

La participación ciudadana y sus retos en México.

**Un breve estudio del desarrollo de la cultura
y de las instituciones participativas y diagnóstico
de su problemática actual, con propuestas para
hacer funcionales las instancias de
participación democrática.**

Alberto J. Olvera

Diciembre de 2009

Entregable 2 del Contrato Simplificado 6800002163

Introducción.

El debate sobre la participación ciudadana en el ejercicio y el control del gobierno constituye un terreno complejo y políticamente confuso en el México contemporáneo. Todos los actores políticos y sociales aceptan y reclaman la necesidad de la participación, pero cada actor le otorga significaciones diferentes. La confusión se ha acentuado en tiempos recientes con la popularización de conceptos relacionados con la participación, como transparencia y rendición de cuentas. La matriz última de esta curiosa coincidencia discursiva¹ nos remite a la lucha ideológica que desde la década de los ochenta han venido librando los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy por hoy la hegemonía política e ideológica en América Latina²: el neoliberal y el democrático- participativo, teniendo siempre como trasfondo cultural, tanto en un caso como en otro, los remanentes, más o menos vivos y actuantes en cada país, del proyecto autoritario. Debe aclararse que la idea de proyectos remite a modelos típico- ideales, no a realidades concretas, las cuales son siempre hibridaciones complejas y con frecuencia contradictorias de principios y aspiraciones políticas.

De un lado, el proyecto neoliberal necesita de la participación, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la mejora administrativa y procesual de la política pública y como un instrumento que puede facilitar la terciarización de la política social, es decir, la ejecución de la misma por agentes privados. Esto puede conducir, ultimadamente, a la desresponsabilización del Estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales. El discurso neoliberal de la participación ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas públicas fomentadas por el Banco

¹ Evelina Dagnino ha denominado “confluencia perversa” a este proceso de confluencia discursiva bajo la cual se ocultan proyectos opuestos (Dagnino, 2006). Para un breve resumen de los orígenes recientes de los discursos participativos en la arena internacional, ver Olvera, 2006.

² Al respecto, ver Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006.

Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas³.

Desde el otro proyecto político, que denominaremos democrático-participativo, la participación es vista como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno. Esta vertiente de la participación resume numerosos experimentos sociales en varias partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática, ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la propia democracia participativa⁴.

En México la limitada experiencia nacional en esta materia ha conducido a que se confunda la noción de participación ciudadana con las formas de democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular⁵. Indudablemente las formas de la democracia directa abren un espacio político a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas ellas tienen un carácter excepcional, es decir, sólo pueden ser utilizadas en condiciones políticas muy específicas, de tal forma que rara vez pueden ser empleadas realmente. Más aun, no dejan de ser ambivalentes en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas. Equiparar la participación ciudadana con la democracia directa es un error conceptual que limita el horizonte político de la democracia.

Entenderemos aquí el concepto de participación como "...la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales⁶ (Isunza, 2006) que pueden o no estar

³ Ver Almeida, 2006 y Hevia, 2006.

⁴ Para una discusión teórica completa de esta forma de entender la democracia, ver Avritzer, 2002.

⁵ Las pocas leyes de participación ciudadana que existen en México, todas a nivel de entidades federativas o estados (Ciudad de México, Morelos, Jalisco, Coahuila), se refieren central o únicamente a los mecanismos de democracia directa.

⁶ El concepto de interfaz socioestatal alude a un espacio de encuentro entre actores sociales y estatales en un marco definido por instituciones (formales o informales), en el que se comparte un objeto o campo de acción

definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana” (Olvera, 2007: 26-27).

En México la discusión sobre la participación está atrasada respecto de los debates latinoamericanos más relevantes. En realidad atestiguamos el predominio de una confusión conceptual y política, de manera que los actores civiles y políticos hablan de participación en un sentido meramente figurativo, es decir, como una alusión a muy diferentes procesos en marcha. No encontramos en el horizonte simbólico de los actores una idea clara acerca del papel de la participación en la democratización de la vida pública.

La notable ausencia en México de tradiciones participativas en el sentido de culturas y prácticas que impulsan la profundización de la democracia necesita ser explicada históricamente. La peculiar configuración de las relaciones entre sociedad, mercado y Estado que produjo el régimen de la Revolución Mexicana está en el origen de la “particularidad mexicana” en este campo, pero también el carácter tardío y prolongado de la transición a la democracia explica la centralidad de la arena político-electoral en el imaginario y en las luchas sociales de toda una generación de activistas sociales y civiles.

Pero esto no implica que el discurso de la participación y la creación de leyes e instituciones diversas para materializarla no haya sido una parte de la política normal. Por el contrario, nuestro país tiene una abundancia de discursos, leyes e instituciones formalmente participativas. Pero esta presencia discursiva y legal contrasta con la escasez de prácticas efectivas y con la generalización de la simulación como cultura política en todo lo concerniente a la participación ciudadana.

Sin embargo, los espacios e instituciones de la participación existen, y muchos de ellos funcionan, de una manera u otra. Es importante preguntarse si es posible darles una función más compatible con la democratización de la vida

común, y en el que cada una de las partes lleva consigo sus propios intereses, ideas, y prácticas. Es por tanto un espacio de conflicto negociado, de intercambio y de acción.

pública en las condiciones actuales de desarrollo de la sociedad civil y en la coyuntura política vigente.

Una ventana de oportunidad se ha abierto con la recientísima iniciativa del Presidente Calderón para discutir una reforma política de fondo. Si bien el Presidente no se refirió a la participación como parte de sus preocupaciones, hay una posibilidad de incluir aspectos operativos, reglamentarios y micro-legales en las disposiciones e instituciones existentes de tal forma de mejorar el funcionamiento de los espacios participativos.

En este documento se analizará, en primer término, la historia de las instituciones participativas en México, rastreando los proyectos políticos que las sustentan, las leyes que las fundamentan y las prácticas a que dieron lugar. En segundo término, se analizarán las innovaciones más significativas que han surgido, tanto desde el campo estatal como del civil, en el período de transición. En tercer lugar, se hará un breve balance de las muchas interfaces socio-estatales en las que se producen hoy día relaciones de inspiración participativa en México, con algunos ejemplos recientemente estudiados a profundidad. Finalmente, se presentará una serie de propuestas para mejorar la operatividad de esas instancias y para profundizar su carácter potencialmente democrático.

Antecedentes históricos.

El régimen de la Revolución Mexicana (1929-2000) tenía como cimiento una especie de fusión entre la sociedad y el Estado por la vía del sistema corporativo de representación social y política (Olvera, 2003). Esta “fusión” denegaba la autonomía política de los actores sociales y cerraba los espacios de la política, al conducir ésta exclusivamente al interior del Estado. No había espacios públicos como terrenos naturales de acción civil. Los actores sociales emergentes aspiraban a tornarse públicos a través de la movilización y de la apelación a los medios de comunicación, casi completamente controlados por el Estado. Sistema corporativo, partido único y control de los medios fueron las bases fundamentales del régimen autoritario.

La política como oposición a y/o confrontación con este régimen fue practicada siempre por diversos movimientos y sujetos sociales en determinadas circunstancias y espacios históricos, siempre cortos en duración y poco significativos en términos políticos. La situación cambió después de 1968 porque los espacios de resistencia y confrontación se ampliaron notablemente en el contexto de una relativa liberalización del régimen. La sociedad civil entendida como un conjunto de actores y movimientos sociales y civiles independientes del Estado que luchan por derechos o por reivindicaciones específicas se materializó a lo largo de los años setenta y primera mitad de los ochenta del siglo pasado. Particularmente, la notable reacción autónoma de los habitantes de la ciudad de México ante el terrible sismo de 1985 trajo al foro público la recuperación de concepto de sociedad civil como espacio de acción independiente del Estado⁷.

Se trataba de una sociedad civil constituida por nuevas organizaciones de campesinos, del sindicalismo independiente, de agrupaciones empresariales medianas y pequeñas, en suma, por expresiones de clase que rompían con el patrón corporativo, así como por un movimiento estudiantil de proporciones nacionales que representaba la emergencia de una nueva cultura política que contenía tanto elementos de identidad radicales de izquierda (una autocomprensión revolucionaria) como democráticos (reivindicación de derechos). Del movimiento estudiantil habrían de desprenderse diversos grupos culturales que progresivamente desarrollarían agendas específicas como el feminismo, el ecologismo y la lucha por los derechos humanos. En la emergencia de estos movimientos influyeron decisivamente las corrientes progresistas de la iglesia católica, las cuales proporcionaron la base organizacional y financiera para el despliegue de estos movimientos socioculturales y para su vinculación con redes internacionales de organizaciones afines. Este es el contexto social es que debemos situar la genealogía de los grupos y redes que impulsan la participación ciudadana en la vida pública.

⁷ Esta noción habría de perdurar a todo lo largo de los años noventa, alimentada por la llegada a México de conceptos de sociedad civil basados en la teoría habermasiana (Olvera, 2003).

Desde el terreno del Estado, la genealogía del discurso participativo puede remontarse al gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), quien llevó al gobierno a un grupo de tecnócratas formados, como él mismo, en la CEPAL, creyentes en las bondades de la planificación del sector público e impulsores de una reforma administrativa gerencial de primera generación. El presidente De la Madrid hizo aprobar en 1983 una nueva Ley Federal de Planeación, que institucionalizó las “consultas populares” que había realizado como candidato presidencial y creó un “Sistema Nacional de Planeación Democrática”, el cual sirvió de paraguas a 18 foros, de los cuales se supone que resultó el Plan Nacional de Desarrollo⁸, metodología que por cierto hasta la fecha sigue en aplicación. Como parte del proceso de implementación del plan se crearon comités y consejos consultivos en la mayor parte de la administración pública federal con el fin de impulsar la “participación de la sociedad en la planeación del desarrollo”.

En un país autoritario, en el que la izquierda y la derecha partidarias apenas tenían una modesta representación política, donde las asociaciones civiles eran casi inexistentes (incluidas las empresariales, a las que poco se respetaba) y en el que los movimientos sociales más importantes estaban en abierta confrontación con el Estado, sólo podía impulsarse una participación institucionalizada simbólica y ficticia. En efecto, los comités y consejos que el Presidente De la Madrid ordenó que se constituyeran en los diversos órdenes de gobierno reflejaron fielmente la estructura corporativa que caracterizaba al viejo régimen, la que, en los casos que era imprescindible, incluía también a los empresarios y algunos colegios profesionales. De esta época proviene la tradición de la simulación de la participación en consejos. La crisis económica que vivía el país en esos tiempos, abierta por la macro-devaluación de 1982, era el peor momento posible para impulsar algún tipo de participación real en la vida pública. Terribles medidas de austeridad fueron impuestas: despidos en empresas públicas, caída de los salarios reales de los trabajadores, primera fase de la apertura de la economía al exterior, en fin, un ajuste neoliberal en su primera fase, que evidentemente era

⁸ Ver Story, 1986, pp. 245-250.

antipopular. Hacia mediados del sexenio de De la Madrid, la firma de “*Pactos de Concertación Económica*” (1985-88), a través de los cuales se imponían nuevas medidas de ajuste neoliberal, terminó por desacreditar la idea misma de la negociación intersectorial y de la participación ciudadana. Se trataba de pactos corporativos en donde las propias representaciones sindicales y empresariales eran forzadas a aceptar las decisiones de política económica del gobierno. Este modelo no resultó en una verdadera participación, ni siquiera en el sentido neoliberal.

Un giro en el enfoque gubernamental de la participación ciudadana se produjo en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-2004), quien enfrentó los graves problemas de legitimación con que había nacido su gobierno, producto de un gran fraude en las elecciones presidenciales de julio de 1988, con una doble estrategia: de un lado, una política de negociación con el Partido Acción Nacional, mediante el cual se pactó la puesta en práctica de una política económica neoliberal radical; de otro, un pacto con algunos grupos y movimientos populares, controlados básicamente por la izquierda maoísta (entre ellos buena parte del movimiento campesino independiente y de la dirigencia del movimiento urbano-popular, así como un sector de los intelectuales de izquierda). Este sector, en el que el presidente tenía amigos de la época universitaria, desarrolló e implementó un programa de política social innovador que recibió el nombre de SOLIDARIDAD. El *Programa Nacional de Solidaridad* se convirtió en un símbolo de identidad del gobierno de Carlos Salinas, pues era el concepto que unificaba un conjunto de políticas públicas que vinculaban al gobierno y a la sociedad.

El modelo de participación que impulsaba el Estado en este programa estaba basado en la unidad micro-local; cada proyecto, cada obra pública tenía un “Comité de Solidaridad” que se encargaba de labores de contraloría, ejercidas en forma directa por los beneficiarios. El Presidente Salinas utilizaba las redes creadas mediante esta política para tratar de crear una base social paralela a la del partido oficial, el PRI, que vivía ya su decadencia, y que en buena medida se oponía al proyecto neoliberal. Salinas trataba así de modernizar las bases sociales del régimen autoritario y sobrepasar los órdenes corporativos que, para todo fin

práctico, habían dejado de tener las capacidades de movilización y de control político reales de antaño. De esta época provienen otros conceptos más acotados de participación: *participación comunitaria*, entendida como aquella que los ciudadanos desarrollan en los micro-espacios en donde viven, sea la comunidad campesina, el barrio urbano o una asociación de afinidades culturales; y también *participación social*, que fue usada para referirse a la presencia de organizaciones sociales de algún tipo en espacios consultivos formales.

La extraña combinación de proyecto económico neoliberal y alianza con la izquierda maoísta en el terreno de la política social fracasó como proyecto político debido a varias razones, ante todo por la fragilidad organizativa, breve duración y falta de representatividad política de los *Comités de Solidaridad*. Lejos de representar un concepto de participación democrática, los Comités eran una creación desde arriba que, además de no resolver el problema de su propia legitimidad, no podían suplir a la eficiente maquinaria política del PRI tradicional.

Sin embargo, paradójicamente en esta misma coyuntura emerge un concepto de participación alternativo, que es impulsado por algunos grupos del movimiento ecologista, en un momento en el cual había un avance en la legislación sectorial y mucha experimentación en la implementación de programas, algunos de los cuales trataron de abrir espacios de participación directa de los campesinos en programas de rescate de áreas naturales protegidas, así como en el manejo de cuencas hidrológicas⁹. Se experimentó también con la autogestión campesina en la producción de café y en el sistema de abasto de alimentos a zonas rurales aisladas¹⁰. Estos interesantes experimentos estaban, sin embargo, subsumidos en un mar de negociaciones particularistas, impulsadas desde el Estado en el contexto de la masificación del *Programa Nacional de Solidaridad*. Esta sobredeterminación política y el mal manejo administrativo de los proyectos determinaron que la mayoría de ellos fracasara económicamente en pocos años.

Mientras tanto, la izquierda partidaria, coaligada en el PRD, desarrollaba una política contestataria que llevó el conflicto político al terreno de las luchas

⁹ Ver Alatorre y Boege, 1999; Blauert, Rosas, Anta y Graf, 2006.

¹⁰ Ver Celis Callejas, 2003; Snyder (ed.), 1999; Fox y Aranda, 1996.

post-electorales en todo el país. Grandes movilizaciones sociales, como las del estado de Tabasco, en el sur mexicano, quedaron atrapadas en el ciclo de confrontación entre el gobierno y el PRD. Las luchas sociales estaban subordinadas a las luchas electorales.

En tanto los partidos actuaban en un clima de abierta confrontación que se manifestó en decenas de conflictos postelectorales, varios de ellos violentos, los actores civiles cuyas dirigencias no se trasladaron a los partidos se preocuparon por crear una presión social a favor de la democracia desde afuera del sistema político. Estos actores tenían un perfil muy definido. Se trataba de las emergentes organizaciones no gubernamentales, de algunos grupos conservadores cuya matriz era un catolicismo tradicional y de grupos culturales urbanos, anclados en las universidades y en el sistema educativo en general, todos los cuales coincidían en la aspiración democrática. La terrible derrota que habían sufrido los sindicatos independientes y las organizaciones campesinas radicales a mediados de los ochenta, así como la rutinización del movimiento urbano popular, condujo a la pérdida de poder e influencia de los sectores popular-clasistas de la sociedad civil (Olvera, 2003). Las asociaciones empresariales se convirtieron en un campo de batalla entre los sectores priístas y panistas y las asociaciones profesionales mantuvieron su acostumbrado perfil discreto y privado. Así, la sociedad civil de los años noventa adquirió un perfil público marcadamente dominado por las ONG's, su sector más visible y organizado. Esto no quiere decir que no hubiese otros actores activos de la sociedad civil, sino que estaban debilitados u optaron por mantenerse en el ámbito privado.

Surgieron redes nacionales de ONG's como *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia* (1990), que constituía una especie de articulación gremial nacional de este tipo de asociaciones, agredidas desde el gobierno por un código fiscal que pretendía cobrarles impuestos a las donaciones que recibían, y el *Foro de Apoyo Mutuo* (1992), que trataba de impulsar ciertos niveles de profesionalización y de articulación temática en el sector. Redes sectoriales emergieron también, como la *Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos*, y los movimientos feminista y ecologista se desarrollaron con cierta

pluralidad organizativa y política. Por su parte, los movimientos conservadores tenían formas de articulación más ancladas en redes privadas y de afinidad cultural, pero que igualmente operaban en la escala nacional.

La formación de la *Alianza Cívica*, el gran movimiento social nacional prodemocrático, fue el resultado de la coalición de múltiples grupos locales en varias ciudades del país con las redes antes mencionadas. Su alianza se formalizó en marzo de 1994. Su objetivo único era monitorear las elecciones presidenciales de julio de 1994, que se consideraban potencialmente fundacionales de la democracia electoral.

La *Alianza Cívica* fue el movimiento ciudadano pro-democrático más amplio de la historia política mexicana hasta ese momento, pues abarcó todo el país y contó con grupos de apoyo provenientes de todas las ideologías políticas¹¹. Este movimiento amplió el concepto y la práctica de la *participación política* de los ciudadanos: era posible plantearse una lucha por la democracia desde fuera del sistema político.

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), último presidente del PRI, se inauguró como era costumbre con una crisis económica terrible, causada por la macro-devaluación de diciembre de 1994, la cual habría de crear problemas de legitimidad adicionales a los que, en su terreno, planteó el movimiento zapatista en Chiapas. Zedillo debió aceptar reformas importantes, entre otras, la electoral de 1996, que resolvería al fin el conflicto político con el PRD. En el terreno de las políticas públicas se impulsaron algunos experimentos interesantes. En el campo de la ecología hubo por primera vez una política sistemática de innovación democrática a través de la ampliación y generalización de los experimentos iniciados en el gobierno anterior en materia de autogestión de áreas naturales protegidas (Blauert *et. al.*, 2006). Por otra parte, en la política urbana, se prosiguieron los ensayos que se habían iniciado ya en gobiernos anteriores en materia de vivienda. Grupos de técnicos progresistas habían creado desde 1983 instituciones innovadoras en materia de política social de vivienda (FONHAPO), las cuales permitieron, sobre todo en la ciudad de México, canalizar la

¹¹ Para un análisis completo de la experiencia de Alianza Cívica, ver Olvera, 2003b

participación de las organizaciones de solicitantes de vivienda y del movimiento popular urbano. Además, en 1992 se aprobó una nueva Ley Federal de Educación, que determinaba la creación de Consejos Sociales de Participación en las escuelas públicas de educación básica en los niveles estatal, municipal y por escuela, los cuales hipotéticamente deberían de permitir el involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en los procesos educativos. Este modelo no tuvo ningún éxito hasta la fecha (Martínez, Bracho y Martínez, 2007).

La reforma electoral de 1996, que permitió la realización de elecciones verdaderamente competitivas a partir de 1997 a nivel federal, trajo consigo una nueva oleada de experimentación participativa. Para empezar, el nuevo diseño del *Instituto Federal Electoral (IFE)*, la llamada “ciudadanización”, permitió la gestión autónoma de la institución por parte de ciudadanos habilitados para tomar la dirección del aparato burocrático (Consejeros Ciudadanos), quienes a su vez deberían nombrar, en “cascada”, a los encargados de organizar las elecciones federales en los Estados (Consejos Locales), quienes a su vez deberían nombrar a los encargados de las mismas en los 300 distritos electorales del país. Como lo ha demostrado Isunza (2006), este diseño institucional permitió a algunos consejeros nacionales manejar el nombramiento de los consejeros locales a partir de las redes del movimiento prodemocrático que tanto había crecido en el país en los años 1993-1999. Ellos, a su vez, extendieron los nombramientos de los consejeros distritales a partir de sus propias redes, garantizando así una verdadera contraloría ciudadana sobre el proceso electoral de 2000, que se extendió al de 2003 y en menor medida al de 2006. De esta manera, el movimiento prodemocrático mexicano pudo efectivamente participar en la organización de las elecciones en el momento de la jornada electoral, no así en las fases previas y posteriores del mismo. Como sea, el carácter temporal de estos nombramientos no garantizaba que este avance pudiera consolidarse en el futuro. Con el polémico nombramiento de los nuevos consejeros electorales nacionales en 2003 (de muy bajo perfil y en un proceso que marginó al PRD de la selección de los mismos), la relación de confianza y de apoyo mutuo que había existido entre consejeros distritales, locales y nacionales se perdió y se debilitó el

poder ciudadano sobre la jornada electoral. Por lo demás, la fase previa de las elecciones, que es la campaña electoral, se salió del control del IFE desde el 2000, haciendo crisis en el 2006 al no respetar los partidos los controles a los gastos de campaña.

En suma, en el periodo del Presidente Zedillo hubo importantes innovaciones legales e institucionales que facilitaron el despliegue de algunas experiencias de participación ciudadana no controladas políticamente, sin que ello implicara una apertura democrático-participativa. Se trataba más bien de que los ciudadanos ayudaran a eficientar las políticas públicas en materia de desarrollo sustentable y en la educación.

Experiencias participativas sin proyecto participativo.

En 1997 se eligió por primera vez en muchos años al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. El líder del PRD, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, ganó la elección y se creó una confluencia de proyectos entre sectores progresistas del nuevo gobierno, particularmente representados por Clara Judisman, Secretaria de Desarrollo Social, y un sector de organizaciones civiles. Es así que desde 1998 se impulsan experimentos participativos. El “*Equipo Pueblo*”, junto con otras organizaciones civiles como el *Centro Antonio de Montesinos*, que habían empujado la idea de que las OSCs –entendidas limitativamente como ONG’s- debían de participar en el diseño de políticas públicas, pudieron desplegar proyectos de política social en combinación tanto con el gobierno central de la ciudad de México como con algunos gobiernos delegacionales¹². También hubo experimentos de planeación participativa en las delegaciones de la ciudad de México, política impulsada por un equipo de arquitectos y sociólogos urbanos que se había interesado desde tiempo atrás en la democratización de la ciudad de México.

¹² La Ciudad de México se divide en delegaciones, especie de municipios dentro de la ciudad. En el año 2000 los Jefes Delegacionales (alcaldes) fueron electos por primera vez.

Los experimentos en general tuvieron poco éxito, debido a una compleja combinación de factores: la burocracia que trabajaba en el gobierno de la ciudad de México era todavía la burocracia priísta tradicional, que por supuesto no era receptiva a este tipo de iniciativas; por otro lado, las propuestas de innovación chocaban con los intereses políticos corporativos de los grupos del movimiento urbano-popular vinculado al PRD, que consideraban que políticas universales o basadas en criterios diferentes al control político clientelar-corporativo podían dañar sus intereses y su capacidad de control sobre sus propias bases.

El “*Equipo Pueblo*” y el gobierno de la ciudad consiguieron financiamiento de *NOVIB* para impulsar un programa experimental de ampliación de proyectos microlocales de desarrollo, especialmente en la delegación Iztapalapa, donde el propio *Equipo* tenía mayor implantación, así como en la delegación Coyoacán, donde había grupos populares con trayectoria. Pero al mismo tiempo, buena parte de los líderes del movimiento popular urbano, que eran el soporte social del PRD en la ciudad de México, veían en el nuevo gobierno una oportunidad de utilizar las formas clientelares y particularistas del viejo régimen en provecho propio.

En realidad, no sólo se trataba de un choque de visiones e intereses, sino de la inexistencia de un proyecto verdaderamente alternativo de participación en los propios actores que la impulsaban. Si se revisa la literatura de la época, los intelectuales pensaban la participación, en primer lugar, como la construcción de lugares de encuentro entre gobierno y grupos organizados de los movimientos urbanos (Alvarez, 1997; Ziccardi, 1998), o bien como la formalización de consultas en instancias tipo consejo en la planificación urbana (Ziccardi, 2002), como en el caso de la creación de Planes de Desarrollo Urbano a nivel de las delegaciones. Si bien ambas formas de “participación” eran relevantes, no se estaban proponiendo modelos que rompieran con la lógica del particularismo y/o que ayudaran a crear nuevos espacios públicos alternativos y a impulsar el desarrollo de actores sociales que trascendieran la lógica clientelar. El único diseño alternativo que se puso en el centro de la nueva *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (1998) fue la elección de “Delegados Vecinales”, propuesta que venía del último gobierno priísta, y que consistía en la elección por

voto universal, en zonas cuyo diseño siguió criterios demográficos y no culturales, identitarios o vivenciales, de un delegado, cuyas funciones terminaron siendo además reducidas al nivel de la irrelevancia. El experimento con esta figura terminó siendo un fracaso, tanto en términos electorales (votó sólo el 6% del padrón), como en cuanto a su falta de reconocimiento por parte de la ciudadanía. La nueva ley se concentró en la legalización de los mecanismos de la democracia directa más importantes (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), pero a costa de ignorar otras formas alternativas de participación. La irrelevancia de la figura de los delegados vecinales se observó en el hecho de que el siguiente Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, decidió no convocar la nueva elección de delegados vecinales en 2002 sin que nadie se quejara del hecho.

Para evaluar los resultados de los otros experimentos, es conveniente empezar por analizar el modelo de intervención desarrollado por algunas ONG's desde fines de los años 80's, especialmente aquellas que habían impulsado procesos de micro-experimentación en los gobiernos locales y en proyectos de desarrollo local a lo largo del país. El ya mencionado "*Equipo Pueblo*" había trabajado desde la década de los años setenta con grupos progresistas de la iglesia católica en proyectos de desarrollo local en algunas partes del país, con cierto éxito en Zaragoza, Veracruz (Olvera y Quiñonez, 2001), y en la delegación Iztapalapa en la ciudad de México. En ambos casos el campo de acción se había diversificado, abarcando proyectos de educación popular, de mujeres, productivos, y de salud. El modelo de intervención se basaba en la creación de grupos promotores en cada campo, normalmente formados sobre la base de las afinidades con el movimiento cristiano progresista. Por la lógica de su propia acción, los grupos se vieron involucrados en la política local, y por tanto eran vistos en las comunidades como un partido, o por lo menos como un grupo político. La "participación popular" era así en realidad la movilización de grupos en torno a proyectos financiados desde el exterior de la comunidad con el apoyo de una ONG profesional y de una red semi-eclesiástica local. Este modelo no lograba involucrar a toda la comunidad y dependía de la intervención de agentes

externos. Al llegar al gobierno de la Ciudad de México, se pensó que desde el gobierno delegacional podría ampliarse este modelo de intervención. Elio Villaseñor, líder del *Equipo*, fue nombrado Delegado en Iztapalapa, y logró financiar la ampliación de su trabajo como ONG con fondos de NOVIB y del propio gobierno, pero pronto chocó con la densa red de intereses clientelares y corporativos de otros grupos del movimiento urbano-popular y con la cultura local de los propios ciudadanos objeto de la acción, quienes, carentes de experiencia de participación, vieron los programas como una mera fuente de recursos. A ello contribuyó el propio modelo de intervención, que diseminaba la acción en múltiples frentes y acentuaba el particularismo sectorial y local de la política pública (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2003).

Otra ONG relevante en este campo habría de ser el *Centro de Estudios Municipales "Heriberto Jara" (CESEM)*, que en la segunda mitad de los 90's se convertiría en un instrumento de la modernización de la administración pública municipal en gobiernos de izquierda. El CESEM trataba de asesorar al creciente número de municipios ganados por la izquierda, la cual carecía de experiencia de gobierno. En este centro trabajaron personas cuyo origen estaba en diversas ONG's de desarrollo y algunos planificadores urbanos empíricos. En vez de desarrollar un modelo alternativo de gestión municipal, el CESEM apoyó iniciativas diversas propuestas por los alcaldes de izquierda electos en municipios pequeños del país, desde el "Parlamento Municipal" de Ciudad Mendoza hasta la "Asamblea Popular" de Jalcomulco, ambos en el estado de Veracruz, así como otras iniciativas en municipios rurales en otros estados del país (Bolos, 2004). En ningún caso se pudieron sostener las experiencias innovadoras más allá de un período de gobierno (de tres años), lo cual demostraba la fragilidad de los experimentos y su dependencia de la voluntad política del alcalde en turno. Es por ello que la prohibición de la reelección de los alcaldes hace muy difícil darle continuidad a cualquier tipo de política pública municipal. Lamentablemente, el CESEM no generó un cuerpo de reflexión sobre su experiencia ni logró influir decisivamente en la agenda legislativa del PRD, con el cual era políticamente afín, si bien se mantenía institucional y políticamente independiente.

Por su parte, el PAN también hizo su propia experimentación “participativa” en algunos gobiernos municipales importantes que fue ganando desde mediados de los noventa. El PAN empezó por desarrollar una política de cercanía con la ciudadanía a través de los “*Martes Ciudadanos*”, un día en que el gobierno municipal en pleno ofrece audiencias públicas. Pronto se observó que ello era insuficiente. Era necesario crear otras instancias que permitieran ordenar de manera más sistemática los múltiples y diversos intereses de la ciudadanía.

El Prof. Alfonso Iracheta, que fue presidente del Colegio Mexiquense en los años noventa, se constituyó en uno de los principales educadores de una generación de tecnócratas panistas que trataban de poner orden en la gestión pública a nivel municipal. Iracheta era un admirador de la experiencia más exitosa de la tecnocracia brasileña, la de Curitiba (Paraná), y también de algunas de experiencias de planificación urbana europea. Iracheta logró involucrar a tecnócratas de los gobiernos locales panistas en giras a Curitiba y a Barcelona con el ánimo de entender mejor la planificación moderna de las ciudades. Como parte de este paradigma, Iracheta impulsó en los municipios de la periferia de la ciudad de México, particularmente en la zona industrial, la creación efectiva (ya prevista en la Ley Federal del Municipio Libre) de Consejos de Planeación Municipal, que atraieron la participación de organizaciones empresariales, profesionales y de vecinos. Por otra parte, propuso la creación de los llamados Institutos Municipales de Planeación, que emergieron bajo su influencia en algunas ciudades gobernadas por el PAN, particularmente en León, Ciudad Juárez y Tijuana, ciudades que gobernaba el PAN desde años atrás.

Es entonces que empieza a desarrollarse una idea de la planificación urbana como un proceso que implica momentos de cogestión con sectores de la sociedad civil. Sin embargo, la sociedad civil que promueve o que atiende ese tipo de proyectos es una sociedad civil sesgada en términos de clase, pues involucra ante todo a los sectores empresariales y a los colegios profesionales, con poca atención a los sectores populares de la población. Por lo que se sabe, estos institutos municipales no lograron eliminar por completo el particularismo de la negociación entre el gobierno y los intereses privados y ni evadir la necesidad de

atender en forma particular a los grupos activados en el movimiento urbano popular y a los diversos grupos de interés. Los institutos municipales de planeación constituyen una interesante innovación institucional, pero no necesariamente una innovación participativa (Quiñonez y Olvera, 2006).

El gobierno de transición.

Para el año 2000, cuando el presidente Fox ascendió al poder, la idea de participación ciudadana se había establecido de una manera más o menos firme en el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. Particularmente en el nivel local de gobierno existía este consenso en una parte del panismo norteño, en una parte del perredismo de la ciudad de México y en ciertas áreas de la administración federal; se hablaba de su necesidad y de su conveniencia para la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública, pero pocas veces en términos de construcción democrática. Durante el gobierno de Fox se despliega así cierta experimentación participativa, desarrollándose diversas formas de interfaces socioestatales, que han sido señaladas ya en amplitud en el estudio reciente de Isunza y Hevia (2006). Una de las modalidades que más se impulsa es la de la contraloría social, pero también se experimentan formas de participación en las decisiones y otras formas de comunicación entre estado y sociedad, que varían en calidad y sustancia. La investigación disponible apunta que los efectos de estas experiencias han sido mínimos en cuanto a la gobernabilidad y la legitimidad y casi nulos en términos de democratización de la vida pública.

En la primera fase de su gobierno, que va de fines del 2000 a mediados del 2003, el Presidente Fox facilitó el despliegue de iniciativas diversas, como la creación del *Instituto de la Mujer* y sus equivalentes en diversas partes del país, que sin embargo fueron rápidamente colonizados por sectores conservadores del movimiento feminista. Los institutos representaban una ganancia simbólica del movimiento feminista, el que, por su debilidad y fragmentación política, y por la oposición del PAN, no logró tomar control de dichas instituciones (Riquer, 2005). Este hecho condujo a que los institutos de la mujer desarrollaran políticas más

bien asistenciales, que sustituyeron a una verdadera agenda de derechos. Asimismo, como parte del reconocimiento oficial de los actores de la sociedad civil como *partners* de la construcción democrática, se aprobó a fines de 2003 una *Ley de Desarrollo Social* que permitió a algunas OSCs ser vigilantes de la aplicación de la política social. Se impulsó también la visibilización y la investigación sobre el sector civil desde el *Instituto Nacional de Desarrollo Social* y se aprobó a principios de 2004 la *Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, que debería ser un instrumento de visibilización y de mayor institucionalización de la participación de las OSC's en la política pública. Sin embargo, en materia de participación de las OSC's hubo poca eficacia, dispersión de esfuerzos, poca visibilidad, y dependencia de la voluntad política de ciertos funcionarios que perdieron sus cargos antes de que Fox concluyera su gobierno.

La innovación legal más relevante de este período de gobierno fue la aprobación en 2003 de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental* y la consiguiente creación del *Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI)*, modelado a semejanza del IFE. Sin embargo, el IFAI carece de la autonomía constitucional del IFE, ya que es solamente un órgano público desconcentrado, si bien en la práctica tiene una autonomía política efectiva. Aunque el campo de la transparencia y del acceso a la información ha ganado mucho con la aparición de la institución y el despliegue de diversas iniciativas civiles en este campo, la relación entre el IFAI y las redes civiles que trabajan en el campo es menos significativa que la que hubo en su momento entre el IFE y el movimiento prodemocrático (Ackerman, 2007).

En este mismo periodo es posible detectar la continuación de experimentos participativos de distinta índole en los espacios locales. Siguiendo tendencias inauguradas en el gobierno de Zedillo, se impulsaron, por ejemplo, iniciativas en el ámbito de la contraloría social y de la transparencia, con programas como *Transparencia Municipal*, que tuvo éxito en el estado de Sonora, donde varios gobiernos municipales, algunos gobernados por el PAN y otros por el PRD, se incorporaron a una práctica de la transparencia y cierta rendición de cuentas,

entendida como grupos de ciudadanos accediendo a una interlocución evaluativa con las instancias municipales de gobierno (Gobierno de Sonora, 2004). El papel de ciertos funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, promotores convencidos de la transparencia, resultó fundamental en este proceso. Esta iniciativa habría de traducirse después en el campo civil en el programa llamado CINTRA, que propone la construcción de indicadores de evaluación de la transparencia municipal, y que, impulsado por organizaciones como la Alianza Cívica e Incide Social y otras, también propició algún tipo de participación de OSC's en una relación evaluativa con gobiernos locales. Las experiencias impulsadas desde la Secretaría de la Función Pública y desde las organizaciones civiles en el área de la transparencia resultan interesantes, constructivas e incluso se articulan con experiencias más directamente participativas en otros campos de la vida pública, especialmente en algunos municipios de Sonora, como Hermosillo, durante el trienio 2000-2003 (Olvera, 2007) .

Al mismo tiempo, hay múltiples experimentos en varias partes del país, que, siguiendo la trayectoria abierta por el sector moderno de la tecnocracia panista, experimentan incluso con programas parecidos al presupuesto participativo, como el caso de San Pedro Garza García y otros municipios en la zona metropolitana de Monterrey, que llevan a cabo entre fines de los 90's y principios del 2000 (Ramírez Rodríguez, 2006). Lamentablemente, estos experimentos no tienen mucha trascendencia nacional, pero demuestran una voluntad innovadora de por lo menos una parte de la tecnocracia administrativa panista. Programas similares también se ponen en práctica en Mexicali y en Tijuana, ciudades gobernadas por largo tiempo por el PAN, y en Ciudad Juárez (Maríñez, 2006). En todos estos casos hay combinaciones de programas parecidos al presupuesto participativo al lado de consultas públicas y martes ciudadanos. En otras palabras, hay un intento de construir una serie de espacios públicos como interfaces entre el gobierno local y la sociedad. El caso de León es también indicativo de esta clase de experimentación, donde no solamente hay un Instituto de Planeación del Desarrollo Municipal, de larga data y alto profesionalismo, sino también experimentos diversos con programas sociales.

La izquierda experimenta también el paradigma sudamericano del presupuesto participativo. En la delegación Tlalpan del Distrito Federal, en el gobierno electo entre 2000 y 2003, se intenta abrir un proceso de presupuestación participativa, que no aterriza, se queda en las fases preparatorias de capacitación y de apertura de algunas asambleas y debates públicos, sin que logre consolidarse (Díaz, 2003).

Otros modelos de experimentación practicados por la izquierda vienen de años atrás, como se ha mencionado antes, por ejemplo, el Parlamento Ciudadano de Ciudad Mendoza, puesto en práctica entre 1994 y 1997; experimentos como la asamblea popular y las decisiones públicas en Cuquío, Jalisco, entre 1998 y 2004 (Bolos, 2004). En ambos casos los experimentos fueron puestos en práctica mediante una alianza entre los gobernantes locales y asesores externos profesionales. En Cuquío, la asociación civil llamada “ACCEDE”, especializada en asesoría en materia de gobierno local a municipios del Occidente de México, jugó un papel central, mientras que, en el caso de Ciudad Mendoza, al igual que en otros municipios del país y en el caso de Tlalpan, es el *Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara”* el que impulsa las experiencias. Estas OSC’s de asesoría son facilitadoras de un proceso de innovación en la práctica gubernamental.

En el caso de Cuquío, muy estudiado, se alían un movimiento social local, la iglesia progresista y el PRD local, y por tanto se logra una conjunción entre sociedad, partido y gobierno que es extraña de ver en el resto del país (Bolos, 2004). En el caso de Ciudad Mendoza, al igual que en Jalcomulco, en Veracruz, pequeños municipios, es más bien la voluntad política de los alcaldes en turno y no tanto la expresión de un movimiento social lo que facilita la experimentación. Precisamente porque no hay un movimiento social detrás, la experimentación dura solo mientras el PRD controla el gobierno municipal. Tanto en Jalcomulco como en Ciudad Mendoza, el PRD perdió las elecciones en el siguiente ejercicio, demostrando así que los experimentos innovadores no necesariamente le dieron legitimidad a ese gobierno o no lograron suplir el peso de sus errores. En Cuquío, el gobierno municipal fue controlado por el PRD en tres períodos sucesivos,

demostrándose que la articulación movimiento social-partido de izquierda logró mantener una legitimidad notable y una relativa eficacia gubernamental.

Gobiernos locales tanto del PRD como del PAN han puesto en práctica experimentos participativos, pero hay diferencias notables en su espíritu, aunque no necesariamente en su ejercicio. En campo del PAN, la participación, aparte de ser políticamente selectiva, es decir, que se dirige a los sectores de élite de la sociedad civil local, apunta básicamente a la eficacia y a la eficiencia gubernamentales y no a la democratización del ejercicio del poder público; se busca la construcción de *inputs* societales adecuados para la mejor definición de la política pública y en su caso el control *post-facto* del ejercicio de gobierno. Se trata de una lectura tecnocrática de la participación muy afín al discurso del Banco Mundial.

En el caso de la izquierda, en sus experimentos hay un intento de democratización de la vida pública, hay un esfuerzo de apertura del gobierno no sólo en la búsqueda de la eficacia y de la conexión gobierno-ciudadanía para la mejor gobernabilidad, sino un proyecto de participación ciudadana al ejercicio mismo del gobierno. No obstante, los resultados pueden no ser tan diferentes en un lugar y en otro, puesto que en todos los casos los promotores se toparon con la realidad de que los ciudadanos están poco organizados y que los propios funcionarios municipales carecen de la tradición y de las herramientas de canalización de esta participación ciudadana de una manera constructiva.

Estamos hablando de una voluntad política de las autoridades que no necesariamente tiene continuidad, como lo demuestra el hecho de que el propio PAN, en San Pedro Garza García, Nuevo León, echó abajo los experimentos participativos de un gobierno a otro, mientras el PRD destruyó los suyos en Tlalpan. El PAN en Hermosillo tampoco dio continuidad a sus experimentos participativos más allá de dos trienios y podemos decir que en donde quiera que en estos años del nuevo siglo se han puesto en práctica experimentos participativos, en general ha habido muy poca continuidad porque el gobierno local presenta dificultades estructurales para la continuidad de una política participativa.

En efecto, como ya ha sido señalado reiteradamente, el corto ciclo de los gobiernos municipales, de sólo 3 años, junto a la prohibición constitucional de la reelección de los alcaldes, crea la urgente necesidad para los gobiernos municipales de mostrar algún tipo de eficacia a corto plazo, pues el alcalde no podría continuar su carrera política de otra manera. Además, el carácter eventual de los empleos de gerencia en el gobierno municipal conduce a crear una mentalidad a corto plazo y a facilitar la búsqueda de rentas del Estado por parte de los funcionarios, así como a una actitud oportunista e igualmente corto-plazista de parte de los ciudadanos. Pensar en plazos largos y en ciclos de maduración bajo esas condiciones es sumamente difícil.

La perspectiva de la rendición de cuentas.

En el periodo de transición, una parte de la polémica participativa se trasladó al campo de la rendición de cuentas. Este hecho se debe en buena medida a las innovaciones institucionales de este periodo, especialmente a la creación del IFAI y a la relación que se estableció entre el ejercicio de la transparencia como medio y la rendición de cuentas como fin, eje de la peculiar forma de modernizar el Estado que impulsó el primer gobierno de la transición.

La rendición de cuentas es un concepto cuya esencia radica en el constante esfuerzo de los ciudadanos por controlar el poder: "...el concepto de la rendición de cuentas (accountability)... expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder".¹³

La democracia como régimen se caracteriza no sólo por las garantías legales e institucionales que se otorgan a los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, sino porque su arquitectura legal e institucional incluye la obligatoriedad de que los actores gubernamentales expliquen y justifiquen sus acciones a los ciudadanos (*answerability*); sean asimismo capaces de recibir sus opiniones en mecanismos de interacción (*receptiveness*), así como la posibilidad

¹³ Schedler, 2004, pp. 4.

de que quienes infrinjan las leyes sean sancionados (*enforcement*)¹⁴. Se trata entonces de un concepto que define un modelo de relación entre ciudadanos y Estado¹⁵ en el que hay un doble proceso, primero de responsabilización de los actores estatales, y segundo, de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En México carecemos de la cultura del voto como acto de evaluación de políticos en lo individual por la prohibición de la reelección, que ha traído consigo el negativo efecto de que se piense en el acto de elegir sólo como autorización. Esa es una democracia a la mitad. La otra parte es la rendición de cuentas, entendida en la teoría democrática no en el sentido débil que le asignamos culturalmente los mexicanos (un acto voluntario de orden informativo), sino en un sentido fuerte: la evaluación ciudadana que tiene el potencial de sancionar a los políticos.

En las democracias contemporáneas la rendición de cuentas tiene varias dimensiones o tipos¹⁶. La *horizontal* alude a los mecanismos de control internos al sistema estatal (equilibrio de poderes, órganos de control), cuya estructura y funcionamiento determina en buena medida la cultura de los funcionarios públicos¹⁷; la *vertical* alude a las formas en que los gobernantes responden a los ciudadanos a través del mecanismo de última instancia de las elecciones, y por tanto se refiere a una evaluación *post-factum* aplicable a funcionarios electos¹⁸; la *social* se refiere a los múltiples tipos de presión e influencia que los ciudadanos, organizados o no, ejercen para obligar a los funcionarios públicos, electos o no, a apegarse a la ley, a cumplir sus obligaciones y a ser eficientes en su desempeño (movilizaciones, campañas, encuentros, escándalos mediáticos)¹⁹; recientemente se ha añadido una forma más, la *transversal o diagonal*, que alude a instituciones

¹⁴ Ver Schedler, op. cit.; Ackerman, op. cit.

¹⁵ Para una explicación de este proceso a través del concepto de interfaz y su aplicación práctica, ver Isunza, Ernesto, op. cit.

¹⁶ Las metáforas espaciales aquí presentadas fueron originalmente propuestas por O'Donnell, Guillermo, 1998.

¹⁷ Una excelente y breve explicación de todo el proceso en O'Donnell, Guillermo, 2002.

¹⁸ Ver Isunza, op. cit. para una explicación gráfica y modélica.

¹⁹ Un tratamiento extenso y profundo de esta forma de rendición de cuentas en Smulovitz y Peruzzotti (eds.), op. cit.

en las que ciertos ciudadanos son designados como funcionarios con capacidad de decisión en campos sustantivos para la defensa de derechos de ciudadanía (IFE, IFAI, etc.)²⁰.

Este breve mapa de la rendición de cuentas indica que es un error limitar el campo de aplicación del concepto a su dimensión *horizontal*, es decir, intra-estatal. Si bien esta dimensión es decisiva, pues es a través de procedimientos administrativos que los funcionarios no electos pueden ser sancionados (extrañamientos, multas, despidos, procesos penales), y a través de procedimientos políticos que los funcionarios electos pueden ser castigados (juicio político), lo cierto es que sin las otras dimensiones, la intra-estatal no se activa. Por ejemplo, hace 25 años que hay legislación anti-corrupción en México, y se cuenta con una larga lista de programas anti-corrupción, que no han funcionado debido a que no ha habido condiciones políticas para aplicar las reglas y procedimientos, pues ha dependido de la voluntad de los presidentes o gobernadores si la ley se aplica o no.

Es por ello que los autores antes mencionados insisten en que los diversos tipos de rendición de cuentas se complementan uno a otro. La horizontal no se despliega si no hay un estado de derecho operativo, para lo cual es necesario que haya actores de la sociedad civil que exijan la aplicación de la ley y vigilen su cumplimiento; la vertical exige que haya elecciones limpias y legales; la social requiere que haya espacios públicos donde se debatan los problemas, una sociedad civil activa y medios de comunicación críticos, todo lo cual necesita ser protegido por el estado de derecho, de forma que la acción social active los mecanismos horizontales; la transversal exige que la horizontal funcione y que la autonomía de las instituciones garantes de derechos sea efectiva y apoyada por la sociedad civil²¹.

Grandes vacíos legales e institucionales caracterizan la rendición de cuentas horizontal en México; la división de poderes tiene en la debilidad profesional del poder legislativo su limitante principal; por otra parte, hay

²⁰ Ver Isunza, Ernesto, op. cit.

²¹ Ver O'Donnell, 2002, op. cit. y Olvera, (en prensa)

gigantescas fallas de diseño y de ejercicio en el control fiscal y laboral al interior del gobierno. La transición democrática ha permitido realizar algunas reformas importantes en este campo, pero sin duda tiene que avanzarse más en una agenda integral de reforma del estado para dar una solución estructural a los problemas existentes²².

La rendición de cuentas social se construye a través de un complejo entramado de actores y movimientos sociales que desde el ámbito de la sociedad civil²³ y a través del espacio público²⁴, intervienen en la vida política defendiendo intereses, valores, normas y proyectos políticos diversos y plurales. Para Peruzzotti y Smulovitz, “..la *accountability social* es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como de acciones mediáticas”²⁵. Se trata de un “control” indirecto de los actores e instituciones políticas, basado en la vigilancia, el estudio, la protesta, el escándalo, la denuncia. Los actores son movimientos sociales y asociaciones diversas (desde ONG’s hasta grupos empresariales), que usan la “voz” y la acción simbólica (protestas, manifestaciones, desplegados, campañas, cartas) para imponer “costos reputacionales” a los políticos que se corrompen o que abusan de su poder. Pero dado que estas prácticas carecen del poder de sancionar legalmente, su mayor impacto, aparte de crear conciencia pública, consiste en la posibilidad de activar mecanismos institucionales que sí conduzcan a la sanción, es decir, estén en el ámbito de la rendición de cuentas horizontal. Por ejemplo, una denuncia ciudadana de abuso policíaco puede abrir una investigación de una comisión de derechos humanos que termine recomendando una sanción.

Constituyen otra forma de rendición de cuentas social, en este caso institucionalizada, los numerosos mecanismos de “participación ciudadana” que en todos los campos de las políticas públicas y virtualmente en todas las instituciones estatales se han creado en los últimos años y que son el objeto de nuestra

²² Para un tratamiento completo de estos problemas, ver Olvera, 2009.

²³ Ver Olvera, (ed.), 1999a.

²⁴ Ver Olvera, 1999b, y Avritzer, 2002, op. cit.

²⁵ Smulovitz y Peruzzotti, op. cit, pp. 32

atención. Isunza y Hevia (en prensa) ofrecen un análisis empírico muy amplio de esta realidad, utilizando una tipología de 6 formas principales de interfaz socio-estatal (formatos de encuentro entre actores sociales y estatales)²⁶, que les permite analizar, con base en las reglas de operación de programas de política pública federal, y en la información proporcionada en los portales de las diferentes dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, las distintas formas institucionalizadas de la relación sociedad-estado.

Resumen analítico interfaces socioestatales

	Tipo 1 Interfaz de contribu- ción SC→E	Tipo 2 Interfaz de transparen- cia SC←E	Tipo 3 Interfaz comunicati- va SC↔E	Tipo 4 Interfaz mandataria SC⇒E	Tipo 5 Interfaz de transferen- cia SC⇐E	Tipo 6 Interfaz cogestiva SC⇔E
Caso paradigmáti- Co	Sistema de quejas	IFAI	Consejos consultivos	Consejos ciudadanos de control y vigilancia (contraloría social)	Oportunida- des	IFE

Fuente: Isunza y Hevia, en prensa

El estudio demuestra que la mayor parte de las instancias y formas institucionalizadas de participación en el plano federal se abocan al intercambio de información: las “interfaces de contribución”, es decir, experiencias en las cuales la sociedad informa al estado, sobre todo a través de buzones de quejas; de “transparencia”, en las que el estado le informa a la sociedad, ante todo vía portales de internet. Y los múltiples consejos consultivos de diversa índole son

²⁶ “La interfaz es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales... es un espacio de conflicto... con relaciones asimétricas... donde los sujetos portan ciertas estrategias de conocimiento, normas y valores”. Isunza, op. cit, pp. 282.

básicamente “comunicativos”, pues no pretenden asumir capacidades decisorias. Lamentablemente, hay pocas experiencias relevantes en campos definidos por el poder de decisión, los cuales son de mayor trascendencia para la democratización de la vida pública. Las estadísticas a 2005, año de ese estudio, eran las siguientes:

Resumen de ISE identificadas en reglas de operación y sitios Internet de la APF

Tipo	Totalde interfaces	Sitios de Internet	Reglas de operación
1: Interfaz de contribución	219 (39.1%)	80 (37.6%)	139 (40.1%)
2:Interfaz de transparencia	119 (21.3%)	24 (11.3%)	95 (27.4%)
3:Interfaz de comunicación	90 (16.1%)	70 (32.9%)	20 (5.8%)
4: Interfaz mandataria	39 (7.0%)	12 (5.6%)	27 (7.8%)
5:Interfaz de transferencia	36 (6.4%)	4 (1.9%)	32 (9.2%)
6: Interfaz cogestiva	57 (11.2%)	23 (10.8%)	34 (9.8%)
TOTAL	560	213	347

Fuente: Isunza y Hevia, en prensa²⁷

Las muchas instancias de contacto ciudadanos-gobierno son en su mayoría comunicacionales (tipos 1, 2 y 3), y los pocos casos de tipo 4, 5 y 6, donde el poder de decisión es compartido o cedido, son en su mayoría poco relevantes en la dimensión nacional.

²⁷ Elaboración de los autores del cuadro a partir de información de 212 sitios de internet revisados en el mes de mayo de 2005 y 130 reglas de operación de programas federales vigentes en el año fiscal 2005

Sorprende la cantidad y variedad de interfaces socio-estatales que se han creado en las entidades de la república, pues los autores identifican 201 instancias. Destaca la cantidad de órganos colegiados con representación ciudadana, tanto consultivos como cogestivos, que están señalados en los portales de internet y en las reglas de operación de los programas del sector público estatal. No obstante, los pocos estudios empíricos disponibles señalan el moderado efecto que este tipo de espacios han tenido en términos democráticos y más bien se observa, al igual que a nivel federal, un cumplimiento meramente formal de la existencia de estas instancias.

Destaca también que en 24 de los 31 estados existen mecanismos de democracia directa, que, sin embargo, han sido virtualmente desechados en la práctica por la dificultad de su implementación, o usados escasas veces en condiciones precarias. La legislación de la democracia directa, que ya existe en la mayor parte del país a nivel estatal, no garantiza de ninguna manera la funcionalidad de este tipo de prácticas democráticas.

Hevia e Isunza localizaron por lo menos 123 interfaces socio-estatales en las leyes y reglamentos municipales de México. Muchas de estas instancias son formalmente democráticas, como los consejos sociales de la educación, los consejos de desarrollo sustentable y otros consejos y comités locales, sin embargo, la abundancia de instancias va aparejada en la práctica con la escasez de prácticas reales de participación ciudadana²⁸.

La falta de autenticidad de la gran mayoría de los espacios de participación ciudadana en México ha convertido al concepto mismo de participación en una palabra vacía. Recuperar las instancias de participación como espacios reales de intercambio democrático entre Estado y ciudadanos es una labor fundamental en la democratización de la vida pública.

²⁸ Ver Quiñonez y Olvera (en prensa); Quiñonez, (en prensa); Martínez, Bracho y Martínez (en prensa).

Una mirada desde un estudio microsociológico de los espacios de participación ciudadana institucionalizada.

Recientemente Hevia y colaboradores (Hevia et. al., 2009) han realizado un excepcional estudio sobre las instancias institucionales de participación que crean las reglas de operación de las políticas públicas y los reglamentos internos de la administración pública federal²⁹ a enero de 2008. De un total de 409 instancias existentes, 146 se abocan a la consulta; 73 se dedican formalmente a operar programas vía consejos y comisiones técnicas; 62 se dedican mayormente al control de ejecución de programas, es decir, a evaluación y vigilancia; 54 a dictaminar proyectos; 35 se especializan en la planeación; 29 son instancias de cogestión. Pero de este total, sólo 162 instancias contemplan la participación de actores no estatales; las demás son intraestatales, es decir, sólo consideran la participación de funcionarios de diversas dependencias.

De estas 162 instancias, 129 son “socioestatales”, es decir, realmente contemplan de manera explícita la participación de representantes de la sociedad. 49 de ellas han sido creadas por reglas de operación; 46 por leyes federales; 29 se fundan en reglamentos secundarios; 15 no tienen fundamento legal especificado. De ellas 79 se denominan “consejos”, hay 50 “comités”, y 14 “comisiones”.

Para un país del tamaño del nuestro, estos números son demasiado reducidos. Sorprende ver que sólo 46 instancias han sido creadas por leyes federales, lo cual nos habla de una legislación muy poco proclive a fomentar la participación ciudadana. Sólo 49 instancias han sido creadas por reglas de operación de programas públicos, a pesar de que hay 131 programas federales de subsidios y más del triple de otro tipo de programas.

Por dependencia federal, estas instancias se localizan en: SEDESOL, 19; SAGARPA, 18; SEGOB, 13; SE, 12; SEP, 10; CNA, 9; SEMARNAT, 8; CONACULTA, 7; SRA, 6; STPS, 6; SSA, 5. Sus funciones se distribuyen así:

²⁹ Los autores usan el concepto de “instituciones públicas de deliberación” (IPD) para referirse a estas interfaces. Sin embargo, como ellos mismos señalan, sólo excepcionalmente estas instancias sirven al propósito de deliberar. La elección conceptual parece demasiado normativa y poco descriptiva.

Consulta 95; operación de programas 18; evaluación y vigilancia 17; dictaminación de proyectos 14; cogestión 9; planeación 7; sin funciones definidas 2.

Como puede observarse, la inmensa mayoría de las instancias son meramente consultivas. La operación y evaluación de programas se reduce a 35 casos, y sólo 9 contemplan la “cogestión” y 7 la planeación.

Las instancias de participación ciudadana deben funcionar de manera transparente y ser públicas, pues de otra manera la ciudadanía no tendría manera de saber que están haciendo quienes supuestamente los representan. Al respecto, los autores del estudio señalan que: “De las 162 [instancias antes mencionadas] un total de 77 (47.53%) no registran ningún tipo de información dentro de los portales gubernamentales y 85 (52.47%) sí lo hacen... Sólo 60 describen en Internet sus funciones, más allá de colgar el marco normativo que les da sustento legal... sólo 47 instancias informan el nombre y cargo de los participantes en ellas, y sólo 23 entrega las dos informaciones... sólo en 35 casos encontramos algún tipo de contacto o información disponible para que los ciudadanos puedan comunicarse directamente con los *representantes* que participan en estas instancias ...y sólo 37 hacen públicas sus actividades y los resultados de éstas (resoluciones, actas, informes, etc.)” (Hevia et. al., 2009, pp. 72).

Por tanto, el mundo de la participación institucionalizada en el gobierno federal es mayormente opaco y hay una imposibilidad material de que los ciudadanos interesados en el funcionamiento de las instancias participativas puedan contactar a sus supuestos representantes. Para colmo, el estudio encontró que “sólo el 38.0% de las instancias seleccionan por medio de convocatoria pública a los participantes, siendo las dependencias (62%) quienes, por medio de invitación o directamente por designación, deciden quiénes participarán de estas instancias” (Hevia et. al., pp. 81).

Esta alarmante situación debe contrastarse con el número de OSCs registradas en el CLUNI, que eran 8, 327 a la fecha del cierre del estudio. Si por un momento asumiéramos que un porcentaje razonable de instancias reales de participación para las OSCs fuera de 1 para cada 10 de ellas, debería haber más de 800 espacios participativos significativos. Pero no sólo hay un número ínfimo

de ellos, sino que la mayoría son meramente consultivos, y, peor aún, han sido constituidos casi siempre por los propios funcionarios encargados del área³⁰.

Todo lo anterior indica que en México no hay un proyecto neoliberal de participación, mucho menos uno democrático. El gobierno federal, pero también los estatales y municipales, han estado históricamente desinteresados en esta clase de política, lo cual habla de su auto-referencialidad, mientras que la sociedad civil ha carecido de fuerza política para exigir una ampliación y, ante todo, una efectivización de los espacios participativos formales. Y ahí donde ha habido apertura, se presentan con frecuencia problemas de falta de rendición de cuentas de los propios representantes civiles a sus bases.

Un estudio a mayor profundidad destacaría muchos otros problemas de las instancias participativas que en una investigación tan amplia y a tan corto plazo no pudieron ser detectados claramente: la falta de capacitación tanto de los representantes del Estado como de la sociedad civil; la falta de recursos materiales y financieros para operar; la ausencia de una cultura de la cooperación y de trato igualitario de parte de los funcionarios; la precariedad jurídica e institucional; la carencia de medios para publicitar las acciones y para comunicarse con los interesados, y un largo etcétera³¹.

Debe destacarse que el desarrollo de una cultura de la participación, la creación de instancias efectivas para ello, y del adecuado diseño legal e institucional correspondiente, no son tareas que puedan llevarse a cabo por medio de medidas de orden administrativo. Hay una dimensión macro-política que debe ser atendida, llámesele Reforma del Estado o de cualquier otra manera, ya que sin ella las causas estructurales del vacío participativo no podrán ser remontadas.

En la sección final de este trabajo presentaremos, por tanto, propuestas en dos órdenes: las de carácter macro-político y las de tipo micro-social, que pueden

³⁰ En esta misma dirección... “los datos de esta investigación confirman la poca capacidad que tienen estas instancias –y sus consejeros no gubernamentales- para llamar a reuniones, la ausencia de voto en las instancias estatales-sociales, las pocas capacidades para designar a su presidente y la falta de recursos financieros. Esto, sumado a la falta de capacitación de los consejeros resulta en conjunto, en instancias con autonomía limitada” (Hevia et. al., pp. 88).

³¹ Para una discusión preliminar de estos problemas, ver Olvera, en prensa, introducción.

atender necesidades operativas claramente detectadas y que, combinadas con las anteriores, pueden resultar en la creación de un círculo virtuoso de cambio.

Propuestas de política para impulsar una cultura y una institucionalidad participativas.

En primer término es preciso atender los vacíos legales y políticos de la democracia mexicana³²: los mecanismos de rendición de cuentas horizontal no funcionan adecuadamente debido a su mal diseño institucional y a la permisividad que se ha otorgado a sí misma la propia clase política; los mecanismos de rendición de cuentas vertical, es decir, los electorales, tampoco funcionan debido a la prohibición de la reelección y a los defectos del sistema electoral mismo; no hay mecanismos de participación ciudadana relevante en los asuntos públicos. Nuestra democracia, en suma, requiere una reforma radical.

Como puede concluirse de la discusión anterior, una de las reformas principales del Estado para garantizar la rendición de cuentas horizontal debe ser el otorgamiento de autonomía política efectiva a las contralorías y a los órganos de fiscalización y la creación, dentro de estas instancias, de espacios de participación ciudadana. Junto con ello debe desarrollarse un auténtico y bien pensado programa de servicio civil de carrera que fomente la especialización profesional y proteja a los funcionarios de estas instituciones de las presiones de los políticos electos, sin menoscabo de mantener vigilado el desempeño de los propios funcionarios por vías reglamentarias y públicas.

Una segunda reforma necesaria a los fines de la rendición de cuentas horizontal se refiere a la creación de un poder legislativo profesional. La no reelección en este terreno es particularmente dañina pues bloquea, primero, la responsabilización de los legisladores frente a los ciudadanos vía la rendición de cuentas vertical, y segundo, impide la especialización que requiere el control presupuestario y la supervisión fiscal. El modelo de reelección debe ser muy bien pensado para impedir la consolidación de castas indeseables y cacicazgos

³² Estas propuestas se basan en Olvera, 2009, conclusiones.

eternos. Hay experiencias internacionales de limitación de reelecciones y de control de las ventajas de los diputados electos en nuevas campañas. Junto con la reelección debe venir un proceso de modernización administrativa interna que haga funcionar correctamente las comisiones legislativas, evitando el absurdo incremento de su número y especializando realmente su trabajo con la ayuda de servidores públicos de carrera contratados en base al mérito y al desempeño.

Sobre esta base firme puede pensarse que los órganos superiores de control dependientes del poder legislativo funcionen de una manera igualmente profesional, y que además, si son dotados de capacidades efectivas de sanción, pueden tornarse en verdaderos instrumentos de control horizontal del estado. Un esquema similar es necesario para las fiscalías de servidores públicos, hoy dependientes de las procuradurías, que deben autonomizarse políticamente, especializarse profesionalmente y trabajar de cerca con la sociedad civil.

La institución municipal requiere una revisión profunda que no se limite a la ya muchas veces propuesta reelección de los presidentes municipales o a la ampliación de su mandato para evitar el pernicioso ciclo de continua renovación de cuadros de mando que, como se ha estudiado, constituye un incentivo a la corrupción y los condena a un permanente proceso de aprendizaje.

Si bien la reelección es necesaria, junto con la creación de un servicio civil de carrera en la administración municipal, también es imprescindible rediseñar las estructuras mismas de la representación política y abrir espacios pertinentes de participación ciudadana. De un lado, se puede pensar en diversas formas de elección popular de una especie de parlamento municipal que le otorgue un carácter representativo al cuerpo edilicio y le permita a la ciudadanía algún control, así sea *post factum*, de estos representantes populares. Puede ensayarse el modelo brasileño de los “*vereadores*”, que son electos a partir de listas abiertas proporcionados por los partidos, de tal forma que los ciudadanos pueden simultáneamente elegir al partido y, dentro del mismo, a los cuadros de su preferencia. Este mecanismo tiene la ventaja de evitar, bajo ciertas reglas, que las burocracias partidarias promuevan sólo a ciertos cuadros y bloqueen a otros.

Por otra parte, pueden reglamentarse mejor la composición y las capacidades de los consejos de planeación municipal o bien, al menos en las ciudades medias y grandes, sustituir este mecanismo por los actuales Institutos de Planeación Municipal ya existentes en unas 25 ciudades mexicanas³³. Se trata de institutos dotados, hasta hoy, de una precaria autonomía política, cuya función es planear y regular el desarrollo urbano de las ciudades. En casi todos los casos estos institutos cuentan con instancias de participación ciudadana, más o menos representativas, y, si están bien diseñados, otorgan un papel relevante a las asociaciones ciudadanas existentes en la capacidad de decidir sobre los planes de ordenamiento y desarrollo urbanos. La experiencia demuestra que están sujetos a todo tipo de contingencias políticas, pero lo cierto es que constituyen la experiencia más promisorio de control institucional de la arbitrariedad de los presidentes municipales, de potencial control de la corrupción en materia de especulación urbana y de crear espacios públicos deliberativos que no sólo fomenten la transparencia sino también el aprendizaje colectivo. No está por demás mencionar que los institutos, originalmente creados por una tecnocracia de la planificación urbana, fueron pensados como solución al problema de la imposibilidad de la planeación a largo plazo dado el corto ciclo de los gobiernos municipales. Por tanto, la importancia estratégica de esta iniciativa es patente.

Así, sumando una reforma política que permita la reelección o la ampliación del mandato de los presidentes municipales, la elección por parte de la ciudadanía de los miembros del cabildo, la creación y fortalecimiento de los institutos de planeación municipal en las ciudades y de los comités de planeación en los municipios pequeños, se puede revitalizar la vida política local, crear una mayor responsabilización tanto de los políticos electos como de los servidores públicos y abrir espacios más auténticos a la participación ciudadana.

Otro espacio decisivo en la creación de una arquitectura democrática que abre espacios a formas de rendición de cuentas transversal se ubica en el campo de las políticas públicas de educación, salud y vivienda. En efecto, tratándose de servicios fundamentales para la población, es necesario pensar en la participación

³³ Olvera y Quiñonez (en prensa), op. cit.

cogestiva de asociaciones de ciudadanos que, por un lado, representen los intereses generales en el acceso y en el control de la calidad de los servicios y, por otro, proporcionen un conocimiento técnico y una capacidad crítica en el campo específico de que se trate. Pueden crearse así nuevos espacios públicos que en un momento dado no sólo transparenten los procesos de la política pública sino asuman capacidades de decisión, de control y de evaluación.

En este campo una vez más Brasil aporta un ejemplo relevante: los Consejos Gestores, que por disposición constitucional deben formarse en cada uno de los niveles de gobierno en los ámbitos de la educación, la salud y la atención a niños y adolescentes. En el sistema federal brasileño la responsabilidad y el control de estos servicios fundamentales están depositados, desde el punto de vista de la ejecución directa, en los municipios, si bien los estados y el gobierno federal se reparten capacidades regulatorias y programas específicos que quedan bajo su exclusivo control. Cada una de las instancias de gobierno cuenta con un consejo gestor conformado por ciertos funcionarios con capacidad decisoria, representantes de agrupaciones de usuarios o consumidores de los servicios, los sindicatos de trabajadores del ramo y ONGs especializadas en dichas políticas. Si bien la legislación es un tanto ambigua y la experiencia es muy diversa, estos consejos gestores son importantes por cuanto asumen una capacidad de decisión, control y evaluación de estos campos de la política pública.

Un esquema similar podría plantearse en México como parte de una reforma integral del Estado que profundizara el federalismo y otorgase mayores capacidades decisorias a los gobiernos locales dentro de un proceso gradual que trasladara progresivamente capacidades efectivas de planeación, gestión y evaluación de procesos. Hoy día estos subsistemas siguen estando fuertemente centralizados, de tal forma que tanto la planeación como la regulación son practicadas de forma precaria o nula en los espacios estatales y locales. Si mediante una reforma constitucional esto puede ser corregido, y al mismo tiempo se crea un modelo similar al brasileño de consejos gestores debidamente regulado, es posible pensar que el enorme saber técnico hoy depositado en universidades y colegios profesionales de médicos, educadores, ingenieros, y

otros gremios profesionales, pueda ser utilizado en un proceso dialógico con los funcionarios encargados de esas responsabilidades y con la representación territorial o funcional de ciudadanos interesados directamente en la mejor calidad y disponibilidad de los servicios.

Los organismos garantes de derechos, como las Comisiones de Derechos Humanos nacional y estatales, el Instituto Federal Electoral y los institutos electorales estatales, así como el Instituto Federal de Acceso a la información y sus pares estatales, deben gozar de auténtica autonomía política y contar con los medios para desarrollar sus estratégicas labores en colaboración con la sociedad civil. Debe evitarse a toda costa la captura política de esas instituciones, proceso que hoy viene avanzando con gran rapidez, pues ello significaría, en el mediano plazo, la destrucción de los tímidos esfuerzos que el Estado mexicano ha hecho para fortalecer algunos de los derechos de ciudadanía y de medios institucionales indispensables en la rendición de cuentas horizontal.

La reforma del sistema de acceso a la justicia y del funcionamiento del poder judicial es imprescindible para fortalecer los derechos básicos de los ciudadanos y para abrir cauces legales a nuevas formas de control ciudadano sobre los excesos y omisiones de los gobiernos y de las empresas. Deben crearse condiciones para la celebración de demandas colectivas de ciudadanos, lo cual es imprescindible para evitar abusos contra los consumidores; permitirse la presentación de amparos colectivos, y generalizarse a todos los implicados la aplicación de los mismos en asuntos de interés público; deben hacerse públicos los expedientes judiciales que hasta hoy son secretos; deben hacerse orales los juicios para permitir un control indirecto de los jueces vía la publicidad de los procesos, entre otras muchas medidas urgentes y necesarias. Algunas ya están contempladas en reformas aprobadas o en vías de implementación gradual, pero otras muchas no.

Reformas internas en la estructura del gobierno federal son necesarias para establecer claramente una responsabilidad específica en materia de impulso a las reformas legales, políticas y administrativas necesarias, a la manera de la

Secretaría del Consejo de Ministros de Argentina o de la Comisión Nacional para la Reforma del Estado que durante corto tiempo funcionó en Brasil.

Estas propuestas no tienen el ánimo de ser exhaustivas, pues mucho más debería de hacerse en materia de una reforma del estado más comprehensiva. Pero lo expuesto constituye el mínimo indispensable.

En términos de la **micro-política de la reforma**, hay también propuestas que emergen de la investigación de Hevia et. al., así como de otros trabajos sectoriales y temáticos que se han venido mencionando³⁴:

1.- La Comisión de Fomento de la LFFADOSC y su Consejo Consultivo deben tratar de establecer una relación entre las instancias de participación más relevantes de la Administración Pública Federal y las OSCs que mejor se adapten al perfil de las exigencias del campo de la política pública específica correspondiente. Pero ello implica un trabajo previo de evaluación de capacidades y trayectorias de las propias organizaciones civiles, que, como es sabido, tienen, con excepciones, poca especialización temática y profesional³⁵. Se trataría de un ejercicio de autoevaluación sobre la base de criterios rigurosos.

2.- Para el éxito de esta política se requiere también diseñar, en el proceso, mecanismos e instancias de capacitación que atiendan las necesidades de formación detectadas en 1, pues de otra manera la inserción de OSCs en las instancias de participación, sin la debida calificación, carecería de la profesionalidad requerida, lo cual redundaría rápidamente en la pérdida de legitimidad. La capacitación debe extenderse a los funcionarios gubernamentales que colaboran en dichas instancias, pues sin su cooperación y sin un desempeño profesional adecuado, tampoco podrán desarrollar una labor constructiva³⁶.

3.- Analizar las instancias de participación que ya existen en la ley y/o en las reglas de operación, pero que no funcionan en la práctica o no han sido establecidas. La idea sería impulsar su creación efectiva, proponiendo a los

³⁴ Esta sección recoge muchas de las propuestas presentadas en el multicitado estudio de Hevia et. al. 2009.

³⁵ Casi todas las OSC registradas declaran atender tres o más de los campos de acción apoyados por la ley.

³⁶ Como ya se ha dicho en otros documentos, esta calificación debe entenderse en un sentido amplio, ante todo como conocimiento técnico especializado, y no sólo como acceso a técnicas de negociación y manejo de leyes y reglamentos.

actores civiles con potencial de colaboración, y apoyar los procesos de capacitación necesarios. El fundamento de esta acción es el Art. 6 de la LFFADOSC.

4.- Impulsar la formación de un Comité Intersecretarial adecuado y negociar con las comisiones parlamentarias correspondientes, para que se homogenicen las leyes y las reglas de operación de programas tanto en su terminología como en su propósito, impulsando un proyecto común de democratización de la vida pública y de eficientización del gobierno vía participación y aclarando las instancias y los modos de esta participación. En todos los casos debe establecerse la necesidad de una convocatoria pública para la formación de las instancias y la conveniencia de escuchar al Consejo Consultivo en el proceso de designación de la representación civil. Lo mismo aplicaría a las leyes federales que han creado instancias de esta naturaleza.

5.- Promover la publicización de las instancias participativas, comenzando por la mejora de sus páginas de internet, en las que deben estar incluidos por norma los nombres y contactos de sus miembros, sus funciones, y sus decisiones (actas de reuniones). Asimismo, la programación de sus juntas, con la posibilidad de que éstas sean atendidas por el público. En estas páginas puede haber ligas a las de organizaciones civiles que trabajen en el mismo campo.

6.- Fomentar la transparencia y el buen desempeño de las instancias de participación por medio por medio de estímulos y reconocimientos a aquellas que mejoren sus niveles de transparencia y su desempeño. “Se propone específicamente incluir como temática en el siguiente encuentro anual de OSC-gobierno federal que organiza INDESOL el de las [instancias de participación] por sector y entregar un reconocimiento público por parte del Consejo Consultivo a aquellas que estén haciendo un esfuerzo por mostrar sus resultados a la sociedad”³⁷. Podría agregarse que deben reconocerse también aquéllas que se hayan integrado de manera democrática (por medio de consultas y de manera pública) y a las que mejor desempeño hayan tenido en diversas categorías: planeación, ejecución, contraloría, evaluación. Para ello debería formarse una

³⁷ Hevia et. al., pp. 105

comisión tripartita (OSCs, funcionarios y académicos) que evaluara esos resultados.

7. Promover la creación de mecanismos de articulación entre instancias de participación municipales, estatales y federales, en materia de intercambio de información, coordinación de acciones, y discusión de propuestas. Esto, por supuesto, presupone la creación de legislación y reglamentación adecuada, bajo el modelo ya mencionado de los consejos gestores de Brasil, y la aplicación efectiva de la escasa legislación avanzada en esta materia, como la Ley de Educación de 1992 y la Ley de Desarrollo Sustentable. Este intercambio le daría reconocimiento a las organizaciones locales y permitiría articular sus demandas e intereses en instancias estatales, y a su vez, a éstas influir en las nacionales.

9. Realizar un análisis de factibilidad política, técnica y financiera para establecer una Norma Oficial Mexicana en lo referente a Instancias Públicas de Participación, proceso que el Consejo Técnico Consultivo podría impulsar y proponer, creando para ello una alianza tripartita OSCs-gobierno-instituciones de educación superior. Un instrumento para medir la inclusión de las OSC en las instancias y su desempeño democrático puede nutrirse de las propuestas de Hevia et. al. en términos de la aplicación de su “Matriz Básica de Información” y de su “Cuestionario de Desempeño de Instancias Públicas de Deliberación”.

10. Otro instrumento de fomento al buen funcionamiento de las instancias de participación sería crear un programa de recursos concursables para mejorar sus sistemas de trabajo, sus páginas de internet y su capacidad de contratar estudios y asesoría técnica en temas específicos, así como promover seminarios y reuniones de análisis.

11. Difundir la información existente sobre instancias de participación entre las OSC, transformando para ello la base de datos en banco de datos, y tenerlo en línea en el sitio de corresponsabilidad, y ofrecer al mismo tiempo asesoría técnica a las OSC que estén interesadas en participar en dichas instancias. Esta asesoría debe ser planeada como un verdadero proceso de capacitación.

Bibliografía

Ackerman, John, 2007, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, Desempeño y Sociedad Civil*. Jalapa, Cuadernos para la Democratización, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Alatorre, Gerardo y Eckart Boege, 1999: “La Construcción de una Silvicultura Campesina Sustentable en México: participación de las organizaciones Campesinas y sus Asesores”, en: Blauert, Jutta y Simon Zadek (eds): *Mediación para la Sustentabilidad: Construyendo Políticas desde las Bases*, México, IDS-CIESAS-PyV Editores.

Almeida, Carla, 2006, “El marco discursivo de la “participación solidaria” y la nueva agenda de formulación e implementación de las acciones sociales en Brasil”, en: Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/ CIESAS/ Universidad Veracruzana.

Álvarez, Lucía (coord.), 1997, *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones – CIICH-UNAM

Álvarez, Lucía y Cristina Sánchez-Mejorada, 2003, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997 – 2000”, en: Olvera Alberto J. (coord.) 2003 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*; México, Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica.

Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez-Mejorada (coords.), 2006, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, UAM/ INAH/ UNAM/ UACM.

Avritzer, Leonardo, 2002, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

Blauert, Jutta y Simón Zadek, 1999, *Mediación para la sustentabilidad: construyendo políticas desde las bases*, México, Plaza y Valdés.

Blauert, Jutta, Martha Rosas, Salvador Anta y Sergio Graff, 2006, “¿Espacios para la deliberación o toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México”, en: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa/ Universidad Veracruzana /CIESAS.

Bolos, Silvia (ed.), 2003, *Participación y Espacio Público*, México, Universidad de la Ciudad de México.

Bolos, Silvia, 2004, *Organizaciones Sociales y gobiernos municipales*, México, IGLOM.

Celis, Fernando, 2003: "Nuevas formas de asociacionismo en la cafecultura mexicana: la CNOC", en: Olvera, Alberto J.

Dagnino, Evelina, 2006, "Sociedad Civil, Participación y Ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?", en: Isunza, Ernesto y Alberto J. Olvera (eds.): op. cit.

Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, 2006: "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en: Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/ CIESAS/ Universidad Veracruzana.

Díaz, Alejandro, 2003, "El presupuesto participativo en Tlalpan, 2001-2002", Informe de investigación, Manuscrito.

Fox, Jonathan y Josefina Aranda, 1996: *Decentralization and Rural Development in Mexico*, Monograph Series 42, San Diego, Center for US-Mexican Studies, UCSD.

Hevia, Felipe, 2006, "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina", en Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, op. cit.

Hevia, Felipe, 2005, *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Jalapa, Cuadernos para la Democratización 2, CIESAS-UV.

Hevia, Felipe, Homero Avila y Samana Lope Vega Tristán, 2009: *Construcción de Línea Base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008. Informe Final de Investigación*. Mexico, SEGOB.

Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera, 2006, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Porrúa/ Universidad Veracruzana /CIESAS, México

Isunza, Ernesto, 2006, "El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, op. cit.

Isunza, Ernesto, y Felipe Hevia, 2006, *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, Jalapa, Cuadernos para la Democratización 4, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Maríñez, Freddy (Comp.), 2006, *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México, Limusa-Noriega Editores.

Martínez, Arcelia, Teresa Bracho y Claudia Martínez, 2007, *Los Consejos de participación Social en la educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos Sociales para la Rendición de Cuentas?*, Cuadernos para la Democratización 11, CIESAS-Universidad Veracruzana.

O'Donnell, Guillermo, 1998: "Accountability horizontal", en: *La Política* 4, pp. 161-188, Madrid.

O'Donnell, Guillermo: "Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones", en: Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (eds.): *Controlando la Política*, Buenos Aires, Temas, 2002.

Olvera, Alberto J (ed.), 1999a.: *La Sociedad Civil: de la teoría a la Realidad*, México, COLMEX

Olvera, Alberto J., 1999b: "Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico", en: *Metapolítica* 9, enero-marzo de 1999, México, pp. 69-79

Olvera, Alberto J. y Efraín Quiñonez, 2001, "El contexto de la organización social en Veracruz", en: Castillo, Jaime, Elsa Patiño y Sergio Zermeño (Coords.), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, Puebla, UAP-RNIU.

Olvera, Alberto J. (coord.), 2003, *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Olvera, Alberto J., 2003b, "Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica", en: Olvera, Alberto J. Olvera (coord.), op. cit.

Olvera, Alberto J., 2007, "Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC", en: S.A., *Agenda Ciudadana de Políticas Públicas*, México, INCIDE Social.

Olvera, Alberto J., 2009: *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, Cuadernos para la Rendición de Cuentas 2, México, SEFUPU.

Olvera, Alberto J.: *Instituciones Garantes de Derechos y Participación Ciudadana en México* (en prensa)

Quiñonez León, Efraín, y Alberto J. Olvera (en prensa): “El Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río. Los actores ciudadanos en un espacio de innovación institucional (2000-2009)”, en: Olvera, Alberto J. (ed.), op. cit.

Quiñonez León, Efraín (en prensa): “Los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable en tres municipios veracruzanos: los procesos de participación y el desarrollo rural en un nuevo marco legal”, en: Olvera, Alberto J., op. cit.

Riquer, Florinda, 2005, *Del movimiento feminista a la institución: ¿una historia que aún no puede contarse?*, Jalapa, Cuadernos de la Sociedad Civil 10, CIESAS-Universidad Veracruzana.

Schedler, Andreas: *¿Que es la rendición de cuentas?* Cuadernos de la Transparencia 1, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004

Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, M.A. Porrúa – IIS-UNAM.

Ziccardi, Alicia (coord.), 2001, *Planeación participativa en el espacio local: cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Zermeño, Sergio, 2006, “La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)”, en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez-Mejorada, op. cit.