esta “colonización” de la participación social por la participación ciudadana puede ser de mucho riesgo para la acción colectiva generada desde los impulsos de la ciudadanía.

Es importante señalar que la participación social como una manifestación o una cualidad de la acción colectiva tiende a asociarse con el principio de cooperación solidaria, que como señala García Roca (2004), se nuclea en torno al bien común y al interés general. Es a través de la participación y de su acción cotidiana que se amplían los espacios de implicación y se contribuye a la profundización de la

democracia, de modo que, los ciudadanos ya no sólo son consumidores de servicios, sino actores y protagonistas que colectivamente comparten proyectos, con una identidad clara y con la potencialidad para aplicar sus saberes en el espacio de lo público. De ahí la relación evidente entre participación, acción y Sujetos. Al respecto coincidimos con García Roca en la afirmación de que pertenece a la lógica de la acción colectiva la convicción de que es posible potenciar a las personas a fin de que influyan en las decisiones que afectan su vida; esto es transformar a las víctimas en actores. (2007; 237). Held (1987) también reconoce la importancia de no recortar la idea de agente consciente, que es capaz de hacer elecciones políticas y, agregaríamos, que es capaz de hacer elecciones de futuro en cualquier ámbito.

De Souza (2004) define que justamente a partir de la incorporación de nuevos actores es que se instaura una disputa por el significado de la democracia y por el establecimiento de lo que él denomina una nueva gramática social relacionada con una relación distinta gobierno-ciudadanía, mundo de la vida-sistema en términos de Habermas (1989). Dado lo anterior es importante que la democracia cuente en la vida cotidiana de las personas como refiere Pateman (citado por Held, 1987), pero no sólo para el mejoramiento de las relaciones intersubjetivas, sino para transformar la relación de los Sujetos (la sociedad civil desde la propuesta de Cohen y Aratto, 2000) con los sistemas económico y político que han colonizado el mundo de la vida, tal como menciona Habermas (1989).

La acción colectiva asociada a la idea de participación ciudadana nos remite al planteamiento de Mouffe (1999; 96) en el sentido de que la ciudadanía no es un estatus legal, es algo que se construye y que no está dado empíricamente. Es entonces que es fundamental reconocer que en tanto promotor de la participación ciudadana, el gobierno asume parte de esa construcción, que idealmente debe partir

de un posicionamiento ético a favor de los Sujetos. Sin embargo, el concepto de gubernamentalización nos obliga a reconocer que el estado mismo ha sido invadido por esta lógica a partir de la cual los individuos deben asumir que, como señala Foucault (1983), esta entidad los rebasa y que incluso desconoce su propia existencia.

***TERCER CAPÍTULO.
Los mecanismos para la promoción de la
participación ciudadana en Michoacán***

Este capítulo tiene como propósito realizar una reflexión crítica de los mecanismos que se han puesto en marcha para el fomento y la promoción de la participación ciudadana desde el Ejecutivo estatal con el propósito de identificar en qué medida contribuyen o no, a la emergencia de nuevos sujetos sociales a nivel local, o bien, al fortalecimiento de los actores ya reconocidos. El análisis parte de una revisión de todos los mecanismos que, de acuerdo al marco jurídico vigente para el período 2002-2008, se estaban proponiendo. Tras la identificación de los mecanismos, se realiza un análisis de los alcances de tres de ellos por considerarlos los más relevantes, sea por lo que representan en términos presupuestales, por la cobertura que lograron o por su carácter inédito.

A fin de contextualizar los mecanismos, a continuación se presentan algunos datos generales de las características socioeconómicas de la entidad en la que se están implementando, ya que como se mencionó en la introducción, la respuesta de la gente frente a los mecanismos y un paso antes, la propuesta del gobierno estatal de promoverlos, se inserta en un contexto y una historicidad específica.

Michoacán, datos básicos*

El estado de Michoacán está compuesto por 113 municipios y se encuentra ubicado en la región centro occidente del país. Cuenta con una población de 3,966,073 habitantes de los cuales el 52% son mujeres; su población está distribuida en 9,600 localidades de las cuales 68% son urbanas. El número de viviendas que registra el INEGI** es de 896,061, de las cuales el 68% cuenta con agua entubada, el 86% cuenta con drenaje y el 97% cuenta con energía eléctrica.

* La mayor parte de los datos que se presentan en este apartado fueron tomados del Informe sobre el Desarrollo Humano en Michoacán elaborado por el PNUD en el 2007.

** De acuerdo al conteo de población 2005.

Michoacán ocupa el 3% del territorio nacional y tiene el 3.8% de la población. La tasa anual de crecimiento poblacional ha disminuido en los últimos años, pasando de 1.9% entre 1980 y 1990, a -0.1% entre 2000 y 2005. El decrecimiento se debe principalmente a un saldo neto migratorio que en el 2005 fue de -1.7%, ocasionando también una reducción en la relación número de hombres a número de mujeres que en 1990 fue de 0.97 y en el 2005 fue de 0.93. En el 2005, la población mayor de 15 años alcanzó una escolaridad promedio de 6.9 años, menor a la media nacional que es de 8.1 años.

De acuerdo a sus condiciones socioeconómicas, Michoacán se divide en diez regiones: Lerma-Chapala, Bajío, Cuitzeo, Oriente, Tepalcatepec, Purépecha, Pátzcuaro-Zirahuén, Tierra Caliente, Sierra-Costa e Infiernillo. Las regiones con mayor población son Cuitzeo, Lerma-Chapala y Oriente. La menos poblada es Infiernillo.

Desde 1970 la población se ha concentrado en los municipios de Morelia, Uruapan, Zamora, Zitácuaro, Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Pátzcuaro, Puruándiro y Zacapu, los cuales representaron el 35% de la población estatal en 2005. Zináparo, Lagunillas, Huiramba y Áporo son los municipios con la menor población del estado. Entre 1980 y 2005 los municipios con mayores tasas de crecimiento demográfico han sido Lázaro Cárdenas con 3.92%, Tarímbaro con 2.85%, Morelia con 2.68%, Ziracuaretiro con 2.67% y Uruapan con 2.6%. En el mismo periodo se registraron 36 municipios con tasas negativas, entre los que destacan Churintzio con -2.42%, Tlazazalca con -2.17%, Zináparo con -2.04%, Huaniqueo con -1.89% y Chucándiro con -1.67%.

El proceso de urbanización que se venía experimentando en décadas anteriores, continuó en el periodo 2000-2005. En el 2000, alrededor del 53% de los municipios registraron más de la mitad de su población en localidades rurales, mientras que el 15% reportaron más de la mitad de su población en localidades urbanas. En el 2005 estas cifras se calculan en 51% y 16%, respectivamente. En

este último año, el estado no tiene registro de algún municipio con población menor a 2,500 habitantes. Los mayores niveles de urbanización y actividad económica corresponden a los municipios de Jacona, Sahuayo, Morelia, Uruapan y Lázaro Cárdenas.

Económicamente destacan los municipios de Lázaro Cárdenas, como puerto industrial; Hidalgo, con aserraderos y talleres muebleros; Apatzingán, que es el principal centro agrocomercial de su región; Zamora, con agroindustria de exportación; Zacapu, con importante industrialización; La Piedad, con actividad porcícola; y otros centrados en el sector turístico y las actividades agropecuaria de servicios, como Morelia, Pátzcuaro, Nahuatzen, Paracho, Cherán, Uruapan, Cuitzeo, Maravatío, Contepec, Epitacio Huerta y Zinapécuaro.

En el 2005, los municipios en donde se concentra la mayor cantidad de población mayor de 5 años que habla alguna lengua indígena son Chilchota (56.7%), Charapan (46.3%), Nahuatzen (41.9%), Paracho (33.9%) y Cherán (32.2%). Otros lugares que tienen también importante población indígena son Quiroga, Tangamandapio, Erongarícuaro, Coeneo y Los Reyes. El noroeste y suroeste es donde existe menor cantidad de pobladores que hablan alguna lengua. La población mayor de 5 años con hablante de lengua indígena se concentra en la región Purhépecha.

De acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) el perfil de la pobreza en el estado para el año 2002 es el siguiente:

- 45 de cada 100 michoacanos no ganan lo suficiente para comprar alimentos.
- 78 de cada 100 viven algún grado de pobreza.
- Uno de cada dos hogares indígenas en el estado se encuentra en pobreza extrema.
- Ocho de cada diez hogares indígenas son pobres.

- Los hogares pobres tienen un mayor tamaño y una mayor proporción de menores de doce años y adultos mayores, lo que implica una mayor dependencia
- 231 mil 314 michoacanos son mayores de 65 años; de los cuales 178,788 viven en pobreza alimentaria

Michoacán tiene una de las más elevadas tasas de emigración neta del país, lo que representa la salida de capital humano que reduce el potencial productivo local. Las remesas que el estado recibe equivalen a 16% de su PIB y continúan aumentando. Generalmente la migración es un reflejo de la desigualdad relativa de la distribución de las oportunidades o de la ausencia de las mismas en ciertas zonas. Michoacán se ubica en los primeros lugares de exportación de mano de obra. Su tasa de emigración hacia Estados Unidos es similar a la de Zacatecas, estado con la mayor tasa de emigración.

Mecanismos para la promoción de la participación ciudadana, categorización inicial

Resulta fundamental iniciar este apartado señalando que los mecanismos que son materia de análisis en esta investigación no son los únicos que se implementaron en el sexenio; sin embargo, fueron seleccionados por considerarlos de amplio alcance en tanto posibilitan la incidencia ciudadana en la definición de la agenda pública. Lo anterior, debido a que una de las funciones sustantivas que tienen en común es la planeación, la presupuestación y la ejecución de acciones a nivel local o regional.

Los mecanismos seleccionados son: a) *Subcomités de planeación del desarrollo regional, SUPLADER*; b) *Comités de planeación para el desarrollo municipal, COPLADEMUN*; y c) *Comités de desarrollo comunitario, CODECOS*. Los tres forman parte del Sistema Estatal de Planeación del Estado (SIPE), razón por la cual se inicia con la descripción del mismo.

Para la identificación de los mecanismos que se revisan en esta investigación se realizó un análisis minucioso de los diversos ordenamientos jurídicos en los cuales se establece algún tipo de instrumento o espacio para la participación ciudadana; así como de las acciones y estrategias específicas de las Dependencias que los promovieron. Tras este análisis se identificaron 26 instrumentos diferentes. Algunos de ellos propuestos por el Ejecutivo estatal; otros más emanados del marco jurídico federal y que deben ponerse en funcionamiento a nivel estatal; por último, los derivados de la legislación aplicable a los 113 ayuntamientos (Ley orgánica municipal, LOM) que componen la Entidad. Debido a que la intención es centrarse en la experiencia promovida por el gobierno del estado, se dejaron de lado cuatro de los instrumentos que se expresan operativamente en el estado pero que fueron establecidos por el marco jurídico federal o como requisito para la consecución de fondos federales específicos*.

Cabe señalar que esta revisión muestra un número importante de mecanismos; empero, debido a que los ordenamientos específicos para cada Programa no fueron revisados**, se dejan de lado los comités de transparencia (como por ejemplo el Comité Estatal de Transparencia del Programa Canasta Básica y sus 113 comités municipales; el del Programa de Nutrición Infantil Crecer o el del Programa de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil para la corresponsabilidad social, por sólo hacer mención de algunos). También se dejan de lado aquellos mecanismos que fueron impulsados pero que no respondieron a un marco jurídico en específico sino a la disposición y enfoque de trabajo de las dependencias que los implementaron. En este caso, se destaca el Programa del Voluntariado Juvenil diseñado y operado por el Instituto Michoacano de la Juventud,

* Por ejemplo los Consejos municipales para el desarrollo rural sustentable que promueve SAGARPA.

** Si bien se consideran muy importantes los comités de transparencia como mecanismos que posibilitan el control de la ciudadanía de los programas y recursos públicos, su revisión se dejó de lado por dos razones, en primera instancia por la magnitud de la empresa de revisar todos los Programas de la administración estatal, y en segunda instancia porque muchos de los Programas que se generaron no contaron con reglas de operación, por lo cual se dificulta su seguimiento ya que los comités funcionan sin límites claros y más o menos estables.

a partir del cual se movilizaron más de 3,000 jóvenes en el 2007 para realizar trabajo comunitario; o bien los Espacios de Participación infantil (EPIS), en los que participaron niños de 24 comunidades, generando planes de acción a partir de un análisis de su comunidad.

En términos metodológicos, para el análisis de los 22 mecanismos identificados se construyó una categorización que parte de una valoración en torno al alcance del mecanismo, esto es, de acuerdo a las posibilidades y formas de participación que brindan a la ciudadanía que participa en ellos, sea la incidencia directa en la planeación y la presupuestación, sea en el diseño de las políticas públicas o bien en la evaluación y el seguimiento, por referir algunos. De acuerdo a este planteamiento se propone la siguiente clasificación*:

- Mecanismos de consulta. Espacio formalizado de interlocución y diálogo, habitualmente a través de consejos o comisiones**.
- Mecanismos de deliberación. Categoría que refiere aquellos mecanismos que promueven el intercambio de ideas, argumentos y reflexiones entre los ciudadanos o grupos representativos de ciudadanos***.
- Mecanismos que promueven la participación ciudadana en la implementación de la política pública. Esta categoría hace alusión a aquellos programas y acciones que involucran a la ciudadanía para la realización de obras y actividades específicas, como por ejemplo los comités de obra.

* Esta clasificación toma como referente dos propuestas, una presentada por Alicia Ziccardi y otra por Joan Font, ambas en Ziccardi (2004). La propuesta de clasificación de los instrumentos para la participación ciudadana que plantea Ziccardi es la siguiente: i) mecanismos de consulta, ii) mecanismos de diseño de políticas sociales (consejos consultivos), iii) mecanismos de diseño, implementación y monitoreo. Font por su parte de la clasificación siguiente: i) mecanismos de consulta a las comunidades, ii) mecanismos deliberativos, iii) mecanismos de democracia directa. A partir del análisis de ambas propuestas se generó una contrapropuesta que contempla seis clasificaciones o categorías analíticas, diferenciando de manera clara aquellos mecanismos de implementación ya que si bien no parten de una consulta inicial o del involucramiento de la población en todo el proceso pueden servir como dispositivos de “entrada” a procesos participativos de mayor alcance. Para un ejemplo específico de la importancia de la participación en la implementación de acciones véase el caso del Programa “Obras con saldo pedagógico”. Un documento que sirve para un primer acercamiento a este Programa se encuentra en: http://www.hic-al.org/documentos/colombia_saldo_pedagogico.pdf.

** Retomado de acuerdo a la clasificación de J. Font.

*** Construcción de esta categoría a partir de J. Font, y de Magendzo (2007).

- Mecanismos de participación integral*. Posibilitan el involucramiento de la ciudadanía en el ciclo completa de la *política pública (diseño, implementación, seguimiento, evaluación)*.
- Mecanismos pedagógicos, que proponen una metodología de trabajo tendiente a la promoción de un cambio cultural hacia la democratización de las relaciones.

A partir de esta clasificación se elaboró una matriz (que se incluye como anexo**) denominada Tabla 1. *Mecanismos para la promoción de la participación ciudadana en Michoacán a partir de la legislación vigente durante el sexenio 2002-2008*, en la cual se muestran los mecanismos identificados, el marco jurídico del cual emanan, la dependencia que se encarga de su establecimiento, así como el número de integrantes que lo conforman y los sectores representados en el mecanismo.

Como se puede observar en la Tabla 1, tanto la legislación estatal como la municipal contienen explícitamente aspiraciones de democracia participativa en el proceso de gobierno. Lo cual no implica que los mecanismos referidos en la legislación vigente se expresen adecuadamente. Incluso, como puede observarse, de muchos de ellos se carece de información porque no llegaron a ponerse en funcionamiento. Esta constatación obligó a que en el análisis se incorporaran diversos planos de análisis para identificar los alcances de los mecanismos seleccionados, de ahí que el plano jurídico sea sólo uno de ellos.

En tanto las categorías propuestas son categorías de análisis, un mecanismo en particular puede ser ubicado en varias de ellas, de acuerdo a sus características y alcances. No consideramos conveniente para el análisis privilegiar un mecanismo sobre otro, ya que cada uno contribuye de manera diferente a la creación de sujetos y al impulso de la acción colectiva, como se señala en el capítulo dos.

* En esta clasificación se incluyen también algunos mecanismos que en alguna de sus etapas consideran la evaluación y/o el seguimiento. Inicialmente se propuso la categoría de *Mecanismos que incluyen a la ciudadanía en la evaluación o el seguimiento de las acciones incluyendo las acciones de contraloría social*, sin embargo, debido a que a partir del marco jurídico no se implantan mecanismos que puedan situarse en esta categoría se omitió del análisis, no porque esta forma de participación no se considere significativa, sino por la ausencia de mecanismos en este sentido.

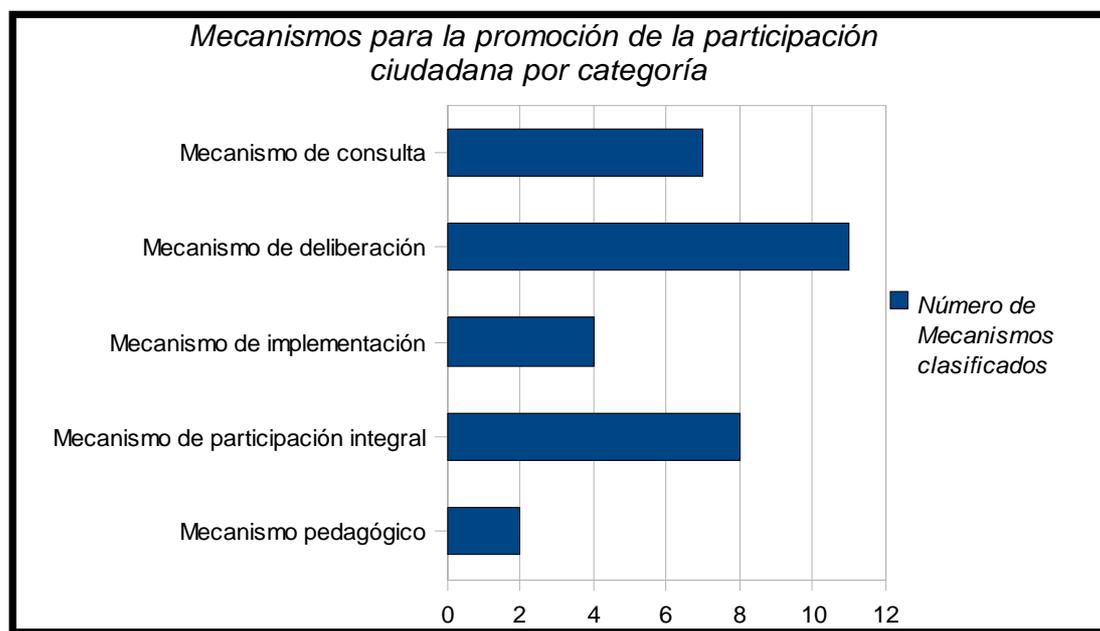
** Véase Anexo 1. Esta tabla es el punto de partida para el desarrollo de la investigación.

De acuerdo a la propuesta de categorización* y a manera de resumen de la Tabla 1 se obtienen los resultados siguientes:

Tabla 2. Mecanismos para la promoción de la participación social de acuerdo a la categoría en la que se inscriben	
Categoría	Número de Mecanismos clasificados
Mecanismo de consulta	7
Mecanismo de deliberación	11
Mecanismo de implementación	4
Mecanismo de participación integral	8
Mecanismo pedagógico	2

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 1. Mecanismos para la promoción de la participación ciudadana de acuerdo a su categorización



Fuente: Elaboración propia

* Resulta fundamental mencionar que existen mecanismos que por sus características podían ser clasificados en varias de las categorías propuestas, razón por la cual, así se clasificaron en la Tabla 1 de *Mecanismos para la promoción de la participación ciudadana en Michoacán a partir de la legislación vigente durante el sexenio 2002-2008*⁹. Por lo anterior, en la Tabla 2 la cifra resultante es superior a los 22 mecanismos identificados.

Como puede observarse, el mayor número de los mecanismos identificados se ubica en la categoría de deliberación, lo cual, en sentido estricto, posibilita que los ciudadanos que participan en estos espacios establezcan una relación dialógica orientada a la generación de consensos y el libre intercambio de ideas. El tipo de mecanismos que también se identifica de manera frecuente es el de participación integral, en el cual es posible que la ciudadanía esté involucrada en el ciclo completo de las políticas públicas.

El sistema estatal para la planeación democrática (SIPE)*.

Marco Jurídico:

Una de las tareas más importantes de la labor de la administración pública es la planeación, en este ámbito se ha considerado fundamental la participación ciudadana. De acuerdo al artículo 3 de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo (LPEMO), el proceso de planeación será permanente y sus objetivos son:

- I. Transformar racional y progresivamente el desarrollo económico y social del Estado;
- II. Fortalecer el régimen democrático como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando la participación social en las acciones del gobierno;
- III. Atender las necesidades básicas de la población y mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida; procurando el desarrollo equilibrado entre las subregiones, municipios y sectores sociales del Estado;
- IV. Coordinar las acciones y esfuerzos en la planeación nacional, regional, estatal y municipal; y

* Es obligada la mención al Sistema Estatal de Planeación del Estado (SIPE) ya que los mecanismos seleccionados en este análisis forman parte del mismo. Si bien podrían tratarse por separado, es importante que se reconozca que inicialmente fueron concebidos como un conjunto y que su funcionamiento óptimo es fundamental para nutrir el paso que sigue de acuerdo a la propuesta que se impulsó durante el sexenio.

- v. Buscar el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo para propiciar la estabilidad en el proceso de desarrollo económico y social del Estado.

De conformidad con lo que se establece en los artículos 8, 9, 26, 44, 49, 50, 51, 52 y 53 de LPEMO, la planeación del desarrollo se realizará a través de un sistema integral, que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados en el Estado. El sistema de planeación integral (posteriormente denominado por la propia administración pública Sistema Integral de Planeación del Estado, SIPE), estructurará los esfuerzos de la administración pública, de los sectores público, social y privado, y de los ciudadanos interesados en el proceso de desarrollo del Estado. En el Plan Estatal de Desarrollo, Michoacán 2002-2008 (PED) se hace referencia a que será la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE), la encargada de articular al conjunto de mecanismos que compongan el sistema citado líneas arriba. Resulta significativo mencionar que esta Ley fue publicada en 1989, con lo cual la idea del sistema no es adjudicable al sexenio que nos ocupa. Sin embargo, sí se generaron modificaciones* a algunos ordenamientos jurídicos como la Ley orgánica de la administración pública, para dar viabilidad operativa al SIPE. Un primer paso fue la creación de la SEPLADE dependencia que haría posible *“establecer por primera vez en nuestro estado, un verdadero Sistema de Planeación Democrática”* (PED: 2003; 130).

En el artículo 8 de la LPEMO se establece que “las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y las de los ayuntamientos formarán parte del sistema por medio de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación”. Por otra parte en el PED se establece que el SIPE tendrá cuatro niveles de interacción: el de la sociedad civil, el de los 113 ayuntamientos de la entidad, el de los pueblos indígenas de la entidad; el del Gobierno del Estado (PED:2003; 131).

* Pese a que se realizaron algunas modificaciones al marco jurídico, no se atendieron todos los cambios que eran necesarios para dar congruencia a la propuesta que se pretendía impulsar. *cfr.* Vidales y Gonzáles (2007).

- *Descripción:*

De acuerdo a la información oficial, el Sistema de Planeación (SIPE) está integrado por distintos niveles de planeación que funcionan de manera articulada para garantizar un proceso integral de planeación del desarrollo que parte desde la “base comunitaria” a partir de los CODECOS y que se articula a nivel municipal con los COPLADEMUNES; a nivel regional con los SUPLADER; y finalmente a nivel estatal con el COPLADEM**. Es interesante que considerando el nivel de complejidad que implica un sistema de esta naturaleza, no se haya encontrado ninguna referencia a los cómo sobre la articulación de cada una de las partes que lo constituyen. Un aspecto que es digno de mención para el análisis que se pretende es que desde el PED se reconoció que para el buen funcionamiento del SIPE (y de los mecanismos que lo integran) era imprescindible “transformar de manera profunda la relación entre gobernantes y gobernados, de forma tal que la participación social no sea más un elemento aleatorio, circunstancial o secundario de la acción planificadora y de la definición de políticas públicas, sino su principal eje vertebrador” (PED: 2003; 130)*.

** No es el propósito de esta investigación el análisis del funcionamiento del SIPE; sin embargo consideramos necesario mencionar que reconocemos que el Sistema referido no funcionó en los términos en los que se propuso. Lo anterior tiene que ver con la complejidad de la propuesta y con el hecho de que cada uno de los componentes tiene un funcionamiento autónomo en tiempos, implicados, características de su proceso de trabajo, por sólo enunciar algunos aspectos. Adicionalmente, de acuerdo a la Ley de Planeación del estado (Art. 10), se identificó que la Coordinación de Programación y Evaluación tendrá entre sus atribuciones el cuidar que los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido, lo anterior es de llamar la atención en tanto dicha área no fue identificada como parte de la estructura de la administración pública. Con relación al funcionamiento del sistema como tal Vidales y González (2007) realizan un análisis minucioso a partir del cual señalan que “cada uno de los niveles del sistema no está logrando una congruencia institucional interna, y peor aún, está trabajando cada nivel por su cuenta sin reconocer la obligatoriedad de asumir su posición dentro del sistema y “jugar” el papel que le corresponde ante su nivel inmediato inferior, que debería ser por lo que se muestra y se ha normado, la fuente primaria para el trabajo en el siguiente nivel; así como con el nivel inmediato superior con el que la información en la cantidad y calidad necesaria debería ser proporcionada. De igual forma se encuentra una total deficiencia en las conexiones (correos) institucionales, que en esquema se propone, dan respuesta una vez procesada la información de los niveles inferiores y que hablarían de una respuesta eficiente, eficaz y legítima del sistema”.

* Para los principales resultados del SIPE confróntese Anexo 2 en el cual se presentan los datos más significativos de acuerdo a los Informes de Gobierno.

A continuación se muestra una tabla con los componentes del SIPE.

Tabla 3: Mecanismos que integran el SIPE, datos básicos						
Mecanismo	Cantidad propuesta	Cantidad alcanzada	Ámbito	Productos que generan de acuerdo al SIPE	Participantes ciudadanía*	Dependencia encargada
COPLADEM (Comité de Planeación del Desarrollo de Michoacán)	1	1	Estatad	Plan estatal de desarrollo Convenios Programas (sectoriales, regionales y especiales)	N/A	SEPLADE
SUPLADER (Subcomité de Planeación del Desarrollo Regional)	10	10	Regional	Diagnósticos Planes y programas de desarrollo regional	306	SEPLADE
COPLADEMUN (Comité de Planeación del Desarrollo Municipal)	113	82	Municipal	Plan de desarrollo municipal Programas de desarrollo municipal Bando municipal	132	SEPLADE/ CEDEMUN
CODECO (Comité de Desarrollo Comunitario)	N/A	1,961	Comunitario	Diagnósticos comunitarios Programas de desarrollo comunitario Plan de trabajo	23,532	SEDESO

Fuente: Elaboración propia

* En los análisis que se presentan en este documento para cada uno de los mecanismos descritos se puede encontrar información más desagregada sobre los participantes en cada uno de ellos.

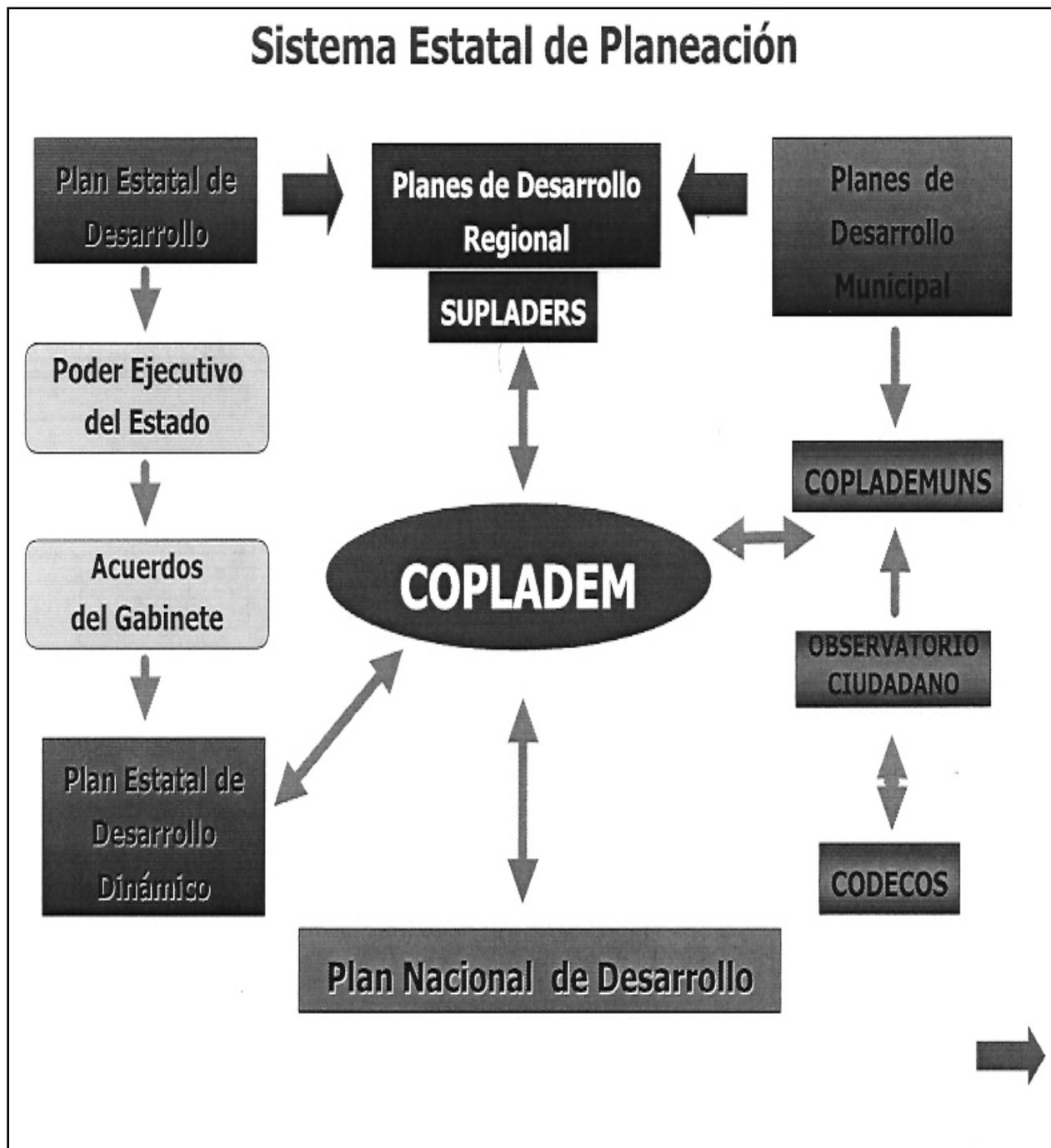


Imagen 1. Sistema Estatal de Planeación del Estado (SIPE).

Fuente: Diapositiva número cuatro de la presentación "Sistema Integral de Planeación Estatal (SIPE)"

* La diapositiva que se muestra y las próximas que se presentan a lo largo de éste capítulo y que provienen de la presentación llamada "Sistema Integral de Planeación Estatal (SIPE)" fueron publicadas en la página de Internet de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal, en la

Imagen 2. Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Michoacán en el marco del SIPE.



Fuente: Diapositiva número 5 de la presentación "Sistema Integral de Planeación Estatal (SIPE)"

Los Subcomités De Planeación Del Desarrollo Regional (SUPLADER)

1. Marco Jurídico

De acuerdo a la Ley de Planeación del Estado en su artículo 41 que hace referencia al propósito que tendrán las acciones de coordinación entre el Estado y los Municipios, se menciona que se proporcionarán asesoría y apoyo técnico en materia de programación y presupuestación para la planeación integral. También se señala que se estimulará el interés de los municipios para que a partir de su esfuerzo colectivo se propicie el desarrollo integral del estado. La fundamentación de este mecanismo es retomada del marco general que sustenta el SIPE.

dirección electrónica: http://seplade.michoacan.gob.mx/planeacion/presentacion_sipe.php. Última consulta realizada en febrero del 2008.

2. Descripción

De acuerdo a la definición que presenta la Secretaría de Planeación del Estado de Michoacán (SEPLADE), que es la instancia responsable del diseño y la operación de este mecanismo, el SUPLADER “es un espacio de participación social-gubernamental para ponerse de acuerdo en cómo trabajar para planear las acciones, actividades y proyectos que contribuyan al desarrollo de las regiones del estado de Michoacán de manera coordinada y corresponsable”*.

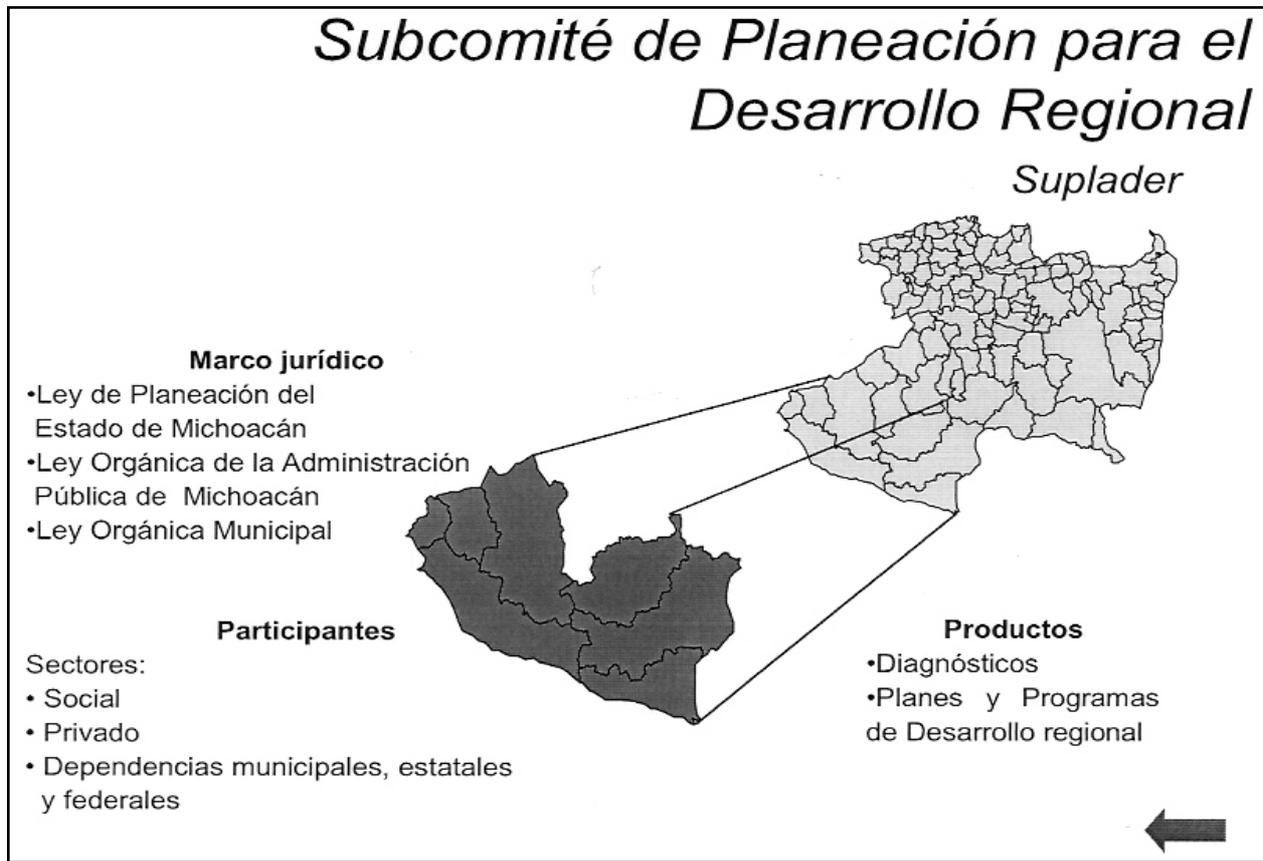
Los SUPLADERS fueron concebidos como instrumentos de apoyo al desarrollo regional y son los subcomités, que dentro del COPLADEM, se encargan de implementar las estrategias regionales, así como lograr la aprobación de los proyectos más importantes, por lo menos en materia ambiental, económica y social, como se señala en las Reglas de Operación.

Este mecanismo fue pensado para garantizar un proceso de planeación participativa que promoviera la construcción de consensos entre sociedad y gobierno. Se definen como espacios de participación ciudadana que contribuyen, con los tres órdenes de gobierno, en la proyección de corto, mediano y largo plazos, con la finalidad de impulsar las políticas de desarrollo para la superación de la pobreza, la diversificación de las actividades productivas y la conservación de los recursos naturales.

En sentido estricto, el SUPLADER es la instancia responsable de generar planes de acción con impacto regional a partir de ejes prioritarios para la región, así como los proyectos necesarios para dar cumplimiento al plan de acción. De acuerdo al PED (2003;132) los SUPLADER constituyen espacios que deberán garantizar la participación ciudadana en los procesos de planeación, a través de un procedimiento democrático de discusión generador de consensos.

* Definición presentada en el apartado relativo a la planeación regional que se muestra en la página electrónica de la SEPLADE: <http://www.seplade.michoacan.gob.mx>

Imagen 3. SUPLADER en el marco del SIPE.



Fuente: Diapositiva número siete de la presentación “Sistema Integral de Planeación Estatal (SIPE)”

Tabla 4. Regionalización oficial del Gobierno del estado de Michoacán de Ocampo			
Región		Municipios	Total de mpios. por región
I	Lerma-Chapala	Briseñas; Chavinda; Cojumatlán de Régules; Ixtlán; Jacona; Jiquilpan; Marcos Castellanos; Pajacuarán; Purépero; Sahuayo; Tangamandapio; Tangancicuaro; Tlazazalca; Venustiano Carranza; Vista Hermosa; Villamar; Zamora	17
II	Bajío	Angamacutiro; Coeneo; Churintzio; Ecuandureo; Huaniqueo; Jiménez; José Sixto Verduzco; Morelos; Numarán; La Piedad; Panindícuaro; Penjamillo; Puruándiro; Tanhuato; Yurécuaro; Zináparo; Zacapu	17
III	Cuitzeo	Acuitzio; Alvaro Obregón; Copándaro; Cuitzeo; Charo; Chucándiro; Huandacareo; Indaparapeo; Morelia; Queréndaro; Santa Ana Maya; Tarímbaro; Zinapécuaro	13
IV	Oriente	Anganguero; Aporo; Contepec; Epitacio Huerta; Hidalgo; Irímbo; Juárez; Jungapeo; Maravatío; Ocampo; Senguio; Susupuato; Tlalpujahuá; Tuxpan; Tuzantla; Tiquicheo de Nicolás Romero; Tzitzio; Zitácuaro	18
V	Tepalcatepec	Aguillilla; Apatzingán; Buenavista; Cotija; Tepalcatepec; Tingüindín; Tocumbo; Parácuaro; Peribán; Los Reyes	10
VI	Purépecha	Charapan; Cherán; Chilchota; Nahuatzen; Nuevo Parangaricutiro; Paracho; Tancitaro; Taretan; Tingambato; Uruapan; Ziracuaretiro	11
VII	Pátzcuaro-Zirahuén	Erongarícuaro; Huiramba; Lagunillas; Pátzcuaro; Quiroga; Salvador Escalante; Tzintzuntzan	7
VIII	Tierra caliente	Carácuaro; Huetamo; Madero; Nocupétaro; San Lucas; Tacámbaro; Turicato	7
IX	Sierra-costa	Aguila; Arteaga; Coahuayana; Coalcomán de Vázquez Pallares; Chinicuila; Lázaro Cárdenas; Tumbiscatio	7
X	Infiernillo	Ario; Churumuco; La Huacana; Gabriel Zamora; Múgica; Nuevo Urecho	6
			113

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para la aplicación de los recursos con cargo al Fondo para el Desarrollo Regional, para el Ejercicio Fiscal del Año 2007.

3. Funcionamiento

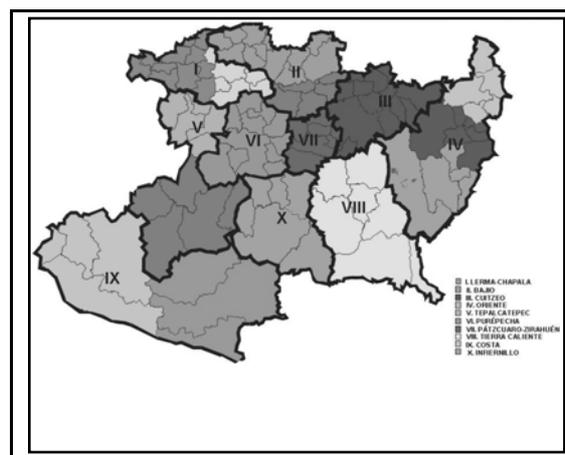
De acuerdo a las Reglas de Operación de los SUPLADER*, existen diez SUPLADER, uno en cada región en que se ha dividido el estado de Michoacán. Se cuenta con una normativa que permite su funcionamiento ordenado; este mecanismo está regulado por un Reglamento Interno, Lineamientos de Operación, Políticas de Inversión, Términos de Referencia para presentar Proyectos, entre otras normas.

* Que formalmente son las denominadas "Reglas de operación para la aplicación de recursos con cargo al fondo para el desarrollo regional" publicadas en el 2007.

Para la operación de este mecanismo se puso en operación el “Fondo para el desarrollo regional”, el cual cuenta con reglas de operación específicas que establecen los criterios para la asignación del presupuesto, así como su aplicación, seguimiento y evaluación. Este fondo se concibe como un instrumento que brinde financiamiento a los proyectos a partir de un esquema de coinversión a partir del cual el Gobierno del Estado asuma un porcentaje (70%) del costo total de los proyectos y los Ayuntamientos o en su caso, los beneficiarios directos, deberán aportar también (al menos el 30% restante) en recursos económicos, en especie o con mano de obra.

Cada SUPLADER está integrado por la Asamblea General y por una Mesa Directiva encargada de dirigir las sesiones y dar seguimiento a los acuerdos. Esta mesa cuenta con un presidente, un secretario y un tesorero. Además se integran tres comisiones permanentes: la de planeación, la de seguimiento y la de vinculación. Una cuarta comisión es la de revisión de proyectos que es de carácter transitorio y se está compuesta por integrantes del SUPLADER. En todos los casos los cargos son de carácter honorario, a excepción del Secretario ya que por reglas de operación esta figura es asumida por el delegado regional de la Secretaría de Planeación y Desarrollo, quien además de acuerdo al Reglamento Interno es el “responsable de impulsar los procesos de planeación participativa en cada región, así como el supervisor de la correcta aplicación de los recursos públicos que, en el seno de cada SUPLADER, haya definido”.

Imagen 4. Nueva regionalización para el Estado de Michoacán



Fuente: Página de la SEPLADE. www.seplade.michoacan.gob.mx. Última consulta realizada en noviembre de 2007.

4. Objetivo central

La idea central de los SUPLADER es que el conjunto de sus miembros de manera corresponsable y con base en el conocimiento de su región, problemática, necesidades, potencial, etc. presenten proyectos, ya sean de tipo social, económico y/o ambiental, que contribuyan al desarrollo de la región. En la descripción oficial* se hace mención a que cualquier ciudadano, organización o institución pueden presentar proyectos en el seno del SUPLADER, para que puedan ser financiados una vez cumplidos los requisitos de acuerdo a la normativa**.

5. Participantes

En este espacio participan representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de las organizaciones de productores, iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales, comunidades y ejidos, universidades, centros de investigación, instituciones de educación superior y las dependencias de gobierno estatal y federal así como los ayuntamientos.

De acuerdo al Reglamento Interno de los SUPLADER los requisitos para participar en este mecanismo son los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano, en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.
- Ser una persona de reconocida solvencia moral.
- Ser reconocido por su sector.

* Cfr. página oficial de la SEPLADE www.seplade.michoacan.gob.mx en la cual se incluye un apartado completo sobre la planeación regional.

** En la información obtenida a través de los documentos oficiales y de las entrevistas realizadas no se obtuvo información para conocer en qué medida se logró que los ciudadanos comunes, que no cuentan con membresía para participar, logaran presentar proyectos.

00En las “Reglas de Operación para la aplicación de los recursos con cargo al Fondo para el Desarrollo Regional, para el Ejercicio Fiscal del Año 2007”, se contempla que su composición incluya la representación de diversos sectores:

- Los municipios que componen a la Región en que se constituya el SUPLADER.
- Delegado (de la SEPLADE) que corresponda a la región.
- Dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, que se consideren relevantes para el desarrollo de la región.
- Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que se consideren relevantes para el desarrollo de la región.
- Universidades, centros de estudio e investigación del nivel medio, medio superior y superior, del sector público y privado.
- Representantes del sector productivo: agricultores, pescadores, ganaderos, mineros, etcétera.
- Representantes de comunidades y ejidos, nombrados mediante acta levantada en asamblea.
- Representantes de la iniciativa privada y sociedad civil: comerciantes, empresarios, encargados de tenencia y/o colonias, organizaciones no gubernamentales, etcétera.

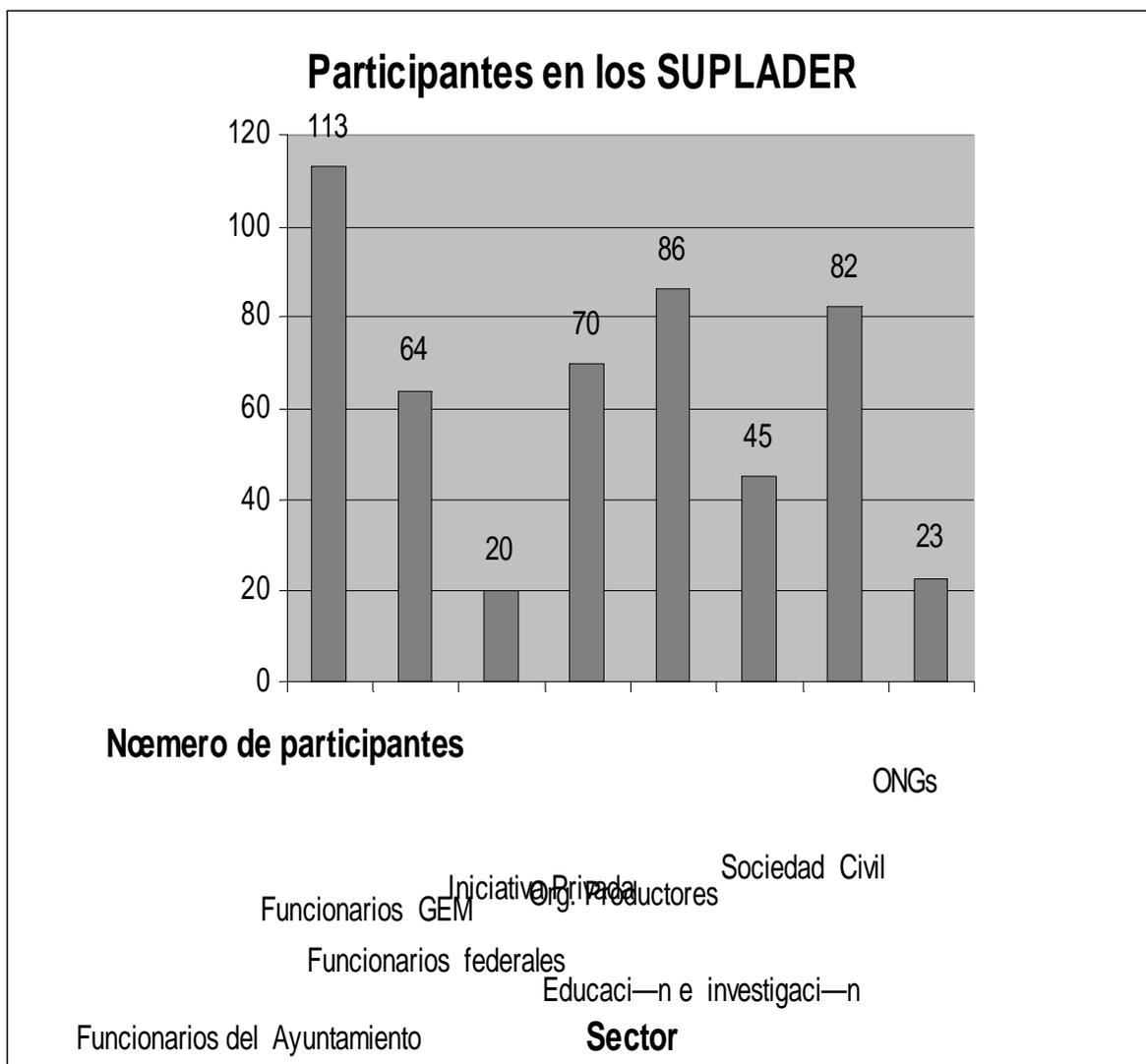
De acuerdo a las relaciones de membresía por SUPLADER, los cuales representan los datos más actualizados de los que se dispone, para el 2007 la cifra total de participantes ascendía a 503 personas participando, de las cuales 306 son integrantes de la ciudadanía, lo cual representa que un poco más del 60% de los integrantes son ciudadanas y ciudadanos. Cabe señalar que si bien no se pretende hacer una valoración de carácter cuantitativo en torno al mecanismo y menos aún validar la representación ciudadana a partir de que sea una “muestra representativa”, es de llamar la atención que en un mecanismo con un presupuesto tan elevado (el FDR ascendió a \$200,000,000.00) y con una misión tan compleja no se generara una convocatoria más amplia.

Tabla 5. Participantes en el SUPLADER por región de acuerdo a las membresías reportadas

Región												Total
		Ayto.	GEM	Federal	Total	Iniciativa	Org.	Academia	Sociedad	ONGs	Total	
I	Lerma-Chapala	17	14	3	34	26	7	8	3	4	48	82
II	Bajío	17	10	4	31	0	1	7	3	1	12	43
III	Cuitzeo	13	13	2	28	4	0	8	23	0	35	63
IV	Oriente	18	1	0	19	4	10	6	9	4	33	52
V	Tepalcatepec	10	1	0	11	6	4	2	6	0	18	29
VI	Purépecha	11	1	0	12	8	13	3	4	0	28	40
VII	Pátzcuaro-Zirahuén	7	12	7	26	10	12	4	23	8	57	83
VIII	Tierra caliente	7	1	0	8	5	7	4	2	0	18	26
IX	Sierra-costa	7	1	0	8	4	25	1	8	4	42	50
X	Infiernillo	6	10	4	20	3	7	2	1	2	15	35
TOTALES		113	64	20	197	70	86	45	82	23	306	503

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos publicados en la página oficial <http://www.seplade.michoacan.gob.mx>. Última consulta realizada en enero de 2008.

Gráfica X. Participantes en el SUPLADER por sector al que pertenecen de acuerdo al reporte del 2007



Fuente: Elaboración propia con base en los documentos publicados en la página oficial <http://www.seplade.michoacan.gob.mx>. Última consulta realizada en febrero de 2008.

Un aspecto muy importante es que los cargos de Presidente y Tesorero son electos por mayoría de entre los integrantes del SUPLADER pertenecientes a la sociedad civil organizada. Este aspecto es considerado uno de los mayores logros del SUPLADER, no obstante cabría preguntarse en qué medida esto es realmente

relevante en un mecanismo tan regulado y en el que uno de los aspectos más señalados en la evaluación que la Dirección de Planeación del Desarrollo Regional realizó a este mecanismo en el 2004 es la falta de constancia de los representantes de la membresía de la sociedad civil. Aunado a lo anterior, existe un cierto recelo hacia el pago por servicios de esta naturaleza, de ahí su carácter honorario; empero, no se toma en consideración que en tanto las sesiones del SUPLADER son regionales con cierta frecuencia la asistencia a la sesión implica una erogación en transporte y alimentación. Además del tiempo que destinen más allá de la sesión para el cumplimiento cabal de la tarea que les ha sido encomendada.

Cabe destacar que el ciudadano que funja como presidente es responsable de las tareas siguientes*:

- a. Representar al SUPLADER en todos los actos en que éste participe.
- b. Convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- c. Protocolizar la propuesta de inversión del FDR y otros fondos de financiamiento.
- d. Conducir el funcionamiento del SUPLADER, vigilando el cumplimiento de los programas y proyectos de desarrollo regional.
- e. Consignar con su firma y rúbrica las actas levantadas en las sesiones y dar seguimiento a los acuerdos adoptados.
- f. Rendir un informe semestral a la SEPLADE, de las actividades realizadas por el SUPLADER.
- g. Recibir las propuestas de proyectos de desarrollo regional, para su análisis, presentación y en su caso, autorización del SUPLADER.
- h. Y aquellas que le indique el pleno del SUPLADER.

* Tomado del Reglamento Interno

6. Metodología y proceso de conformación

En lo referente al proceso de conformación, se identifica que los encargados de la promoción de este mecanismo en cada una de las regiones en las que se divide la entidad para la planeación del desarrollo fueron los delegados regionales de la SEPLADE, quienes también promovieron la iniciativa. Previa a la puesta en marcha de los SUPLADERS se presentó la propuesta en el seno del COPLADEM ante funcionarios de los tres órdenes de gobierno. A partir de los documentos revisados** se infiere que la etapa posterior relacionada con la instalación del SUPLADER y la convocatoria a la ciudadanía quedó en manos de los presidentes municipales. A este respecto no se cuenta con información sobre los criterios en los cuales se basaron los munícipes para dar cumplimiento a esta etapa, sobre todo en la primer experiencia impulsada.

Sobre la metodología de trabajo de este mecanismo, a partir del análisis de su Reglamento Interior, se identifica que la “votación directa” es uno de los procedimientos más habituales para la toma de las decisiones, por ejemplo, la elección de los integrantes de la coordinación general y de las comisiones de trabajo se realiza por esta vía. También la elección de la sede y la fecha para realizar las reuniones de trabajo se acuerdan por este método. Sobre otros momentos, como la selección de proyectos, no se cuenta con una reglamentación en lo relativo a la dinámica para determinar los proyectos que serán susceptibles de recibir financiamiento y los que no, de modo que se deduce que la dinámica para esta etapa fue acordada por cada SUPLADER de acuerdo a la valoración de sus integrantes.

** Principalmente el documento de evaluación al cual se hace referencia de manera constante en este apartado.

Es de llamar la atención que en el artículo 28 del Reglamento Interior se establece que los miembros del SUPLADER “podrán tener dos intervenciones por tema o asunto que serán claras y precisas y deberán referirse siempre al asunto en análisis. De ser necesario y por la importancia de éste se ampliará este criterio según lo considere el moderador”. Si bien este Reglamento es sólo a nivel de propuesta y cada SUPLADER puede realizar las modificaciones que considere convenientes, si se reconoce que la mayor parte de los participantes en este mecanismo no cuentan con experiencia en la administración pública por un lado ni en espacios de participación ciudadana en donde se puedan generar procesos de diálogo amplios, lo más probable es que el reglamento haya permanecido prácticamente en los términos en los que fue propuesto. Lamentablemente no se cuenta con los reglamentos aprobados por cada SUPLADER, incluso, no fue posible identificar cuántos SUPLADER funcionan con reglamento y cuántos no.

7. Principales resultados*

Según a la valoración de los funcionarios responsables de la implementación de este mecanismo, las experiencias que aportan los SUPLADER se enmarcan en una tendencia “encaminada a generar procesos de planeación serios, donde nuestras políticas de desarrollo se construyan a través de procesos participativos, con criterios técnicos, científicos y sociales y donde la sociedad contribuye desde los diagnósticos, se sume con más compromisos, corresponsabilidad y propuestas” (Dirección de Promoción para el Desarrollo Regional: 2004).

Sin lugar a dudas un paso importante que se dio desde el primer año de la administración estatal y que fue valorado de manera positiva fue la creación del Fondo de Desarrollo Regional (FDR), para el cual se destinaron \$200,000,000.00, para trabajar tres ejes: desarrollo ambiental, desarrollo económico y desarrollo

* En el Anexo 3 se muestra la información que se dio a conocer sobre este mecanismo a través de los Informes de Gobierno.

social**. Este fondo fue fundamental para el funcionamiento del mecanismo en tanto representa la posibilidad de poner en marcha los proyectos propuestos y aprobados y que no se quede en una mera dimensión discursiva la intención de poner en marcha procesos de planeación regional. Sin embargo, es también evidente que el presupuesto asignado es elevado y que sin duda se generaron muchas tensiones entre los actores involucrados, principalmente las autoridades municipales, para que estos recursos se vieran directamente reflejados en obras concretas en sus respectivos territorios.

Uno de los mayores éxitos del SUPLADER se ubica en la generación de planes de trabajo en función de ejes prioritarios de trabajo, lo cual permite el impulso de proyectos estratégicos y de mayor alcance. En la Tabla 10 *“Prioridades programáticas y ejes prioritarios de los SUPLADER”* se muestran las prioridades programáticas y los ejes prioritarios establecidos por cada región. El reto actual consiste en que estos ejes de trabajo sean reconocidos por las nuevas autoridades municipales que iniciaron su período de gobierno en diciembre de 2007, ya que la asignación presupuestal a través del Fondo para el Desarrollo Regional suele ser elevada y representa una enorme posibilidad para la construcción de infraestructura que suele ser una parte central de los compromisos de campaña.

De acuerdo a la información disponible*, podemos identificar que en el 2004, año en que se realizó la evaluación** a este mecanismo, a pesar de que se reconocía que el proceso de incorporación de integrantes de la ciudadanía no había sido óptimo, y en muchos casos respondía a intereses particulares de las autoridades locales, se reconoció el SUPLADER como un espacio importante para la

** Primer informe de Gobierno. Un año de Gobierno, Respuesta a la Confianza. Apartado denominado *Planeación del desarrollo y participación ciudadana*.

* Estos datos se construyeron a partir de la revisión del documento: “Resultados globales de la evaluación a los Subcomités de planeación para el desarrollo regional”, realizado por el personal de la Dirección a cargo del programa de los SUPLADER.

** En la evaluación se contó con una participación de 150 personas, provenientes de siete de los diez SUPLADER (cfr. Tabla 6: *Participantes en la evaluación al SUPLADER por región. Reporte período 2003-2004*). De esta cifra el 35% (53 personas) representa a la ciudadanía, el resto son funcionarios de alguno de los tres niveles de gobierno.

articulación de acciones y proyectos de carácter regional. También resulta necesario mencionar que en la misma evaluación se pone en evidencia que en muchas ocasiones los miembros ciudadanos son inconstantes y tienden a un protagonismo negativo al interior del SUPLADER. Lo anterior es significativo ya que los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana tienden a idealizarse por el sólo hecho de que incorporan a la población en la toma de decisiones. Sin embargo, como se mencionó en los capítulos anteriores, existen también la urgencia de democratizar los espacios de la ciudadanía y además de habilitarla con herramientas adecuadas para que su participación sea cualitativamente más propositiva y tienda a la generación de entendimiento y consenso. En este respecto, no se pretende afirmar que obligadamente tenga que generarse una “acción comunicativa”, o de alguna característica específica (teleológica, racional), no obstante, sí es necesario que al menos los participantes sean “competentes” o cuenten con una “comprensión ilustrada” (Dahl: 1998) de su acción al interior del mecanismo en el cual se involucran, el SUPLADER en este caso.

Tabla 6. Participantes en la evaluación del SUPLADER por región.

Región		Funcionarios del Ayto.	Funcionarios GEM	Funcionarios federales	Total funcionarios	Sociedad	Total
I	Morelia-Centro	7	3	4	14	8	22
II	Ciénega de Zacapu	5	2	0	7	5	12
III	Pátzcuaro-Zirahuén	6	5	4	15	11	26
IV	La Piedad	11	2	2	15	2	17
V	Oriente	8	7	4	19	11	30
VIII	Meseta Purépecha	10	6	0	16	5	21
X	Ciénega de Chapala	7	3	1	11	11	22
TOTALES		54	28	15	97	53	150

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en el documento “Resultados globales de la evaluación a los Subcomités de planeación para el desarrollo regional” generado en el 2004.

De acuerdo a la información disponible las prioridades programáticas y los ejes prioritarios identificados en cada región coinciden de manera evidente, siendo los temas más frecuentes los relacionados a la erosión y contaminación de suelos, aspectos medioambientales tales como el manejo de residuos sólidos o manejo sustentable del agua.

Tabla 7. Coincidencias temáticas en los ejes prioritarios establecidos por los SUPLADER de cada región	
Eje prioritario	Número de regiones que lo establecen como prioridad
Erosión y contaminación de suelos	6
Investigación e información de la planeación y promoción regional	6
Manejo de residuos sólidos	6
Uso y manejo sustentable del agua	6
Agricultura y ganaderías sustentables	5
Migración y remesas	5
Turismo social sustentable	5
Centros de acopio y comercialización	3
Reforestación en zonas altas con especies nativas	3
Rescate y conservación del medio ambiente (UMAS)	2
Zonas de riesgo por inundaciones y / o heladas	2

Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto que resulta digno de mencionarse en este apartado de principales resultados es el relativo a los proyectos concretos que se han llevado a cabo. Al respecto, los datos para el período 2005-2007 nos muestran que se lograron financiar 99 proyectos para los cuales el gobierno estatal destinó \$52, 927,761.00. Para el período 2003-2004 se concretaron 69 proyectos con una inversión estatal de \$124, 954,620.00 a través del FDR. El total de proyectos financiados asciende a 168 (cfr. Tablas 8 y 9). Esta información muestra que los proyectos implementados representaron el 89% del fondo* creado para la operación de los SUPLADER.

No puede dejar de mencionarse que los proyectos fueron elegidos en el seno de un espacio encabezado por los presidentes municipales en su primera etapa y posteriormente ya no encabezado por la autoridad local pero sí conformado por un número importante de funcionarios que si bien no presiden el SUPLADER sí tienen un peso importante al interior. Seguramente esta situación generó un clima de estabilidad contribuyendo así a la gobernabilidad al eliminar las tensiones habituales que se generan entre los gobiernos municipales y el gobierno estatal en lo referente a la obra convenida.

* Como se mencionó líneas arriba el FDR se constituyó en el primer año de gobierno (2002) con una inversión de \$200,000,000.00

Tabla 8. Tipo de Proyectos realizados por los SUPLADER y financiamiento otorgado por el Gobierno del Estado de Michoacán (GEM) en el período 2005-2007.

Año	Región	Proyectos						Financiamiento GEM
		Infraestructura	Productivo	Ambiental	Estudio	Equipamiento	Total Proyectos	
2005	Ierma-Chanala	5	2	2	0	0	9	\$3 226 447
	Raíón	3	3	0	2	0	8	\$5 872 452
	Cuitzen	0	0	0	1	0	1	\$750 000
	Oriente	0	0	0	0	0	0	\$-
	Tenacateneo	0	2	1	1	0	4	\$1 779 500
	Purénecha	0	0	2	0	0	2	\$1 025 000
	Pátzcuaro-Zirahuén	1	0	0	0	0	1	\$2.362.305
	Tierra caliente	0	0	0	0	0	0	\$-
	Sierra-costa	0	0	8	0	0	8	\$1 512 780
	Infiernillo	0	0	0	1	0	1	\$150 000
	TOTALES 2005		9	7	13	5	0	34
2007	Ierma-Chanala	2	2	3	1	1	9	\$2 812 500
	Raíón	2	5	0	1	0	8	\$3 631 333
	Cuitzen	0	1	4	0	0	5	\$6 865 520
	Oriente	3	5	1	0	0	10	\$3 837 947
	Tenacateneo	1	0	1	1	1	4	\$1 947 151
	Purénecha	7	0	4	0	0	11	\$3 976 359
	Pátzcuaro-	1	3	1	1	0	6	\$2.731.987
	Tierra caliente	0	0	2	0	0	2	\$3 850 364
	Sierra-costa	2	1	0	0	2	5	\$2 803 581
	Infiernillo	3	0	0	0	2	5	\$3 792 535
	TOTALES 2007		21	17	16	4	6	65
TOTAL 2005-2007		30	24	29	9	6	99	\$52.927.761

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de obra presentados en la página de Internet www.seplade.michoacan.gob.mx. Última consulta realizada en febrero de 2008

Tabla 9. Tipo de Proyectos realizados por los SUPLADER y financiamiento otorgado por el Gobierno del Estado de Michoacán (GEM) en el período 2003-2004.

Año	Región*	Proyectos					Financiamiento GEM
		Infraestructura	Productivo	Ambiental	Social	Total Proyectos	
2003-2004	01 Morelia-Centro	3	3	1	0	7	\$6.596.767
	02 Ciénega de	0	1	0	1	2	\$2.500.000
	03 Pátzcuaro-	0	1	4	3	8	\$4.787.878
	04 La Piedad	2	2	1	4	9	\$17.970.000
	05 Oriente	0	3	4	2	9	\$16.192.754
	06 Tierra Caliente	4	0	0	0	4	\$18.000.000
	07 Costa	4	4	1	0	9	\$16.176.083
	08 Meseta	0	0	6	0	6	\$19.699.807
	09 Valle de	1	1	1	1	4	\$5.100.000
	10 Ciénega de Chapala	4	2	3	2	11	\$17.931.331
TOTALES 2003-2004		18	17	21	13	69	\$124'954,620.00

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en el documento interno de la Dirección de promoción para el desarrollo regional denominado "Resultados de la evaluación a los SUPLADER" generado en el 2004.

* En el primer informe de Gobierno la regionalización aparece de manera diferente. La región 01 corresponde a Pátzcuaro-Zirahuén; la 02 a Zacapu; la 03 a Morelia-Centro; la 04 al Bajío; el resto de las regiones corresponden a los datos de SEPLADE y del Informe.

Tabla 10: "Prioridades programáticas y ejes prioritarios de los SUPLADER"

Región		Municipios	Prioridades programáticas	Ejes prioritarios*
I	Lerma-Chapala	Briseñas; Chavinda; Cojumatlán de Régules; Ixtlán; Jacona; Jiquilpan; Marcos Castellanos; Pajacuarán; Purépero; Sahuayo; Tangamandapio; Tangancicuaro; Tlazazalca; Venustiano Carranza; Vista Hermosa; Villamar; Zamora	Desarrollo turístico ecológico y social de la región	Agricultura y ganaderías sustentables Erosión y contaminación de suelos Investigación e información para la planeación y promoción regional Manejo de residuos sólidos Migración y remesas Reforestación en zonas altas con especies nativas Turismo social sustentable Uso y manejo sustentable del agua Zonas de riesgo por inundaciones y/o heladas
II	Bajío	Angamacutiro; Coeneo; Churintzio; Ecuandureo; Huaniqueo; Jiménez; José Sixto Verduzco; Morelos; Numarán; La Piedad; Panindícuaro; Penjamillo; Puruándiro; Tanhuato; Yurécuaro; Zináparo; Zacapu	N/A	Agricultura y ganaderías sustentables Erosión y contaminación de suelos Manejo de residuos sólidos Migración y remesas Turismo social sustentable Uso y manejo sustentable del agua
III	Cuitzeo	Acuitzio; Álvaro Obregón; Copándaro; Cuitzeo; Charo; Chucándiro; Huandacareo; Indaparapeo; Morelia; Queréndaro; Santa Ana Maya; Tarímbaro; Zinapécuaro	Rehabilitación del lago de Cuitzeo Reordenamiento urbano rural	Agricultura y ganaderías sustentables Centros de acopio y comercialización Desarrollo conturbados Erosión y contaminación de suelos Investigación e información de la planeación y promoción regional Manejo de residuos sólidos Migración y remesas Turismo social sustentable Uso y manejo sustentable del agua Zonas de riesgo por inundaciones y / o heladas
IV	Oriente	Anganguero; Aporo; Contepec; Epitacio Huerta; Hidalgo; Irímbo; Juárez; Jungapeo; Maravatio; Ocampo; Senguio; Susupuato; Tlalpujahuá; Tuxpan; Tuzantla; Tiquicheo de Nicolás Romero; Tzitzio; Zitácuaro	Desarrollo turístico ecológico y social de la región Modelo alternativo de agro industrialización y comercialización de productos agropecuarios	Erosión y contaminación de suelos Investigación e información para la planeación y promoción regional Manejo de residuos sólidos Migración y remesas Reforestación en zonas altas con especies nativas Turismo social sustentable Uso y manejo sustentable del agua
V	Tepalcatepec	Aguililla; Apatzingán; Buenavista; Cotija; Tepalcatepec; Tingüindín; Tocombo; Parácuaro; Peribán; Los Reyes	N/A	Actividades Productivas** Infraestructura básica y productiva Investigación e información para la planeación regional Revitalización de los patrimonios culturales bajo figuras jurídicas
VI	Purépecha	Charapan; Cherán; Chilchota; Nahuatzen; Nuevo Parangaricutiro; Paracho;	Desarrollo rural y recuperación productiva sustentables; Protección y rehabilitación de	Diversificación productiva y autosuficiencia regional*** Manejo sustentable de los recursos

* La información sobre los ejes prioritarios por cada región no es homogénea ya que en algunos casos se presentan las líneas diagnósticas, la prioridad programática y los ejes prioritarios, en otros casos únicamente aparece el listado de ejes. A fin de mostrar en la Tabla toda la información disponible, se muestra la relación por región de manera alfabética, partiendo del supuesto de que los temas señalados como "prioridad programática" tendrían que verse reflejados en las obras promovidas por cada SUPLADER.

** En este caso, la información disponible presenta un eje aglutinador denominado "Desarrollo Económico, Ambiental y del patrimonio cultural" en el cual se incluyen los temas señalados en la Tabla. Debido a que no se especifica una prioridad programática se puede inferir que el eje señalado sea también la prioridad programática, sin embargo, no fue posible aclarar este dato.

*** Los temas identificados como "prioridades programáticas" no coinciden plenamente con los "ejes prioritarios" como en el resto de los casos.

Tabla 10: "Prioridades programáticas y ejes prioritarios de los SUPLADER"

Región		Municipios	Prioridades programáticas	Ejes prioritarios*
		Tancítaro; Taretan; Tingambato; Uruapan; Ziracuaretiro	manantiales y cultura del agua; Reconstrucción de los tejidos sociales étnicos; Recuperación y aprovechamiento sustentable de los bosques; Reordenamiento urbano de Uruapan y Los Reyes	Mejoramiento de las condiciones de bienestar social Procuración de justicia Redefinición de la práctica institucional hacia el fortalecimiento de los gobiernos
VII	Pátzcuaro-Zirahuén	Erongarícuaro; Huiramba; Lagunillas; Pátzcuaro; Quiroga; Salvador Escalante; Tzintzuntzan	Reconstrucción de los tejidos sociales étnicos Reordenamiento urbano rural Restauración, aprovechamiento conservación del bosque Uso y conservación del agua y residuos sólidos	Conservación de los recursos naturales Desarrollo de centros de población Desarrollo económico y proyectos sustentables Evaluación y seguimiento Marco jurídico
VII I	Tierra caliente	Carácuaro; Huetamo; Madero; Nocupétaro; San Lucas; Tacámbaro; Turicato	Agropecuarios y forestales Aprovechamiento integral de los recursos naturales Programa integral del uso racional y manejo del agua	Agricultura y ganaderías sustentables Centros de acopio y comercialización Erosión y contaminación de suelos Investigación e información para la planeación y promoción regional Manejo de residuos sólidos Reforestación en zonas altas con especies nativas Rescate y conservación del medio ambiente (UMAS) Turismo social sustentable Uso y manejo sustentable del agua
IX	Sierra-costa	Aguila; Arteaga; Coahuayana; Coacomán de Vázquez Pallares; Chinicuila; Lázaro Cárdenas; Tumbiscatio	Abasto y comercialización regional* Conservación de la biodiversidad Manejo y conservación de las pesquerías de la presa de Infiernillo Saneamiento de aguas	N/A
X	Infiernillo	Ario; Churumuco; La Huacana; Gabriel Zamora; Múgica; Nuevo Urecho	Modelo alternativo, industrialización, y comercialización de productos agropecuarios Manejo y conservación de las pesquerías de la presa de Infiernillo Seguridad pública y justicia social Vías de comunicación terrestres	Acuicultura Agricultura y ganaderías sustentables Centros de acopio y comercialización Erosión y contaminación de suelos Investigación e información para la planeación y promoción regional Manejo de residuos sólidos Migración y remesas Rescate y conservación del medio ambiente (UMAS) Uso y manejo sustentable del agua

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos publicados en la página de internet <http://www.seplade.michoacan.gob.mx>. Última consulta realizada en el mes de febrero de 2008.

* Para esta región la información disponible sólo contiene las "prioridades programáticas" y no los ejes prioritarios.

Con respecto a las obras realizadas, se pudo constatar en los informes anuales por región, que la mayor parte de ellas no son de carácter regional, muchas de ellas sólo involucran a dos municipios. En algunos casos parecieran obras que benefician sólo a un municipio e incluso sólo a un grupo de ciudadanos de ese municipio. Lo anterior pone en evidencia la urgencia de llevar a cabo, en paralelo a la dinámica del SUPLADER, un proceso de capacitación que contribuya a generar una visión regional (recuérdese que los proyectos son dictaminados por los integrantes de la comisión revisora que finalmente son miembros del SUPLADER), a dotar de elementos técnicos para fortalecer la planeación en el mediano y largo plazos. Y por último, pero no por ello menos significativo, que contribuya a recuperar los aprendizajes generados en este mecanismo regional que es inédito. Lo anterior permitiría que el espacio creciera de manera cualitativa en lo referente a su dinámica y sus alcances para la promoción del desarrollo regional con participación ciudadana.

Es innegable que la creación de los SUPLADERS representa un avance significativo dentro de las estrategias para la planeación del desarrollo local y regional del estado. No obstante, la puesta en marcha de esta estrategia implica a su vez, la necesidad de modificar la cultura de participación y de gobierno que tradicionalmente se ha venido dando, tema para el cual no se pudo ubicar una estrategia explícita que tendiera a generar un proceso de transformación de las relaciones entre ciudadanía y representantes gubernamentales. Existe un reconocimiento pleno de parte de los funcionarios directamente implicados en su implantación* de que la cultura tradicional llevó a los munícipes a tener una actitud de resistencia hacia la democratización de este mecanismo y a pugnar por tener el control de los Subcomités en su primera etapa, impulsando la incorporación de actores cercanos a sus intereses (*Dirección de planeación del desarrollo regional: 2004*).

* La responsabilidad directa del diseño, seguimiento y acompañamiento de este mecanismo está en manos de la Dirección de Promoción para el Desarrollo Regional, compuesta por un director y dos jefaturas de departamento. Sin duda es evidente que el número de gente asignada al seguimiento de este mecanismo es insuficiente, pese a que además del personal de la Dirección mencionada se cuenta con la estructura de campo (delegados regionales) estos pertenecen a otra área de la Dependencia y el seguimiento a los SUPLADER no es su única tarea.

Lo anterior podría poner en cuestionamiento la representatividad y la autonomía con la que participan los actores de la sociedad civil que fueron convocados y que cuentan con membresía al interior de cada SUPLADER, ya que es un tanto incierto quiénes les convocaron y en qué términos se realizó la convocatoria. Sin embargo, es fundamental destacar que en tanto durante el sexenio se tuvieron dos experiencias del ejercicio (correspondientes a los dos trienios de la administración municipal), se lograron mejorar los aspectos relativos a la convocatoria, a la incorporación de actores y se perfiló una pretensión hacia la ciudadanización del mecanismo, a partir, por ejemplo, de dejar la presidencia de cada SUPLADER en manos de un representante de la sociedad civil.

8. La emergencia de nuevos sujetos sociales a partir de los SUPLADER.

Para este mecanismo es muy difícil reconocer las posibilidades que brinda para la acción colectiva y la emergencia de nuevos sujetos sociales, principalmente debido a que se reconoce que existe un número significativo de participantes que no asume una posición autónoma o crítica frente a las autoridades municipales, sea porque fueron convocados por ellos, sea porque tradicionalmente existe cierta resistencia a cuestionar a las figuras de autoridad.

Es preciso reconocer que el nivel de participantes al interior de los SUPLADER no es representativo de las regiones y se encuentra distante del ideal de involucrar a un número importante de actores de sectores diversos que en colectivo pudieran pensar el desarrollo regional a gran escala; sin embargo, la valoración expresada en el párrafo anterior no se realiza a partir de una ponderación cuantitativa por el número de participantes, si no por la calidad de su participación, el nivel de “*expertise*” que adquieren al involucrarse en el mecanismo descrito y principalmente, de la lectura que hacen de sí mismos y de su capacidad transformadora a partir de su participación en el SUPLADER. En la evaluación

realizada a este mecanismo* en la cual participan 150 personas, podemos apreciar que existe un reconocimiento pleno al SUPLADER y a la importancia de su continuidad debido a que representa un espacio para que haya mayor participación ciudadana.

Se reconoce mayor autonomía y capacidad para colocar propuestas en aquellos participantes que representan al sector académico y a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), no obstante, en el caso de estas últimas, existe ya una identidad colectiva y una acción colectiva para la transformación local que es previa al SUPLADER, y aún en los casos en los cuales las OSC participantes provengan de una experiencia que no tenga claras intenciones de transformación, hay al menos una experiencia concreta que les posibilita un mejor desempeño al interior del SUPLADER.

Un aspecto que resulta crucial para el análisis que se propone es el relativo a la eficacia del proceso, o más específicamente a la percepción que se tiene de ésta. En ambas partes (funcionarios y participantes) se percibe que la dimensión administrativa-financiera (la burocracia detrás del mecanismo) es un problema que incluso llega a afectar seriamente la dinámica del proceso de planeación, presupuestación, ejecución que pretende el SUPLADER. Incluso se identifica que ésta es una de las razones por las cuales se genera desencanto entre los participantes. En la evaluación referida líneas arriba se menciona que el proceso de gestión para poder llevar a cabo los proyectos elegidos en el seno del SUPLADER es burocrático, hay un exceso de trámites, es tardado y poco claro y en general hay desconocimiento del proceso. Lo anterior confirma el planteamiento expuesto en el capítulo segundo en torno a la “gubernamentalización”, lo cual conlleva la instauración de la dinámica y formas de hacer de gobierno que, como habitualmente sucede, se constituyen en un obstáculo para la participación ciudadana.

* La evaluación se realizó en siete de las diez regiones en las que se divide el estado para los efectos de la planeación regional. Metodológicamente hablando, la evaluación consistió en un cuestionario aplicado a los participantes de los distintos sectores que cuentan con membresía en cada región. Los cuestionarios fueron aplicados en momentos diferentes de acuerdo a la calendarización de fechas de cada región.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)

1. Marco Jurídico

En la Ley Orgánica Municipal, en el título sexto, se incluye un apartado dedicado a la participación ciudadana. En él se hace mención al fortalecimiento de un régimen de democracia participativa; se contempla el involucramiento de la población en la elaboración, vigilancia y cumplimiento de los planes y programas del municipio. En cuanto a los mecanismos que se plantean, se hace mención al plebiscito, al referéndum y a la iniciativa popular. Cabe señalar que ninguno de los mecanismos referidos cuenta con los reglamentos correspondientes para su operativización y puesta en marcha, por lo anterior, nunca han sido utilizados en Michoacán.

También se hace referencia a los consejos municipales de participación ciudadana, señalando que sus miembros y funciones serán determinados por el ayuntamiento. Si bien, en la ley orgánica municipal no se mencionan de manera explícita estos consejos de participación ciudadana, podrían interpretarse como el equivalente al COPLADEMUN. En la Ley de Planeación del Estado, que tiene por objeto normar y regular el proceso de planeación y conducción del desarrollo del estado, al mencionar el Sistema Integral de Planeación, se contempla que se involucre a los distintos niveles de gobierno, siendo el municipal uno de ellos. Sin embargo, no se hace referencia a este mecanismo. Es interesante observar que siendo una parte constituyente del Sistema (SIPE) tampoco se encuentre ninguna referencia al COPLADEMUN en el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2008.

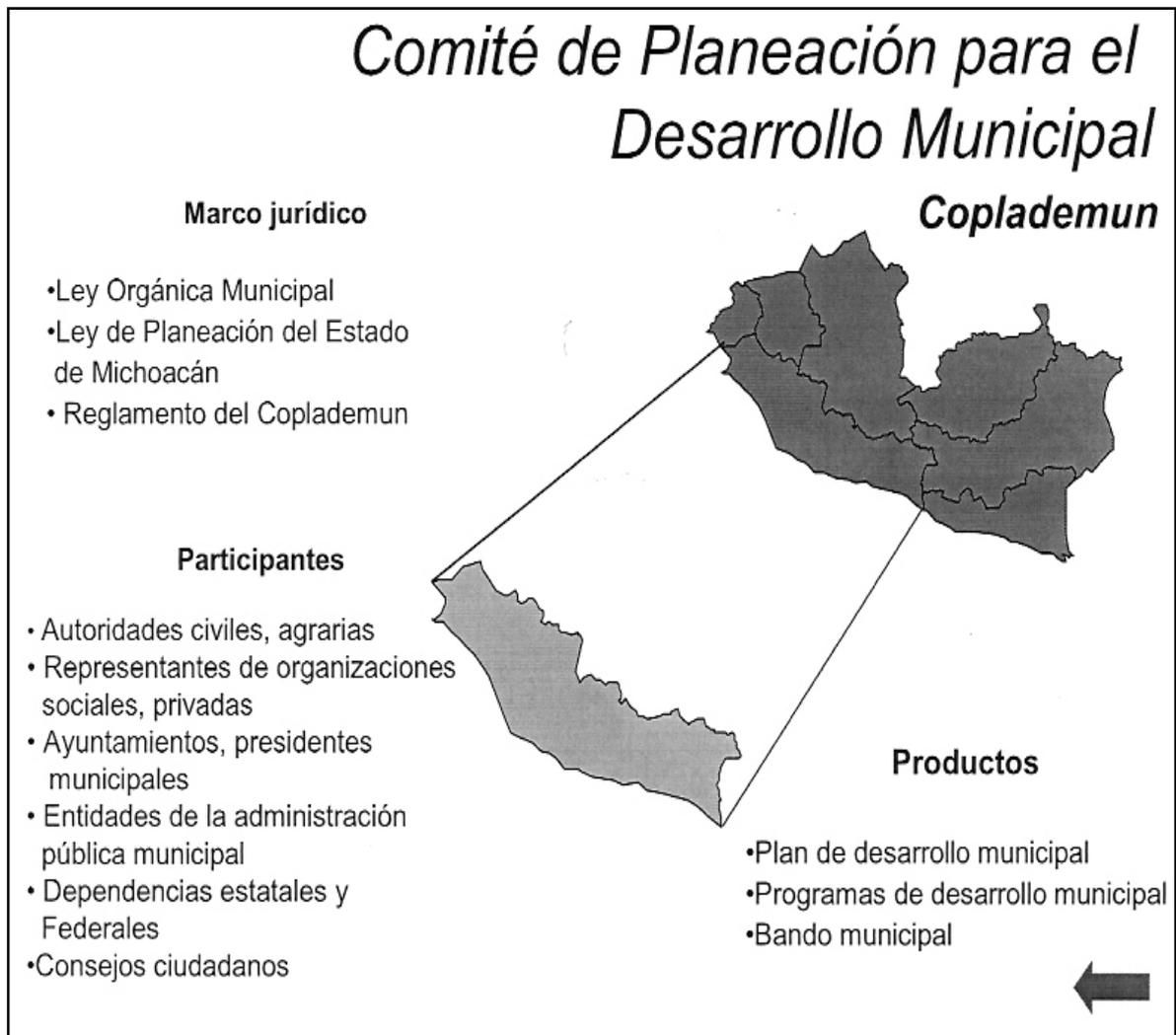
Durante el sexenio que se analiza, se planteó como propuesta desde el Ejecutivo la necesidad de generar una iniciativa de Ley de Participación Ciudadana. Incluso desde el Congreso Local se generaron tres iniciativas de Ley (elaboradas por los tres partidos políticos con mayor representación en el estado: PRI, PAN y PRD). Cada una de las propuestas se centró en el establecimiento de los requisitos y las características para cada uno de los mecanismos contemplados en la Ley orgánica municipal, empero, ni siquiera fueron discutidas y a la fecha sigue pendiente esta reglamentación.

2. Descripción

De conformidad con lo establecido en el Reglamento Interno Tipo del COPLADEMUN, estos espacios se definen como órganos auxiliares, técnico consultivos de los ayuntamientos, descentralizados de la administración pública municipal, los cuales se constituyen para eficientar el desempeño de las funciones públicas municipales. Se proponen como un instrumento de expresión, consulta y opinión ciudadana a fin de dar seguimiento y cauce a la demanda ciudadana en su relación con los ayuntamientos, así como para evaluar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y extender las recomendaciones correspondientes.

Un COPLADEMUN representa un espacio local para la concurrencia y corresponsabilidad de la participación de los sectores públicos, social y privado en materia de planeación para el desarrollo municipal. En este sentido, se pretende promover la participación ciudadana en la configuración de los Planes Municipales de Desarrollo, a través de la planeación participativa y sistematización de las propuestas y demandas ciudadanas, así como dar seguimiento a los planes y programas emprendidos por el municipio y también, articular el Plan de Desarrollo Municipal, tanto con el nivel comunitario, como con otros procesos y programas de desarrollo a nivel regional, estatal y federal.

Imagen 5. COPLADEMUN en el marco del SIPE.



Fuente: Diapositiva número ocho de la presentación "Sistema Integral de Planeación Estatal (SIPE)"

3. Funcionamiento

El COPLADEMUN cuenta con un organigrama tipo aprobado en enero de 2007 a partir de cual se establece la estructura siguiente: el presidente municipal funge como presidente de este órgano, un coordinador general que es nombrado por el

presidente municipal, un secretario técnico representante del ayuntamiento designado también por el presidente municipal o, en su defecto, por el coordinador general. La asamblea del COPLADEMUN está conformada por representantes de los sectores siguientes:

- asociaciones y organizaciones pública y privadas.
- organizaciones civiles y sociales.
- autoridades auxiliares municipales.
- autoridades comunales.
- dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal.

Para llevar a cabo sus funciones, los COPLADEMUNES deben constituir una Asamblea Plenaria en la que participan la totalidad de los integrantes que lo conforman y, para realizar sus tareas, nombran comisiones (organigrama operativo) las cuales se har{an cargo de llevar a cabo las actividades específicas para dar cumplimiento a los acuerdos de la Asamblea. Se conformarán cuatro Comisiones; de Desarrollo Urbano, Servicios Públicos y Ecología; de Desarrollo Económico y Rural; de Desarrollo Social y de Seguridad Pública y Justicia.

Las resoluciones y decisiones de los COPLADEMUNES son tomadas preferentemente por consenso y si este no es el caso por mayoría calificada y emitirán acuerdos y recomendaciones; la Asamblea es pues la máxima instancia de toma de decisiones.

Tabla 11. Proceso esencial del funcionamiento del COPLADEMUN		
Etapa	Meses en los que se realiza	Para qué sirve
Planeación	Enero Febrero Marzo	Para coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración del PDM. Para organizar la demanda municipal de acuerdo a los distintos fondos y convenios que realiza el Ayuntamiento.
Ejecución	Abril Mayo Junio	Para coadyuvar con el Ayuntamiento en el seguimiento de la ejecución de las obras y acciones derivadas de los fondos y convenios que realiza el Ayuntamiento.
Verificación	Julio Agosto Septiembre	Da seguimiento a las obras y acciones que se realizaron.
Actuación	Octubre Noviembre Diciembre	Contribuye con el Ayuntamiento para el levantamiento de la nueva demanda de obras y acciones que serán la base para la planeación del ejercicio siguiente.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento "Acciones y tiempos del COPLADEMUN" (Dirección de Planeación, 2006)

4. Objetivo central

El objetivo central del COPLADEMUN es constituirse en una instancia ciudadana que coadyuve en forma profesional y corresponsable a la planeación, programación, presupuestación y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo, impulsando la coordinación de las acciones e iniciativas del Gobierno Federal y Estatal a los procesos de desarrollo del municipio (Dirección de Planeación, 2006).

5. Participantes

Para su operación, los COPLADEMUNES se integran por el presidente municipal como presidente de la instancia, un coordinador electo por el pleno del COPLADEMUN, que puede ser cualquier consejero titular electo para tal fin, un secretario técnico que es el representante de la Secretaría de Planeación y Desarrollo del Gobierno del Estado y los consejeros ciudadanos que se eligen por los respectivos sectores a los que pertenecen; sector social, sector no gubernamental, autoridades comunitarias, sector académico y sector privado.

En lo referente a los consejeros, esto es, los representantes de la ciudadanía, se señala en el Reglamento que serán ciudadanos distinguidos y representativos del sector. Con respecto a su selección, se señala que serán electos por los sectores a los cuales representan a partir de la convocatoria que emita el Ayuntamiento. El número de miembros de cada sector será de mínimo dos por cada sector y máximo cuatro y la identificación de sectores dependerá de las características de cada municipio (De acuerdo a reglamento: tipología municipal que distingue entre municipios rurales, semiurbanos, urbanos, metropolitanos, con presencia indígena). A partir de la convocatoria emitida por el Ayuntamiento se propone un consejero titular y uno suplente por cada sector (o dos de cada uno según las características del municipio). Tras su selección los consejeros durarán en el cargo cuatro años.

**Tabla 12. Participantes ciudadanos en el COPLADEMUN por sector.
Reporte de 2007**

Sector	%	Número de participantes
Jefes de Tenencia	19	342
Encargados del orden	14	252
Profesionistas	11	198
Sociedad Civil organizada	9	162
Comerciantes	8	144
Agricultores	7	126
Representantes campesinos	7	126
Comisariados Ejidales	6	108
Ganaderos	6	108
Atletas	4	72
Empresarios	4	72
Otros	4	72
Total		1800

Fuente: Elaboración propia

6. Metodología y proceso de conformación

La metodología implementada por los COPLADEMUNES retoma elementos de las metodologías y herramientas utilizadas en los modelos gerenciales, así como de metodologías de intervención comunitaria como la investigación-acción. De manera general se identifican elementos de los siguientes enfoques:

- investigación-acción
- método de interacción
- consultoría integral colaborativa
- modelo de cambio
- proceso de solución de problemas

Resulta sumamente interesante la fusión de enfoques, ya que no es habitual que se trabaje con la ciudadanía y menos aún en procesos masivos con herramientas de corte gerencial. Sin embargo, de acuerdo a la información proporcionada por los encargados del diseño metodológico y de la capacitación a los promotores de los COPLADEMUNES, aún las herramientas gerenciales contribuyen a la generación de Sujetos en la medida que colocan a los participantes como los principales responsables de los contenidos del trabajo a realizar. Pero además, a lo largo del proceso (específicamente del modelo de cambio) se estimula en los participantes no sólo la necesidad de cambiar, sino además de responsabilizarse de ese proceso. En este sentido, la metodología estimula la acción colectiva de tipo “colaborativa” como señalan sus promotores*. Algo que es de llamar la atención es que la metodología para su funcionamiento es la misma que se utiliza desde la formación del equipo promotor por parte de las instituciones responsables de la promoción del proceso de instalación, también es con la que se trabaja con los enlaces municipales y obviamente es la misma con la que se pide a los enlaces que trabaje el comité.

Más que la suma de herramientas o pasos específicos, la metodología con la que se trabaja pretende establecer una serie de principios colaborativos tendientes a la construcción de diálogo y consenso, razón por la cual, el proceso es largo pero cualitativamente diferente en términos del fortalecimiento de los actores que participan en este espacio de planeación local.

* Para la descripción del proceso metodológico se recuperan elementos de las entrevistas realizadas al Director de Planeación de la SEPLADE, Mtro. Benjamín Ramírez F., coordinador de la instalación de los COPLADEMUNES y encargado del diseño metodológico con el que se constituyen.

En lo relativo al proceso de conformación, encontramos que en un tiempo significativamente corto se logró la instalación de más de 100 COPLADEMUNES. Los pasos para su constitución fueron los siguientes:

- Integración de Equipo Estatal Interinstitucional.
- Capacitación y entrenamiento.
- Información a Presidentes Municipales (Regional).
- Nombramiento de enlaces municipales (Ayuntamiento – ciudadano).
- Capacitación y acompañamiento a enlaces municipales para Instalación.
- Reunión de Instalación.
- Capacitación y acompañamiento a enlaces municipales para el Funcionamiento del Comité.

Esquema 1. Etapas para la constitución de los COPLADEMUNES

I	II	III	IV	V	VI
Integración del equipo promotor	Capacitación del equipo promotor	Diseño Metodología Estrategia organizacional	Presentación a Presidentes Municipales	Capacitación Enlaces	Seguimiento de Presidentes municipales
Capacitación	-	Seguimiento	-	Retroalimentación	

Como puede apreciarse en el esquema, se propusieron seis etapas para la constitución de los COPLADEMUNES siendo fundamental la visión procesual y cíclica de la instauración de los comités, este enfoque incorpora desde la misma integración del equipo promotor la dimensión metodológica, ya que al inicio de los trabajos de coordinación, se trabajó con la propuesta metodológica con la cual se habrían de poner en marcha los comités.

7. Principales resultados

Con respecto al establecimiento de los COPLADEMUNES se pueden identificar dos etapas distintas, la primera de ellas corresponde al primer trienio del sexenio, período durante el cual se constituyeron sólo 15 COPLADEMUN*. Estos COPLADEMUN se dedicaron fundamentalmente a coordinar la planeación de la obra pública municipal y a recoger la voz de la ciudadanía respecto a la misma, priorizando con ello las propuestas que entregan en un informe al ayuntamiento (Espiral, 2004). En la segunda etapa, que corresponde al segundo trienio del sexenio, podemos observar un repunte significativo de la promoción y constitución de COPLADEMUNES, ya que en menos de un año se instalaron más de 100 comités; se creó un sistema para evaluar el PDM (SIRAMUN) y además se estableció un foro virtual para brindar atención inmediata a los servidores públicos municipales. Cabe señalar que los propios encargados de la coordinación del proceso de constitución, reconocen que menos de diez COPLADEMUNES* funcionaron de manera óptima, ya que la intención va mucho más allá de la constitución, implica también el seguimiento al PDM y la identificación de la demanda para su posterior incorporación en el siguiente ejercicio fiscal.

Lo que resulta sumamente significativo del proceso anterior, es que se logró en un tiempo corto no sólo la integración del COPLADEMUN, además, se capacitó de manera intensiva a 200 personas quienes son los que dinamizan el trabajo del COPLADEMUN a partir de la metodología propuesta.

Como parte del trabajo de fortalecimiento y acompañamiento, se realizaron encuentros estatales de enlaces municipales, en los cuales se trabajó con la misma metodología propuesta para su funcionamiento. De estos encuentros derivaron acuerdos colectivos en torno a las funciones de cada una de las autoridades locales

* En Apatzingán, Arteaga, Charapan, Epitafio Huerta, Huandacareo, Jiménez, Lázaro Cárdenas, Los Reyes, Madero, Morelia, Pátzcuaro, Purépero, Tacámbaro, Zamora y Zináparo.

* Confróntese Anexo 4 para los principales resultados presentados en los Informes de Gobierno.

(regidores, presidente municipal y los enlaces). Estos encuentros fueron de mucha utilidad para generar una identidad colectiva y además para sensibilizar a las autoridades sobre la propia dinámica del espacio a fin de que pudieran intercambiar experiencias y en el propio intercambio fortalecerse a partir de reconocerse como autoridades diferentes al incorporar a la ciudadanía en el quehacer gubernamental.

8. La emergencia de nuevos sujetos sociales a partir de los COPLADEMUN.

En este caso resulta evidente el impacto que el proceso tuvo para las autoridades locales. Esta afirmación se basa en el hecho de que la primera sesión regional con las autoridades y posteriormente con los enlaces no implica necesariamente que estén de acuerdo y dispuestos a constituir el COPLADEMUN. La clave en este proceso fue la propuesta metodológica a partir de la cual no sólo se logró el convencimiento de las autoridades para la constitución del comité, sino que además se logró que los funcionarios designados como enlaces, quienes tendrán que encargarse de dinamizar el espacio, se apropiaran de tal modo de la propuesta que gracias a ellos se logró la constitución de los COPLADEMUNES, pero también que generaran su reglamento interno.

Del proceso de constitución de este mecanismo se puede señalar que los Sujetos que se constituyeron como tales fueron los enlaces municipales, quienes asumieron una posición crítica y de empuje del mecanismo, aún en los casos en los que existió resistencia de las propias autoridades municipales. Lo anterior es sumamente significativo en tanto que el enlace es un funcionario del propio ayuntamiento. Los enlaces, en tanto fueron capacitados a nivel regional, se constituyeron como un colectivo con una acción común, instalar al COPLADEMUN en cada uno de sus municipios, y generaron una valoración colectiva en torno a los retos del COPLADEMUN a partir de los encuentros realizados.

Con relación a la población participante (1800 personas en total), consideramos que debido a que tuvieron un tiempo muy reducido para involucrarse en el mecanismo por el cambio de gobierno municipal en diciembre de 2007, su participación fue limitada y dependió en buena medida de las habilidades del enlace para realizar un proceso verdaderamente deliberativo y generador de entendimiento. En este caso específico, la metodología del mecanismo contribuye al fortalecimiento de los actores y a la articulación de intereses para procurar una acción colectiva basada en la colaboración y la generación de sinergias, sin embargo, los tiempos no fueron adecuados para su establecimiento, con lo cual para la ciudadanía participante puede no ser tan significativa su puesta en marcha.

Los Comités de Desarrollo Comunitario (CODECOS)

1. Marco Jurídico

El marco jurídico de este mecanismo emana directamente de la Ley Orgánica Municipal y de la Ley Orgánica de la Administración Pública la cual habilita a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO) para la promoción de la participación ciudadana para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. También podemos encontrar que en el Plan Estatal de Desarrollo se plantea como prioridad el fortalecimiento de la sociedad civil en los siguientes términos: “es necesario devolver a la ciudadanía la capacidad y derecho a decidir de manera informada sobre la transformación de todos los ámbitos de su cotidianidad para que su trabajo sirva como instrumento para la realización de las Políticas o los Programas de Desarrollo Local Sustentable y desarrollo social”.

2. Descripción

Los Comités de Desarrollo Comunitario son el mecanismo a través del cual se expresa la estrategia de la SEDESO para la promoción del desarrollo social: Fortalecimiento Comunitario es un programa para promover la participación social

- A través de Comités de Desarrollo Comunitario.
- Para impulsar acciones de Gestión y Autogestión de las comunidades organizadas.
- Preferentemente trabaja en localidades marginadas de la entidad.

Los Comités de Desarrollo Comunitario son el mecanismo específico a través del cual se opera la estrategia de Fortalecimiento Comunitario de la Secretaría de Desarrollo Social. El objetivo central de este programa es: “Fomentar la organización comunitaria de tal forma que se logre potenciar y promover a los sujetos sociales de cada comunidad, para que sean partícipes y gestores de su desarrollo” (SEDESO,

2004c). La estrategia referida señala la importancia de que desde los gobiernos democráticos se tienda a convertir las políticas de estado en políticas públicas. Públicas en dos sentidos: en tanto necesitan atender los intereses generales de la población, garantizando los derechos universales de educación, salud, producción, cultura, recreación, vivienda, entre otros; y en cuanto garantizan la participación y la responsabilidad compartida, entre la sociedad y el gobierno, guardando toda proporción.

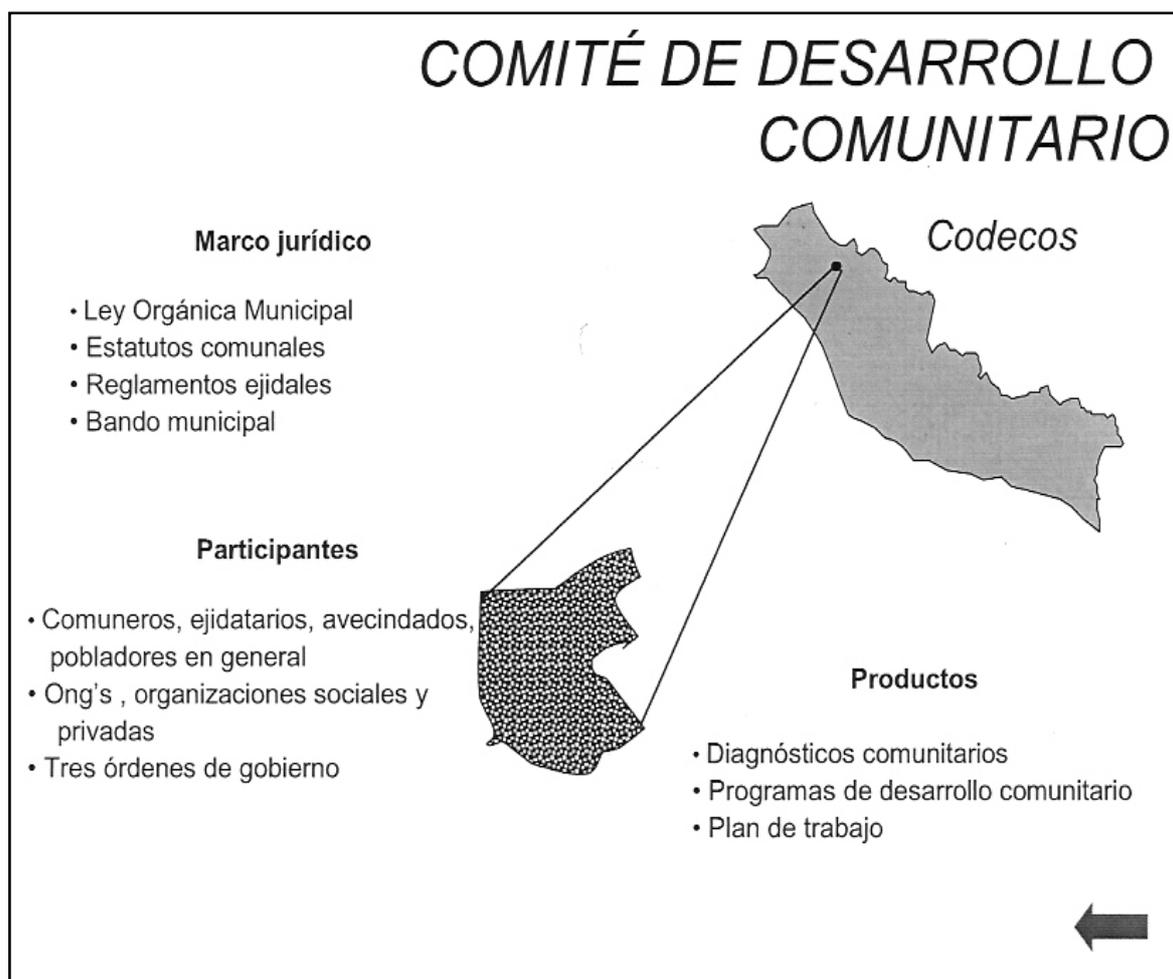
De acuerdo a la definición realizada por la propia dependencia “los Comités de Desarrollo Comunitario (CODECOS), son grupos que se organizan para formar un núcleo ciudadano en cada comunidad, en torno al cual se desarrollan actividades para la identificación de prioridades (Autodiagnósticos Comunitarios), la planeación de alternativas para su atención (Planes de acción) y la articulación con las instancias gubernamentales para su programación (Planeación Participativa)” (SEDESO, 2004c: 4).

Los Comités de Desarrollo Comunitario (CODECOS), son “núcleos de organización social pensados para que la población aprenda a detectar tanto sus problemas como las soluciones inmediatas para aquellas necesidades que están en su zona de control y pueden solucionarse colectivamente con la participación de la comunidad, así como para detectar los problemas de solución mediata y de largo plazo que requieren procesos de gestión e involucramiento de otros implicados, como autoridades, dependencias y expertos, pues las soluciones escapan a su zona de control” (SEDESO, 2004d: 15).

Se trata de órganos de vinculación de la población cuya intencionalidad es, por un lado resolver, con participación ciudadana, diversos problemas y necesidades de la comunidad y, por el otro, constituir estructuras o instrumentos de efectiva participación de la ciudadanía en su desarrollo. Por tanto, sus actividades

primordiales son la gestión y auto-gestión comunitaria. En este sentido, se proponen como espacios de conocimiento, información, reflexión y acción cuya intencionalidad es también el fortalecimiento del tejido social y de las formas organizativas de la población.

Imagen 6. CODECOS en el marco del SIPE.



Fuente: Diapositiva número nueve de la presentación "Sistema Integral de Planeación Estatal (SIPE)"

Tabla 13. Ejes de acción de fortalecimiento comunitario	
Ejes de acción	Temáticas que desarrolla
Mejoramiento de las condiciones de vida	Salud Comunitaria y Atención Primaria de la Salud Nutrición Educación para la vida
Mejoramiento de las relaciones sociales	Talleres de promoción cultural Talleres de formación artística Promoción de actividades culturales y deportivas
Mejoramiento de la infraestructura social	Estrategia ESTAMOS Construyendo Estrategia ESTAMOS Produciendo
Planeación participativa y democrática	Sin información

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en la Revista Nuestra Palabra (2007)

3. Funcionamiento

Los CODECOS tendrán una estructura sencilla integrada por un convocante, un secretario de acuerdos y en cada sesión se nombran un moderador y dos encargados del proceso metodológico. “Los convocantes y secretarios de acuerdos serán cambiados cada 6 meses hasta lograr que todos los miembros del Comité hayan asumido alguna de estas funciones y por ningún motivo podrá repetir en la misma función un miembro del Comité dos veces seguidas” (SEDESO, 2004c: 16).

De conformidad con el Artículo 25 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana, que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Durante el 2003 la Secretaría de Desarrollo Social inició un proceso de capacitación dirigido, en primera instancia, a sus delegados territoriales, encargados de promover y capacitar a los CODECOS. Posteriormente los delegados capacitaron, durante tres meses, a las Autoridades Auxiliares Municipales (AAM) quienes a su vez son los encargados de convocar en sus comunidades a las personas interesadas en integrar el comité.

La puesta en marcha de los CODECOS en un municipio determinado implica la articulación del Gobierno estatal con el municipal razón por la cual previo al inicio de la conformación de los comités la SEDESO suscribe convenios de colaboración con cada uno de los presidentes municipales cuyo objeto principal es: *“Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población, promover la equidad y la igualdad de oportunidades que permitan el desarrollo humano mediante la ejecución del Programa de Fortalecimiento Comunitario”* (SEDESO,2004a: 2).

Las funciones del Comité son las siguientes:

- Realizar un autodiagnóstico comunitario.
- Capacitarse permanentemente.
- Comunicar estos resultados a las autoridades municipales y estatales.
- Generar un plan de trabajo a partir de la identificación de proyectos inmediatos a mediano y largo plazos.
- Trabajar de manera conjunta con la comunidad en la solución de sus problemas y en la puesta en marcha de sus proyectos.

4. Objetivo central

Ramírez (2007) señala que el objetivo central del CODECO se relaciona con el desarrollo de las actividades siguientes:

- Identificación de problemas colectivos y su priorización, lo que da como resultado: autodiagnósticos comunitarios.
- Identificación de soluciones potenciales y viables, lo que genera: planes de acción.
- Articulación con las instancias gubernamentales para su programación, directamente en las células básicas del tejido social, es decir: planeación participativa.

5. Participantes

En el caso de los CODECOS es sumamente difícil establecer cuánta gente participa en el mismo, en tanto la integración de gente en el mismo obedece a la capacidad articuladora de los primeros convocantes del comité. También es preciso señalar que la dinámica del propio comité puede estimular una vasta participación en coyunturas específicas. Por ejemplo, cuando se logra un proyecto de impacto comunitario. De acuerdo a los datos de SEDESOC se considera que en torno a los 1,961 comités constituidos, se logra la movilización de un número superior a los 20,000 participantes (a razón de 12 integrantes por CODECO en promedio) de los cuales el 60% son mujeres; su ámbito de influencia se estima en una cifra superior a los 900,000 habitantes, lo cual representa casi la cuarta parte de la población total del estado (SEDESOC, 2007).

Tabla 14. CODECOS constituidos por año	
Año	No. de CODECOS constituidos por año
2003	174
2004	762
2005	263
2006	493
2007	49
TOTAL	1,741*

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados en el Cuaderno de Trabajo del Encuentro Estatal de CODECOS.

6. Metodología y proceso de conformación

Como señala Ramírez (2007:122) la parte medular de los CODECOS es la metodología que utilizan. Un aspecto de llamar la atención es que el diseño de la metodología para su conformación parte de los mismos marcos referenciales que la metodología con la que se constituyeron los COPLADEMUNES y que ya fue abordada en el apartado correspondiente. Como se señaló, la metodología incorpora enfoques asociados a la intervención comunitaria y al ámbito gerencial. Sin embargo, en ambos enfoques está presente el llamado a la acción de los participantes, obviamente una acción que no es la del individuo aislado, sino la del individuo que colabora y que constituye un plan de acción colectivo.

* El número total de CODECOS hasta agosto del 2007 era de 1,961 según datos de la fuente citada. Se deduce que la diferencia se debe a los CODECOS que estaban en proceso de formación.

Un aspecto central de la propuesta metodológica y que en el caso de los CODECOS se expresó con mayor claridad fue el hecho de reconocer que la comunidad posee saberes que pueden ponerse al servicio del desarrollo comunitario. También el énfasis en la transformación o constitución de los individuos como Sujetos capaces de transformar su entorno de manera concreta e inmediata. Lo anterior lo posibilita el hecho de que se propone que la comunidad en la cual se conforma el CODECO, establezca planes de acción en función de la atención de aquellos problemas que están en su ámbito de acción. Aquellos problemas que rebasan a la comunidad deben atenderse a partir de la coordinación con los diversos órdenes de gobierno. Sin embargo, la comunidad es la encargada de movilizar sus recursos y habilidades para la consecución de sus fines. En la propuesta metodológica los individuos se conciben como “agentes de cambio” de modo que la capacidad transformadora se sitúa en los propios integrantes del comité.

De acuerdo al Manual para el facilitador comunitario, las etapas de trabajo del CODECO, que además representan etapas de proceso para la constitución de los Sujetos, son las siguientes:

- Presentación
- Expectativas
- Establecimiento de acuerdos
- Principios éticos
- Diagnóstico (que incluye la construcción colectiva de una nueva comunidad)
- Proceso de planificación de problemas

7. Principales resultados

De acuerdo con Held (1987) autores diversos como Pateman o Schumpeter señalan que es dudoso que el ciudadano medio llegue a estar alguna vez tan interesado en todas las decisiones adoptadas a nivel nacional como lo estaría en las adoptadas más cerca de su hogar ya que es frecuente que las personas se sientan más interesadas o comprenden mejor aquellos asuntos que afectan de forma inmediata sus vidas. Los CODECOS son un claro ejemplo de que en la medida en que se involucra a la gente en asuntos relacionados con su vida cotidiana su nivel de involucramiento será mayor. Pese a que puede desdeñarse un proceso de esta naturaleza por su alcance limitado ya que únicamente se trabaja en un nivel comunitario, resulta fundamental considerar que en el planteamiento metodológico se busca que la población detecte las causas que originan los problemas que han identificado en su entorno inmediato. Como es de suponerse, muchas de las causas que generan problemas a nivel local están relacionadas con fenómenos más grandes (como el desempleo, la migración, el narcotráfico, entre muchos otros). Dado lo anterior, es posible que se esté generando una visión global (si no global por lo menos sí que trasciende el nivel micro) y se estén planteando soluciones locales para su atención.

En lo referente a la eficacia en términos de atención a problemáticas específicas de la comunidad, se puede observar que a través de los comités se lograron más de 3,000 obras comunitarias, en las cuales se contó con inversión estatal, municipal y de los propios habitantes de las comunidades. En este sentido los comités contribuyeron de manera clara a incrementar los presupuestos destinados al desarrollo social. Aunado a lo anterior, posibilitaron una mejor dispersión del presupuesto al considerar la importancia de la inversión al nivel de las pequeñas comunidades, lo anterior debido a que el 86% de los comités fueron instalados en las comunidades rurales.

Tras cuatro años de operación, el Programa de Fortalecimiento Comunitario canalizó a través de los CODECOS hasta la fecha, más de \$190 millones de pesos, de los cuales \$84,000,000.00 fueron inversión estatal a través de la SEDES0, \$40,000,000.00 fueron aportados por los ayuntamientos; \$11,006,000.00 fueron aportados por el gobierno federal, más de \$12,000,000.00 se canalizaron a los comités por parte de fundaciones nacionales y extranjeras y \$46,000,000.00 fueron aportados por los integrantes de los CODECOS.

Tabla 15. Inversión destinada a los CODECOS en el 2007						
Región*	Inversión				Beneficio para:	
	GEM /SEDES0	Ayuntamientos	CODECOS	Total	CODECOS	Municipios
Tierra Caliente	\$2,916,827.73	\$1,752,572.88	\$2,137,736.75	\$6,807,137.36	102	11
Centro	\$5,951,458.70	\$2,081,732.90	\$4,839,771.90	\$12,872,963.50	268	15
Norte	\$5,951,458.70	\$2,081,732.90	\$4,839,771.90	\$12,872,963.50	305	26
Occidente	\$5,951,458.70	\$2,081,732.90	\$4,839,771.90	\$12,872,963.50	295	28
Sierra-Costa	\$2,265,982.20	\$2,550,500.36	\$1,867,710.65	\$6,684,193.21	118	11
Oriente	\$4,011,517.70	\$1,938,463.79	\$2,084,644.70	\$8,034,626.19	---	16

—Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados en la revista “Nuestra Palabra”, año 1, número 001,

* La regionalización con la cual trabaja la SEDES0 a operación del Programa de Fortalecimiento Comunitario no es la misma que se presenta en esta tabla, sin embargo, se preservaron los datos como fueron presentados ya que en 2007 se realizaron seis encuentro regionales en los cuales se entregaron los recursos que se señalan en la Tabla.

Tabla 16. Obras de infraestructura social básica realizadas a través de los CODECOS entre 2005 y 2007				
Tipo de obra	2005	2006	2007	Total
Agua Potable	109	203	116	428
Calles	97	276	266	639
Edificios Públicos	93	111	127	331
Vivienda	90	170	246	506
Caminos, puentes y vados	89	124	73	286
Templos, atrios y obra exterior	82	111	136	329
Drenaje	43	50	54	147
Infraestructura deportiva	25	79	84	188
Centros de Salud y anexos	23	20	23	66
Escuelas, cercos y patios	22	43	45	110
Urbanización, plazas, panteón	15	98	59	172
Alumbrado	5	16	23	44
Infraestructura agropecuaria	3	14	6	23
Centros Comunitarios	0	0	51	51
Otros	1	5	5	11
TOTAL	697	1320	1314	3331

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social

8. La emergencia de nuevos sujetos sociales a partir de los CODECOS.

La característica fundamental de los CODECOS es que se proponen como estructuras propias de la población y dotadas de herramientas que le permiten analizar, de manera colectiva, las problemáticas que enfrentan e nivel local, pero principalmente que les permiten construir un ideal de futuro, a partir de la generación colectiva de una imagen nueva de la comunidad. La construcción de un sistema de aspiraciones, que es una de las etapas de la metodología de trabajo.

En tanto los comités cuentan con herramientas concretas que les permiten proponer e implementar soluciones a través de la construcción de consensos, se estimula la acción colectiva a partir del entendimiento y una relación dialógica entre los participantes. Aunado a lo anterior, se estimula la ruptura entre la realidad cotidiana que vive la comunidad y se potencia una imagen de futuro, que parte del mejoramiento de las condiciones actuales, lo cual es condición necesaria para la emergencia de los Sujetos como señala Touraine (1994).

Con relación a la valoración que los participantes en los CODECOS hacen de su participación, podemos identificar a partir de los resultados que se obtuvieron de los encuentros municipales que antecedieron al Encuentro Estatal de CODECOS realizado en agosto de 2007, que la población no sólo valora y reconoce cambios en su comunidad a partir de la constitución del CODECO, también identifica cambios a nivel personal como por ejemplo en sus conocimientos, su apertura, sus ganas de trabajar para mejorar la comunidad. Destaca también la coincidencia general de que a partir del CODECO aprendieron a dialogar y a comprenderse mejor, además refieren mayor confianza entre ellos, lo cual contribuye a la reconstrucción del tejido social y al fortalecimiento de los lazos identitarios de los participantes.

Un aspecto que hay que resaltar es que el programa puede prestarse a que se diluya la responsabilidad estatal, tal como señala García Roca (2004). De ahí que el desafío es introducir el tema de la responsabilidad ciudadana sin diluir el de la responsabilidad estatal. En este caso particular, se puede malinterpretar el hecho de que sólo es la gente pobre la que se moviliza, la que asume la responsabilidad por sus condiciones particulares y la que debe construir una aspiración de futuro diferente. Los que ameritan cambiar y constituirse como protagonistas de su cambio son aquellos a quienes el modelo de desarrollo ha dejado de lado.

EPÍLOGO

Este apartado pretende más que dar posiciones concluyentes en torno a los mecanismos analizados, recuperar de manera sintética la reflexión que se fue esbozando a lo largo de los capítulos, principalmente el tercero, en torno a la relación que existe entre participación ciudadana y emergencia de nuevos Sujetos sociales. En términos simples, la relación planteada parte del empoderamiento de los ciudadanos al constituirse en actores y promotores de su desarrollo. Esta dimensión de la participación ciudadana no debe ser desconocida o minimizada por los actores gubernamentales, que tienden a pensar la incorporación de la ciudadanía a partir de una relación costo-beneficio a partir de la cual es posible hacer más eficaces las políticas públicas y legitimar las acciones gubernamentales. Lo anterior atenta con el planteamiento de De Souza (2004), con el cual existe total coincidencia, en torno a que las nuevas democracias deben transformarse en novísimos movimientos sociales, en el sentido de que el Estado debe asumirse como un espacio de experimentación distributiva y cultural. O como refiere García Roca (2004) el estado debe convertirse en el catalizador de la energía social, en un facilitador y no un mero prestador de servicios.

Continuando con el planteamiento que expone De Souza (2004), es fundamental reconocer la vulnerabilidad de la participación y la descaracterización, ya sea por la cooptación por los grupos sociales súper incluidos, ya por la integración en contextos institucionales que le retiran su potencial democrático y de transformación de las relaciones de poder. De lo anterior puede afirmarse que en el caso de los mecanismos analizados existe un riesgo significativo a institucionalizar los procesos ciudadanos, sobre todo ante la coyuntura del cambio de gobierno que ha derivado en la hiperregulación de los mecanismos en aras de su continuidad, lo cual podría asociarse al planteamiento de Gledhill (2004) con la “fabricación” de la sociedad civil.

Pareciera que el gobierno pretende que los ciudadanos participen de manera activa en los mecanismos propuestos, en el marco de los propios límites del mecanismo, sin poner en tela de juicio su dinámica y sus alcances, lo cual implica una posición ingenua sobre la interpretación, apropiación y capacidad transformadora de los individuos que en ellos participan. El cuestionamiento se asume como el efecto adverso de la

ciudadanización de los espacios de toma de decisiones. Por otra parte la gubernamentalización deriva en la excesiva burocratización y mecanización de los instrumentos para la promoción de la participación ciudadana. En este sentido, pareciera que es mucho más benéfico para la emergencia de nuevos Sujetos sociales que los mecanismos se salgan del “control” gubernamental. Lo anterior se pone en evidencia en el caso de los CODECOS, los cuales no pudieron tener un seguimiento puntual y una orientación permanente por parte de la dependencia promotora, lo cual, fue sumamente pertinente para posibilitar que las ciudadanía participante inventara sus propias formas de hacer y de constituirse como sujeto colectivo. Empero, lo que se espera del ejercicio gubernamental es el seguimiento y acompañamiento puntual a las acciones que se implantan.

Un aspecto que deriva del contraste entre las metodologías y procedimientos de los tres mecanismos analizados, es que resulta evidente que cuando el énfasis se sitúa en lo procedimental o lo normativo se pierde de vista la dimensión subjetiva y la posibilidad de recrear los vínculos sociales, sobre todo cuando la normatividad se coloca por encima del proceso mismo. También se pudo observar que existen herramientas que contribuyen más al entendimiento y a la construcción de Sujetos, por ello, es importante que se reconozca que no todos los mecanismos que incorporan a la ciudadanía en los procesos de gobierno son iguales, ni que se puede trabajar de manera convencional o vertical al interior de ellos. La intencionalidad de construir ciudadanía puede expresarse en las formas de hacer, en el reconocimiento de que las identidades colectivas no se construyen sólo por la interacción con los otros, es precisa la relación comunicativa, dialógica, que haga posible una relación en la cual se privilegie la construcción colectiva. Inclusive Dahl (1999), quien asume una posición crítica con relación a la participación directa de la ciudadanía, señala que “para acceder a la competencia cívica, los ciudadanos precisan de oportunidades para expresar sus propios puntos de vista; para aprender unos de otros”, para reconstruirse colectivamente agregaríamos. Lo anterior no es tema menor, por cuanto posibilita nuevas formas de interacción social, de reconocimiento de las posiciones de los otros, de confrontación con las propias posiciones, en síntesis de reconstrucción de la vida cotidiana y de las identidades que cohesionan y articulan a las personas.

La metodología con la cual se ponen en marcha los mecanismos de participación ciudadana es fundamental para contribuir (o no) a la construcción de sujetos. En términos cuantitativos quizá puedan llegarse a acuerdos a través del uso de metodologías y herramientas tradicionales, como por ejemplo la votación. Sin embargo, en términos cualitativos y significativos los participantes no se asumen ni se reconstruyen como Sujetos. Es a través del intercambio y del consenso a partir del entendimiento que el Sujeto puede emerger y contribuir a la reconstrucción de las relaciones gobierno-ciudadanía. De modo tal, que la forma como se manejan los mecanismos de participación ciudadana no es la forma, es el fondo.

Algo que resulta sumamente vigente en torno a la incorporación de categorías asociadas al análisis de los movimientos sociales, es lo relativo a lo trascendente y significativo que resulta que aún en sociedades complejas, sumamente heterogéneas y diferenciadas, se puedan generar visiones compartidas y principalmente redes movilizadoras o “redes de movimiento”. Lo anterior se encuentra también ligado al concepto de “identidad colectiva”, lo cual posibilita la construcción y la autopercepción de un “nosotros” frente a “los otros”, relación que permanece en constante reconstrucción. Lo anterior, resulta fundamental para entender que la función de estos grupos o “redes de movimiento” está íntimamente ligada a la democratización de la vida cotidiana, la creación y recreación de espacios públicos y el fortalecimiento de la sociedad civil. En este sentido, su “efectividad” no debe buscarse en los impactos o transformaciones que logran en la dimensión política; su valía radica en convertir el espacio de la vida cotidiana en un espacio de lucha y resistencia y principalmente, susceptible de ser transformado.

Con relación a la emergencia de los nuevos Sujetos sociales a partir de los mecanismos analizados, reconocemos en principio que, como menciona Parra (2005), se genera una oposición frente a los viejos Sujetos, lo cual centra el análisis en las rupturas y no en las continuidades que también existen. Sin embargo, también se puede hablar de

fortalecimiento de los Sujetos sociales, en tanto el poder y la afirmación del Sujeto no son estáticas, por el contrario, son relaciones con procesos dinámicos de construcción y reconstrucción de subjetividades.

Resulta significativo que en un ejercicio de gobierno que pretende una nueva relación gobierno-ciudadanía lo que más se destaque sea la obra pública derivada de los mecanismos impulsados*, lo cual diluye la riqueza de los procesos y la constitución de una nueva relación gobierno-ciudadanía a partir del fortalecimiento y la creación de actores sociales y de una acción colectiva que tienda hacia la transformación de los ciudadanos en sujetos capaces de autodeterminación y actores de su propio desarrollo. A partir del análisis de los mecanismos, pero principalmente de la información que el gobierno genera para dar cuenta de ellos, se pone en evidencia que, a final de cuentas, lo que es significativo para el gobierno es la función de la participación como vía para hacer más eficaces las políticas públicas y como medio para la distribución de los recursos gubernamentales de una manera que fortalezca la gobernabilidad local. Empero, el énfasis no radica en las posibilidades de fortalecer a la ciudadanía, con lo que, se puede afirmar que la participación ciudadana es un elemento secundario que no se vislumbra como herramienta democratizadora de la ciudadanía y de la propia relación entre gobierno-ciudadanía.

Recuperamos de Pasquino (1993:184) la afirmación de que mientras que los individuos y los grupos consideren irrelevante para sus propios destinos personales y colectivos la actividad de los que toman las decisiones (...) la tasa de participación será baja o nula. Por lo anterior, se puede entender el porqué un número significativo de gente, por ejemplo en el caso de los CODECOS, se sumó de manera decidida al mecanismo que se les propuso, ya que pudieron observar que sus intereses y aspiraciones en lo particular y en lo colectivo podrían ser expresados y principalmente atendidos al interior del espacio generado.

* Lo anterior puede apreciarse en las Tablas en las que se concentra la información relativa a cada mecanismo de acuerdo a como se presentó en los informes de gobierno a lo largo del sexenio.

POST SCRIPTUM

Como se señaló al inicio de este trabajo, se reconoce plenamente que los mecanismos analizados siguen un proceso más amplio que la investigación realizada, la cual, representa apenas una aproximación a la complejidad que está presente en cada uno de ellos. Una clara muestra de lo anterior, se aprecia en la situación actual en la que se encuentran cada uno de los programas que fundamenta los mecanismos seleccionados. Al momento de realizar la revisión final de este documento, encontramos las siguientes situaciones:

1. Está en discusión la sustitución de los CODECOS por consejos populares, aún no existe una propuesta concreta sobre los alcances de estos consejos ni qué dependencia se hará cargo de su operación. Cabe señalar que uno de los compromisos de campaña del actual gobernador de la entidad, Leonel Godoy Rangel, fue el de dar continuidad a los Programas más significativos de la administración anterior, entre ellos los CODECOS, sin embargo, es frecuente referencia en el interior de la administración pública que se eliminarán los comités mencionados. Esta situación generó movilización entre la ciudadanía participante; en la ciudad de Morelia se realizó un encuentro de los comités, uno de los planteamientos centrales fue el de la reivindicación de su derecho a ser CODECOS. Podría afirmarse que, en buena medida existe un interés económico detrás de esta posición frente al temor de perder los apoyos destinados a los comités, sin embargo, resulta fundamental señalar que, si bien no es posible descartar de antemano el interés material de los actores, el recurso destinado a cada comunidad es sumamente reducido y además, se aplica a través de los ayuntamientos, lo cual implica que la ciudadanía participante no recibe de manera directa el recurso que deriva de la operación del programa. La información más reciente, deriva de la reunión realizada el pasado 22 de julio entre el gobernado y los 113 presidentes municipales; en esta sesión se presentó a los munícipes el programa de fortalecimiento comunitario y se enfatizó la continuidad de los

CODECOS. Lo que es de llamar la atención es que la estructura operativa que anteriormente daba seguimiento a los comités se redujo en un 60% por lo cual, es de esperarse que sea aún más limitado el acompañamiento a cada comité.

2. Con relación a los COPLADEMUNES, se inició la capacitación a los funcionarios que participarán como núcleo promotor en los ayuntamientos, inclusive se realizaron las primeras sesiones regionales para introducir a los presidentes municipales en la propuesta; cabe señalar que la metodología con la que se impulsará este mecanismo de coordinación local será la misma que la utilizada en el sexenio que concluyó y que es objeto de este trabajo; incluso, algunos de los funcionarios que colaboraron en el sexenio anterior en la instauración de los comités continúan haciéndose cargo del tema.
3. En lo relativo a los SUPLADERS, aún no inicia su operación, sin embargo, se ha mencionado en repetidas ocasiones que será en el interior del COPLADEM donde se defina la articulación de todos los mecanismos que forman parte del SIPE; aunado a lo anterior, también se ha mencionado que el reglamento de los subcomités será diseñado también en el seno del COPLADEM, con lo cual se centraliza un proceso que estaba ya en manos de los municipios. En este caso, y también en la intención inicial de sustituir los CODECOS por consejos populares, se puede observar que habitualmente los gobernantes caen en la tentación de poner su sello particular en las políticas y programas que implantan, aún a pesar de que exista un compromiso de dar continuidad a las acciones más relevantes.

ANEXOS

Anexo 1. "Mecanismos¹ para la promoción² de la participación ciudadana en Michoacán a partir de la legislación vigente durante el sexenio 2002-2008"

Instrumento	Marco Jurídico ³	Artículos de la Ley	Ámbito		Dependencia encargada de su implementación	Dependencias y/o Órganos de Gobierno implicados	No ⁴ .	Integrantes gobierno	Integrantes ciudadanía	Total de integrantes	Quienes lo conforman	Dimensión o alcance del mecanismo
			mpal.	est.								
COPLADEM	Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo Reglas de Operación para la Operación de Recursos con cargo al Fondo para el Desarrollo Regional, para el ejercicio fiscal 2007 Decreto de creación del COPLADEM de 1986	Todos		1	SEPLADE	Dependencias del Ejecutivo Estatal Dependencias Federales Ayuntamiento	1				Secretarios de las diferentes Dependencias Estatales Delegados estatales de las Dependencias Federales Sociedad Civil (académicos, OSC, iniciativa privada)	Mecanismo de participación integral
SUPLADER	Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo Ley orgánica de la administración pública estatal Reglas de Operación para la Operación de Recursos con cargo al Fondo para el Desarrollo Regional, para el ejercicio fiscal 2007	49 a 52 5.1, 5.2, 5.3		1	SEPLADE	Dependencias del Ejecutivo, Estatal, H. Ayuntamientos; Delegaciones de Dependencias Federales.	10	197	306	503	Los Municipios que componen la Región; El Delegado que corresponda a la región; Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal que se consideren relevantes; Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que se consideren relevantes; Universidades, Centros de Estudio e Investigación, del nivel medio, medio superior y superior, del sector público y privado; Representantes del sector productivo; Representantes de comunidades y ejidos; Representantes de la iniciativa privada y sociedad civil	Mecanismo de participación integral

- 1 En esta tabla se muestra los mecanismos que se establecen en el marco jurídico aplicable, sin embargo, no se revisaron las reglas de operación específicas de los diferentes programas, razón por la cual no se muestran los Comités de Transparencia de los Programas Sociales (como Canasta Básica o Corresponsabilidad Social), por sólo referir algunos.
- 2 Aquí se muestran los mecanismos que específicamente se generaron para promover la participación ciudadana en algún tema, o bien los que como parte de su estrategia de operación incluyen la participación ciudadana.
- 3 Para la dimensión jurídica se realizó la revisión de la Ley específica que se señala para cada instrumento.
- 4 Todos los datos cuantitativos se obtuvieron a partir de la revisión de los Informes de Gobierno, de informes de avance para cada mecanismo, de documentos disponibles en la página de gobierno (www.michoacan.gob.mx) y de entrevistas a los responsables del seguimiento de los cuatro mecanismos seleccionados. Para los casos en los cuales no se muestra ningún dato es porque en los informes de gobierno no se reportan sus avances, incluso suponemos que muchos de los mecanismos ni siquiera fueron puestos en operación.

Anexo 1. "Mecanismos¹ para la promoción² de la participación ciudadana en Michoacán a partir de la legislación vigente durante el sexenio 2002-2008"

COMPLADEMUN	Ley de Planeación del estado de Michoacán de Ocampo Reglamento interno del Subcomité de Planeación para el Desarrollo Regional del Estado de Michoacán	49 a 52		1	SEPLADE CEDEMUN	Dependencias del Ejecutivo, Estatal, H. Ayuntamientos; Delegaciones de Dependencias Federales.	98	200	1800	2000	Representaciones de obreros y campesinos y demás organizaciones del sector social, de los empresarios, profesionales e instituciones de investigación científica, académica y de desarrollo cultural y artístico, se realizarán dentro del sistema de planeación integral del Estado.	Mecanismo de participación integral Mecanismo pedagógico
CODECOS	Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán	Artículo 9 , Fracción VI; Artículo 11 fracción IV		1	SEDESO	Dependencias del Ejecutivo	1961	⁵	23,532 ⁶	23,532	Habitantes de comunidades	Mecanismo de participación integral Mecanismo pedagógico
Subcomité de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán	Artículos 16 al 19	1	1	SEDESO	Dependencias del Ejecutivo, Estatal, H. Ayuntamientos; Delegaciones de Dependencias Federales.	1			0	Delegados y/o funcionarios de las dependencias y entidades federales que sean responsables de programas de desarrollo social que operen en el Estado; los responsables de las dependencias estatales de programas sociales y de planeación; presidentes municipales cuidando la representatividad regional y política; representantes de las organizaciones sociales, académicos y expertos en la materia y los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social del Congreso del Estado.	Mecanismo de consulta Mecanismo de deliberación
Consejo Consultivo de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán	Artículos 20 y 21	1	1	SEDESO	Sistema Estatal de Desarrollo Social	1	2	9	11	El titular de la Secretaría de Desarrollo Social ; Tres personas propuestas por las instituciones académicas, públicas o privadas del Estado; Tres personas propuestas por asociaciones legalmente constituidas que participen activamente en los programas de desarrollo social; y, Tres personas propuestas por las organizaciones que representan a las	Mecanismo de deliberación

⁵ Ningún funcionario de gobierno lo integra, sólo se hacen cargo de la conformación y del seguimiento.

⁶ Este dato no es exacto ya que se generó a partir de la información de la SEDESO en la cual se establece que en promedio participan en cada CODECO 12 personas, de multiplicar este dato por el número de Codecos que se reporta es que se obtiene esta cifra.

Anexo 1. "Mecanismos¹ para la promoción² de la participación ciudadana en Michoacán a partir de la legislación vigente durante el sexenio 2002-2008"

											sectores productivos de la entidad. un Secretario Técnico, que participará en sus sesiones con derecho a voz, así como con los servidores públicos indispensables para el desempeño de sus funciones.	
Promotores y gestores culturales	Ley de Desarrollo Cultural para el Estado de Michoacán de Ocampo		1	1	SECRETARIA CULTURA	El Titular del Poder Ejecutivo; La Secretaría de Educación; La Secretaría de Turismo; Los ayuntamientos.				0		Mecanismo de implementación
Consejo Consultivo Estatal de Planeación Cultural	Ley de Desarrollo Cultural para el Estado de Michoacán de Ocampo	Artículos 31 y 32	1	1	SECRETARIA CULTURA	El Titular del Poder Ejecutivo; La Secretaría de Educación; La Secretaría de Turismo; Los ayuntamientos.	1	1	10	11	Será presidido por el titular de la Secretaría de Cultura y se integrará con un representante de cada una de las regiones del estado.	Mecanismo de deliberación
Consejo consultivo del Instituto Michoacano de la Mujer	Reglamento Interior del Instituto Michoacano de la mujer	Artículo 6		1	IMM	Instituto Michoacano de la Mujer. Junta de Gobierno del Instituto Michoacano de la Mujer				0	Mujeres representativas de diversos sectores de la sociedad, y representantes de organismos, asociaciones o instituciones identificadas por su trabajo en asuntos de la mujer.	Mecanismo de deliberación
Comités estatal y municipales de Participación Ciudadana	Ley de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	Artículo 17 fracción XXIII, 28 fracción V, 33, 99 a 103	1	1	SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA	Consejos Estatal y Municipales de Seguridad Pública Secretaría de Seguridad Pública	114			0	Invitados por los presidentes de los consejos Estatal y Municipales	Mecanismo de consulta Mecanismo de implementación
Consejo Estatal de Ecología del estado de Michoacán, COEECO	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán	Artículos 18, 19 y 20		1	SECRETARÍA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE (SUMA)	SUMA	1	23		23	Un Presidente Un Secretario técnico Hasta 21 vocales Consejeros	Mecanismo de deliberación
Asociación Estatal de padres de familia	Ley estatal de educación	Artículos 69, 70, 71, 73, 121 y 122		1	SECRETARIA DE EDUCACIÓN EN EL ESTADO	SEP	1	8.017		8017	Padres de familia	Mecanismo de consulta
Consejo de Participación Social en la Educación	Ley Estatal de Educación	Artículos 68 al 70		1	SECRETARIA DE EDUCACIÓN EN EL ESTADO	SEP	2.719				Maestros, alumnos, exalumnos, padres de familia, representantes de la organización sindical de los maestros, autoridades educativas, representantes de organizaciones sociales y sociedad	Mecanismo de consulta Mecanismo de deliberación

Anexo 1. "Mecanismos¹ para la promoción² de la participación ciudadana en Michoacán a partir de la legislación vigente durante el sexenio 2002-2008"

											en general.	
Consejos Consultivos para el desarrollo económico municipales o regionales	Ley de Fomento y Desarrollo Económico del Estado de Michoacán de Ocampo	Artículo 19		1	SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO						No hay información disponible	Mecanismo de consulta Mecanismo de deliberación
Consejos municipales de participación ciudadana	Ley Orgánica municipal	Artículos 10, 117, 118, 120	1			Ayuntamiento					El procedimiento de integración, la designación de sus miembros y sus funciones, serán determinados por el ayuntamiento con la participación de las organizaciones sociales del municipio y se sujetará a la Ley de la materia.	Mecanismo de deliberación
PLEBISCITO	Ley Orgánica municipal	Artículo 118	1		Ayuntamiento	Ayuntamiento					Es el procedimiento por medio del cual los electores de un municipio aprueban o rechazan actos de Gobierno, del Ayuntamiento incluyendo los nombramientos de encargados o responsables de un área de la administración Pública Municipal, salvo los casos del Secretario, del Tesorero y el Contralor Municipal. Puede ser convocado a iniciativa del Cabildo o bien por la población local bajo las condiciones que se establecerán en el Reglamento Municipal respectivo. Los resultados del Plebiscito serán obligatorios para el Ayuntamiento	Mecanismo de participación integral
INICIATIVA POPULAR	Ley Orgánica municipal	Artículo 118	1			Ayuntamiento					Es el derecho que tienen los ciudadanos de proponer ante la Autoridad Municipal la aprobación de Reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, así como la ejecución de programas específicos para el beneficio de la población municipal. Cubiertos los requisitos formales es el Cabildo el que por mayoría simple resuelve sobre la procedencia de la iniciativa. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de egresos y la regulación interna de los órganos del municipio.	Mecanismo de participación integral
Comités de planeación del desarrollo municipal, de obra pública, adquisiciones, asociaciones	Ley Orgánica municipal	Artículo 120	1		Ayuntamiento	Ayuntamiento	1				El Ayuntamiento convocará a estas asociaciones y a la ciudadanía en general, para la organización y funcionamiento de los comités de	Mecanismo de participación integral

Anexo 1. "Mecanismos¹ para la promoción² de la participación ciudadana en Michoacán a partir de la legislación vigente durante el sexenio 2002-2008"

arrendamientos y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles											participación ciudadana, cuyo objeto será contribuir al desarrollo municipal; así mismo se procurará que participen en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes y programas de desarrollo del municipio	
Consejos municipales para	Ley Orgánica municipal	Artículo	1		Ayuntamiento	Ayuntamiento	1				El Ayuntamiento convocará a estas asociaciones y a la ciudadanía en general, para la organización y funcionamiento de los organismos de	Mecanismo de
Comisiones municipales de ecología	Ley Orgánica municipal	Artículo 120	1		Ayuntamiento	Ayuntamiento	1					de participación integral
Consejo Estatal de Lucha Contra las Adicciones	Ley General de Salud Norma Oficial Mexicana 026			1	SECRETARIA DE SALUD EN EL ESTADO	Dependencias del Ejecutivo	1				No hay información disponible	Mecanismo de consulta Mecanismo de deliberación Mecanismo de implementación
Consejos Municipales de Lucha Contra las Adicciones	Ley General de Salud Norma Oficial Mexicana 026		1		Ayuntamiento	Consejos Estatal contra las adicciones					No hay información disponible	Mecanismo de consulta Mecanismo de deliberación Mecanismo de implementación

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación realizada por el Lic. Edgar Fuentes Barrios, Jefe de Departamento de promoción de la participación ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social.

Anexo 2. "Resultados del SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN ⁷ de acuerdo a los informes de Gobierno ⁸ "					
Primer informe de Gobierno: Un año de Gobierno. Respuesta a la Confianza	Segundo informe de Gobierno: Un Gobierno responsable, un Gobierno con la gente	Tercer informe de Gobierno: Un Gobierno que trabaja, un gobierno diferente	Cuarto Informe de Gobierno: Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente	Quinto informe de Gobierno	Sexto informe de Gobierno Un gobierno con la gente, un gobierno diferente
<p>"La participación de la población michoacana en la definición de las prioridades (...) es una prioridad que la administración estatal se ha comprometido a llevar adelante. Y como tal seguirá siendo una constante en la construcción de un genuino y sólido Sistema de Planeación Estatal"⁹.</p> <p>"La meta es que paulatinamente se logre consolidar el Sistema de Planeación Estatal, dando paso a una nueva cultura de participación y de formas de gobierno democrático".¹⁰</p>	<p>En este informe en el apartado correspondiente al Sistema, se menciona el COPLADE (Comité de Planeación y Desarrollo Estatal) y su renovación a partir de una reestructuración y de la conformación del Subcomité de Proyectos Productivos y el Subcomité de Informática. Estos subcomités se suman a los dos existentes (Subcomité de Desarrollo Institucional Municipal y Subcomité de Estadística)</p>	<p>Ante el COPLADEM se presentó la propuesta de adecuaciones al Sistema Estatal de Planeación que incluyó la formación de varios subcomités sectoriales, como órganos auxiliares del mismo. En ese orden de ideas, fueron constituidos legal y formalmente los Subcomités de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social, así como las comisiones de Banca Social, Educación y Cultura.¹¹</p> <p>"El nivel de intervención regional fortalece el Sistema Estatal de Planeación, y permite construir los guiones metodológicos para la formulación de los planes de desarrollo regional como resultado de un proceso dialéctico con la participación ciudadana"¹².</p>	<p>La Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal, (SEPLADE) conformó una aplicación para el seguimiento de la planeación estatal estratégica, mediante el Sistema Integral de Planeación Estatal "SIPE" el cual a través de su plataforma homologó los sistemas de trabajo de los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y seguimiento de las acciones y obras del Gobierno Estatal. Dicho sistema fue instrumentado por las diferentes dependencias como parte de la información para la integración del Presupuesto de Egresos del Ejercicio 2006.¹³</p>	<p>De acuerdo con la organización del Sistema Estatal de Planeación Democrática, el COPLADEM cuenta con 5 subcomités, mismos que a lo largo del 2006 trabajaron de manera intensa y permitieron concretar la mezcla de recursos para dar suficiencia a una serie de acciones que quedaron comprendidas dentro de los correspondientes anexos de ejecución.¹⁴</p>	<p>Fue presentada la propuesta de adecuaciones al Sistema Estatal de Planeación que incluyó la formación de varios subcomités sectoriales, como órganos auxiliares del mismo. En ese orden de ideas, fueron constituidos legal y formalmente los Subcomités de Informática, de Información Estadística, de Desarrollo Institucional Municipal, de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social, de Proyectos Productivos y de Atención a Regiones Prioritarias, así como las comisiones de Banca Social, Educación y Cultura.¹⁵</p>

7 Para el caso del Sistema, en todos los informes de gobierno, este apartado incluye información del resto de los mecanismos que se mencionan en esta investigación debido a que forman parte integrante del mismo, por esta razón, la información que se muestra en esta tabla puede parecer limitada. Para una mirada de conjunto de todos los alcances del Sistema de acuerdo a como se reportaron de manera oficial y pública se recomienda la revisión del resto de las Tablas incluidas en el documento.

8 Todos los informes de Gobierno fueron obtenidos en versión electrónica (pdf) en la página oficial www.michoacan.gob.mx en el apartado Informes de Gobierno 2003- 2008. Última consulta realizada en Febrero de 2008.

9 Primer informe de Gobierno. Apartado denominado "Planeación del desarrollo y participación ciudadana". Pág. 33.

10 Ídem. Pág. 34

11 Tercer Informe de Gobierno. Apartado denominado "Planeación democrática y participativa". Pág. 189

12 Ídem. Pág. 190

13 Cuarto Informe de Gobierno. En el apartado denominado "Planeación democrática y participativa". Pág. 221.

14 Quinto informe de Gobierno. Apartado denominado "Planeación democrática y participativa". Pág. 256

15 Sexto Informe de Gobierno. Apartado "Planeación democrática y participativa". Págs. 270 y 271.

<i>Anexo 3. "Resultados del SUPLADER de acuerdo a los informes de Gobierno"¹⁶</i>					
Primer informe de Gobierno: Un año de Gobierno. Respuesta a la Confianza	Segundo informe de Gobierno: Un Gobierno responsable, un Gobierno con la gente	Tercer informe de Gobierno: Un Gobierno que trabaja, un gobierno diferente	Cuarto Informe de Gobierno: Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente	Quinto informe de Gobierno	Sexto informe de Gobierno

16 Todos los informes de Gobierno fueron obtenidos en versión electrónica (pdf) en la página oficial www.michoacan.gob.mx en el apartado Informes de Gobierno 2003-2008. Última consulta realizada en Febrero de 2008.

Anexo 3. "Resultados del SUPLADER de acuerdo a los informes de Gobierno"¹⁶

Primer informe de Gobierno: Un año de Gobierno. Respuesta a la Confianza	Segundo informe de Gobierno: Un Gobierno responsable, un Gobierno con la gente	Tercer informe de Gobierno: Un Gobierno que trabaja, un gobierno diferente	Cuarto Informe de Gobierno: Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente	Quinto informe de Gobierno	Sexto informe de Gobierno
<p>"(...) como parte del compromiso para impulsar un desarrollo regional democrático y participativo, se constituyeron 10 SUPLADERS (...) (que) son organismos de planeación y concertación en los que participan los diferentes órdenes de gobierno, que inciden en una región geográfica, conjuntamente con representantes de las organizaciones sociales y productivas de la misma, con el objeto de definir propuestas de proyectos y acciones que tengan un impacto favorable para el desarrollo de la región."¹⁷</p> <p>Creación del Fondo de Desarrollo Regional (FDR), para el cual se destinaron 200 millones de pesos, para trabajar tres ejes: desarrollo ambiental, desarrollo económico y desarrollo social.¹⁸</p>	<p>"(...) los SUPLADER funcionaron en su mayoría a su máxima capacidad, generando experiencias positivas para la implementación de estrategias locales de planeación con amplia y definida participación de la ciudadanía."¹⁹</p> <p>"(se) efectuó el seguimiento, asesoría, difusión, promoción, capacitación y evaluación de los 10 SUPLADER, órganos en los cuales se toman decisiones que tienen impacto en dos o más municipios del estado. La participación activa y libre de sus integrantes ha sido factor fundamental para lograr avances en la consolidación de este novedoso mecanismo de planeación democrática."²⁰</p> <p>52 propuestas fueron valoradas por el GEM como técnicamente viables y se otorgó financiamiento estatal por \$99,067,855.00</p>	<p>" (...) la SEPLADE coordinó la realización de Foros de Evaluación y Propuesta para el Desarrollo en las diez regiones del Estado, con la aportación de las OSC, en un número superior a los 1,400 participantes representativos de los productores y empresarios agropecuarios, pescadores, forestales e industriales, de los prestadores de servicios, los académicos, los artesanos y los indígenas²¹."</p> <p>"(...) se realizaron 47 reuniones ordinarias de los SUPLADER en las 10 Regiones del Estado, en las cuales la SEPLADE proporcionó información sobre procedimientos a seguir dentro del proceso de gestión de proyectos y avances"²².</p> <p>"Se realizó la reunión de evaluación estatal de las mesas directivas de los SUPLADER, evento que sirvió para intercambiar experiencias entre los integrantes de cada una de dichas figuras regionales de planeación, así como para hacer un balance de los logros alcanzados por esta figura</p>	<p>A fin de fortalecer la operación y seguimiento de los 10 SUPLADER instalados en igual número de regiones, se atendieron mil 66 asuntos relacionados con su desempeño y de conformidad a sus estatutos internos y coincidiendo con el inicio del nuevo trienio municipal, se reinstalaron las mesas directivas acordes a la regionalización vigente. Destaca el fuerte impulso de ciudadanizar los procesos en la toma de decisiones quedando, en todos los casos, la presidencia de cada subcomité en manos de un representante de la sociedad civil organizada.</p> <p>Asimismo, se inició la consolidación del proceso de planeación participativa sobre fundamentos de base diagnóstica que ha permitido perfilar los ejes de trabajo prioritarios regionales²⁴ con una perspectiva de mediano y largo plazos, más allá de los periodos administrativos gubernamentales. Entre las acciones que la propia sociedad ha delimitado como prioridad</p>	<p>En el marco de los trabajos que a lo largo de toda la geografía michoacana realizan los SUPLADER, se cumplió puntualmente con la programación anualizada, ya que se efectuaron 804 reuniones ordinarias, así como una estatal con toda la membresía de los diez SUPLADER. Para tomar las decisiones más convenientes que permitieran su armónico funcionamiento, se efectuaron visitas de inspección, seguimiento y apoyo a los proyectos aprobados, así como a diferentes áreas que fueron sometidas a consideración de las mesas directivas, conforme lo establecen las normas.</p> <p>El total de proyectos validados por los SUPLADER en el año 2006, es de 130, de los cuales 114 han sido autorizados por la SEPLADE, con una inversión total de 128 millones 926 mil 845 pesos, de los cuales 51 millones 737 mil 523 pesos, fueron recursos del Fondo de Desarrollo Regional y 77 millones 189 mil 322 pesos. de</p>	<p>En un esfuerzo por realizar acciones que beneficien a varios municipios en una región o más aun a toda la región, se trabajó en la elaboración de Planes Regionales de Desarrollo, con el fin de dar atención a las necesidades comunes a pesar de las diferencias en sus características sociales, económicas, políticas, culturales e ideológicas, pues el desarrollo de la región de manera conjunta permitirá en un proyecto de largo plazo hacer menores las marcadas desigualdades existentes. Para tal fin, la SEPLADE coordinó la realización de Foros de Evaluación y Propuesta para el Desarrollo en las diez regiones del Estado, con la aportación de las organizaciones de la sociedad civil, en un número superior a los mil 400 participantes representativos de los productores y empresarios agropecuarios, pescadores, forestales e industriales, de los prestadores de servicios, los académicos, los artesanos y los indígenas. lográndose la</p>

17 "Primer informe de Gobierno. Un año de Gobierno, Respuesta a la Confianza". Apartado denominado "Planeación del desarrollo y participación ciudadana". P. 34.

18 Ídem. Pág. 37.

19 "Segundo Informe de Gobierno. Un Gobierno responsable, un gobierno con la gente." Apartado denominado "Planeación del desarrollo y participación ciudadana". P. 5.

20 Ídem. Pág. 6

21 "Tercer Informe de Gobierno. Apartado denominado "Participación democrática y participativa". Pág. 190

22 Ídem. Pág. 192

Anexo 3. "Resultados del SUPLADER de acuerdo a los informes de Gobierno"¹⁶

Primer informe de Gobierno: Un año de Gobierno. Respuesta a la Confianza	Segundo informe de Gobierno: Un Gobierno responsable, un Gobierno con la gente	Tercer informe de Gobierno: Un Gobierno que trabaja, un gobierno diferente	Cuarto Informe de Gobierno: Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente	Quinto informe de Gobierno	Sexto informe de Gobierno
		<p>organizativa que es única en el país y sienta las bases para un desarrollo más armónico, equilibrado, organizado y orientado a respetar y proteger al medio ambiente"²³</p>	<p>en cada una de las regiones, destacan como coincidentes el uso y manejo sustentable del agua, la erosión y contaminación de suelos y el manejo de residuos sólidos. El papel de los SUPLADER ha sido el motor fundamental que ha permitido democratizar la toma de decisiones de una manera consensuada con los tres ordenes de gobierno y la sociedad, representada en sus diversos sectores como el académico, campesino, comercial, industrial, entre otros. Enfocando la atención a la problemática de cada región más allá de los regímenes municipales, partidos políticos, posturas teóricas y metodológicas, buscando en todos los casos el equilibrio y el acuerdo para dar solución a problemas añejos.²⁵</p>	<p>coinvertión; el sector social aportó el 21 por ciento y los municipios el 32 por ciento del total de los recursos. Por primera vez, la aportación municipal superó a la del sector social, como resultado de un mayor compromiso con el desarrollo regional. De las 114 obras o acciones de los SUPLADER, 40 se refieren a equipamiento, 29 a infraestructura, 23 de tipo ambiental, 8 productivos, 8 estudios y 6 de capacitación. En 2006, se dio continuidad al proceso de formación y capacitación a través de la colaboración con el Diplomado en Desarrollo Regional de la Universidad Indígena Intercultural de Michoacán, con la participación activa y permanente de 240 alumnos, algunos de los cuales son miembros de los SUPLADER.²⁶</p>	<p>formulación de los planes de desarrollo de todas las regiones. Estos subcomités son figuras muy importantes, que sirven a su vez para la toma de las decisiones regionales. Ahí participan los presidentes municipales, algunos de los cuales son los propios presidentes de los mismos subcomités. En su gran mayoría, están presididos por miembros de la sociedad civil.²⁷</p>

23 Ídem. Pág. 193

24 En este documento se muestra en una tabla (X) con la información relativa a los ejes de trabajo establecidos en cada SUPLADER.

25 Cuarto Informe de Gobierno. Apartado "planeación democrática y participativa". Págs. 222 y 223

26 Quinto Informe de Gobierno. Apartado "planeación democrática y participativa". Págs. 257 y 258

27 Sexto Informe de Gobierno. Apartado "planeación democrática y participativa". Pág. 273

Anexo 4. "Resultados de los COPLADEMUNES de acuerdo a los informes de Gobierno" ²⁸					
Primer informe de Gobierno: Un año de Gobierno. Respuesta a la Confianza ²⁹	Segundo informe de Gobierno: Un Gobierno responsable, un Gobierno con la gente ³⁰	Tercer informe de Gobierno: Un Gobierno que trabaja, un gobierno diferente	Cuarto Informe de Gobierno: Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente ³¹	Quinto informe de Gobierno	Sexto informe de Gobierno Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente
		"En enero de 2004, concluyó la elaboración de una propuesta de Reglamento de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)" ³²	En materia de participación ciudadana se ha invitado a los michoacanos a formar parte de los comités de participación en los cuales tienen la facultad de programar y priorizar sus necesidades, haciendo planteamientos y programaciones que ayuden a los gobiernos a conocer directamente las necesidades básicas y reales de sus gobernados. Así, el inicio de los nuevos gobiernos municipales, permitió la renovación de los consejos de participación ciudadana para los cuales fue necesario organizar reuniones que permitieran capacitarles y que fueron convocadas por sectores de la población para	Al cierre del año 2006, se habían constituido 55 de estos comités municipales, que se formaron al amparo de la Ley de Planeación vigente e incluyen a una gran mayoría de representantes de la sociedad civil; ellos tienen la delicada responsabilidad de tomar las decisiones que más convengan para el desarrollo de los municipios en el mediano y largo plazos. Asimismo, se realizó el Primer Encuentro Estatal de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, en el marco del cual se mostraron los principales avances en la integración y funcionamiento de dichos Comités. Igualmente v	Al cierre del año 2007, se habían constituido 98 de estos comités municipales, que se formaron al amparo de la Ley de Planeación vigente. Asimismo, se realizó el Primer Encuentro Estatal de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, en el marco del cual se mostraron los principales avances en la integración y funcionamiento de dichos Comités. Igualmente y con el propósito de proporcionar herramientas que posibiliten su seguimiento a través de los COPLADEMUN, se analizaron los Planes de Desarrollo Municipal 2005-2007 y se formularon observaciones a las

28 Todos los informes de Gobierno fueron obtenidos en versión electrónica (pdf) en la página oficial www.michoacan.gob.mx en el apartado Informes de Gobierno 2003- 2008. Última consulta realizada en Febrero de 2008.

29 En el documento del Primer Informe de Gobierno no se hace mención a los COPLADEMUN, en materia de Desarrollo Municipal se hace mención al trabajo realizado por el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal en materia de asesoría jurídica para la elaboración de los Bandos de Gobierno, así como la capacitación para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipales 2002-2004. También existe un apartado para mencionar los montos y proyectos impulsados a través del CODEIM (Convenio de Coordinación para el Desarrollo Integral Municipal). Cabe señalar que tampoco en el Plan Estatal de Desarrollo: Michoacán 2002.2008 se habla de la planeación y la participación ciudadana en éste ámbito, menos aún se mencionan los COPLADEMUN.

30 Es de mucha relevancia destacar que en este Informe nuevamente no se hace mención a los COPLADEMUN, incluso, en el Plan Estatal de Desarrollo no se señala esta figura como parte integrante del Sistema Estatal de Planeación (SIPE), sin embargo, en todas las presentaciones del SIPE y de los resultados del mismo se le ubica como la dimensión municipal de la planeación.

31 En este informe no se hace ninguna mención explícita a los COPLADEMUN. Si bien no se tiene ninguna evidencia documental en la que se afirme que no se tuvieron las condiciones para impulsarlos en la primera etapa del sexenio, se tiene información a través de algunas entrevistas de que el proceso de promoción e integración de los comités fue sumamente limitado y no era un tema relevante en la agenda de la SEPLADE, lo cual puede obedecer a múltiples razones, incluido el hecho de que resulta evidente que el tema estuvo muy desdibujado al inicio de la administración y que posteriormente se le ubicó como la dimensión estratégica para la articulación entre la planeación comunitaria (a través de los CODECOS) y lo regional (a través de los SUPLADER).

32 Tercer informe de Gobierno. En el apartado denominado "Planeación democrática y participativa". Pág. 194

<i>Anexo 4. "Resultados de los COPLADEMUNES de acuerdo a los informes de Gobierno"²⁸</i>					
Primer informe de Gobierno: Un año de Gobierno. Respuesta a la Confianza ²⁹	Segundo informe de Gobierno: Un Gobierno responsable, un Gobierno con la gente ³⁰	Tercer informe de Gobierno: Un Gobierno que trabaja, un gobierno diferente	Cuarto Informe de Gobierno: Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente ³¹	Quinto informe de Gobierno	Sexto informe de Gobierno Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente
			fomentar una participación de manera más productiva ³³ .	con el propósito de proporcionar herramientas que posibiliten su seguimiento a través de los COPLADEMUN, se analizaron los Planes de Desarrollo Municipal 2005-2007 y se formularon observaciones a las autoridades municipales ³⁴	autoridades municipales. ³⁵

33 Cuarto Informe de Gobierno. Apartado denominado "Planeación democrática y participativa". Pág. 222

34 Quinto Informe de Gobierno. Apartado denominado "Planeación democrática y participativa". Pág. 256

35 Sexto Informe de Gobierno. Apartado denominado "Planeación democrática y participativa". Pág. 271

Anexo 5. "Resultados de los CODECOS de acuerdo a los informes de Gobierno" ³⁶					
Primer informe de Gobierno Un año de Gobierno. Respuesta a la Confianza ³⁷	Segundo informe de Gobierno Un Gobierno responsable, un Gobierno con la gente	Tercer informe de Gobierno Un Gobierno que trabaja, un gobierno diferente	Cuarto Informe de Gobierno Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente	Quinto informe de Gobierno Un gobierno con la gente, un gobierno diferente	Sexto informe de Gobierno Un gobierno con la gente, un gobierno diferente
	"(...) puesta en marcha (...) de cientos de CODECOS, organismos o células de organización social y ciudadana que, convenidos con los Ayuntamientos y las autoridades auxiliares de los municipios, conformarán una base consistente para la planeación local y regional" ³⁸ "(...) el arranque de la "Estrategia de Fortalecimiento Comunitario" a través de la capacitación y promoción para la constitución de CODECOS en las localidades con mayores índices de marginación y vulnerabilidad. Para ello, a lo largo del año se suscribieron convenios con 98 ayuntamientos a fin de capacitar en ellos a jefes de tenencia, jefes de manzana, encargados del orden y autoridades	Se ha implementado una política social de alto impacto, mucha creatividad y enorme participación, capaz de atender a las localidades de alta y muy alta marginación en todo el Estado además de consolidar una estructura estatal comunitaria, a través de la cual se hace copartícipe a la población mediante el aprovechamiento de sus potencialidades de organización. (...) se diseñó el programa de Fortalecimiento Comunitario, mismo que reúne a la población alrededor de CODECOS, para la toma de decisiones que impulsan su propio desarrollo. Se han suscrito convenios con 103 ayuntamientos, se ha capacitado a más de mil 700 jefes de tenencia, jefes de manzana, encargados del orden	A través de los CODECOS se invirtieron 47 millones 994 mil 898 pesos, procedentes del Gobierno Estatal, de la Federación y de Fomento Social BANAMEX, A.C., que se utilizaron para financiar obras y acciones prioritizadas, gestionadas y ejecutadas por más de medio millón de michoacanos organizados en mil 34 CODECOS. Las acciones corresponden a 153 proyectos productivos, 697 pequeñas obras para el mejoramiento de infraestructura social básica y 10 mil 340 paquetes tecnológicos para el cultivo orgánico de hortalizas. Además, comprenden 60 huertos botánicos para el cultivo de plantas medicinales, 508 botiquines de medicina alternativa y la selección y	La sociedad michoacana está más organizada y preparada para ser partícipe de su desarrollo, lo que ha permitido que los esfuerzos enfocados al desarrollo social sean más efectivos. Para ello, el Programa de Fortalecimiento Comunitario ha sido punta de lanza. En Michoacán, los CODECOS atienden diferentes problemas de sus comunidades. Del 2003 al 2006, la cantidad de estas figuras asociativas locales se ha incrementado de 121 a mil 657 en 111 municipios, con los que se han firmado los convenios respectivos. Así, al 2006, casi un millón de personas están relacionadas, directa o indirectamente con uno de ellos; su influencia abarca a cerca de la cuarta parte de la población michoacana.	Por su parte y para la implementación de estrategias locales de planeación con amplia y definida participación de la ciudadanía, se crearon cientos de Comités de Desarrollo Comunitario, organismos o células de organización social y ciudadana que, convenidos con los Ayuntamientos y las autoridades auxiliares de los municipios, conformaron una base consistente para la planeación local y regional. ⁴⁴ <small>Los CODECOS son percibidos como núcleos de</small> organización social que representan una forma de poder local para enlazar y facilitar la relación entre el gobierno y la sociedad. Su corresponsabilidad, imaginación, iniciativa y energía creadora constituyen

36 Todos los informes de Gobierno fueron obtenidos en versión electrónica (pdf) en la página oficial www.michoacan.gob.mx en el apartado Informes de Gobierno 2003-2008. Última consulta realizada en Febrero de 2008.

37 En el Primer informe de Gobierno no se hace mención a los CODECOS debido a que su gestación inició en 2003. En este Informe sólo se hace mención a la "elevación de rango" de la Secretaría de Desarrollo Social (Dependencia encargada del Programa de Fortalecimiento Comunitario del cual surgen los CODECOS) que en la administración anterior era la Coordinación de Gestión Social.

38 "Segundo Informe de Gobierno. Apartado denominado "Planeación del desarrollo y participación ciudadana". P. 163.

39 Segundo Informe de Gobierno. " Apartado denominado "Política social". Pág. 47

40 Tercer Informe de Gobierno. En el Apartado denominado "Política Social". Págs. 52 y 53.

Anexo 5. "Resultados de los CODECOS de acuerdo a los informes de Gobierno" ³⁶					
Primer informe de Gobierno Un año de Gobierno. Respuesta a la Confianza ³⁷	Segundo informe de Gobierno Un Gobierno responsable, un Gobierno con la gente	Tercer informe de Gobierno Un Gobierno que trabaja, un gobierno diferente	Cuarto Informe de Gobierno Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente	Quinto informe de Gobierno Un gobierno con la gente, un gobierno diferente	Sexto informe de Gobierno Un gobierno con la gente, un gobierno diferente
	municipales en los procesos y metodología propuesta para la constitución de dichos Comités. En este sentido, se capacitaron a 994 autoridades auxiliares municipales de mil 341 localidades con altos índices de marginación y a autoridades municipales. A partir de este proceso se convocaron 653 CODECOS en 69 municipios, a través de los cuales los habitantes de las propias localidades han comenzado a realizar autodiagnósticos comunitarios con los que están identificando sus necesidades prioritarias y articulando alternativas para su atención. ³⁹	y autoridades municipales; asimismo, se han convocado y acompañado 1,053 procesos de organización comunitaria, mediante los cuales se ha logrado la constitución de 984 CODECOS, además de 69 que se encuentran en proceso; lo que representa que más de 505,000 michoacanos se han apropiado del modelo de planeación participativa para la resolución de sus problemas. El esfuerzo de organización comunitaria se ha traducido en una o dos obras en cada una de las localidades con CODECO, que son: Condiciones Básicas para la Vida de las Personas, Mejoramiento de las Relaciones Sociales, Culturales y Productivas de la Comunidad, y Mejoramiento de las Condiciones de Infraestructura Social. A través de estos ejes, y con una inversión estatal de 9 millones de pesos se logró potenciar la participación social en la autogestión para realizar cerca de 2 mil acciones, básicamente de mejoramiento	capacitación de 559 promotoras de salud comunitaria. ⁴¹ También desarrollaron encuentros Regionales con la asistencia de 800 comités, lo que representa una participación de 3 mil miembros procedentes de 87 municipios para retroalimentar experiencias exitosas, plantear retos comunes y elaborar planes de acción conjuntos para el año 2006. ⁴²	Para el fortalecimiento comunitario, en el período que se informa fueron canalizados 117 millones 121 mil 267 pesos, de los cuales 70 millones 981 mil 643 pesos fueron aportados por el Gobierno del Estado, 19 millones 426 mil 129 pesos, por los ayuntamientos y 26 millones 713 mil 493 pesos, por los CODECOS, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y por Fomento Social Banamex. Para el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura social básica y productiva, en el 2006, fueron realizados 8 eventos regionales en los que participaron los 113 presidentes municipales para convenir que los CODECOS ejecutaran mil 320 obras en mil 252 localidades de 109 municipios ⁴³	una fuerza esencial para la implementación de la participación ciudadana a través de la dinamización de procesos productivos, educativos, formativos, constructivos, recreativos y otros, que forman parte de su práctica social transformadora y en los que la población involucrada es protagonista de su propio desarrollo para alcanzar una mejor calidad de vida. ⁴⁵

41 Cuarto informe de Gobierno. En el apartado denominado: "Política Social: reconstruir los tejidos sociales". Pág. 62

42 Cuarto Informe de Gobierno. Apartado denominado "política social: reconstruir los tejidos sociales". Pág. 63

43 Quinto Informe de Gobierno. En el Apartado denominado "Política Social: reconstruir los tejidos sociales". Pág. 84

44 Sexto Informe de Gobierno. Apartado denominado "Planeación democrática y participativa. Pág. 273

45 Sexto Informe de Gobierno. Pág. 85

<i>Anexo 5. "Resultados de los CODECOS de acuerdo a los informes de Gobierno³⁶"</i>					
Primer informe de Gobierno Un año de Gobierno.Respuesta a la Confianza³⁷	Segundo informe de Gobierno Un Gobierno responsable, un Gobierno con la gente	Tercer informe de Gobierno Un Gobierno que trabaja, un gobierno diferente	Cuarto Informe de Gobierno Un Gobierno con la gente, un gobierno diferente	Quinto informe de Gobierno Un gobierno con la gente, un gobierno diferente	Sexto informe de Gobierno Un gobierno con la gente, un gobierno diferente
		de vivienda mediante la fabricación de láminas de fibrocemento, pavimentación, embalastramiento, arreglo de calles y caminos, construcción de puentes y bordos, mejoramiento del alumbrado público, drenaje, arreglo de plazas, espacios deportivos, promoción de proyectos económicos, limpieza colectiva de las comunidades, acciones de atención primaria de la salud y equipamiento de escuelas, entre otras muchas pequeñas obras que han generado grandes beneficios. Se realizó en La Huacana el Primer Encuentro Estatal de CODECOS, con la participación de más de 2 mil personas, de 94 municipios. También, se desarrollaron 12 encuentros regionales a los que acudieron los 803 Comités, participando 6,111 personas, de 84 municipios. ⁴⁰			

FUENTES

Bibliografía

Arias Marín, Alan. "México ¿una alternancia regresiva?" Documento presentado en el grupo de trabajo: derechas e izquierdas radicales: los límites de la gobernabilidad democrática en el marco del VII Congreso Español de Ciencia política y de la administración: Democracia y buen gobierno.

Bobbio, Norberto (2007). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Borja, Jordi (2003). *Deasafíos de la democracia: ciudadanía y participación*. México: CESEM.

Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean-Claude; Passeron, Jean-Claude (1996). *El oficio de Sociólogo*. México: Siglo XXI.

Bulungu, Sakhela (2004). "Reinvención de la democracia participativa en Sudáfrica". En De Souza Santos, Boaventura (coord.). *Democratizar la democracia*. Los caminos de la democracia participativa. México: Fondo de Cultura Económica.

Camou, Antonio (1995). "Gobernabilidad y Democracia". Cuaderno de divulgación de la cultura democrática. México: Instituto Federal Electoral.

Cohen Jean L, Arato Andrew (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cohen, Joshua (1998). *Democracia y Libertad*. En Elster, Jon. *La democracia deliberativa*. Reino Unido: Gedisa.

Cunill, Nuria (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas públicas. Propuesta de un marco analítico. En Ziccardi, Alicia (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Dahl, Robert. (1999): *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Argentina: Taurus.

De Souza Santos, Boaventura (coord.) (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Elster, Jon (1998). *La democracia deliberativa*. Reino Unido: Gedisa.

Font, Joan (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, Alicia (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Foucault, Michel. (1983) *El sujeto y el poder*. Estados Unidos: University Chicago Press.

_____ (2006). *Seguridad, territorio, población*. México: Fondo de Cultura Económica.

García Roca, Joaquín (2004). *Políticas y programas de participación social*. España: Editorial Síntesis.

_____ (1994). *Solidaridad y voluntariado*. España: Sal Terrae.

Giddens, Anthony (2002). *Sociología*. España: Alianza Editorial

Gledhill, John. 2004. *La ciudadanía y la geografía social de la neoliberalización profunda*. Estados Unidos: Universidad de Manchester.

Habermas Jürgen/Rawls, John (1998). *Debate sobre el liberalismo político*. España: Paidós.

Habermas, Jürgen (1989). *Teoría y acción comunicativa. Complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.

Held, David. (1987). *Modelos de democracia*. México: Alianza editorial.

Hovel, Carlos (2006). *Crisis del sujeto y filosofía política contemporánea*. Argentina.

León, Emma. *El magma constitutivo de la historicidad*.

Martinelli, José María (comp.) (2002). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: UAM Iztapalapa.

Melucci, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Colegio de México.

Mouffe, Chantal (1999) *El retorno de lo político*. España: Paidós.

Pasquino Gianfranco, Bartolini Stefano, et.al. (1993). *Manual de Ciencia Política*. España: Alianza Universidad.

Radl Philipp, Rita (1998). *La teoría del actuar comunicativo de Jürgen Habermas: un marco para el análisis de las condiciones socializadoras en las sociedades modernas*. Publicado en el portal www.infoamerica.org

Ramírez Andrade, Anayatzin (2008) *Política social y desarrollo comunitario en el estado de Michoacán. Un análisis de los Comités de Desarrollo Comunitario (CODECOS) 2003-2007*. Tesis de licenciatura. Facultad de Economía "Vasco de Quiroga". UMSNH: México.

Rodino, Ana María; Cabezudo, Alicia (2007). *La dimensión pedagógica de la democracia participativa. El presupuesto participativo como desafío pedagógico para la construcción de ciudadanía, derechos humanos y cultura de paz*. Estudios de caso en ciudades de América latina. Publicado en www.sociologia.ufsc.br

Rubin, Jeffrey (2003). *Descendiendo el régimen: cultura y política regional en México*. Estados Unidos: Universidad de Boston.

Salazar Ugarte, Pedro (2004). *¿Qué participación para cuál democracia?* En Ziccardi, Alicia (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Sánchez Flores Mónica Judith. (2006) *La filosofía del sujeto y la sociología de conocimiento en las teorías de Jürgen Habermas y Niklas Luhmann*. Revista electrónica Confines.

Touraine, Alain (1999). *¿Cómo salir del liberalismo?* España: Paidós

_____ (2004). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (1994). *¿Podremos vivir juntos?* México: Fondo de Cultura Económica.

Vidales G., Raúl César, Gonzáles B., Ma. Arcelia (2007). *Hacia un sistema de planeación del desarrollo en Michoacán. Reflexiones para su emergencia institucional y organizacional*. México: Fondo Editorial Morevallado.

Vieira, Liszt (1997). *Cidadania e globalização*. Brasil: Editora Record.

Whittingham M. M^a Victoria (2002) *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*. Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Zemelman, Hugo. *Sujetos y Subjetividad en la construcción metodológica*.

Ziccardi, Alicia (coord.) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Hemerografía

Guerrero Tapia, Alfredo (2006). *Representaciones sociales y movimientos sociales: ruptura y constitución de sujetos*. En *Movimientos Sociales*, Año 1, número 1. México.

Levinson, Bradley; Schugurensky, Daniel; González, Roberto (2007) *Educación para la ciudadanía democrática: un nuevo imperativo para las Américas*. En *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*.

Magendzo Kolstrein, Abraham (2007). *Formación de estudiantes deliberantes para una democracia deliberativa*. *Revista Electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*.

Marván Laborde, María (2002). *Nuevos retos del Sistema Político Mexicano. Funcionalidad de la Competitividad entre los Partidos Políticos*. México. En *Espiral*, Vol. 8, Número 24.

Parra, Marcela Alejandra (2005). *La construcción de los movimientos sociales como sujetos de estudio en América Latina*. En *Athenea Digital* Número 08, *Revista de pensamientos e investigación social*. España. Universidad Autónoma de Barcelona.

Retamozo, Martín (2006). *Esbozos para una epistemología de los sujetos y los movimientos sociales*. En *Cinta de Moebio* Número 26, *Revista electrónica de epistemología de Ciencias Sociales*.

Documentos del gobierno del estado de Michoacán

Plan Estatal de Desarrollo. Michoacán 2002-2008.

Primer Informe de Gobierno. Un año de gobierno, respuesta a la confianza.

Segundo Informe de Gobierno. Un gobierno responsable, un gobierno con la gente.

Tercer Informe de Gobierno. Un gobierno que trabaja, un gobierno diferente.

Cuarto Informe de Gobierno. Un gobierno con la gente, un gobierno diferente.

Quinto Informe de Gobierno.

Sexto Informe de Gobierno. Un gobierno con la gente, un gobierno diferente.

Centro Estatal para el Desarrollo Municipal. *Reglamento Interno Tipo del Comité de Planeación para el desarrollo municipal.*

Dirección de planeación. *Informe general del proceso de instalación y funcionamiento de los 113 coplademun's.* (Marzo de 2007 y Septiembre de 2007). Seplade.

_____ (2006) *Acciones y tiempos del Coplademun.* Seplade.

Dirección de planeación del desarrollo regional (2004). *Documento base sobre el proceso Suplader. Material para análisis y discusión.* Seplade.

_____ *Resultados globales de la evaluación a los Subcomités de planeación para el desarrollo regional* (2004). Seplade.

_____ Reglamento interno (tipo) del subcomité de planeación para el desarrollo regional del estado de Michoacán.

Secretaría de Desarrollo Social (2004). *Manual Básico del Facilitador Comunitario*.

_____ (2007). *Cuaderno de Trabajo del Encuentro Estatal de CODECOS*.

_____ (2007). *Nuestra palabra. Revista Comunitaria CODECOS*. Año 1, número 1. Michoacán.

_____ (2007). La Política Social del Gobierno del Estado de Michoacán para el impulso del desarrollo 2002-2008. Presentación en Power Point.

_____ (2004a) Convenio de colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo y los Ayuntamientos.

_____ (2004b) Programa estatal de fortalecimiento comunitario. Folleto.

_____ (2004c) Estrategia de desarrollo social. Documento de trabajo.

_____ (2004d) Expediente técnico del Programa de Fortalecimiento Comunitario.

_____ (2004e) Manual básico del facilitador comunitario.

Electrónicas

Portal del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo

Última consulta realizada en febrero de 2008.

<http://www.michoacan.gob.mx>

Portal de la Secretaría de Planeación y Desarrollo (SEPLADE) del Gobierno del Estado de Michoacán

Última consulta realizada en febrero de 2008.

<http://www.seplade.michoacan.gob.mx>

Federales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Ley de Planeación

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

Ley General de Salud.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

Ley General de Desarrollo Social .

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero del 2004.

Norma Oficial Mexicana Nom-026-Ssa2-1998, para la Vigilancia Epidemiológica, Prevención y Control de Las Infecciones Nosocomiales.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 2000.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001.

Ley General de Educación

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

Estatales:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. Los días jueves 7, domingo 10, jueves 14, domingo 17, jueves 21, domingo 24, jueves 28, de febrero; domingo 3, jueves 7, domingo 10 y jueves 14 de marzo de 1918.

Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008.

Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 10 de febrero de 2003.

Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 17 de Abril de 1989.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 16 de Marzo del 2007.

Ley de Desarrollo Cultural para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 26 de Septiembre de 2007.

Reglamento Interior del Instituto Michoacano de la Mujer.

Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 31 de enero del 2006.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 23 de agosto de 2007.

Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 13 de Abril del 2000.

Ley Estatal de Educación.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 7 septiembre de 1998.

Ley de Fomento y Desarrollo Económico del Estado de Michoacán de Ocampo.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 3 de diciembre de 1998.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 31 de diciembre de 2001.

Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 18 de enero de 2006.

Reglamento del consejo estatal de seguridad pública del estado de Michoacán de Ocampo.

Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 24 de agosto de 2007.

Ley de Salud del Estado de Michoacán.

Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 01 de septiembre de 1994.