

# Mecanismos para evaluar la participación ciudadana

Legislando la agenda social







# Mecanismos para evaluar la participación ciudadana

Colección Legislando la agenda social

*Mecanismos para evaluar  
la participación ciudadana*

Primera edición: noviembre de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección  
*Adriana Borjas Benavente*  
*Mónica Bucio Escobedo*

Cuidado de la edición  
*Alejandro López Morcillo*

Corrección de estilo  
*Fernando Cruz Benítez*

Diseño y formación  
*Alejandro López Morcillo*

Asistencia editorial  
*Zuleima Durán Reyes*  
*Daniela López Peña*

ISBN: 968-9097-11-3

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio G, Piso 3,  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896  
Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

# Índice

Presentación	7
Ciclo Legislando la agenda social	9
Introducción	15
Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana <i>Armando Rendón Corona</i>	25
Evaluar la participación ciudadana, sí pero... <i>Jorge Regalado Santillán</i>	47
Rendición de cuentas social <i>Alejandro Natal Martínez</i>	65
Participación ciudadana: eje fundamental para la consolidación democrática en México <i>Leonardo García Camarena</i>	83
Participación ciudadana a través de las organizaciones civiles. Necesidad de adecuación del marco legal relacionado <i>Ana María Salazar Sánchez</i>	101

Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México	111
<i>Mónica Tapia Álvarez</i>	
Participación ciudadana y democracia	123
<i>Silvia Alonso Félix</i>	
Disminuir el abstencionismo: un reto pendiente de la democracia en México	135
<i>Gustavo Meixueiro Nájera</i>	
Participación ciudadana y prevención del delito en Nezahualcóyotl: ¿de qué participación hablamos?	161
<i>Alejandro Navarro Arredondo</i>	
Acerca de los autores	191

# Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.



Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

*Legislando la agenda social* tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

## Ciclo *Legislando la agenda social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad

de vida de las personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías —que son ya intolerables— entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordar con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha

interactuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de in-

investigar y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga  
Vicepresidente de la Mesa Directiva  
LIX Legislatura



# Introducción

Desde hace varios años, diversas organizaciones internacionales han insistido en que la eficacia, legitimidad y satisfacción con las políticas públicas se relaciona, entre otros factores, con la participación ciudadana.<sup>1</sup> Sin embargo, permanece un debate sobre el tipo y el nivel de participación más adecuados para los regímenes en consolidación democrática, así como sobre los mecanismos necesarios para impulsarla.

De acuerdo con la Red de Desarrollo Sostenible, la participación ciudadana puede clasificarse en cinco tipos o niveles, que refieren distintos grados de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos: *a)* participación en la información, *b)* participación en la consulta, *c)* participación en la decisión, *d)* participación en el control y *e)* participación en la ejecución.<sup>2</sup> El último nivel, el de la ejecución, implica una socie-

<sup>1</sup> Por ejemplo, Banco Mundial, *The World Bank Participation Source Book*, Washington, 1996.

<sup>2</sup> Red de Desarrollo Sostenible, *Los niveles de participación*, 1999, en ns.rds.org.hn/ (consulta: 31 de octubre de 2005).



dad que se involucra en implementar, evaluar y redefinir las políticas públicas, y adquiere una responsabilidad activa en los resultados.

Estos son los temas centrales de *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*.<sup>3</sup> En este libro, ocho especialistas analizan las medidas legislativas y las políticas públicas en esta materia, pero también el papel que cada sector de la sociedad mexicana puede desempeñar para impulsar el óptimo funcionamiento de los canales legales e institucionales diseñados para que se dé la participación.

La primera parte del libro se centra en la definición, las experiencias y los retos de participación ciudadana en México. Entre otros temas, se aborda la relación entre la participación de los ciudadanos y la democracia, así como la cultura de participación en nuestro país. En la segunda parte se presenta un balance de las medidas legislativas y de política pública puestas en marcha para impulsar y canalizar la participación ciudadana, así como de los retos y pendientes de legislación que aún enfrenta nuestro país al respecto. La tercera parte de *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana* contiene dos ensayos sobre los mecanismos y retos de dos tipos de participación de los ciudadanos en México: electoral y de definición, gestión e implementación de políticas públicas.

<sup>3</sup> Este libro comprende las ponencias presentadas en el foro “Mecanismos para evaluar la participación ciudadana en México: propuestas y perspectivas”, que se llevó a cabo el 5 de abril de 2006 dentro del ciclo *Legislando la Agenda Social*, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), con el respaldo de la Comisión de Participación Ciudadana de la LIX Legislatura, y cuya organización estuvo a cargo de María de los Ángeles Mascott Sánchez.

Armando Rendón, se refiere a los factores que influyen en la participación política y social de los ciudadanos y ofrece una lista de variables que pueden usarse para evaluar el grado en que ésta sucede. El autor discute los significados de participación ciudadana – influir en las decisiones de las autoridades, compartir dichas decisiones y participar en la ejecución de las mismas– y reflexiona sobre algunas de las dificultades para construir una sociedad civil fuerte, entre ellas la exclusión política y socioeconómica y el monopolio de lo político en pocas manos.

Rendón también ofrece un panorama sobre los mecanismos de medición de la participación de la sociedad en su conjunto y por sectores sociodemográficos. Además, analiza la influencia que ejercen los cambios en la estructura social, la economía y la educación cívica en la participación ciudadana, y la importancia de garantizar la autonomía de la sociedad civil.

¿Por qué ésta no sucede, al menos en el grado o la intensidad que la circunstancia amerita? ¿Qué balance puede hacerse de los esfuerzos del gobierno y la sociedad en esta materia? ¿Cuál es el tipo de participación que los gobernantes promueven? ¿Tiene la sociedad un comportamiento participativo? ¿Es cierto que la solución de los problemas sociales requiere de la participación ciudadana o se otorga a ésta una relevancia que no tiene?, son algunas de las preguntas que plantea Jorge Regalado en torno a la situación de la participación ciudadana en México.

A partir de una revisión y discusión sobre el significado de *participación ciudadana*, Regalado argumenta que en nuestro país ésta se ha promovido desde un “modelo corporativo predemocrático” que no corresponde a la etapa actual de desarrollo político en Méxi-

co. En ese sentido, señala que es necesario redefinir el concepto y, sobre todo, elaborar *junto con la sociedad* nuevos programas de promoción de la participación ciudadana. No se trata, en opinión del autor, de construir un tipo controlado o dirigido de participación, sino de un proceso en el que los ciudadanos, organizadamente, deliberen con el gobierno sobre la forma de resolver los problemas sociales.

Regalado concluye señalando que la participación ciudadana no se puede decretar ni reducir sólo a un diseño de ingeniería social, sino que es un asunto que tiene que ver con la cultura política de los ciudadanos y los gobernantes. Además plantea una serie de preguntas que seguramente servirán para alimentar la reflexión y las propuestas en torno a la participación ciudadana.

Alejandro Natal Martínez hace referencia al papel que pueden desempeñar la sociedad civil y la participación ciudadana en la rendición de cuentas, así como a la pertinencia de crear un organismo que impulse esta tarea. El autor revisa distintos significados de rendición de cuentas entendida como mecanismo de control político, código de ética, y sistema ciudadano de monitoreo o “rendición de cuentas social”.

Natal advierte que la rendición de cuentas no puede depender de un código de ética, sino que precisa de un sistema eficiente de control, en el cual la autoridad asuma el compromiso de responder a la sociedad y ésta, a su vez, se involucre en el proceso. Además, argumenta que la participación requiere la construcción de instrumentos que motiven y permitan a los ciudadanos llamar a cuentas a las autoridades, y considera que la participación ciudadana se fortalecería con la creación de un organismo ciudadanizado, encargado

de capacitar y asesorar a la sociedad sobre los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.

Leonardo García Camarena menciona algunas características de la cultura política mexicana que, en su opinión, dificultan la participación de los ciudadanos en la política, como la baja confianza interpersonal y la desconfianza hacia las instituciones. Con base en el análisis de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), Latinobarómetro y Globalbarómetro, el autor advierte que la precaria confianza ciudadana en las instituciones y el escaso conocimiento sobre la forma en la que funcionan las distintas estructuras del gobierno, complican las acciones concretas de participación. Por ello, se manifiesta a favor de la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil, puesto que institucionaliza la relación entre el gobierno federal y la sociedad civil, fortalece a las organizaciones y reconoce sus actividades, y genera nuevas prácticas y valores democráticos en el gobierno y la sociedad.

En la segunda parte de *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, Ana María Salazar, Mónica Tapia y Silvia Alonso, analizan distintos aspectos de la legislación sobre las organizaciones de la sociedad civil (osc). Salazar revisa el marco normativo y las consultas que dieron lugar a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2004, así como el papel que desempeñaron las osc en su creación. Asimismo, hace un recuento de los logros que obtuvieron dichas organizaciones con la aprobación de la Ley Federal de Fomento, y enuncia algunos temas que, a su juicio, se encuentran pendientes de legislar o reformar, en parti-

cular la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la legislación fiscal.

Por su parte, Mónica Tapia presenta los resultados de una investigación sobre la implementación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Para ello, parte del supuesto de que el marco institucional –leyes, reglamentos, políticas, reglas de operación, lineamientos, procedimientos estandarizados, y prácticas y actitudes de los funcionarios– influye en el financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil que, a su vez, tiene impacto en el nivel de profesionalismo y desempeño de éstas.

Tapia ofrece diversos datos sobre el modelo federal de financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil; el monto y destino de los recursos; el tipo de organizaciones que reciben apoyos; los problemas y retos en la implementación de la ley y en la coordinación de las actividades de las instancias federales; y las diferencias y coincidencias entre la legislación federal y la legislación local en seis entidades. A partir de esta revisión, la autora analiza con detalle y precisión los tres grandes retos que a su juicio existen en la materia: fortalecer el nivel de coordinación y gestión de las instancias federales, revisar y reformar el marco legislativo y transitar hacia un sistema de rendición de cuentas donde las organizaciones informen sobre sus actividades no sólo a los donantes, sino a la sociedad en su conjunto.

Finalmente, Silvia Alonso aporta información del porcentaje de ciudadanos que se involucran en la participación política y las formas que ésta puede tomar: votar, tomar parte en campañas políticas, involucrarse en actividades comunitarias, ponerse en contacto con

funcionarios y realizar acciones de protesta. Para Alonso, en los últimos años la sociedad civil en nuestro país se ha desarrollado y organizado, por lo cual insiste en la necesidad de promover, fortalecer y regular la participación ciudadana por medio de la legislación. Enumera algunos de los aspectos que, en su opinión, debe incluir una ley federal de participación ciudadana: establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano; fortalecer la transparencia de la gestión pública; profundizar el proceso de descentralización con énfasis en la equidad y la participación; ampliar los mecanismos de participación en la gestión de políticas públicas e impulsar medidas que fortalezcan las capacidades, el financiamiento y la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil.

La tercera parte de *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana* incluye dos artículos sobre los mecanismos y retos de dos tipos de participación de los ciudadanos en México: electoral y de definición, gestión e implementación de políticas públicas.

Al analizar los factores que inciden en el abstencionismo electoral y las medidas que podrían contribuir a disminuir este fenómeno, Gustavo Meixueiro da cuenta de los índices de abstencionismo en distintos países de América Latina, el nivel histórico de abstencionismo en México y algunas de las razones que tienen los ciudadanos en nuestro país para no acudir a las urnas.

Meixueiro clasifica cuatro variables que afectan el nivel de participación electoral: normativas, individuales, políticas y contingentes, y llega a la conclusión de que las variables políticas, en particular el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en México, el interés por la política y la confianza en las instituciones, son los aspectos que más inciden en la

participación electoral de los ciudadanos. Por ello, propone una serie de medidas que podrían contribuir a elevar la participación: regular la obligatoriedad del voto y definir sanciones para su incumplimiento; flexibilizar el ejercicio del sufragio fuera de la sección electoral; facilitar los trámites de inscripción al padrón electoral; aprobar elecciones concurrentes; implementar un “agresivo” programa de educación cívica y de promoción del ejercicio del voto; regular mecanismos de democracia directa y, sobre todo, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

Alejandro Navarro se refiere a los mecanismos y retos de la participación ciudadana en la prevención del delito, y se centra en un estudio de caso: los Consejos de Participación Ciudadana en Nezahualcóyotl. Luego de revisar el marco normativo del Estado de México en la materia, el autor presenta datos sobre la organización, funcionamiento, recursos y actividades de los Consejos de Participación y su vinculación con la policía comunitaria en ese municipio.

A través del análisis de entrevistas, encuestas y visitas de observación a Nezahualcóyotl, Navarro concluye que existe poca o nula participación ciudadana en la prevención del delito en ese municipio, tanto por la ineficacia de los mecanismos destinados a impulsarla como por la falta de comunicación entre las autoridades y la sociedad. Advierte que entre los principales desafíos para la participación ciudadana en la prevención del delito se encuentran la carencia de recursos y capacitación de los consejos, el desánimo de los ciudadanos ante la falta de resultados, la desconfianza social hacia las autoridades, la falta de coordinación entre los consejos y la policía comunitaria, y la carencia de un marco jurídico de acción.

En suma, *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana* ofrece una mirada detallada al presente de la participación ciudadana, pero también propone medidas para fortalecerla. El objetivo es, de acuerdo con los autores, impulsar medidas de legislación y de políticas públicas, pero también fortalecer una cultura de participación que, de manera simultánea, impulse a los ciudadanos a ejercer su derecho a intervenir en las decisiones de la política pública y cultive una ética de corresponsabilidad. El objetivo final es consolidar la concurrencia entre la sociedad, sus representantes y el gobierno.





# Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana

*Armando Rendón Corona*

## Introducción

El fenómeno de la participación ciudadana, en el doble sentido, individual y colectivo, se nos presenta en todas partes y de las más diversas maneras. Existen diversas aplicaciones y connotaciones del concepto *participación* que reflejan su evolución en una diversidad de relaciones sociales y políticas que se producen delante de nosotros. Así, se habla de la democracia participativa y de que tales relaciones y actividades son incluyentes.

En el sentido en que la usan los políticos, la democracia participativa consiste en tomar más en cuenta a los seguidores de los partidos, en tener mayor interlocución con los actores sociales, o en que los ciudadanos acudan a actividades políticas. No obstante, en los partidos políticos y entre los gobernantes escasean los dispuestos a facilitar tal participación, y abundan los que se niegan a compartir el poder con la sociedad civil de “los de abajo”, sobre todo en tiempos en que

el Estado se privatiza y es capturado por minorías privilegiadas.

La distinción entre participación política y participación social orienta la investigación hacia campos específicos: de un lado, elecciones-partidos, gobernantes-gobernados; del otro, el activismo ciudadano en torno a necesidades públicas. Pero hay una frontera borrosa entre ambos campos de participación, así como similitudes entre la participación social y la política, lo cual plantea problemas similares para la investigación.

Debido a la hegemonía del modelo de democracia representativa, tradicionalmente ha despertado mayor interés el estudio de la participación política, entendida como política electoral y partidaria, incluyendo la no participación, particularmente el abstencionismo.

El interés por los nuevos sujetos sociales y nuevos movimientos sociales en las últimas décadas ha proporcionado un andamiaje para el entendimiento del fenómeno participativo que da un sentido más amplio a las dimensiones de lo público y de la política. De modo que ocupa ya un lugar indiscutible la noción del interés público, lo que significa que todo lo que es de interés común para las personas es público, y todo lo público es político. De esta manera lo político se desdobra en lo que es de interés para la sociedad y lo que es propio de la actividad del Estado. En suma, lo público es no estatal y estatal.

Desde la perspectiva de la participación política, ésta deja de ser un asunto de los agentes especializados (partidos, funcionarios, grupos de poder, medios de comunicación, etcétera) para convertirse en objeto de interés cotidiano en todo lo que concierne a la sociedad y a las comunidades. La gestión de las instituciones públicas se ha vuelto objeto de escrutinio y de influencia.

No obstante que hay problemas generales que afectan a la humanidad en su conjunto, se debe reparar en que hay diferencias en los motivos de la participación en sociedades “avanzadas”, o del primer mundo o metropolitanas, y los problemas que enfrentan las sociedades atrasadas, dependientes, colonizadas, pobres. Entonces, desde esta segunda situación, resalta la importancia de estudiar la participación ciudadana que se ha convertido en una fórmula histórica para salir de una crisis endémica, que produce pobreza, desigualdad y exclusión. La participación desencadena procesos de cambio, de reconstrucción y construcción de relaciones sociales y de poder.

Hay que advertir, sin embargo, que en el espectro de la sociedad civil aparece la fuerza social actuante de la burguesía, con un discurso ciudadano y ligado a temas propios de la derecha. Resulta un juego de fuerzas sociales que se mezclan y chocan. En cualquier caso, importa saber cuáles son los proyectos en juego, cuáles sus capacidades para implantarlos, cuál es su densidad, sus límites, la tendencia futura.

### Operacionalizar el concepto de *participación*

El concepto de *participación civil* remite al carácter ciudadano. Pero el concepto *ciudadano* no debe reducirse a los atributos legales de la ciudadanía, como el de nacionalidad, la edad u otros, sino a las personas dotadas de derechos civiles que los ejercen, sobre todo si esos derechos no están legalizados. La participación ciudadana está por encima de las restricciones o exclusiones de las personas por razones de extranjería, raza, religión y otras, de modo que los menores de edad, los

presos y cualquier persona excluida poseen derechos humanos, de manera que el derecho a la participación de las personas en asuntos públicos es universal.

Un concepto operativo de aceptación general es el que define a la participación como la intervención personal, consciente, voluntaria y directa en asuntos de interés público. Lo público se refiere no sólo a los asuntos que corresponden a la esfera del Estado (como el derecho al sufragio), sino también a lo que interesa a una colectividad social. De ahí que se distinga entre participación *política* y participación *social*.

Una dificultad que se arrastra desde hace años es una definición que borda sobre los fines de la participación, que se restringe a la función de “influir” en las decisiones de los detentadores del poder político o de las organizaciones políticas.<sup>1</sup> De entrada hay que aclarar que si bien ese propósito está presente en la participación, es insuficiente porque atiende a una función, la de control social sobre el poder público, aunque también abarcaría todo poder concentrado y monopolizado, como por ejemplo en las empresas, organizaciones sociales, instituciones religiosas, etcétera. Pero la participación tiene, cuando menos, otros dos significados: el de compartir las decisiones y el de ejecutar por sí mismos las propias decisiones, lo cual es propio de la democracia directa.

La intervención consciente consiste en un razonamiento cargado de significación ética, usualmente motivado por necesidades, que lleva al individuo a adoptar un comportamiento y a emprender acciones en torno a esas motivaciones. La acción voluntaria implica como

<sup>1</sup> Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988; Gurutz Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1995.

su nombre lo indica, una autonomía de la voluntad, es decir, no inducida o forzada por otro mediante coacción. De ahí la diferencia entre *participación* y *movilización*; esta última es típica de un poder externo, generalmente el poder político, que induce a la acción en torno a los fines del poder, bajo coacción y contraprestación. En este sentido, la movilización es peculiar a los regímenes dictatoriales, en especial en sus formas cesariana y totalitaria. A su vez, este significado de la movilización no se confunde con una forma de acción colectiva que también se llama movilización.

La participación política es un proceso de politización, y para Lagroye “el mantenimiento y desarrollo de actividades dotadas de significación política, se deben a la acción constante de esos agentes (dirigentes, partidos, periodistas comunicadores)”.<sup>2</sup> Ahora bien, esa participación se produce para conservar el orden político o para impugnarlo.

En un sentido más amplio de lo político, intervienen lo mismo los agentes especializados como los sectores sociales con sus propias formas de comprender las categorías de juicio político. Así, este significado de la politización es variable y, por tanto, susceptible de una mediación según se trate de los “agentes especializados” o de ciudadanos comunes. Esto obliga a saber si los códigos conceptuales son distintos en unos y en otros, si bien finalmente les permiten comprender cabalmente los significados políticos esenciales aunque no sean especialistas.

La participación ciudadana tiene como condición esa politización, a la que van unidas la voluntad de actuar y el compromiso colectivo. Con esos elementos se

<sup>2</sup> Jacques Lagroye, *Sociología política*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1993, pp. 300-301.

puede entonces mensurar la capacidad para participar en los asuntos públicos. Teóricamente, el ciudadano ideal se interesa por los asuntos públicos y los intereses inmediatos de su comunidad y participa en ellos, se informa, se guía por principios, percibe las realidades políticas, las discute y juzga racionalmente.<sup>3</sup> Así, ocuparse de los asuntos que afectan al conjunto de la comunidad y participar en actividades colectivas constituyen el ejercicio de la ciudadanía. Alrededor de estas categorías se constituye la sociedad civil. El ciudadano real posee estas cualidades en grado variable, con una constancia variable, y determinar esos grados es tarea de la investigación concreta.

Así, la indagación empírica tendrá que precisar cómo las personas perciben el concepto de *participación*, que es polisémico, según el lenguaje de las personas y las formas con que se relacionan los conceptos. Por ejemplo, involucrarse, interesarse, comprometerse; ayudar, cooperar, colaborar; ser útil, hacer algo que me gusta, informarse; manifestar, reclamar, buscar soluciones; integrar un grupo, unirse, organizarse.<sup>4</sup>

### Desigualdades de la participación

Así, ni el interés por la política ni la participación son compartidos por todos. Esta definición permite clasificar a los ciudadanos participativos de una mayoría que no lo es. Una hipótesis constatada con frecuencia es que sólo una minoría participa, mientras que la mayoría lo hace de manera ocasional o no lo hace. En la

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 318.

<sup>4</sup> Red Interamericana para la Democracia, *Índice de participación ciudadana en América Latina 2005*, Buenos Aires, 2005.

perspectiva aquí planteada resulta importante subrayar las dificultades para llegar a una sociedad civil fuerte, para lo cual hay de ver con detalle las razones por las que es desigual la participación social.

- a) Algunas expresiones de la exclusión política y socioeconómica provocan sentimientos de impotencia, indiferencia y comportamientos irreflexivos. Un supuesto sujeto a verificación es que los grupos socialmente dominados presentan dificultades para aprender las reglas y el lenguaje políticos. Esto se relaciona con la tendencia a delegar toda la responsabilidad en quienes representan sus intereses. Una consecuencia de la escasa politización y poca comprensión es que basan sus opiniones en evaluaciones vagas de carácter moral y en estereotipos. Por otro lado, se necesita identificar las políticas deliberadas de exclusión de los grupos dominados; la no participación es una de las manifestaciones del despojo.
- b) En el lado opuesto, el monopolio de lo político por las élites y los beneficiarios del sistema político se sostiene por una mayor politización que los induce a adoptar un comportamiento más “racional” (medido por el balance costo-beneficio). Es necesario verificar la tesis de Lagroye según la cual “los miembros de los grupos dominantes, en virtud de sus características sociales y el conocimiento de los efectos de la acción política sobre su propia posición, se interesan directamente por la participación en las actividades ‘cívicas’”.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Lagroye, *Sociología política*, *op. cit.*, p. 330.



Para una medición empírica de ambas suposiciones se necesita relacionar ciertas actividades “participativas” con la clasificación de individuos por sector social, edad, nivel de ingresos, de educación (método conductista). Se puede medir (por encuestas) las actitudes y la propensión a participar de la población en general comparándolas con los efectivamente participantes; en el primer caso la disposición o su ausencia es potencial, mientras que en el segundo es fáctica, entonces lo que interesa saber es por qué participan los participantes, es decir, sus motivaciones. La tesis de que las clases dominantes participan más y las clases dominadas participan menos puede ser confrontada con la realidad de la lucha de clases en momentos distintos de sumisión pasiva o de polarización.

En un mismo grupo y entre grupos, el interés por la política y las formas de participación varían. Además, es interesante saber en un proceso cuáles son los asuntos que interesan y cuál es la tendencia de las formas de acción (progresivas, regresivas; evolución, involución).

Además de atender a las diferencias entre participación política y participación social, vale la pena vincular ambas cuestiones de manera secuencial; por ejemplo, se puede plantear la cuestión así: el interés y compromiso político induce al compromiso social, o a la inversa, el compromiso social estimula la participación política. O de esta otra manera: si los canales de participación política se cierran o disminuyen, la inquietud se canaliza hacia la participación social. El problema a despejar es en qué medida ambas esferas se disocian o se influyen recíprocamente.

Los indicadores más frecuentes usados en la medición de la participación política de los ciudadanos con derecho a votar son mediante escalas de actividades y

actitudes: ¿cómo participa? ¿Vota o no? ¿Participa en actividades políticas tales como informarse? ¿Participa en campañas, asiste a reuniones, se afilia a un partido, hace aportaciones económicas, discute de política? (no, esporádicamente, sí, regularmente). Una de las actitudes se refiere al interés por la política: indiferente, débil, fuerte. O bien: poco, mucho, nada.

El instrumento a aplicar es un cuestionario; se puede preguntar si se está dispuesto a discutir un tema político o no. Respecto de la valoración de hechos se puede preguntar si sabe ubicar a un candidato o partido en una escala de izquierda a derecha. El investigador clasifica, de acuerdo con sus propias ideas, las respuestas en cuanto a si una opinión política es coherente o no.

Estos mismos datos se cruzan con otras variables como *a*) estratos sociales y ocupacionales, escolaridad, género, etcétera; *b*) el análisis comparativo por periodos, que indicará una tendencia al decaimiento o al incremento. Ambos sirven para el análisis comparativo. La cuestión es determinar las causas de ambas conductas, condicionamientos objetivos y fortuitos.<sup>6</sup>

Adicionalmente hay que relacionar estos comportamientos según sean influenciados por la valoración que se haga del gobierno, de los partidos y de los dirigentes. Se ha constatado que la mayor confianza induce a una mayor participación política, así como la consideración de que la participación puede cambiar lo que hace el gobierno o el parlamento; por el contrario, la falta de confianza lleva al convencimiento de que nada se puede hacer.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 19-21.

<sup>7</sup> Peter A. Hall, "El capital social en Gran Bretaña", en Robert Putman (coord.), *El declive del capital social*, Galaxia-Gutemberg, Círculo de Lectores, Barcelona, 2003, pp. 73-76.

La participación política y en la vida asociativa no es homogénea en la sociedad. Respecto a la posición social se puede adelantar la hipótesis de que en los niveles superiores hay mayores probabilidades de participar políticamente, y a la inversa; también podría suceder entre los que tienen más tiempo libre y entre los que viven en grandes ciudades. En resumen, la exclusión de todo tipo se refuerza por la falta de participación (la clase obrera, trabajadores precarios y jóvenes además de mujeres), mientras que quienes más participan son personas de clase media y alta, de edad madura y con alta escolaridad, etcétera.

Estas desigualdades pueden ser mejor precisadas añadiendo los indicadores más pertinentes, entre ellos: grupos de edad, género, posición social (niveles de ingreso), profesión (estratos de trabajadores, estratos de funcionarios, profesiones liberales), escolaridad, lugar de residencia (rural, urbano, regiones ricas o pobres), situación familiar, etcétera.

Es importante agregar una precisión más respecto a los grupos dominados y desposeídos. ¿Influye en la participación y opiniones políticas la pertenencia a organizaciones profesionales tales como los sindicatos? o, de una manera más general, ¿la pertenencia a asociaciones de cualquier tipo influye en una mayor participación política?, y a la inversa, ¿la no pertenencia a asociaciones refuerza la marginalidad política? Hay constataciones positivas en ambas cuestiones, por lo que hay que precisar qué tipo de asociaciones sociales propicia mayor participación y cuáles formas de participación son más asequibles para las personas y grupos no organizados.

## Participación social

La participación social no se refiere a actividades políticas electorales y partidarias, sino a la vida de la comunidad, a los problemas sociales cotidianos. La participación en asuntos comunitarios se puede observar, según propone Hall, en dos dimensiones: confianza y reciprocidad mutuas y asociarse con regularidad, lo que a su vez tiene consecuencias en la organización de la sociedad. Es posible observar estas variables en grados: grado de asociación, grado de trabajo voluntario para la comunidad. A mayor sociabilidad mayor capacidad para emprender alguna acción colectiva.

Una cuestión muy importante para conocer la fortaleza o debilidad de la sociedad civil es la densidad de las asociaciones. Para ello habrá que calcular el número de asociaciones de todo tipo (juveniles, mujeres, deportivas, prestación de servicios, ecológicas, etcétera). Adicionalmente el número de afiliados en cada tipo de ellas. Un elemento complementario es cuánto tiempo se dedica a actividades asociativas o participativas, lo que depende de la condición laboral, entre otras situaciones.<sup>8</sup> Finalmente, la interconexión entre las asociaciones, es decir, la formación de redes de relación que pueden potenciar la dinámica participativa.

Puesto que la sociedad no es homogénea, es importante saber qué clases sociales tienen mayor o menor densidad asociativa y por tanto mayor participación. Así, estos criterios se cotejan por clases sociales con el propósito de conocer el grado y la variedad de asociaciones a las que se pertenece. Para saber si es poco o mucho se relaciona como proporción del grupo social;

<sup>8</sup> Hall, "El capital social...", *op. cit.*, pp. 37, 39, 40, 46.

por ejemplo, la proporción de jóvenes participativos dentro del rango de edad.

Una conocida encuesta realizada por la Red Interamericana para la Democracia indaga sobre la diversidad de la participación en organizaciones políticas y sociales agrupadas en ocho rubros, a las que relaciona con la variable temporal preguntando si lo ha hecho en los últimos doce meses, pero además el grado de participación: si ocupa cargos, asistencia a reuniones, cuotas, participación en la toma de decisiones, y si solicita o recibe información. Las formas y grado de participación llevan a plantear la cuestión de si son acumulativas, o sea, si una forma de participación condiciona la intervención en otra forma más comprometida. Esto a su vez se vincula al problema de una estratificación de los participantes: los que participan mucho o poco, y las fronteras con la no participación.<sup>9</sup>

La intensidad de la participación no puede verse como una foto fija, sino como procesos dinámicos que ascienden o descienden por influjo de diversos factores. Así, se comparan varios años para saber si aumenta o disminuye, se puede contrastar con el crecimiento demográfico, o si algún factor influye, como el aumento de la escolaridad que se considera decisivo en las sociedades desarrolladas, y que importa saber si es igualmente influyente en las sociedades atrasadas. Un factor de gran interés en nuestro tiempo es el aumento del tiempo libre por la disminución del tiempo de trabajo debido al aumento tecnológico de la productividad, y paralelamente el desempleo. Aquí la cuestión a averiguar es si el aumento del tiempo libre significa un aumento de la participación social.

<sup>9</sup> RID, *Índice de participación ciudadana...*, op. cit.

El régimen neoliberal y los cambios en la estructura social pueden ser evaluados en este sentido, ya que la declinación de actividades tradicionales, el trabajo precario e informal y la desaparición de las organizaciones pueden destruir un nivel dado de ayuda mutua, de asociación, de confianza, con todas las anomalías que puede acarrear la desestructuración social.<sup>10</sup> Aquí el problema a despejar es si la desintegración social causa el descenso en la participación y una redundante marginación.

Esta posibilidad tiene que ser contratada con la respuesta contraria: la exclusión económica puede reforzar la unidad familiar y la solidaridad con los grupos afines; las situaciones colectivas de despojo y exclusión motivan con frecuencia la resistencia organizada y por tanto formas de participación elevadas. Incluso la desintegración familiar puede alentar la búsqueda de formas de agregación sustitutas en los grupos de amistad, en asociaciones y a formas de participación compensatorias.

La cultura cívica también está relacionada con la participación, concretamente se pueden visualizar dos vertientes opuestas: *a)* una mayor responsabilidad ante los demás se vería reflejada en conductas éticas; y *b)* al contrario, las conductas antisociales que derivan del relativismo moral indican un bajo compromiso social; por ejemplo, en qué grado la gente justifica robar, tirar basura en cualquier parte, participar en actos de corrupción, vandalismo o cualquier otra conducta contraria al interés público.<sup>11</sup>

Una vez que se conocen las prácticas participativas en la vida comunitaria, importa saber si las preocupa-

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 338-343; Hall, "El capital social...", *op. cit.*, pp. 78-80.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 67-70.

ciones son solamente locales e inmediatas o nacionales y mediatas. Se puede suponer que en este caso las preocupaciones giran en torno a necesidades y reivindicaciones particulares (particularismo, localismo), pero hay problemas que son de un alcance más general en los que lo particular contiene lo general, como el medio ambiente, los derechos humanos, el empleo. Sin embargo, lo que debemos conocer es cómo las personas relacionan lo uno con lo otro, la solución de problemas en ambos contextos.

### **La autonomía de la sociedad civil**

La constitución de la sociedad civil está estrechamente ligada a su autonomía frente al Estado, el mercado y las empresas capitalistas. Sin embargo, la autonomía es un supuesto cuyos límites efectivos se deben probar. Limitaciones a dicha autonomía se presentan con frecuencia por parte del Estado porque ciertas políticas públicas, como la política social administrada por los organismos para pobres, buscan mantener relaciones de dependencia y subordinación de los beneficiarios, una de cuyas manifestaciones es el clientelismo. Los partidos políticos hacen lo mismo para obtener la lealtad y el apoyo electoral.

De la misma manera, las empresas ponen en marcha movimientos sociales con fines de mercadotecnia, ya sea para mejorar la imagen o para imponer patrones de consumo. Es el caso del aparente altruismo que en México se denomina Teletón, pero también mediante fundaciones, patrocinios y organismos de fachada que promueven la participación ciudadana con fines políticos.

Otro campo de análisis de la autonomía de los grupos sociales de base en la relación que guardan con las ONG, que asumen un papel de intermediación y representación frente a los poderes públicos y privados. Son relaciones de dependencia y subordinación, que pueden inhibir el empoderamiento de los grupos sociales.<sup>12</sup>

La autonomía de la sociedad civil puede ser observada en relación con algunas variables significativas, por ejemplo, en su capacidad de autogobierno, financiera, en el diseño de sus proyectos y en las relaciones de oposición y colaboración con sus adversarios.

### **Innovación en las relaciones entre el Estado y la sociedad**

La concepción contemporánea de sociedad civil ya no parte de la oposición de la esfera privada (la propiedad) frente a la esfera estatal, como argumentó el liberalismo del siglo XIX, sino de la diferenciación de los derechos humanos colectivos y genéricos frente al Estado y a la economía capitalista. Su condición de existencia es la noción de ciudadanía basada en reconocimiento de los sujetos como portadores de derechos, reconocidos o potenciales, que prevalecen como un conjunto normativo que regula la convivencia social.

Esta noción de ciudadanía reivindica para la sociedad derechos que estaban reservados para el Estado, agrupados en el derecho a intervenir directamente sobre los asuntos públicos sociales y políticos. De esta

<sup>12</sup> Maité Serrano Oñate, "Las ONG en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado", en Marisa Revilla Blanco (coord.), *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002, pp. 66-94.



manera lo público cobra una amplitud nueva que politiza lo social y socializa lo estatal. Entonces es relevante a la observación el proceso por el cual un asunto se vuelve público ya sea que corresponda a la esfera de la propiedad privada (en nuestro tiempo monopolista) o a la esfera estatal.

Esta noción de ciudadanía se expresa en la democratización de todas las esferas de la vida, implicando a la sociedad misma (sus instituciones y organizaciones, tales como la familia, las organizaciones de agregación de intereses); en este ámbito se puede hablar de democracia social. Asimismo, los procesos de democratización se extienden al Estado y al mercado. Este fenómeno se conoce como *democracia participativa* o *radicalización de la democracia*.<sup>13</sup>

En la medida en que estos procesos son uno de los grandes cambios de nuestra época, cobra especial importancia para la observación de la participación ciudadana la evolución de las intervenciones que vuelven público lo político y la economía capitalista, así como los progresos de las reivindicaciones democratizadoras de las instituciones propiamente sociales. Se debe suponer que los cambios no suceden al mismo ritmo en las tres esferas, ni con la misma intensidad ni en las mismas formas. Asimismo se necesita estar atentos a las repercusiones que los cambios en una esfera causan en las otras: los cambios en las relaciones familiares pueden influir en el activismo cívico y éstos en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, lo cual

<sup>13</sup> Una muestra de experiencias internacionales de una diversidad de vías de democratización mediante la participación social la encontramos en la versión reducida de una obra mayor, Boaventura de Souza Santos, *Democratizar la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 591.

requiere de las debidas precisiones en cuanto a los conceptos operacionales y las prácticas concretas.

Para ello es indispensable ubicar las estructuras y los mecanismos autoritarios que se impugnan para democratizarlos. La expresión del conflicto y cambio se pueden buscar en varias direcciones, como por ejemplo: *a)* el control social sobre el Estado y el mercado (contraloría social, observatorios ciudadanos, mecanismos de transparencia, de consulta, etcétera); *b)* las instituciones y mecanismos cogobierno, corresponsabilidad, codecisión, de ciudadanización de organismos públicos, en suma, una especie de dualidad de poder en grados que se deben determinar; *c)* en el ordenamiento jerárquico de los miembros de la familia, las comunidades, las organizaciones sociales, *d)* en la ética y las costumbres.

## Dinámica

Anteriormente mencionamos que asociarse con regularidad bajo nuevas relaciones de confianza y reciprocidad mutuas tiene consecuencias en la organización de la sociedad. Concretamente, se trata de «determinar la capacidad de la sociedad de introducir cambios en la vida política y mejorar políticas dirigidas a la población de bajos recursos», según lo expresa Avritzer, o sea, cómo el movimiento participativo, en el caso de Brasil, influye en la sociedad civil para mejorar la calidad de vida y la forma de hacer política.

Este proceso de publicización y democratización puede ser empíricamente observado en cuanto a sus efectos de aumento o disminución de: *a)* la exclusión social; *b)* desigualdad social, *c)* democratización de

estructuras y prácticas, *d*) capacidad de organización y movilización de los sectores populares y medios, y *e*) por contrapartida de sus adversarios en procesos de conflicto.

El desarrollo de la participación y su capacidad organizativa (empoderamiento) en el doble sentido de control y cogobierno se puede observar en los procesos de construcción de espacios públicos (no institucionales, semiinstitucionales e institucionalizados) donde convergen los organismos y ciudadanos, como pueden ser foros, asambleas sectoriales, presupuesto participativo.

La creación de espacios públicos, a su vez, permite observar el desarrollo de la deliberación: *a*) debates sobre “temas” e intereses; y *b*) debates sobre ampliación y democratización de la gestión estatal.<sup>14</sup>

Para apreciar el proceso de las múltiples formas de participación social se pueden establecer parámetros como los siguientes: *a*) inicio de las luchas; *b*) terminación; *c*) continuidad; *d*) ritmo; *e*) intensidad; *f*) desarrollo desigual: avance, estancamiento, retroceso.

Cabe suponer un desarrollo desigual entre los movimientos, en qué medida son o no simultáneos, unos comienzan primero y otros se incorporan después, unos son más débiles que otros; el grado de articulación entre ellos (convergencias, alianzas). Aquí la periodización es indispensable.

<sup>14</sup> Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 419 (en particular véase la introducción).

## Participación y clientelismo

La institucionalización del lado del movimiento social también puede ser vista del lado del Estado, en el sentido de registrar su influencia para cambios en las instituciones públicas. Habrá que responder entonces a las siguientes preguntas: ¿los espacios públicos sociales se abren un lugar en la estructura institucional?, ¿la participación en las microlocalidades ha producido formas descentralizadas en la administración pública?, ¿en qué medida las decisiones consensuadas por la población son vinculantes para quienes toman las decisiones políticas?, y ¿cómo se combinan las estructuras participativas con las estructuras político-administrativas?

En el caso del sistema de Presupuesto Participativo en Brasil surgen innumerables aportaciones a la investigación empírica, de las cuales recogemos algunas útiles en el caso mexicano que nos sugieren las investigaciones de Leonardo Avritzer sobre Belo Horizonte y Porto Alegre, así como el estudio comparativo de 103 municipios con Presupuesto Participativo en Brasil realizado por Ana Clara Torres y Grazia de Grazia:<sup>15</sup>

1. ¿La población recibe beneficios materiales del gobierno local); ¿cómo son conseguidos?: por movilización o presión de la comunidad, por la mediación de políticos, por relaciones persona-

<sup>15</sup> Leonardo Avritzer, “Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del Presupuesto Participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre”, en Dagnino, *Sociedad civil, esfera..., op. cit.*, pp. 120-153; Ana Clara Torres Ribeiro y Grazia de Grazia, *Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil. Período 1997-2000*, Editora Vozes-Fórum Nacional de Participação Popular, Petrópolis, Río de Janeiro, Brasil, 2003, p. 118.

les. Es interesante saber si se reciben beneficios a cambio de apoyo político y si la amplia participación y organización comunitaria crea una nueva forma de hacer política (planeación democrática).

2. ¿La población es tomada en cuenta para la elaboración de los planes de ingreso y gasto del gobierno local?, ¿con qué frecuencia se produce durante el año?, ¿cuántas personas participan? (variación anual). Esta variable es de primera importancia para conocer el involucramiento de la población y se puede registrar con indicadores precisos; por ejemplo, en una ciudad dividida por regiones en las que hay una distribución socioeconómica de la población, ¿cuántas personas participan por región?; distribución por género, por rangos de edad, escolaridad, nivel de ingresos, ocupación y otros indicadores.

En cuanto al problema de que en la disputa por la distribución del gasto público se beneficien más los grupos más organizados dejando atrás a los no organizados y más marginados, es importante saber si los que participan en las deliberaciones públicas pertenecen a asociaciones vecinales o de cualquier tipo. Suponiendo que la participación se da de manera organizada y que se eligen representantes, importa averiguar si se produce una discrepancia entre los niveles medios de la población y los de los dirigentes en cuanto a los indicadores antes mencionados (ingreso, escolaridad), y si esto incide en el reparto de los beneficios gubernamentales, es decir, si influye en la reducción de desigualdades y en la elevación de la calidad de vida.

3. Nivel de carencias en servicios públicos según niveles socioeconómicos de la población y según su distribución territorial. El diagnóstico con datos existentes debe relacionarse con las fuentes sociales de los ingresos del gobierno local y el destino de los gastos según la estructura social. Supongamos que el gobierno sigue unas pautas y los sectores populares otras: ¿cómo influye la participación popular en la reorientación del gasto público?, ¿predominan los criterios técnico-administrativos o las prioridades decididas por la población?, ¿cuáles son las políticas públicas que efectivamente elevan la calidad de vida de la población con menos recursos?, ¿la participación popular en la elaboración de las políticas públicas es episódica y bajo presión, o es estable y bajo negociación?

En el contexto mexicano hay problemas de primer importancia en el proceso de constitución de la sociedad civil, como son la debilidad de las tradiciones asociativas, altos grados de represión pública y privada, relaciones viciadas entre base y dirigentes, particularmente tendencias oligárquicas, clientelistas y corruptas. De ahí que resulte importante despejar cuestiones concretas:

1. ¿Cómo interviene la comunidad en el reconocimiento de sus problemas?, ¿cómo se recogen las necesidades?, ¿existen reuniones de base o asambleas?; se expresa mediante dirigentes formales o informales, pero sólo cuando hay movilizaciones. Sobre el ámbito de la población participante: reuniones microcomunitarias (barrio, ca-

- lle, unidades habitacionales, colonias, pueblos, etcétera); ¿hay alguna articulación entre las reuniones y asambleas microvecinales y macro?, ¿directamente o mediante representantes?
2. Sobre los dirigentes: ¿cómo se constituyen?, ¿hay renovación regular?, ¿hay elecciones?, ¿están formalizadas sus atribuciones, la duración del mandato, la rendición de cuentas?
  3. Además de las reuniones, ¿existen otros medios de comunicación entre la población?, ¿el gobierno proporciona información sobre los problemas y sobre el ejercicio presupuestal?, ¿hay algún control, seguimiento o acompañamiento de la población sobre las obras públicas?

# Evaluar la participación ciudadana, sí pero...

*Jorge Regalado Santillán*

El tema de la participación ciudadana en los ámbitos de la vida pública se encuentra ubicado, desde mediados de los años ochenta del siglo xx, en las agendas políticas mundial, nacional y local. De hecho, desde las esferas del gobierno y la sociedad se ha invocado a la participación ciudadana como elemento capital sin el cual ningún problema social podría resolverse o de menos enfrentarse con mayor éxito. La importancia de esta temática emerge justamente cuando a mediados de los años ochenta del siglo xx cobra fuerza por todo el mundo una serie de movimientos definidos como de la sociedad civil y/o ciudadanos y, paralelamente, el tema de la democracia electoral avanza de manera significativa al grado de convertirse en el paradigma dominante.

A partir de entonces, la participación ciudadana señaló la necesidad de que la democracia alcanzara dimensiones más sustantivas y llegara a todos los ámbitos o rincones de la vida social y política. Finalmente, el derecho –y respeto– al voto se había ganado aunque



muy pronto empezó a haber evidencia de su insuficiencia. Los ciudadanos pronto se dieron cuenta de que si bien elegían con cierta libertad a sus gobernantes y representantes, eso no significaba que sus problemas, demandas y necesidades fueran resueltas o satisfechas. Así, empezó a suceder lo que Bobbio planteaba en el sentido de que llega el momento en que para los ciudadanos lo importante son las cosas que pueden decidir con su voto entre elección y elección. Es decir, cuando los ciudadanos han ganado la certeza de su voto, lo que viene es que tengan asimismo la certeza de que pueden seguir tomando decisiones importantes a través del voto u otras formas de participación.

Contradictoriamente, la brecha que separa a la clase política de los ciudadanos comunes y corrientes<sup>1</sup> empezó a acrecentarse justo con los procesos de alternancia. En el mismo momento en que todos los partidos

<sup>1</sup> Por *ciudadanos comunes y corrientes* me refiero a aquellos que no pertenecen a ningún partido político y que tampoco forman parte de ninguna organización social corporativa o colectivo de apoyo a candidato o político profesional en lucha por una porción de poder. Son aquellos ciudadanos que simplemente se dedican a trabajar, si tienen esa oportunidad, pero que tienen interés por la vida política y se informan respecto de ella, si bien lo que ven en las pantallas televisivas, leen en la prensa o escuchan en la radio son escándalos de políticos y gobernantes que se pagan salarios altísimos y se otorgan bonos; políticos que se enriquecen inexplicablemente; gobernadores “preciosos” presuntamente ligados a redes pornográficas; políticos sin principios e ideologías pero sí con intereses personales evidentes. En el caso mexicano no importa el partido, lo que significa que se trata de un problema estructural, de la cultura política del sistema predominante. El sistema político mexicano y su cultura, luego de los procesos de alternancia política, han demostrado tener el poder de someter a todos los partidos a sus reglas y formas de funcionamiento. Los partidos, por su parte, han demostrado también que no tienen el poder ni la vocación para modificar dicho sistema y su cultura. Se han acomodado perfectamente.

empezaron a tener posibilidades de gobernar y representar a un mayor número de personas, su alejamiento de la sociedad se hizo más agudo. Paradójicamente, cuando se amplió el margen de la democracia formal, la crisis de los partidos políticos, de los gobernantes y de los procesos electorales entró en una espiral de mayor crisis. Pocas veces en la historia contemporánea se había desconfiado tanto de la política y de los políticos profesionales. Si bien podemos encontrar datos desde los tiempos de Napoleón,<sup>2</sup> rara vez en la historia se había mercantilizado tanto el ejercicio y la puesta en práctica de la política.

En México, al menos desde hace tres décadas, los gobernantes federales, estatales y municipales han afirmado que para atender con mayor éxito los problemas sociales, o para que las decisiones de gobierno gocen de mayor legitimidad, resulta de vital importancia la participación ciudadana. Se entiende, entonces, que mientras ésta no suceda los problemas seguirán agravándose o, por otro lado, que la oposición social a las decisiones de gobierno se incrementará, lo cual ha venido sucediendo puntualmente.

Debido a ello es que por tantos años se ha hablado de esta dualidad de asuntos: democracia y participación ciudadana. Nuestra circunstancia señala que éstos seguirán siendo, por varios años más, temas vigentes. Por tanto, se antoja plantear algunas preguntas como las siguientes: si los gobernantes y la sociedad están de acuerdo en que haya participación ciudadana, ¿por qué motivos ésta no sucede, al menos en el grado e intensidad que, se supone, la circunstancia amerita?, ¿qué balance se puede hacer de los esfuerzos realiza-

<sup>2</sup> Véase Carlos Marx, *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, 2a. ed., Hamburgo, 1869.

dos por el gobierno y la sociedad en esta materia?, ¿realmente los gobernantes desean que haya participación ciudadana o se trata sólo de una pieza discursiva?, ¿cuál es el tipo de participación ciudadana que los gobernantes promueven?, ¿en verdad la sociedad tiene una actitud o comportamiento participativo?, ¿es correcto seguir afirmando que el éxito en la solución de los problemas sociales depende, en mucho, de la participación ciudadana o se le está otorgando mayor importancia de la que realmente tiene?

### Cuestión de enfoque

Hace muchos años Albert Einstein dijo: “cuando un problema, por más que uno haga por resolverlo, se resiste, es que está mal planteado”.<sup>3</sup> En materia de participación ciudadana, evidentemente esto ha estado sucediendo en México. Por más de 30 años se ha abordado este problema desde una perspectiva errónea en varios aspectos. Por ejemplo, aunque se trata de un problema de carácter estructural, las respuestas gubernamentales no han sido en ese mismo sentido. En mi opinión, lo que se ha hecho y se sigue haciendo, después del llamado proceso de alternancia política en México, es promover que la participación ciudadana se dé bajo el modelo corporativo predemocrático, mismo que no corresponde ya a la etapa de desarrollo político que se supone ha alcanzado el país. Si realmente estamos ahora en un contexto de mayor democracia, entonces no es aceptable ni correcto que en el

<sup>3</sup> Jaume Curbet, “La economía política de la inseguridad”, *Gobernabilidad y seguridad sostenible*, núm. 5, 30 de julio de 2002, [www.iigov.org/seguridad](http://www.iigov.org/seguridad)

rubro participación ciudadana se siga reproduciendo el modelo de relaciones entre sociedad y gobierno que, por un lado, ha demostrado con creces su ineficiencia y, por otro, fue acremente criticado cuando era el PRI quien gobernaba solo.

Si hacemos caso a la sugerencia del científico Albert Einstein, convendría replantear, resignificar o redefinir este concepto para, de acuerdo con una nueva visión, una visión democrática moderna, *elaborar junto con la sociedad* los nuevos programas de promoción de la participación ciudadana. Hay que enfatizar eso de 'elaborar junto con la sociedad', no pensando en ella, no interpretándola, no representándola. La sociedad piensa por sí misma; no necesita intérpretes, puede hablar y explicarse por sí misma y, desde luego, puede representarse sola. Otra cosa diferente es que estemos dispuestos a escucharla, a entenderla y a reconocer sus representaciones tal y como ella decidió que fueran y no como el gobierno quiere o considera que deberían ser.

Enseguida voy a referirme, de forma breve, al debate teórico que internacionalmente se está dando respecto del concepto *participación ciudadana*.

## Participación ciudadana

*Participación ciudadana* es ahora un concepto de uso frecuente y regular. Diariamente se habla de ella, y no hay dependencia gubernamental que no use tal concepto y que incluso tenga un programa y recursos específicos para su puesta en práctica. Pero, ¿realmente qué se quiere decir cuando se dice *participación ciudadana*?

Fue durante los años ochenta que se generalizó la exigencia y la demanda de ampliar los espacios de la participación ciudadana como instrumento para la profundización de la democracia. Las luchas por ampliar los cauces democráticos se mantuvieron durante la década de los noventa logrando conquistar todo un conjunto de reformas constitucionales que pusieron de relieve la instauración de los instrumentos de la democracia directa y la ampliación de las oportunidades para la participación ciudadana en la administración pública.<sup>4</sup> Contexto en el cual México, como una rara excepción, no ha incorporado en su Constitución Política las figuras típicas de la democracia directa o deliberativa.<sup>5</sup> Esto está considerado como un déficit urgente de superar por el proceso de cambio político o de la reforma del Estado, tema que se puso a discusión inmediatamente después de que el PRI perdió la Presidencia de la República en el año 2000, aunque a estas alturas del gobierno de Fox ya puede afirmarse que no habrá ninguna novedad al respecto. Ni el Poder Ejecutivo, ni el Legislativo, ni los partidos políticos y tampoco la

<sup>4</sup> Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD/Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

<sup>5</sup> En el texto *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, coordinado por Porfirio Muñoz Ledo, prologado por Juan Ramón de la Fuente y publicado por la UNAM en el año 2001, se afirma que “los principales consensos alcanzados en el eje Democracia Participativa fueron: elevar a rango constitucional el principio de participación política; incorporar la participación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas públicas mediante la creación de consejos en dependencias que presten servicios públicos. Se prevé asimismo contar con esa participación en el diseño de políticas de largo plazo relativas a servicios públicos; finalmente, *se recomendó adoptar mecanismos de participación directa como el referendo, el plebiscito y la iniciativa social* (p. 127). Las cursivas son mías.

sociedad empujaron para una reforma constitucional en esta dirección.

En varios países del continente latinoamericano las

formas de participación se han venido desarrollando siguiendo dos vías: una institucional que se ha concretado en la consagración de las formas de democracia directa en sus Constituciones (Chile, Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela son algunos ejemplos), y otra no institucional, que se ha concretado en un amplio menú de formas participativas que, sin perseguir objetivos institucionalizantes o de producción legislativa, diversas organizaciones de la sociedad civil han puesto en práctica, de manera destacada desde fines de la década de los ochenta del siglo xx.<sup>6</sup>

### ¿Qué es la participación ciudadana?

Teóricamente, ¿qué es y cómo se define la *participación ciudadana*? Desde cierta perspectiva ésta hace referencia

a la participación política pero se aleja de ésta al menos en dos sentidos: abstrae tanto la participación mediada por los partidos políticos, como la que el ciudadano ejerce cuando elige a las autoridades políticas. Expresa, en cambio, aunque con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas.<sup>7</sup>

Y respecto a lo público, esta misma definición dice:

<sup>6</sup> Jorge Regalado, "Noticias sobre la democracia directa en México", en Jorge Regalado y Juan Manuel Ramírez Sáiz, *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*, UdeG, México, 2003, p. 191.

<sup>7</sup> Cunill, *Repensando lo público...*, *op. cit.*, p. 74.

Remitir a lo público es aludir en un mismo movimiento a la sociedad como al Estado. Sin embargo, lo público no es un dato dado, sino un proceso de construcción. Por una parte, supone asumir la posibilidad de que la sociedad se autogobierne a través de un Estado democrático. Asigna, por tanto, una virtualidad al Estado como espacio de realización de lo público, pero sólo en la medida que represente a la sociedad y posibilite su propio desarrollo. Por otra parte, lo público remite a la auto-organización social. Apunta así a la posibilidad de que desde la sociedad se satisfagan necesidades colectivas de manera autónoma, pero sin que ello implique la abdicación de las responsabilidades estatales.<sup>8</sup>

Entonces, siguiendo a Nuria Cunill, la participación ciudadana implica *auto-gobierno* y *auto-organización* de la sociedad para la satisfacción de *necesidades colectivas* sin que ello lleve a remplazar o permitir que el Estado renuncie o limite sus responsabilidades sociales. Es correcto que desde el gobierno se aluda a la necesidad de que desde la sociedad se satisfagan cierto tipo de esas *necesidades colectivas*. Pero igualmente es correcto afirmar que el gobierno no debe deslindarse de sus responsabilidades sociales como tampoco seguir reduciendo el gasto social. Hay que volver a traer al Estado al campo de lo social pero a la vez hay que impedir que cope todas las funciones, la dinámica y la creatividad social. El Estado debe entender que la sociedad es su PAR y no su subordinado; debe entender que hay espacios donde la sociedad debe tomar las decisiones con entera libertad. De eso trata cuando hablamos de participación ciudadana.

Coincidiendo de alguna manera con Nuria Cunill, Tomás Rodríguez Villasante dice que prefiere hablar de

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 297.

“democracia participativa” porque es más que la “participación ciudadana”. No se queda en unas técnicas de una concejalía o unos reglamentos elaborados con los vecinos, que pueden ser buenos puntos de partida, pero que raramente han conseguido dinamizar la transformación de las sociedades y administraciones donde se plantean. Las democracias participativas abren puertas. No son pura gestión o administración, son procesos de autoorganización y transformación social.<sup>9</sup>

Por su parte, Alberto Olvera llama la atención sobre el riesgo de caer en una posición funcionalista al aceptar, sin más, que la participación de la sociedad pueda ser el “factor externo que debe reforzar la modernización del Estado”.<sup>10</sup> Si se adopta una visión republicana de la sociedad civil, dice Olvera, participación ciudadana “significa una capacidad de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas, promoviendo así una mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder”.<sup>11</sup> La participación ciudadana, enfatiza Olvera,

implica la existencia tanto de actores sociales que orientan su acción al espacio público como de instituciones apropiadas para su desarrollo. En la mayoría de los casos se proponen *medidas de ingeniería social* [aquí coincide con Villasante] que asumen que diseñando instancias de contacto entre el gobierno y la sociedad (comités consultivos, consejos ciudadanos, etc.), se garantiza la participación y el buen gobierno.

<sup>9</sup> Tomás R. Villasante, *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Ediciones HOAC, Madrid, 1995, p. 11.

<sup>10</sup> Alberto J. Olvera, *Sociedad civil, espera pública y democratización en América Latina: México*, Universidad Veracruzana/FCE, México, 2003, pp. 22-23.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 23.



Se pierde vista que las formas no pueden sustituir el contenido. Las instancias formales de participación no serán auténticas mientras no haya actores sociales reales que las usen constructivamente. Es un error conceptual pensar que desde el gobierno se pueden crear a voluntad nuevos actores sociales. Si bien es cierto que las instituciones importan, en tanto facilitan o promueven nuevos procesos de aprendizaje colectivo, ellas no garantizan por sí mismas la autenticidad de los participantes. [Se] debe hacer énfasis en el aspecto social antes que en el diseño institucional. Si algo es urgente de conocer [esto] es la naturaleza de los procesos socioculturales que pueden facilitar tanto la formación de actores sociales como el aprendizaje colectivo de la participación.<sup>12</sup>

Estos tres autores ayudan a precisar lo que es o debería ser la participación ciudadana.

Ahora bien, si se parte de una visión corporativa, lo que tendremos de parte del gobierno es una idea de la participación ciudadana limitada, con márgenes democráticos reducidos, controlada por el Estado y el gobierno, sin oportunidad de que los ciudadanos realmente participen en procesos deliberativos y de decisión respecto de los problemas que les afectan. Bajo este modelo, la sociedad no habrá logrado desarrollar su conciencia ciudadana debido, justamente, a los múltiples controles impuestos por el gobierno y su modelo corporativo. La capacidad social, las instituciones y la legislación para que la ciudadanía participe de las decisiones fundamentales que el gobierno hace respecto de la vida pública, serán marcadamente limitadas.

Por el contrario, si el punto de partida es una visión pluralista o al menos más flexible, entonces podremos

<sup>12</sup> *Idem.*

tener desde el ámbito gubernamental una concepción de participación más amplia, con mayores posibilidades para ampliar la democracia. Se trataría de una participación no controlada o dirigida, que facilita que los ciudadanos de manera colectiva, organizadamente, deliberando con el gobierno y entre ellos mismos, decidan sobre la forma en que prefieren sean resueltos sus problemas. En este caso, se supondría que los ciudadanos impulsarían procesos participativos, que se involucrarían con el gobierno, de manera corresponsable, no sustituyéndolo, como dice Nuria Cunill, en la solución de las *necesidades colectivas*. Desde luego, siempre y cuando estemos hablando de un gobierno democrático.

### ¿Para qué debe servir la participación ciudadana?

Como se ha afirmado, en general los gobiernos y las sociedades están de acuerdo en que haya participación para que de manera conjunta se enfrenten los problemas sociales y se tengan mayores posibilidades de éxito. Entonces, una discusión de fondo se puede establecer a partir de lo que cada uno de estos dos actores considera debe servir la participación. Si el gobierno y la sociedad coinciden en afirmar la importancia de la participación ciudadana, la pregunta es: ¿estos dos actores coinciden en los objetivos de la participación?

Lo más probable es que no sea así. Menos si hablamos de gobiernos o sistemas políticos rezagados democráticamente. Sin desconocer que hay gobiernos que hacen esfuerzos por volverse cada vez más democráticos; se puede afirmar que, por lo general, es la socie-

dad –representada por sus grupos más activos, los mejor organizados y los que cuentan con mayores recursos culturales y políticos, los que mayores avances tienen en la construcción de una nueva cultura política– la que encabeza la demanda de mayores espacios participativos para incidir de manera más real en las decisiones que toma el gobierno, en la fiscalización de sus acciones, en transparentar el uso de los recursos públicos o, mejor aún, para tomar sus propias decisiones afirmativas.

Siguiendo las ideas anteriores, la participación ciudadana debería servir, por ejemplo, para que los ciudadanos participen en política pública; para que intervengan directamente en todos los asuntos de la vida pública sin la mediación de los partidos políticos; para que la sociedad se autoorganice para buscar solución o satisfacción a sus necesidades colectivas junto con el gobierno, en un trato y relación de pares; para promover la transformación social; no sólo para conseguir que algunos representantes formen parte de consejos ciudadanos promovidos por alguna instancia gubernamental en donde se redactan reglamentos y proponen medidas o modelos de reingeniería social. En fin, la participación ciudadana debería servir para promover procesos de creación de autonomía social y política.

### **Participación: ¿problema de ingeniería o de cultura política?**

Siguiendo las ideas anteriores, se puede concluir que la participación ciudadana ni se puede decretar ni se reduce al diseño de ingeniería social. Participar o no participar es un problema político directamente ligado

con la vocación democrática de los promoventes gubernamentales y societales. Participar o no participar es un asunto que centralmente tiene que ver con la cultura política de los ciudadanos y de los gobernantes. Es decir, se pueden tener diversas instancias de relación y contacto entre el gobierno y la sociedad (en México existen muchas de ellas), pero si se carece de una tradición política y cultural de participación ciudadana, entonces el mejor diseño de instancias participativas o los mejores reglamentos no funcionarán. Me temo que éste es el caso de México.

Como señalé, si lo que existe es un sistema político con escaso desarrollo democrático, lo más seguro es que haya una sociedad poco participativa, con bajos índices de conciencia ciudadana. Lograr que la ciudadanía participe, además de ampliar el campo democrático, es haber logrado un cambio en la cultura política de la sociedad. Se habrá incrementado la ciudadanía. Por supuesto, se está hablando de un proceso que puede llevar años pero que es más probable avanzar dentro de un contexto de flexibilidad o modernidad democrática.<sup>13</sup> ¿Cuál es la circunstancia de México en este punto?

<sup>13</sup> Respecto de la democracia en México, actualmente existe un debate en el cual se pueden encontrar posiciones extremas. Por un lado, están quienes aseguran que la transición terminó justamente en el momento en que el PRI perdió la Presidencia de la República, que el Poder Legislativo asume que es un poder real y que la institución encargada de los procesos electorales, el IFE, alcanza cierto grado de institucionalización e independencia del gobierno. Por otro, quienes aseguran que no puede hablarse de que la transición haya terminado cuando aún no se ha dado propiamente una reforma del Estado. Es decir, cuando las instituciones fundamentales del sistema político no se han transformado y siguen siendo las mismas de antes del cambio de partido en el poder.

## Nota histórica sobre la participación ciudadana en México

En este tema la historia cuenta mucho. ¿Cómo se ha promovido la participación y la conciencia ciudadana en México? El PRI, durante su larga hegemonía en los gobiernos federal, estatales y municipales, lo hizo aplicando estrictamente el modelo corporativo, mismo que no sólo inhabilita la participación ciudadana sino que obstaculiza el proceso de producción de ciudadanía.

Y es que en México, desde mucho antes de que gobernara el PRI, en palabras de Daniel Cosío Villegas, la vida pública era privada. “La política –decía– no se hace en la plaza pública. El parlamento o la prensa, en debates o polémicas sonados, sino en la conversación directa, a medias palabras, entre el aspirante y el detentador del poder”.<sup>14</sup> Luis F. Aguilar afirma que desde los tiempos de Agustín de Iturbide (años veinte del siglo XIX) se “ha generado una cultura política, según la cual lo nacionalmente decisivo sucede en el pacto secreto y excluyente y no en el ámbito de la opinión pública, abierta la inclusión argumentativa de los intereses diferentes (pluralismo)”.<sup>15</sup> Fernando Escalante,

<sup>14</sup> Daniel Cosío Villegas, “El intelectual mexicano y la política”, en *Ensayos y notas*, vol. II, Hermes, México, 1966, p. 160. Citado por Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana –Tratado de moral pública–*, El Colegio de México, México, 1992, p. 259.

<sup>15</sup> Luis F. Aguilar, “Opinión pública y comunicación social”, en *México, 75 años de Revolución. Educación, cultura y comunicación*, vol. II, FCE/INEHRM, México, 1988, p. 825. Citado por Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana –Tratado de moral pública–*, México, El Colegio de México, 1992, p. 259.

aunque matiza la afirmación, en general está de acuerdo en que, “desde el golpe de [Agustín de] Iturbide (1821) en adelante, una clase política muy reducida y poco escrupulosa ha decidido sobre los asuntos nacionales, y por lo común en acuerdos y transacciones ajenos a cualquier forma de control público”.<sup>16</sup> Apoyándose en Luis González y González<sup>17</sup> y en Michael P. Costeloe<sup>18</sup> sigue diciendo que

ni siquiera hacia final del siglo [xix] pasaban de cien los que contaban en la política nacional. Pero incluso sumando a los muchos políticos ocasionales y de segundo orden, se trató en todo tiempo de una élite bastante reducida: propietarios, clérigos, oficiales, letrados y profesionistas urbanos.<sup>19</sup>

Actualmente, ya en el siglo xxi, tampoco es muy amplia la élite de mexicanos (y extranjeros) que toman las principales decisiones y muchas de ellas se siguen haciendo en secreto.

Sirvan estas breves notas históricas para darnos cuenta desde cuándo, con argumentaciones diferentes, se ha construido un sistema político que deliberadamente decidió generar una cultura política en donde la ciudadanía estaba excluida para participar en la vida pública.

Habiendo triunfado la Revolución mexicana y echado a andar el proceso de reconstrucción del país, des-

<sup>16</sup> Escalante, *Ciudadanos imaginarios...*, *op. cit.*

<sup>17</sup> Luis González y González, *La ronda de las generaciones. Los protagonistas de la Reforma y la Revolución mexicana*, SEP, México, 1984, p. 100.

<sup>18</sup> Michael P. Costeloe, *La primera república federal de México (1824-1835)*, FCE, México, 1983, p. 186.

<sup>19</sup> Escalante, *Ciudadanos imaginarios...*, *op. cit.*, p. 260.

de el propio Estado y bajo el modelo corporativo se promovió la organización de las masas obreras y campesinas, de los militares y de los propios empresarios. El modelo corporativo alcanzó su más alto nivel durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río en los años treinta del siglo xx. La inclusión del término *masas*, para referirse a los obreros, a los campesinos y a cualquier otro sector social, alude a una concepción que no consideraba ningún valor al individuo, a la persona particular. Quizá con la pretensión de dar un mayor énfasis al paradigma comunitario, se profundizó tanto en ello que terminó por subsumir totalmente al individuo en la colectividad, convirtiéndolo, efectivamente, en *masa* y no en ciudadano.

Con este rezago histórico, con tal déficit de ciudadanización, en México se llegó al momento actual que se ha dado en llamar del “cambio político”, si bien tal proceso tiene su mayor referente en lo político electoral y no en los otros ámbitos de la vida pública.

### **Evaluar la participación ciudadana**

*Evaluar* se ha convertido en un concepto clave del discurso político actual.<sup>20</sup> *Evaluar*, se afirma, tiene como propósito localizar los problemas a resolver para hacer más eficiente los trabajos de que se trate. Generalmente una primer cuestión que realizan los evaluadores es precisar los actores involucrados en el proceso que se pretende someter a revisión; después de ello lo segundo que importa es tener claros los objetivos que

<sup>20</sup> Además del de *evaluación*, los conceptos de *planeación*, *programación* y *presupuestación* integran el planteamiento conocido como de la *planeación estratégica*.

tienen la acción y el programa a valorar. Si de entrada en esto se falla, entonces seguramente la evaluación no cumplirá su cometido o los resultados obtenidos no serán satisfactorios en el sentido de que ellos ayuden a ubicar los problemas y las limitaciones e incluso los aciertos del curso de la acción.

Como todo proceso social, en el de la participación ciudadana se ven involucrados varios actores y depende de su actuación que se cumplan o no los objetivos. En este caso, sin embargo, me da la impresión de que cuando se plantea que hay que evaluar la participación ciudadana o incluso antes que eso, simplemente cuando se pregunta sobre la participación ciudadana, se parte de una serie de ideas comunes preestablecidas: que la sociedad no participa; que es apática; que no asiste a las reuniones; que no se compromete. Con estos puntos de partida en realidad lo que se está haciendo es adelantar el resultado evaluatorio. Y lo que se está adelantando es una especie que responsabiliza a la sociedad o a los ciudadanos de que los programas o planes de participación no funcionen y no logren sus objetivos.

La sociedad, los ciudadanos concretos, desde luego que tienen responsabilidad en el éxito o fracaso de los programas y las acciones participativas, pero no solamente y quizá no de manera principal si consideramos las desventajas culturales con las que asiste a este proceso y los obstáculos que se le colocan en el camino. Evaluaciones de la participación ciudadana se han realizado muchas y con diferentes metodologías y alcances pero la queja sigue siendo la misma: la participación ciudadana no se incrementa significativamente ni se cualifica. Habría que ver qué tan cierto es esto.

Quizá habría que pensar en emplear otros métodos y en hacer otras preguntas; quizá tenemos que pre-



guntarnos si las metodologías que estamos empleando son las indicadas para captar la complejidad de la sociedad actual. No debemos descartar la posibilidad de que hayamos perdido la capacidad para observar los cambios que la sociedad ha experimentado en los últimos años.

Finalmente, y sin pretender ser exhaustivo, les propongo que pensemos en respuestas a las siguientes preguntas, suponiendo que ellas coadyuven a un ejercicio de evaluación más integral de los procesos de participación ciudadana: ¿quién diseña los programas de participación?, ¿la elaboración de los programas es en sí mismo un proceso participativo o se elaboraron sin la participación de la sociedad y sólo pensando en ella?, ¿la participación que se promueve es sólo consultiva o tiene capacidad de decisión?, ¿a través de procesos participativos la sociedad ha logrado resolver algún problema significativo o sólo le quita tiempo?, ¿los tiempos y los espacios de la participación están pensados considerando los tiempos de los ciudadanos o los de los promotores?, ¿la convocatoria a la participación realmente es plural o se dirige sólo a determinados sectores sociales?, ¿los temas o problemas que se pretende enfrentar con la participación son relevantes para la sociedad o son los temas de la agenda gubernamental?, ¿los procesos participados se promueven de manera sistemática o sólo en coyunturas particulares, especialmente las electorales?

# Rendición de cuentas social

*Alejandro Natal Martínez*

## Introducción

Cada vez más se reconoce la importancia de la participación ciudadana en la construcción de una democracia moderna y a la sociedad civil se le entiende como un actor clave para alcanzar una serie de aspiraciones sociales como la institucionalidad política democrática, la tolerancia y la pluralidad.

Existe consenso en el sentido de que una democracia eficiente y completa debe permitir que los ciudadanos tengan mayor información sobre la acción gubernamental y otorgarles la capacidad efectiva para ejercer su voz en los procesos de toma de decisiones. De esta forma, la correspondencia entre participación ciudadana y el tema de la rendición de cuentas ha comenzado a guardar una relación más estrecha.

Nuestro objetivo en este documento es explorar de manera breve el papel que pueden desempeñar la participación ciudadana y la sociedad civil en su conjunto en la rendición de cuentas. En particular exploraremos

un tipo de rendición de cuentas en el que el papel de la sociedad civil es clave, la llamada *rendición de cuentas social* (*social accountability*) y la pertinencia de un organismo que la fortalezca.

### *¿Qué es rendición de cuentas?*

Son varios los autores que señalan que un sistema jerárquico burocrático funciona mejor que el control colectivo;<sup>1</sup> pero todos coinciden en que esto es posible siempre y cuando existan medios para asegurar que la autoridad permanezca fiel al interés público.<sup>2</sup>

Este punto, el de asegurar que la autoridad permanezca fiel al interés público, es ciertamente uno de los principales problemas que como sociedad hemos tratado de resolver en los últimos 200 años. Desde entonces la administración pública ha buscado mecanismos para que la autoridad rinda cuentas a la ciudadanía.

Actualmente empieza a haber cierto consenso en que la rendición de cuentas a la ciudadanía en su conjunto, y la participación de la sociedad civil como actor en este proceso, son dos piezas clave en la construcción de ciudadanía en una democracia moderna.

Sin embargo, a pesar de que éste es un tema sustantivo para la consolidación democrática, la práctica se ha enfocado más a cuestiones de transparencia financiera o a los pesos y contrapesos entre diferentes actores del Estado. De la misma manera, en términos de política pública y legislación, la vaguedad con la que

<sup>1</sup> Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Bedminster Press, Nueva York, 1968.

<sup>2</sup> James M. Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

ha sido considerado el tema nos urge poner bastante más atención.

## Rendición de cuentas política

Dentro del Estado, generalmente se ha entendido a la rendición de cuentas (RC) en dos sentidos: como un mecanismo para reportar las acciones de gobierno y como un instrumento administrativo y de control político.<sup>3</sup> Dentro de esta perspectiva los diferentes niveles de la burocracia rinden cuentas al nivel superior de gobierno sobre el cumplimiento de las políticas de la organización. Los servidores públicos en este esquema rinden cuentas por los fondos públicos que se les entregan y por su uso, que es auditado por una oficina de contraloría interna y/o externa. A su vez, los diferentes poderes ejercen un sistema de pesos y contrapesos en los que puede haber relaciones de rendición, cuando un poder llama a cuentas al otro.

En este esquema sólo la autoridad superior, o un poder político de igual jerarquía, pueden pedir cuentas y asignar responsabilidad de los individuos por rendimiento y resultados. Este entendimiento de la rendición está basado en relaciones de autoridad y poder y se entiende fundamentalmente como un proceso burocrático interinstitucional.

En algunos casos esta rendición piramidal llega a la última cadena de mando que discrecionalmente puede decidir qué hacer frente a un problema determinado. Ésta es una RC parcial. De la misma manera, en términos de las relaciones entre poderes no todas son de

<sup>3</sup> Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, Nueva York, 1926.

rendición; por ejemplo cuando el Congreso no aprueba el presupuesto del Ejecutivo no está ejerciendo una relación de rendición sino un contrapeso de poder político.

Este entendimiento de la RC pone a las autoridades en una posición dominante y deja de lado el papel de otros actores que no son autoridad, que no forman parte de una jerarquía, ni de estructuras de poder: los ciudadanos.

### **Rendición de cuentas y ética**

Por otro lado, en algunos sectores de la sociedad parece haber la idea de que la RC tiene que ver con una motivación moral y que lo que se debe hacer para tener un buen gobierno es buscar autoridades que actúen de manera ética. Esta percepción equipara a la RC con la honestidad de los servidores públicos confiando en que ésta guiará sus conductas. Nada puede ser más errado que esto. La RC no es sinónimo de ética ni depende del código de principios de una persona. La rendición tiene que ver con las obligaciones y responsabilidades que las autoridades adquieren y por cuyos procesos y resultados tienen que responder, incluso si son honestos. De tal forma que la conducta ética es sólo una parte de la RC,<sup>4</sup> pero ésta debe estar preparada para que incluso si los servidores públicos son tentados a actuar de manera oportunista y antisocial, éstos puedan ser controlados por un sistema eficiente de rendición y monitoreo y sigan siendo fieles al interés público.

<sup>4</sup> Dubnick Melvin, "Clarifying Accountability", en Charles Sampford y Noel Preston (coords.), *Public Sector Ethics: Finding and Imple-*

## ¿Qué sí es la rendición de cuentas?

La RC tiene que ver, pues, con la atención a los resultados de las acciones de los servidores públicos en relación con su mandato y los estándares asociados a su ejercicio. Así, cualquier actor (sea éste un individuo, una agencia gubernamental o una organización) tiene que rendir cuentas cuando ha hecho una promesa de hacer algo y adquiere un compromiso y/o una responsabilidad legal y moral para cumplir esta promesa.<sup>5</sup>

Pero dentro de este entendimiento de la RC surge un problema: ¿a quién debe la autoridad rendir cuentas?

En el sistema jerárquico de la burocracia, como lo discutimos anteriormente, la RC sigue una forma piramidal, en la que se reporta según la secuencia de mando. Pero en un sistema democrático los ciudadanos deberían estar en la cumbre de esta pirámide.<sup>6</sup>

Esto ha sido señalado por varios autores<sup>7</sup> que sugieren que la RC se alcanza cuando la autoridad asume la

---

*menting Values*, Routledge, Londres, 1998, pp. 68-69; Terry L. Cooper, "The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role", en P. Kevin Kearns, 1996, *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Inc, San Francisco, 1990; P. Kevin Kearns, *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Inc, San Francisco, 1996.

<sup>5</sup> James Cutt y Vic Murray, *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*, Routledge, Londres, 2000; S. Paul, *Accountability in Public Services: Exit, Obice and Capture*, World Bank, Washington, DC, 1992; Adil Najam, "NGO Accountability: A Conceptual Framework", *Development Policy Review*, núm. 14, 1996, pp. 339-353; Jonathan Fox y L. David Brown, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, MIT Press, Cambridge, 1998.

<sup>6</sup> Cooper, "The Responsible Administrator...", *op. cit.*

<sup>7</sup> J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, The Antioch Press, Yellow Springs, Ohio, 1944.

responsabilidad de responder a la sociedad y se identifica con los intereses de la ciudadanía en general.<sup>8</sup>

### Rendición de cuentas social

En este sentido, uno de los avances que en los últimos años ha tenido la RC es el entendimiento de lo que llamamos RC *social* (RCS), que para el Banco Mundial, por ejemplo, se define como un enfoque basado en el involucramiento cívico de ciudadanos y/o sus organizaciones que participan directa o indirectamente en su ejercicio.<sup>9</sup> A diferencia de la RC tradicional, la RCS es un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su conducta y resultados y que permite, en consecuencia, que sean sancionados.

Este enfoque es similar al de varios autores, los cuales señalan que la mejor manera de buscar la participación ciudadana es a través de más y mejores mecanismos para que las dependencias y organizaciones que trabajan por la ciudadanía le rindan cuentas, y que la mejor forma de fomentar la participación ciudadana es la creación de arreglos institucionales que le permitan a la sociedad ejercer su derecho a la rendición de cuentas.<sup>10</sup>

Para estos autores, dar voz a diversos grupos en la sociedad, y crear mecanismos para que el gobierno

<sup>8</sup> Samuel Krislov y David H. Rosenbloom, *Representative Bureaucracy and the American Political System*, Preager, Nueva York, 1981.

<sup>9</sup> World Bank, "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice", *Social Development Paper*, núm. 76, The World Bank, Washington, DC, 2004.

<sup>10</sup> E.A. Brett, "Participation and Accountability in Development Management", *The Journal of Development Studies*, vol. 40, núm. 2, diciembre de 2003, pp. 1-29.

sea receptivo a estas voces y éstas sean incorporadas en procesos de gobierno, es la mejor manera de impulsar la participación<sup>11</sup> y de construir una ciudadanía capaz de actuar dentro de un marco legal.<sup>12</sup>

Sin embargo, pese a la importancia de estos planteamientos, en la práctica son pocas las posibilidades que tienen los ciudadanos para ejercer su “voz”, para influenciar políticas o para ejercer su “salida” de servicios ineficientes. Pocos son también los recursos que los ciudadanos tienen a su disposición frente a una autoridad que ejerce su función de manera contraria al interés público o que es ineficiente o improductiva, algo que no sólo es una probabilidad real, sino un hecho cotidiano.

## Reto

El reto que tenemos como sociedad es entonces diseñar instrumentos y procesos que motiven y permitan que los ciudadanos puedan llamar a cuentas a sus autoridades.

Necesitamos crear diferentes formas de monitoreo que respondan a las diferentes necesidades sociales y demandas ciudadanas, y que de manera simultánea obliguen a los servidores públicos a rendir cuentas de acuerdo a estándares establecidos.

<sup>11</sup> Anne Marie Goetz y John Gaventa, “From Consultation to Influence: Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery”, ponencia presentada en el Congreso “Strengthening Participation in Local Governance”, en el Institute of Development Studies, Brighton, 2001, disponible en [www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk)

<sup>12</sup> Sam Hickey y Giles Mohan, *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, Zed Books, Londres, 2004.



El problema teórico y práctico es cómo construir estos mecanismos y cómo dotarlos de suficiente peso y claridad procedimental como para asegurarnos de que en el terreno administrativo caminamos hacia un buen gobierno y en el político hacia la construcción de un Estado de derecho sólido.

La cuestión es dónde empezar, cómo incentivar a la sociedad a participar y cómo crear los mecanismos adecuados para que ésta se relacione con la autoridad. Un punto de partida puede ser el programa federal Monitoreo Ciudadano de la Secretaría de la Función Pública.

### *Programa Monitoreo Ciudadano*

El programa Monitoreo Ciudadano surge en el 2005 como un esfuerzo del gobierno federal para fomentar que la ciudadanía se apropiara de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, buscando facilitar a los ciudadanos no sólo el acceso a la información pública, sino el uso de esta información para monitorear a la función pública.

El programa se basa en talleres en los que se fomenta la participación y donde, a través de una *Guía para el Monitoreo Ciudadano*, se proporciona información y un modelo para que cualquier ciudadano pueda ejercer la rendición de cuentas social.

El programa se ha asociado también con organizaciones sociales con las que ha conducido cuatro estudios piloto:

- El Aval Ciudadano, en el que organizaciones de la sociedad civil evalúan y proponen mejoras a

los servicios de salud proporcionados por la Secretaría de Salud.

- El caso Pro-Vida, en el que seis organizaciones dieron seguimiento a la asignación de 30 millones de pesos otorgados para la prevención del VIH.
- El monitoreo del Centro de Readaptación Social (Cereso) de Irapuato, en el que varias osc y universidades analizan la solidez de los programas de readaptación en el penal.
- Monitoreo del programa Oportunidades, en el que tres osc evalúan el impacto nutricional de los beneficiarios del programa.

El programa participa también del proyecto de “Cartas-Compromiso al Ciudadano”, en el que las dependencias públicas se comprometen a tener ciertos estándares de servicio, que los ciudadanos podrán monitorear.

Los estudios piloto, en particular, han arrojado datos importantes sobre la metodología de la *Guía*, mostrando que hay necesidades diferentes a nivel local que a nivel federal y que aunque las organizaciones cuentan con la capacidad para levantar información, tienen problemas en términos de elaboración de reportes, diseño e interpretación de estadísticas, entre otros.

Los estudios piloto enseñan también que a nivel federal es más fácil el intercambio de información con la agencia a monitorear, complicándose más en los estados y sobre todo a nivel local.

Otro de los problemas detectados es que muchas organizaciones ciudadanas y ciudadanos en general quieren participar pero carecen de los recursos financieros para hacerlo.

Estas lecciones han sido utilizadas para incluir mejoras en la *Guía* y en el programa en general. A la fecha

se está integrando un manual estadístico que ayude a las organizaciones en estos aspectos y se busca financiamiento para futuros proyectos.

Aunque el programa es aún incipiente, en los dos años que lleva de vida ha tenido mucha aceptación por parte de la sociedad civil. Participan estudiantes de servicio social y se está diseñando una estrategia con varias universidades para incrementar la participación de éstos y generar en ellos más capacidad para ejercer la RC. Hay también planes de trabajo con el IMSS que involucran servicio social con universidades.

El programa ha iniciado también una estrategia de medios, en la que a través de la radio (IMER) se difunden sus experiencias, contribuyendo a crear una mayor cultura de la transparencia. Las lecciones que enseña señalan claramente que aunque nunca va a ser masivo, es ciertamente una herramienta importante para incrementar la participación de la ciudadanía en la RC. Los talleres que se organizan son instrumentos particularmente útiles para sensibilizar y difundir la información y crear ciudadanía.

Sin embargo, el programa podría tener un impacto mucho mayor si se definieran más y mejores estrategias para incrementar la participación ciudadana; si tuviera recursos para impulsar proyectos de monitoreo a los que los ciudadanos pudieran concursar.

### **Un organismo independiente**

Por ello, pese a lo prometedor del programa dentro de la Secretaría de la Función Pública (SFP), consideramos que éste sólo tiene futuro si se entiende como un programa de la sociedad, ya que es sólo en el *locus* de la

sociedad civil donde puede cobrar fuerza como herramienta de rendición de cuentas social.

Aunque iniciado desde el gobierno, el programa sólo cobrará sentido real, en términos de construcción de la ciudadanía, si se ubica fuera del ámbito gubernamental donde no puede ser totalmente neutro.

La solución podría ser la creación de un centro independiente o un instituto ciudadanizado para la rendición de cuentas social. Este organismo sería paralelo al actual Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y complementaría su función.

El organismo podría impulsar la RCS a través de capacitación y difusión en temas de construcción de ciudadanía, mecanismos para generar mayor participación, opinión pública, e incrementar la incidencia ciudadana en política pública.

Esta entidad tendría que tener un cuerpo directivo ciudadano apartidista que se encargara de evaluar la neutralidad de los monitoreos, y que revisara y aconsejara a los ciudadanos y sus organizaciones sobre la sustentación de los mismos y de cómo mejorarlos.

Este centro o instituto analizaría las propuestas ciudadanas de monitoreos y seguro de su solidez y neutralidad tendría que recomendar a la dependencia monitoreada los cambios necesarios para satisfacer las necesidades o para llegar a los objetivos previstos. Esta función se podría llevar a cabo de manera similar a la del *Ombudsman* de derechos humanos.

El organismo tendría que estar respaldado de manera decisiva por la comunidad académica que apoyara a las organizaciones con la capacitación necesaria. Un comité académico podría hacer un análisis para determinar si los monitoreos son coherentes o si están mal realizados o son tendenciosos. De la misma manera,

podría analizar también las propuestas de mejora que las osc hagan a las dependencias en términos de su pertinencia y viabilidad.

En lo financiero, tendría que tener presupuesto propio y asignado por el Congreso, que también se cargaría del nombramiento de los funcionarios principales, de manera que no coincidiera con los periodos de la administración.

Este organismo, tal como en su momento lo hizo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, serviría para retar a poderes establecidos, para analizar políticas públicas vigentes, así como para revisar la gestión de gobernantes e instituciones.

Su trabajo se basaría en: *a)* dotar a la ciudadanía de herramientas para la rc; *b)* impulsar la creación de conciencia social; y *c)* fomentar el involucramiento de la ciudadanía interesada.

Este organismo ayudaría a los ciudadanos y sus organizaciones a participar en la discusión de temas técnicos y administrativos, proporcionándoles modelos para la medición y evaluación el rendimiento.

Este tipo de rc permitiría a los servidores públicos, en consulta con otros ciudadanos u organizaciones interesados, priorizar sobre temas centrales y asegurarse de que las acciones de gobierno sean acordes con el interés público.

Un organismo de rcs externo podría tener un papel particularmente importante ayudando a los grupos sociales a decodificar información, conseguir y administrar recursos y adquirir los conocimientos y la experiencia organizacional requerida para hacerlo de manera efectiva. Podría otorgar al ciudadano un control relativamente mayor al que tiene ahora para desarrollar procesos de rendición.

De manera especial, podría poner a los grupos marginados y excluidos en una mejor posición para demandar eficiencia en la administración de las dependencias que les sirven y podría reforzar la RC desde un enfoque plural.

Este organismo requeriría de cierta capacidad para ejercer presión legal sobre las autoridades y para proponer modificaciones a arreglos institucionales poco efectivos.

Implicaría también elevar el nivel de educación de la ciudadanía y la libertad de expresión, así como la calidad de investigación independiente sobre el tema, que tendría que ser ampliamente difundida y conocida por la sociedad en su conjunto.

En síntesis, la actividad principal de este organismo sería la búsqueda de *empoderar* a la ciudadanía y a sus organizaciones para ejercer la RC social.

Al principio, como en cualquier tarea de rendición cuentas, las iniciativas pueden permanecer poco claras, así que será central dar claridad a las expectativas de los actores sobre lo que se espera de la RC y sobre lo que se va a reportar.

De la misma manera, este organismo podría presentar problemas de relaciones usuario-agencia, políticos y técnicos que sin duda podrían ser atendidos si el organismo responde de manera neutral y apegada a derecho a las demandas sociales y técnicas de los diferentes tipos de servicios y situaciones a monitorear.

Lo que es innegable es que este organismo sería un aliado particularmente importante para el Congreso.

## Límites de la sociedad civil

No dejamos de reconocer que la RCS no es un proceso simple, y que la creación de un organismo de este tipo tendría ciertas complejidades derivadas de la misma sociedad civil, pero también de su relación con los poderes del Estado.

Algunos de estos problemas tendrían que ver con la propia diversidad de la sociedad civil y con el peso específico y la voz que diferentes grupos dentro de ella pueden tener; con la dificultad de lograr los consensos; con la falta de cultura y de espacios deliberativos que faciliten una discusión amplia en temas de interés público; con las diferencias entre los tiempos administrativos y los que necesita la sociedad para informarse y debatir; y finalmente, con el hecho de que no en todos los casos las propias organizaciones de la sociedad civil son ellas mismas suficientemente transparentes.

Sin embargo, consideramos que un organismo de este tipo podría contribuir de manera decisiva a resolver muchos de estos problemas, especialmente los relacionados con la cultura de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en esta área.

## Conclusiones

Lo que aquí se ha propuesto no intenta de manera alguna revertir las funciones y poner a los ciudadanos a cargo, sino proponer un mecanismo que impulse formas nuevas y más progresistas a través de las cuales los ciudadanos puedan participar y ejercer su derecho a la RC.

La sociedad civil, cuyos objetivos últimos no son ni la obtención del poder político ni de la generación de utilidades, podría convertirse en un contrapeso efectivo a las autoridades que no representan sus intereses (Gramsci)<sup>13</sup> o servir para renovar prácticas y procesos rebasados. Esta capacidad de la sociedad civil para regenerar al Estado no es sólo un objeto de estudio teórico,<sup>14</sup> sino una realidad empírica que hemos observado en América Latina a través de un sinnúmero de movimientos sociales que han puesto de manifiesto este potencial en las diferentes luchas por los derechos humanos, la transformación de instituciones y por la democracia.<sup>15</sup> En el caso mexicano esta lucha ha contribuido a crear instituciones que garantizan la transparencia electoral,<sup>16</sup> que promueven el respeto a los derechos humanos y que han generado un importante cambio institucional a favor de la democracia.

Un organismo ciudadano que facilitara la rendición de cuentas social podría generar condiciones para que la sociedad civil cobrara un mayor dinamismo y entablara un diálogo crítico con el poder.<sup>17</sup> La ventaja de este diálogo puede ser apreciada ya en varios progra-

<sup>13</sup> Antonio Gramsci, *La política y el estado moderno*, Premiá Editora, México, 2005.

<sup>14</sup> Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación de la estructura de la vida pública*, Gustavo Gil-Mass Media, México, 1997.

<sup>15</sup> Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

<sup>16</sup> Alberto J. Olvera, "Las tendencias generales del desarrollo de la sociedad civil en México", en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica/ Universidad Veracruzana, México, 2003, pp. 42-70.

<sup>17</sup> *Idem.*



mas de *contraloría social*; cogobierno;<sup>18</sup> y discusión de presupuesto participativo,<sup>19</sup> entre otros.

A través de un organismo de este tipo, los ciudadanos, las organizaciones civiles, los partidos políticos, los medios de comunicación independientes, así como los centros de investigación podrían establecer una supervisión continua y generar opinión pública cuando la autoridad se conduzca de manera inadecuada.

Esta forma de relación sc-Estado sería un instrumento importante para incrementar el valor de la credibilidad dentro de la sociedad al proveer a los ciudadanos de mecanismos para evitar que algunos individuos dentro de las burocracias abusen de su poder actuando corruptamente, ineficientemente o injustamente.<sup>20</sup> Esto fortalecería nuestra democracia para romper con los límites creados por estructuras de poder locales con visos autoritarios, corporativistas o clientelistas, y nos permitiría transitar a un sistema donde este tipo de relaciones sean suplidas por sistemas de intercambios más igualitarios.

De hecho, el desarrollo de un país se puede relacionar con la creación de mecanismos de RC y con la capacidad de la ciudadanía de participar cada vez a mayores niveles de escala y complejidad.

Los países que cuentan con mecanismos de RC efectivos han podido romper con limitaciones impuestas

<sup>18</sup> John Ackerman, "Co-governance for Accountability: Beyond Exit and Voice", *World Development*, vol. 32, núm. 3, 2004, pp. 447-463.

<sup>19</sup> Zander Navarro, "Participation, Democratising Practices and the Formation of a Modern Polity-The Case of 'Participatory Budgeting' in Porto Alegre, Brazil 1989-1998", *World Development*, vol. 41, núm. 3, 1998, pp. 68-71.

<sup>20</sup> Judith E. Gruber, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley, University of California Press, 1987.

por poderes establecidos y reducir las trabas que resultan de la centralización de la información y el poder. Las ventajas de mecanismos como el propuesto pueden, por tanto, no sólo beneficiar a la administración pública, sino mejorar la confianza social y permitir un mayor movimiento de capital social y de mercados competitivos.

Estos sistemas permitirían que se sirvieran mejor las necesidades sociales y que los principios de democracia, legalidad y Estado de derecho se utilizaran para el disfrute de bienes colectivos para todos los ciudadanos.

Entender la manera en que podemos crear y mejorar mecanismos como el aquí propuesto debe ser de hecho el objetivo central de científicos sociales y de políticos progresistas; así como de movimientos sociales y organizaciones cívicas que buscan mejores mecanismos para impulsar la participación ciudadana.



# Participación ciudadana: eje fundamental para la consolidación democrática en México

*Leonardo García Camarena*

El tema central de la mesa comprende no solamente un asunto de vanguardia internacional, sino un tema de actualidad inmediata en nuestro país; es impensable, en una sociedad democrática, concebir un estado de gobernabilidad sin la necesaria fuerza, acción y participación de la sociedad civil.

Pero, ¿qué es la *sociedad civil*? Al parecer, su naturaleza es mutante, ambiental, contextual, referenciada a hechos histórico-político-sociales determinados.

Si la historia del viejo continente (como cuna de la cultura occidental) marca la génesis de lo que se ha llamado ‘sociedad civil’, la historia de las dinámicas sociales en América Latina ha tenido destinos diversos, desde las dictaduras militares y los sistemas autoritarios de los años setenta en Sudamérica, hasta grupos armados que enarbolan la bandera de “voceros” de ésta para la consecución de sus fines, legítimos o no.

De vuelta al concepto, a la definición, Cohen y Arato dan una idea que proporciona dos elementos interesantes: el primero es que evita la contraposición frontal

entre gobierno y sociedad civil, y el segundo es que se ha convertido en una concepción estándar del término:

[...] una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y genera mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social.<sup>1</sup>

Partiendo de esta definición podemos afirmar que en los últimos años se ha dado un cambio en las relaciones de la sociedad política, representada por el gobierno, con la sociedad civil, materializada en los llamados “organismos no gubernamentales” (ONG), que aquí prefiero llamar Organizaciones de la Sociedad Civil (osc). Si bien es cierto que la sociedad civil se materializa —o tiene una expresión concreta— en las osc, no se agota en ellas. Sin embargo, sería desorientador identificar a la sociedad civil con toda la vida social fuera del Estado y de los procesos económicos. Tanto en lo global como en lo local, las osc desempeñan un papel destacado en la construcción de ciudadanía y comparten el deseo generalizado de mejorar la gobernabilidad, es decir, la manera en que la sociedad resuelve colectivamente sus problemas y satisface sus necesidades.

Y es precisamente en el ámbito de la construcción de ciudadanía en donde la participación de cada individuo en los asuntos de interés público cobra una sig-

<sup>1</sup> Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 8.

nificación colectiva que transforma las dinámicas sociales, política, culturales, etcétera.

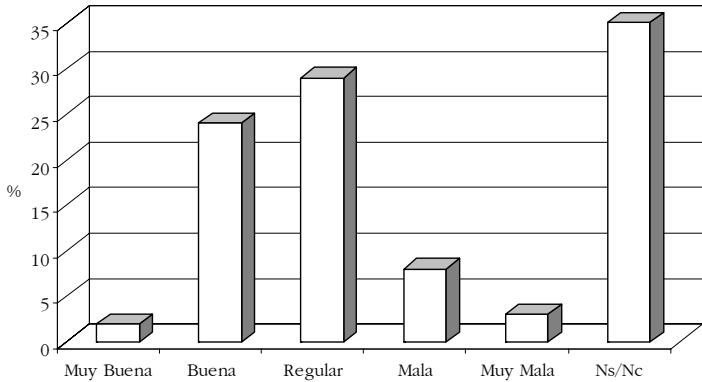
Pero la ciudadanía y la participación de ésta no se dan por generación espontánea, existen factores que la promueven, que la inhiben; la confianza en las instituciones es uno de ellos.

De acuerdo con diferentes estudios, la percepción que tengan los ciudadanos respecto al gobierno y a los programas que éste implementa para la ciudadanía es fundamental para conocer si trasminan o no las acciones del gobierno, en todos sus niveles; asimismo, nos permite inferir el nivel de confianza que los ciudadanos depositan en la clase política.

En las siguientes gráficas, derivadas de la Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación (Segob), se manifiesta un elemento clave en el tema de la imagen y del conocimiento ciudadano: en la mayor parte de las preguntas referentes a la imagen que tienen los ciudadanos de las secretarías de Estado, de organismos como la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), la Cámara de Diputados y los jueces y juzgados, poco más de tres de cada 10 ciudadanos entrevistados no supieron o no contestaron la pregunta correspondiente; de ahí que difícilmente el ciudadano puede tener un juicio claro de las acciones de gobierno si no las identifica, diferencia y conoce; es decir, no puede juzgarse lo que no se conoce, y de ahí que resulte complejo pensar en depositar la confianza personal o colectiva en lo desconocido. Las siguientes gráficas dan cuenta de los altos niveles de No opinión de los ciudadanos.

Gráfica 1

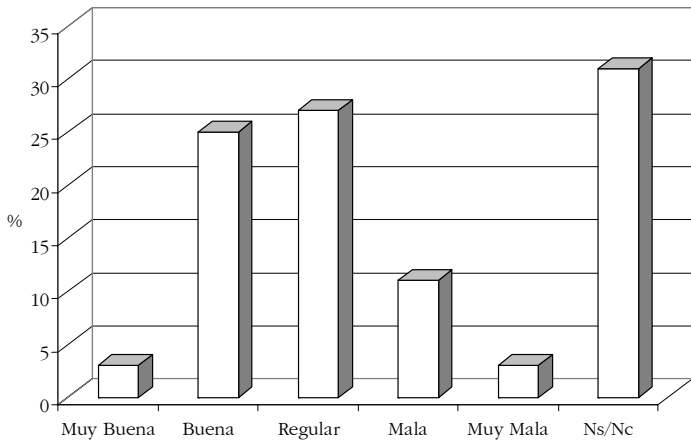
¿Cómo es la imagen que tiene usted de las secretarías de la administración pública federal (Hacienda, Sedesol, SEP, etcétera)?



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

Gráfica 2

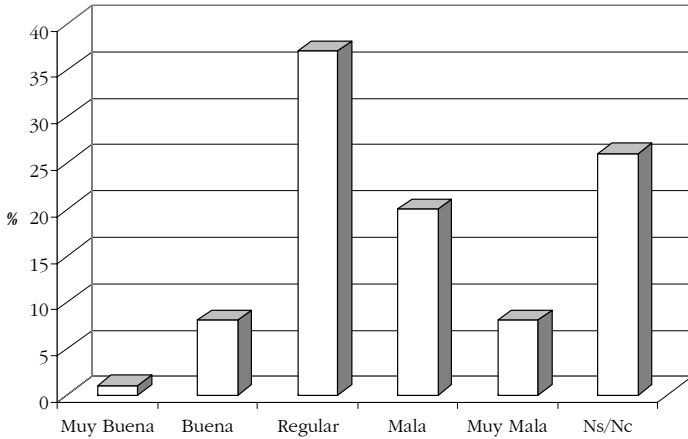
¿Cómo es la imagen que tiene usted de organismos como la Profeco, el IMSS y el Infonavit?



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

Gráfica 3

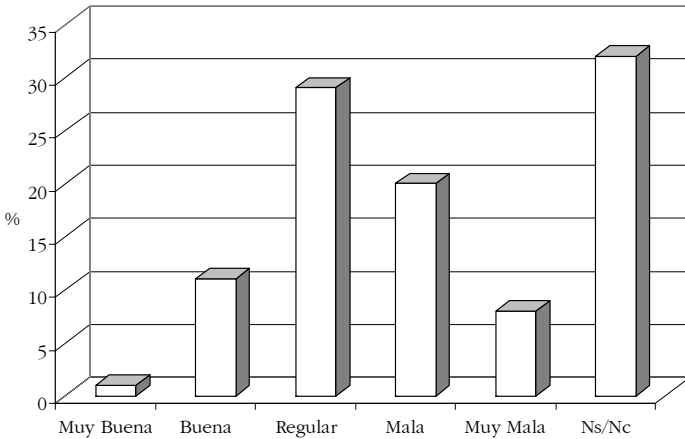
¿Cómo es la imagen que tiene usted de la Cámara de Diputados?



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

Gráfica 4

¿Cómo es la imagen que tiene usted de los jueces y juzgados?



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.



De estos resultados podemos deducir la necesidad fundamental de mejorar la imagen –a través, entre otros, de la vinculación gobierno-sociedad– que tienen los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y de los poderes.

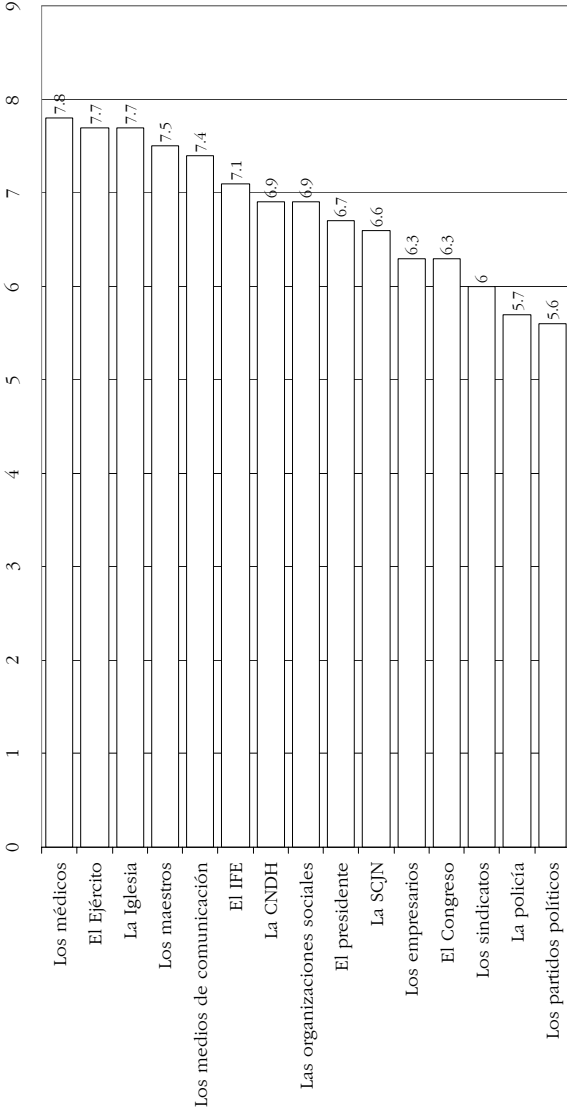
Del primer paso, que es la imagen de las instituciones, nos vamos a los niveles de confianza que los ciudadanos depositan en éstas y observamos que quienes obtienen los menores niveles de confianza son la policía y los partidos políticos (los cuales invierten su posición: en 2003 se ubicaban en último lugar los policías, ahora los partidos políticos); paralelamente, los médicos, el Ejército y la Iglesia son las instituciones que gozan de los mayores niveles de confianza ciudadana, como lo muestra la Gráfica 5.

Con estos datos es natural que la confianza en las instituciones se vea minada, pero lo relevante no es esta deducción relativamente obvia, sino los niveles tan bajos en la confianza interpersonal que los entrevistados manifestaron tener, como lo muestra la Gráfica 6.

Como puede apreciarse en esta gráfica, 82% de los encuestados dijo tener poca (64%) o nada (18%) de confianza en las demás personas; aunque es desalentador, debemos resaltar que de 2003 a 2005 la desconfianza interpersonal disminuyó 3 puntos porcentuales; por otro lado, las escuelas públicas lograron el más alto nivel de confianza dentro de las opciones presentadas, con 52% (mucho), disminuyendo 5 puntos respecto a 2003, seguido de los servicios públicos de salud con 43% (mucho), un punto menos que en 2003; este último caso es ambivalente (en los extremos), pues 46% respondió que no confía nada: dos menos que en 2003. Las paradojas son constantes, pues, como se señaló anteriormente, 60% de los encuestados respondió

Gráfica 5

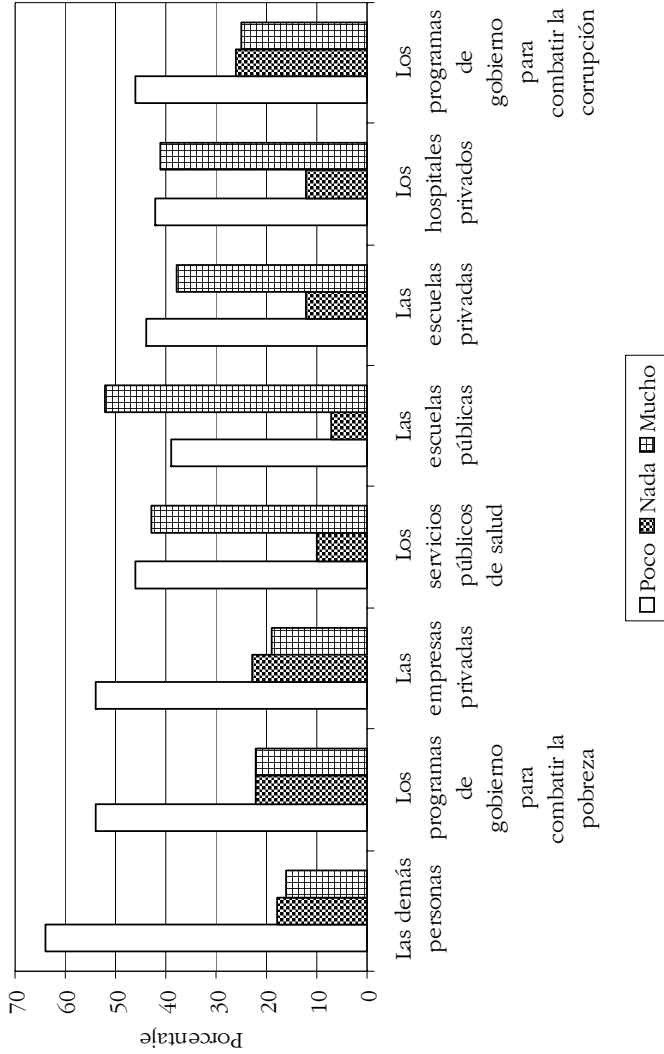
En escala de calificación como en la escuela, en donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame, ¿qué tanto confía en...



Fuente: Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

Gráfica 6

¿Qué tanto diría usted que puede confiar en...



Fuente: Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

que nunca han sido apoyados por el gobierno, y en la gráfica anterior se señalan como muy confiables servicios públicos otorgados por el gobierno. Es de llamar la atención que más de nueve de cada 10 ciudadanos señalaron no haber recibido ayuda de alguna organización de ciudadanos.

A nivel global, en el tema de confianza interpersonal, nuestro país se encuentra en el lugar 54 de más de 880 países, de acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores realizada en el año 2000 (Cuadro 1).

Conforme a esta misma encuesta, en la Gráfica 7 se muestra una secuencia de tiempo con los números de nuestro país en relación con la confianza interpersonal.

Por otra parte, de acuerdo con la secuencia de *Latino-barómetro*, nuestro país ocupa, dentro de América Latina, el lugar número 6 en relación con la confianza interpersonal (Cuadro 2).

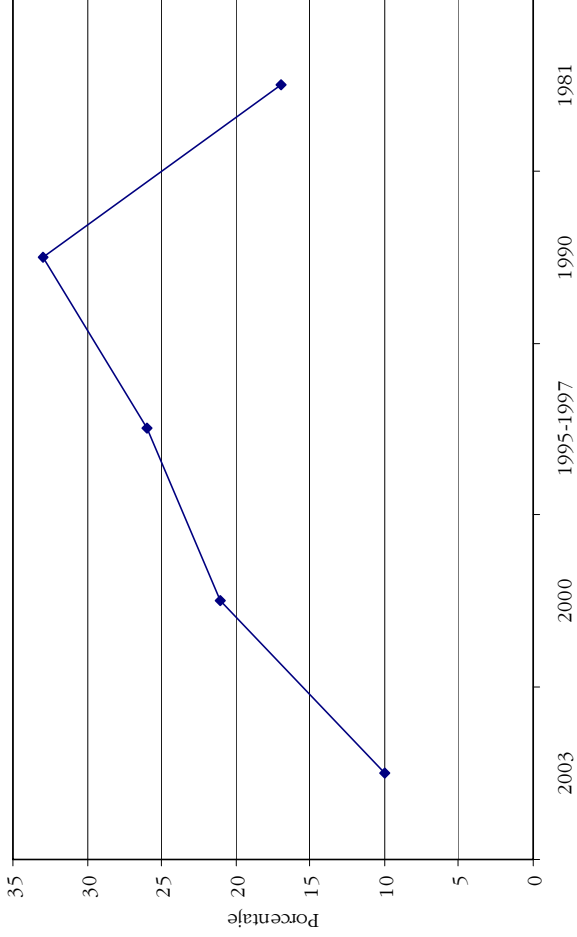
Derivado de estos resultados, podemos suponer que, ante la precaria confianza ciudadana en las instituciones y el escaso conocimiento político respecto a la estructura y responsabilidad pública de los diferentes niveles de gobierno, entre otros, la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad se complica para la acción concreta de participación ciudadana; así, casi la mitad de las personas sujetos de esta primera ENCUP cree que no tiene nada que hacer respecto a los problemas que trata de resolver el gobierno, 16% no supo o no respondió y 39% dijo que sí; de estos últimos, la tercera parte no supo responder o no contestó en qué forma podría hacerlo; de manera paralela, más de 81% reconoció no haber hecho alguna aportación a su comunidad o a algún asunto público.

Contrastante a estos resultados, seis de cada 10 encuestados respondieron que se reúnen algunas veces

**Cuadro 1**  
**Encuesta Mundial de Valores 2000**

<i>Clasificación</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>		<i>Confianza en la gente</i>	
		<i>1995-1997</i>	<i>1999-2000</i>	<i>Se puede confiar en la gente (%)</i>	<i>Es necesario ser ciudadano (%)</i>
1	Dinamarca		X	67	33
7	China		X	55	45
22	Estados Unidos		X	36	64
48	Chile		X	23	77
49	Puerto Rico		X	23	77
51	Uruguay	X		22	78
54	México		X	21	79
63	Venezuela		X	16	84
67	Argentina		X	15	85
74	Colombia	X		11	89
75	Perú		X	11	89
81	Brasil	X		3	97

Gráfica 7  
Confianza interpersonal



Cuadro 2  
 ¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de la gente?\*(%) *Latinobarómetro*

	País	<i>Mucho y algo</i>									
		1996	1997	1998	1999-2000	2002	2003	2004			
1	Uruguay	33	31	34	23	36					
2	Bolivia	17	14	21	18	28					
3	Panamá	25	20	18	15	28					
4	Ecuador	20	17	22	16	24					
5	Argentina	23	18	23	12	22					
6	México	21	43	40	34	22			19		17
7	El Salvador	23	30	21	16	21					
8	Colombia	23	32	20	16	17					
9	Nicaragua	20	35	11	11	17					
10	Perú	13	13	13	11	15					
11	Honduras	25	28	16	9	15					
12	Guatemala	28	29	26	17	14					
13	Costa Rica	11	30	34	13	14					
14	Chile	18	18	15	14	13					
15	Venezuela	11	11	16	15	12					
16	Paraguay	23	9	13	17	6					
17	Brasil	11	5	5	4	3					

\* Únicamente se muestra el resultado de: "Se debe confiar en la gente".

**Cuadro 3**  
**¿Qué tanta confianza tiene usted en la mayoría de la gente?**  
 (%) *Globalbarómetro*

	<i>Año</i>	<i>Mucho y algo</i>	<i>Poco y nada</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
1. América Latina	1997	76	23	1	100
2. México	1997	66	34	0	100
3. Nueva Europa	2001	61	39	0	100
4. Unión Europea	2003	42	46	12	100

con personas de su comunidad para tratar de solucionar problemas de su comunidad; y, contradictoriamente, 84% dijo que nunca ha trabajado de manera formal o informal junto con otras personas para tratar de resolver problemas de su comunidad.

Con esta información no es extraño observar que 57% de los ciudadanos considere difícil (47%) o muy difícil (10%) poder organizarse con otros ciudadanos para una causa común y menos sorprendente es que nueve de cada 10 ciudadanos entrevistados (89%) no haya participado ni una vez tratando de influir en la toma de decisiones de su comunidad.

El cruce de diversas preguntas e, incluso otras encuestas, nos confirman la escasa participación, por lo menos dentro de la esfera “formal” de participación de la ciudadanía mexicana: 95% no forma parte de ninguna organización civil; en 2001, 85% manifestó no ser miembro de ninguna organización de las mencionadas (agrupaciones religiosas, políticas, agrícolas, profesionales, sociales, ciudadanas, organizaciones cívicas, cooperativas, sindicatos, entre otras); esta cifra se elevó en el levantamiento del 2003 a más de 90% en promedio y en donde la incorporación a asociaciones religio-



**Cuadro 4**  
**¿Qué tanta confianza tiene usted en la mayoría de la gente?**  
 (%) *Globalbarómetro*

	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Se puede confiar</i>	<i>Hay que ser cuidadoso</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
1	Croacia	1998	84	16	0	100
2	Letonia	2001	79	21	0	100
3	Lituania	2001	78	22	0	100
4	Serbia	1998	74	26	0	100
5	Hungría	2001	71	29	0	100
6	Polonia	2001	65	35	0	100
7	Estonia	2001	62	38	0	100
8	Eslovenia	2001	62	38	0	100
9	Rumania	2001	59	41	0	100
10	Rusia	2001	59	41	0	100
11	República Checa	2001	58	42	0	100
12	Bulgaria	2001	56	44	0	100
13	Eslovaquia	2001	55	45	0	100
15	México	1997	43	54	3	100
16	Nicaragua	1997	35	64	1	100
17	Colombia	1997	32	67	1	100
19	Uruguay	1997	31	68	1	100
20	Costa Rica	1997	30	68	2	100
21	El Salvador	1997	30	67	3	100
22	Guatemala	1997	29	60	11	100
23	Honduras	1997	28	70	2	100
24	Panamá	1997	20	77	3	100
27	Argentina	1997	18	80	2	100
28	Chile	1997	18	81	1	100
29	Ecuador	1997	17	81	2	100
32	Bolivia	1997	14	84	2	100
34	Perú	1997	13	83	4	100
37	Venezuela	1997	11	87	2	100
39	Paraguay	1997	9	90	1	100
40	Brasil	1997	5	93	2	100

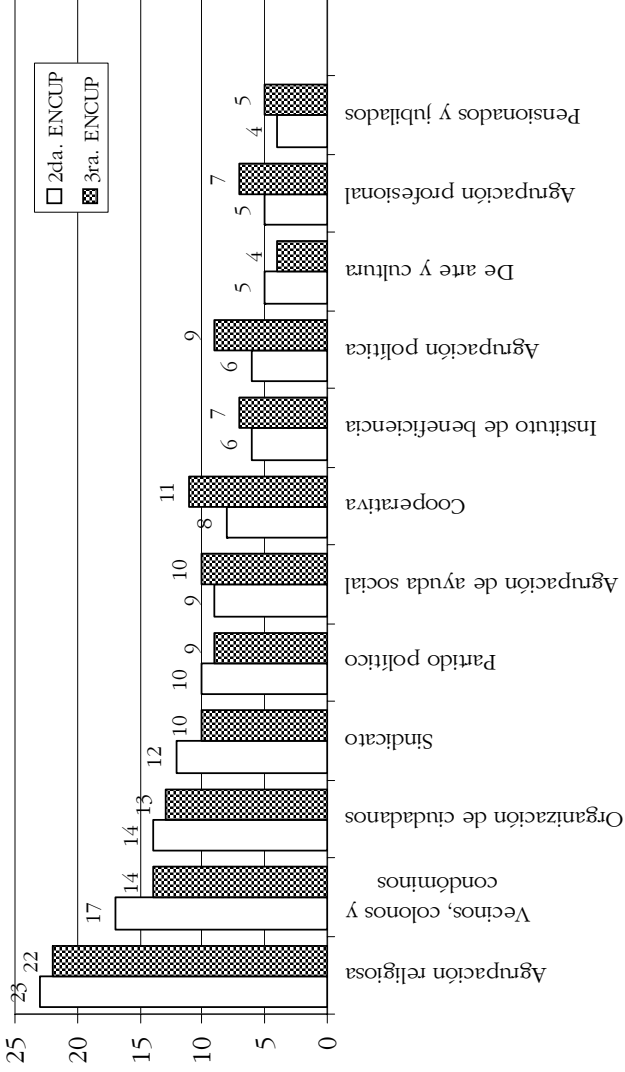
sas y de vecinos, colonos y condóminos tuvo un ligero repunte; un estudio realizado por México, Estados Unidos y Canadá en 2003, y posterior al segundo levantamiento de la ENCUP, nutre estos datos, incluyendo otras opciones dentro de la batería de respuestas, dando como resultado que más de 95% de los ciudadanos mexicanos entrevistados no pertenece a alguna asociación o grupo mencionado (grupos o asociaciones culturales, asociaciones de caridad, servicio social, filantrópica, clubes o asociaciones de entretenimiento, deportivos, asociaciones juveniles o estudiantiles, asociación cívica, no partidista —ONG—, cámara comercial, industrial, ganadera, de servicios, sindicato, grupos de personas de la tercera edad, etcétera). En un comparativo entre la segunda y tercera ENCUP, se percibe un incremento en la participación en las cooperativas y agrupaciones políticas, como lo muestra la Gráfica 8.

Con estos datos se evidencia la imperiosa necesidad de abrir más espacios donde pueda darse la participación ciudadana, pero ésta debe ir acompañada de una educación y formación en la ciudadanía de excelencia, en donde los ciudadanos nos reconozcamos a nosotros mismos esa calidad y a la vez la reconozcamos en los demás.

Este gobierno ha sido sumamente activo y respetuoso de la sociedad civil organizada, a tal grado que, por primera ocasión, México cuenta con una la ley que no sólo reconoce sino promueve la acción de la sociedad a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta ley (Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil) se considera como una política de Estado en materia de osc con una rigurosa visión de largo plazo por las siguientes razones:

Gráfica 8

Dígame por favor si usted forma o ha formado parte de alguna de las siguientes organizaciones



Fuente: Segunda y Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

- Es un histórico triunfo ciudadano y democrático que permitirá afianzar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.
- Promueve la construcción y el desarrollo de ciudadanía entendida como el conjunto de derechos y obligaciones.
- Institucionaliza la relación entre el gobierno federal y la sociedad civil y propicia la creación de mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas, así como mayores espacios de interlocución.
- Fortalece a las osc para influir en los asuntos de interés público con el propósito de ampliar su contribución en el desarrollo político, social, económico y cultural del país.
- Reconoce y fomenta las actividades de las osc vinculadas con la asistencia social, alimentación popular, participación ciudadana, asistencia jurídica, indígenas, género, capacidades diferentes, desarrollo comunitario, derechos humanos, deporte, salud, medio ambiente, educación, economía popular, protección civil, etcétera.
- Genera nuevas prácticas y valores democráticos en el gobierno y las osc, desalentando el corporativismo, el clientelismo y el paternalismo.
- Favorece la transparencia y la rendición de cuentas tanto de la administración pública federal como de las osc.

Esta ley testimonia que el trabajo colectivo siempre trae frutos positivos, nos muestra y demuestra que sí se puede lograr acuerdos y consensos entre el gobierno y la sociedad, cuando los intereses de ésta se anteponen a los de grupos de cualquier índole. El trabajo

del Congreso en esta materia ratifica lo dicho anteriormente. Hay, en pocas palabras, un vínculo indisoluble entre confianza, participación ciudadana y consolidación democrática; no podemos pensar en ser y hacer democracia en un país donde no promovamos –en un acto de corresponsabilidad– la participación ciudadana, porque ésta es la que brinda el dinamismo a las sociedades que se precian de ser democráticas.

# Participación ciudadana a través de las organizaciones civiles. Necesidad de adecuación del marco legal relacionado

*Ana María Salazar Sánchez*

En la consolidación de la democracia tiene un papel indiscutible la participación ciudadana y más aún si, como señala nuestra Carta Magna, la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La participación ciudadana ante la problemática social tiene, desde hace mucho tiempo, una enorme importancia y los ciudadanos y sus organizaciones aportan sus esfuerzos hacia lograr un desarrollo integral que implique alcanzar ese mejoramiento social que anuncia el precepto constitucional.

Esta participación organizada ha sido aquilatada crecientemente por el Poder Legislativo y, con sus luces y sombras, se ha ido reconociendo y abriendo un mayor número de espacios para esa participación.

Así, está vigente la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Pero la actividad legislativa en ese sentido es muy reciente. La Ley Federal de Fomento es producto de un largo proceso de más de 10 años impulsado desde las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) desde 1995 y fue aprobada en el año 2003, promulgada en 2004 y podríamos decir que está iniciándose su cumplimiento.

La apertura hacia la participación de las osc se inició durante la LVI Legislatura cuando se instituyó la Comisión de Participación Ciudadana en la H. Cámara de Diputados, decisión por demás afortunada para el avance del compromiso ciudadano tanto individual como colectivo a través de las organizaciones de la sociedad civil, un tema que, como decíamos, no había estado presente en su justa dimensión en esta Cámara.

La instauración de la Comisión de Participación Ciudadana marcó el momento definitorio que concretó la comprensión e interés creciente por el tema entre los legisladores dentro de la Cámara de Diputados.

### **Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la consolidación de la democracia**

La participación ciudadana no puede constreñirse a los momentos electorales, no puede limitarse al sufragio y entrar en receso para volver a manifestarse de la misma manera a través de la siguiente jornada electoral.

La participación de las osc ha impulsado enormemente la consolidación de la democracia formal, lo cual es muy evidente ante la presencia actual del IFE.

Pero ¿de qué otra manera puede darse la participación ciudadana?

La Constitución general de la República no prevé figuras de democracia directa como el plebiscito, el refe-

réndum y mucho menos la revocación de mandato que sí están previstos para el ámbito del Distrito Federal, aunque no la última, y en algunas constituciones de entidades federativas.

Sin embargo, la apertura de los legisladores a los reclamos de la ciudadanía y el creciente impulso de las organizaciones de la sociedad civil han dado paso a cambios que reconocen y amplían las posibilidades de participación ciudadana en niveles más cercanos a la incidencia en lo cotidiano. Permanece desde luego la aspiración a lograr esos instrumentos de expresión democrática, pero aquilatamos debidamente los adelantos que permiten a los ciudadanos incidir en la cotidianidad en aspectos relacionados con la mejora en la calidad de vida de la población mexicana.

Como hemos recordado, nuestra Carta Magna define que la democracia es también un sistema de vida fundado en el mejoramiento constante del pueblo en lo económico, social y cultural. De ahí la relevancia indiscutible de una democracia participativa que permita a los ciudadanos incidir en espacios que conllevan a la formulación de políticas públicas y a la definición y ejecución de programas para su concreción.

El ejercicio de la democracia participativa ha resultado de la creciente conciencia ciudadana en el sentido de que los ciudadanos y ciudadanas, en cuanto participantes de la soberanía del pueblo del cual forman parte, y como mandantes de quienes han elegido en las urnas, tienen derecho a dar seguimiento al cumplimiento del mandato otorgado y participar asimismo de diferentes maneras en la formulación de políticas públicas y el seguimiento de su ejecución y cumplimiento.

En esa participación más cotidiana en la construcción y el ejercicio de la democracia encontramos tanto



esfuerzos individuales como de grupos y organizaciones de la sociedad civil.

La situación de desigualdad social se ha venido agravando, por las tendencias neoliberales, dentro del proceso de globalización, lo que ha impulsado el trabajo de un gran número de organizaciones de la sociedad civil ya existente y planteado el nacimiento de muchas otras que se insertan en la búsqueda de lograr un desarrollo integral que implica también promover y hacer cumplir los derechos humanos en su integralidad, que obviamente incluyen asimismo los derechos económicos, sociales y culturales y los ambientales para alcanzar una sociedad más justa y equitativa.

En México, el trabajo de las organizaciones civiles aportantes para el desarrollo integral tiene ya una larga trayectoria. Gran número de ellas surgieron a mediados del siglo xx buscando dar respuesta a diversas necesidades de nuestra sociedad, para contribuir a su desarrollo en el marco de la legalidad y la democracia.

### **El marco legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Hoy, como hemos dicho, están en vigor la Ley de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento, pero nos referiremos a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil que constituye el marco fundamental para las osc.

¿Pero cuál ha sido la situación de las osc? ¿Contaban con apoyo y reconocimiento gubernamental a su labor a favor del desarrollo integral? ¿Contaban con facilidades para el desempeño de sus actividades? ¿Contaban con un marco legal adecuado a sus labores?

La situación de nuestras organizaciones hasta hace muy poco era totalmente desfavorable, carente de reconocimiento al valor de su trabajo y por lo mismo sin otorgarle estímulos; no pocas veces obstaculizado y descalificado al carecer de un marco legal que le otorgara reconocimiento y al mismo tiempo se establecieran derechos y se clarificaran obligaciones.

Ante la carencia de un marco legal de esas características, el trato dado a las organizaciones desde el ámbito gubernamental se mantenía en la más absoluta discrecionalidad, sujeto a los criterios positivos o negativos de los funcionarios en turno.

En esta historia de falta de reconocimiento y valoración de las actividades de las organizaciones, surgió un suceso álgido que marcó un hito para las organizaciones.

Ello fue la miscelánea fiscal que en 1989 asimiló a nuestras organizaciones, aun siendo no lucrativas y que por justicia social impulsaban el desarrollo, con las sociedades mercantiles que persiguen la ganancia privada. Ciertamente en la propia Ley del Impuesto Sobre la Renta se establecieron las excepciones a lo señalado pero en forma deficiente, ya que no quedaba comprendida toda la gama de actividades realizadas. Quedaron omitidas, por ejemplo y precisamente, las de participación ciudadana, las de promoción y defensa de los derechos humanos y las de protección de la naturaleza y el desarrollo sustentable, entre otras.

### **Búsqueda de un marco legal adecuado**

Ante la situación descrita, hubo una reacción por parte de las organizaciones y se llegó al consenso de formu-

lar una propuesta de marco legal que reconociera el quehacer de las organizaciones y lo impulsara. Estos esfuerzos se iniciaron en 1993.

Fueron en aumento y se integró así, por redes y organizaciones, un espacio de articulación plural y un grupo redactor y promotor de una ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles. Dicho grupo se integró por el Centro Mexicano para la Filantropía, la Convergencia de Organismos Civiles, el Foro de Apoyo Mutuo, la Fundación Miguel Alemán y, en una primera etapa, la Universidad Iberoamericana.

De diversas maneras se consensó la propuesta entre más de cinco mil organizaciones; dicha propuesta también se socializó y perfeccionó durante cuatro Foros Regionales de Consulta y uno nacional realizados por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.

Nuestra propuesta inicial de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles se presentó en octubre de 1995 ante la LVI Legislatura de esta Cámara en un acto público convocado al iniciar sus trabajos la Comisión de Participación Ciudadana presidida entonces por la diputada María de la Luz Lima. Dicha legislatura no llegó a dictaminar la propuesta, continuándose el trabajo del grupo promotor de la ley durante la LVII Legislatura, presentándose una propuesta perfeccionada en 1998 con la cual se estableció una mesa de trabajo conjunta con la Comisión de Participación Ciudadana; paralelamente hubo diálogo con la Cámara de Senadores por el interés existente en la materia. Durante la LVIII Legislatura, presidiendo la Comisión de Participación Ciudadana el diputado Miguel Gutiérrez, se impulsó enor-

mamente la propuesta y el grupo promotor participó en diversos momentos en los trabajos sobre dicha propuesta, lográndose su aprobación por el pleno en diciembre de 2002. Aprobada por el Senado con algunas modificaciones en diciembre de 2003, esta Cámara de Diputados la aprobó definitivamente y por unanimidad en dicho mes de diciembre de 2003 bajo la presente LIX Legislatura, y presidiendo ya la Comisión de Participación Ciudadana el diputado Jaime Moreno Garavilla.

La aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil marca un hito en el caminar de las organizaciones civiles en nuestro país. Es un núcleo que abona a favor del desarrollo integral, los derechos humanos y la democracia.

Proporciona a las organizaciones civiles una plataforma para establecer una nueva relación gobierno-organizaciones civiles en un marco diferente a la discrecionalidad. Un marco jurídico de respeto mutuo a sus propios ámbitos.

Logros obtenidos por la Ley de Fomento:

- Reconocimiento. Por virtud de esta ley, el quehacer de las organizaciones es considerado de orden público e interés social. Este reconocimiento no existía. Ese quehacer pertenecía al ámbito privado. Ahora, el artículo 13 de dicha ley establece diversas formas por las cuales las dependencias fomentarán las actividades de las organizaciones.
- Seguridad jurídica. Ésta no existía. La discrecionalidad establecía la incertidumbre frente a cualquier autoridad. No había derecho a ser escuchados.

El artículo 5° establece una amplia gama de actividades a fomentar que prácticamente cubre el espectro que abarca el quehacer de las organizaciones actuantes en los campos antes citados. Es esto un logro que acerca el fomento a todas las organizaciones.

El reconocimiento de ese amplio abanico de actividades de las osc no implica que el Estado se desentienda de su responsabilidad en materia de derechos humanos integrales. Las organizaciones contribuyen en esas materias, pero no relevan al Estado de sus obligaciones.

- Derechos. Se reconoce a las organizaciones varios derechos en atención a sus actividades de orden público e interés social que contribuyen a la solución de problemas sociales diversos en la construcción de una vida digna para la población mexicana.

En esos derechos podemos destacar:

- Participación de las organizaciones en espacios de decisión para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación en planes y programas de desarrollo social, y en la formulación de políticas públicas en las materias de su trabajo.

Lo anterior podemos ubicarlo en el ámbito de esa democracia participativa que contribuye al cambio en espacios más cercanos a la realidad inmediata de las personas. Contribuye a hacer realidad la participación en el desarrollo integral, según el espíritu de los artículos 3°, 25 y 26 de nuestra Carta Magna.

- Respeto a la autonomía interna de las organizaciones. La ley no se dirige a regular la figura asociativa con lo cual se preserva el derecho de asociación (art. 9 constitucional), manteniendo la vigencia de las diversas formas jurídicas asociativas previstas en sus leyes particulares. Así se evita también establecer una figura asociativa única proclive a formas de control en la constitución, funcionamiento y operación de las organizaciones. Se logró una ley marco de apoyo, fomento y estímulo bajo alguna de las figuras asociativas existentes.

Es un ordenamiento que abre enormes horizontes a la participación ciudadana de las organizaciones en ejercicio de la democracia participativa e impulsa tanto el fortalecimiento de las organizaciones existentes como la constitución de un mayor número de ellas alrededor de un compromiso voluntario y gratuito hacia la construcción de una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

Sin embargo, se trata de una ley marco que no suspende la vigencia de otras leyes relacionadas. Por ello, el mayor y mejor cumplimiento de sus postulados está íntimamente ligado a la adecuación de las leyes y ordenamiento relacionados.

## Necesidad de adecuación del marco legal relacionado

Esta necesidad de adecuación es insoslayable. Hacer realidad la participación de las organizaciones en espacios de decisión en diversas etapas en materia de planes y programas de desarrollo social, así como en la formulación de políticas públicas en las materias de su trabajo, será factible si se adecua en lo conducente la Ley de Planeación. Esos y sus demás derechos corren el riesgo de permanecer como meros enunciados en tanto no se adecuen las diversas leyes relacionadas.

Podríamos hacer alusión a algunas leyes relacionadas, como serían la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la ya citada Ley de Planeación, la legislación fiscal y muchas otras

## Conclusiones

Hacemos un exhorto a la H. Cámara Legislativa, particularmente ante la Comisión de Participación Ciudadana, para que haga suya esta necesidad de perfeccionar un instrumento que coronó un proceso ciudadano abrazado por los integrantes de esta Soberanía y que merece ser continuado para abrir más anchos caminos a la democracia participativa que practican las organizaciones de ciudadanos en la sociedad civil.

Pedimos que procedan a esa adecuación legislativa del marco legal relacionado a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Una tarea difícil pero ineludible para una vida digna al alcance de todos.

# Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México

*Mónica Tapia Álvarez*

Este artículo presenta el resultado de una investigación sobre la implementación de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.<sup>1</sup>

Partimos de la hipótesis de que el marco institucional influye en el financiamiento o la disponibilidad de recursos de las organizaciones de la sociedad civil (osc) y esto, a su vez, determina el nivel de la profesionalización, continuidad, planeación, visibilidad y capacidad de incidir en las políticas públicas que las organizaciones tienen. El ambiente, así, es determinante y tiene repercusiones al interior del trabajo de las organizaciones y, obviamente, en el impacto de su trabajo.

Según las únicas cifras disponibles, encontramos que el financiamiento de las organizaciones en México se compone de 6.5% de donaciones de particulares, 8.5% de financiamiento público y 85% de sus recursos son autogenerados (cuotas, rifas, eventos, servicios y productos). Comparativamente, el nivel mundial del finan-

<sup>1</sup> Puede consultarse en: [www.alternativasociales.org](http://www.alternativasociales.org).



ciamiento público compone casi 40% de financiamiento de otras organizaciones, las donaciones y filantropía son 11% y los autogenerados son poco menos del 50%. A partir de estas cifras uno puede también hacer suposiciones, respecto al marco legal y fiscal de los distintos países, de cómo influye en la composición o en la diversidad del financiamiento de las organizaciones.

Cuando hablamos del *marco institucional* nos referimos a las leyes, los reglamentos, las políticas, las reglas de operación, los lineamientos, los procedimientos estandarizados y también las prácticas y actitudes de los funcionarios que aplican estos procedimientos. Además, podemos decir que el marco institucional influye en el acceso y uso de los recursos públicos, pero también en la disponibilidad de recursos privados para las organizaciones. Esto no es un acceso tan directo, sino que se establecen condiciones e incentivos para hacer mayores o menores los recursos privados disponibles y la confianza, la rendición de cuentas y la transparencia.

Mencionaré brevemente los antecedentes históricos de la aprobación de la Ley de Fomento pues es importante rescatar cuatro puntos de este debate que nos ayudarán a evaluar cómo se está implementando esta ley.

El primer punto del debate fue si el marco legal debía ser sobre las actividades de las organizaciones o sobre las organizaciones en sí. En torno a este punto, hubo incluso dos proyectos de leyes que asumían las dos posiciones cada uno. Al final prevaleció la idea de que no se iba a legislar sobre las organizaciones, sino a fomentar sus actividades. El segundo punto del debate fue sobre si la ley debía ser de carácter general y solamente acotada al ámbito federal, dejando intactas las facultades y la autonomía de los gobiernos estatales y municipales. El tercer punto era si debería de haber

un registro o una instancia, un directorio, y si éste debía ser obligatorio. Al final quedó como un registro voluntario, obligatorio para todas aquellas organizaciones que quisieran tener acceso a recursos públicos. El cuarto punto del debate fue que se definieron las organizaciones como de interés público y en ese sentido como legítimas para participar en la definición, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas y también para recibir recursos públicos.

En cuanto a la investigación, es necesario aclarar que ésta consistió en realizar cerca de 30 entrevistas a funcionarios federales y estatales, revisando alrededor de 24 programas de gobierno federal y de seis estados y aplicando un cuestionario en módulos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) para determinar algunos puntos del marco fiscal.

Encontramos que a nivel de financiamiento federal existe un modelo de normatividad más o menos constituido, que consiste en una convocatoria pública, difusión en Internet, un modelo de dictaminadores externos para la selección de proyectos, la publicación de los resultados a través de la red, la firma de convenios y los requisitos para presentar informes intermedios, comprobando generalmente los recursos de una manera más o menos homogénea. La mayoría de estos programas requiere una evaluación externa para presentar al Congreso de la Unión.

Estimamos que los apoyos varían entre un mínimo de 84 mil pesos y un máximo de 12 millones de pesos. El promedio era entre 200 y 500 mil pesos por programa y convocatoria. Se financian cuatro tipos de actividades por medio de estos programas: primero, proyectos temáticos o sectoriales (niños de la calle, mujeres, combate a la pobreza, salud); segundo, estu-

dios y proyectos técnicos, generalmente para efectos productivos (de mercado, de factibilidad, de comercialización, etcétera); tercero, apoyos para el fortalecimiento, donde se pueden incluir incluso gastos operativos; y, finalmente, para capacitación.

¿Para qué organizaciones? Básicamente para las legalmente constituidas de apoyo a terceros, de autobeneficio o de miembros, las redes y grupos intermedios que muchas veces no están legalmente constituidos (por ejemplo, consejos de productores o consejos regionales que no tienen en sí una figura jurídica). También se apoya a Pymes, generalmente con figuras de S.A. de C.V., por llamarles de alguna forma.

¿Cómo se encuentra el gobierno federal ante la ley? Encontramos que uno de los mayores conflictos para implementarla ha sido que aunque la ley dice que no hay un tipo de organizaciones a los que se regula, en el proceso y la obligación de inscribirse en el Registro Federal, sí se establece un requisito que determina de cierta forma el tipo de organización, pues es obligatorio contar con una cláusula referida a la no distribución de los remanentes entre los socios. Sin embargo, como mencioné, los apoyos públicos están hechos para un sinnúmero de organizaciones que no se ajustan a este modelo de cláusula. Lo que sucede así es que aunque la ley no tiene una definición de a qué organizaciones apoyar, esto sí se da en su implementación mediante el Registro Federal, es decir, hay una definición, digamos, implícita. Esta definición no está en la ley, no está en los reglamentos, no está en los oficios que solicitamos a la secretaría, pero está implícita, y es la definición de servicios a terceros. ¿Por qué? Porque una empresa, una cooperativa o una comercializadora difícilmente va a poner una cláusula que diga que sus

remanentes, sus utilidades, no pueden distribuirse. Encontramos que hay muchos programas que están destinados a organizaciones más de autobeneficio, de miembros o incluso empresas.

Los funcionarios responsables de estos programas tienen confusión y el dilema de exigirles la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI) y de que se inscriban al Registro Federal, o de operar el programa común y corriente. Entre los funcionarios hay un debate que no está traducido en documentos aunque sí en intercambio de correspondencia y oficios, donde básicamente se percibe su confusión en cuanto a quién es sujeto de la Ley del Fomento y quién no, o en cuanto a qué es una organización de la sociedad civil en esos términos. Y si tomamos una definición, muchos programas no están hechos para organizaciones de la sociedad civil. Por esta confusión, hay discrecionalidad de a quiénes, como organizaciones, se les pide la CLUNI y a quiénes se les pide inscribirse al registro y a quiénes no.

Esto también lleva a complicaciones mayores, pues no hay un trato equitativo en torno al acceso a los recursos públicos. Algunas organizaciones deben cumplir con mayor normatividad que otras, como las cooperativas y empresas que reciben recursos públicos. Esto también dificulta establecer una homogeneidad en los requisitos y procedimientos de todo el gobierno federal, que supuestamente también sería un propósito de la ley. Así, observamos que a pesar de que la ley estableció que busca fomentar las actividades y por ello no define claramente qué es una organización, en la práctica, entre los funcionarios y entre los lineamientos y reglamentos, hay una confusión, lo que hace que cada quien aplique su criterio.

¿Qué más ha sucedido? Que la ley no ha simplificado, sino al contrario, ha hecho crecer la normatividad, pues la CLUNI se pide en adición al RFC, al acta constitutiva, a los poderes de los representantes; es decir, todos estos papeles, que en teoría quisiéramos que la CLUNI sustituyera, se vuelven a pedir, sobre todo en la firma de convenios. Hay muchas organizaciones que se preguntan: “¿Para qué sirve entonces la CLUNI?” Acaba siendo como el CURP, un trámite más, en lugar de que tenga la validez de otros documentos y requisitos.

Observamos también que está pendiente el enorme reto de coordinar todas las instancias federales. Si bien la ley ayudaría en este sentido, difundiendo las convocatorias y homologando los requisitos de las distintas convocatorias, no hemos visto que esto haya sucedido. Entendemos que para que el CLUNI fuera válido para la firma de convenios, la secretaría respectiva debería reconocer las facultades del Registro Federal, lo cual no está sucediendo.

Encontramos que hay un enorme peligro de duplicidades porque las dependencias, además de no reconocer al Registro Federal todas sus atribuciones, buscan hacer su propio registro. Por ejemplo, la Ley de Asistencia Social está volviendo obligatorio registrarse en un directorio para que las organizaciones accedan a recursos del DIF.

La Comisión de Fomento, la instancia formada por cuatro secretarías, no está asumiendo el papel de coordinar a las instancias federales, y esto obviamente también repercute.

Finalmente, hicimos estudios en seis estados. Ahí encontramos que respecto al acceso a recursos públicos del gobierno estatal, no existe un modelo de normatividad similar para las entidades. En algunos estados (como

Chihuahua, Jalisco y Sonora) hay una instancia especializada de trato con las organizaciones; a veces está dentro del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), a veces está en algunas recién creadas secretarías de desarrollo social, o en la oficina del gobernador. Esta instancia, entonces, está obligada a crear políticas y programas, aunque comparativamente con los programas federales, sus lineamientos y normatividad son mucho más débiles. No están claramente delimitadas cuáles son las obligaciones y los requisitos para poder tener acceso a los recursos, además de que no está claro qué tan públicos son los programas.

Sin embargo, encontramos una diferencia importante entre dos tipos de estado, dos tipos de modelo. En Jalisco, Sonora y Chihuahua empieza a haber una instancia responsable de trabajar con las osc, donde hay criterios más claros, aunque muy similares a las juntas de asistencia privada. En Morelos, Veracruz y Oaxaca, en cambio, no hay ninguna normatividad ni programa estructurado. Los recursos para las osc dependen completamente de su capacidad de gestión frente al gobierno estatal. Ahí se financia lo que sea y para lo que sea; no hay objetivos ni propósitos claramente definidos. Y cuando uno pregunta cuáles son los criterios, los formatos de solicitud, etcétera, los funcionarios más bien responden: “[las apoyamos] porque las conocemos, porque ya tenemos trabajo con ellas o porque son cercanas a equis grupo político”. Ahí vemos una relación bastante clientelar y electoral del gobierno estatal y las organizaciones favorables al mismo y un ambiente mucho más hostil para aquellas que no tienen una relación favorable con el gobierno.

En cuanto a la Ley de Fomento, encontramos que sólo tres de los seis estados entrevistados la conocían,

los otros tres la desconocían por completo. No encontramos por ningún lado coordinación entre instancias federales, por ejemplo, la delegación de Sedesol. Ningún gobierno contemplaba siquiera el requisito del CLUNI, es decir utilizar el registro federal; en ese sentido, sí vemos que al parecer el registro es únicamente federal y no tiene la posibilidad de convertirse en un registro nacional.

Advertimos que están en marcha dos procesos legislativos de creación de leyes de fomento estatal en Chihuahua y Jalisco. En este último estado existe una instancia responsable de trabajar con osc, donde ya hay un registro, y lo que empezamos a ver, a nivel federal, es una multiplicidad de registros: el federal, el estatal, el de la Junta de Asistencia Privada y el de donatarias autorizadas.

Hicimos un ejercicio para cuantificar las organizaciones inscritas en dos o más registros y ver la duplicidad de éstos. Aquí presento cuántas están inscritas en el Registro Federal, en el de donatarias autorizadas y en el del IJAS (Instituto Jalisciense de Asistencia Social). Las que son donatarias, pero no son organizaciones registradas en el Registro Federal, y las que están inscritas en el registro federal, pero no son donatarias.

Así, observamos que hay cuatro estatus de organizaciones y falta de coordinación entre las instancias creadas por la Ley de Fomento y las responsables del marco fiscal.

Cualquier organización para adquirir todos los estatus tiene que cumplir con múltiples trámites, que no son acumulativos y válidos entre ellos. Esto es aún peor cuando se observa que los requisitos de cada registro son prácticamente los mismos, por lo que en realidad se está desperdiciando una gran oportunidad de coordinación.

En cuanto al marco fiscal, es importante decir que desde las propias leyes hay escasa homogeneidad, pues las actividades de la Ley de Fomento no coinciden con las actividades no lucrativas de la Ley de Impuestos sobre la Renta, que determina el marco fiscal y las organizaciones susceptibles de autorización para emitir recibos deducibles de impuestos. Además, todo el proceso para recibir esta autorización es sumamente discrecional, pues incluye un trámite para obtener la constancia de actividades no lucrativas y esto se encuentra completamente desperdigado y con criterios sumamente heterogéneos entre las distintas dependencias del gobierno federal.

Finalmente, cuando se compara el Registro Federal y el registro de donatarias autorizadas se observa que las obligaciones de reportar de las osc son diferentes: mientras que ante el Registro Federal las organizaciones reportan solamente sus fondos públicos, ante el SAT se debe presentar una declaración anual, dictaminada por un auditor externo y que incluye todo su financiamiento (y no sólo los recursos públicos).

Ante este panorama, ¿qué hacer? Dividimos en tres tipos los retos y las recomendaciones que se desprenden de la investigación. A nivel de gestión y coordinación de las instancias federales, se trata de homologar requisitos de programas, convocatorias, reconocer la validez del CLUNI y crear para ello todo un sistema de convenios, bajo la jurisdicción del Registro Federal. La Comisión de Fomento debe crear más lineamientos para permitir esta coordinación a nivel federal y, posteriormente, a nivel intergubernamental.

El segundo tipo de reto es legislativo, reorganizando y homogeneizando el marco fiscal, sobre todo haciendo equivalentes las mismas actividades en la Ley de



Fomento, en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y en la Ley de Asistencia Social. Homogeneizar los registros, buscando crear uno nacional, donde los estados también puedan recurrir a él, firmando convenios entre estados y Federación para poder realmente crear una institución sólida y útil. Además, es necesaria la idea de hacer una ley general, con competencias concurrentes y coordinación entre ámbitos de gobierno para simplificar y evitar las duplicaciones de registros y trámites. En esta reforma se deberá también incluir dar mayor autonomía y facultades al ahora llamado Consejo Técnico Consultivo del Registro, el cual tiene representatividad ciudadana y del Poder Legislativo. Así, se prevendría el uso político de la información del Registro Federal, que es el mayor temor de las organizaciones para inscribirse. Una meta sería que el Registro Federal fuera la institución que ayudara a dar orden y estructura al sector, que permitiera la transparencia y la rendición de cuentas de las osc. Para ello, debemos aislarlo de los asuntos políticos y darle mayor autonomía y facultades. La Comisión de Fomento deberá tener mayores atribuciones en torno a la coordinación, para lo cual se podría pensar en la opción de una comisión intersecretarial.

Es importante también pensar que probablemente necesitemos una ley más acotada, definiendo a quién está dirigida, es decir, qué tipo de organización. Si contamos con instituciones imparciales, autónomas, con presencia ciudadana y facultades amplias, podríamos también dar un siguiente paso.

Se requiere que las organizaciones tengan prácticas de rendición de cuentas; aunque algunos las definirían como organizaciones privadas, realmente las queremos volver actores de interés público, y eso implica

tener regulación, lineamientos, ser transparentes, rendir cuentas. Actualmente, las organizaciones rinden cuentas a sus donantes exclusivamente. Necesitamos transitar a un sistema de rendición de cuentas, donde no solamente la organización informe al donante, sino a toda la sociedad, a todos los que quieran saber qué hace, a quienes les puede interesar financiarla pero requieren mayor transparencia para tener más confianza. Se debe tratar, así, de que las organizaciones reporten no sólo qué hacen con el financiamiento público, sino con todos sus recursos como organización, es decir, los resultados de su trabajo y su impacto. Esto sería de gran utilidad para evitar la desconfianza que existe en torno a las organizaciones y promoverlas como actores legítimos de intervenir en la arena pública, con mayor fuerza y dedicación.



# Participación ciudadana y democracia

*Silvia Alonso Félix*

La participación ya no es un discurso cargado de retórica  
y utopía, sino ante todo la mejor garantía  
para hacer funcionar la democracia

Putnam

¿Por qué cambian las estructuras políticas nacionales?  
¿Qué factores influyen en el cambio de democracia a  
autoritarismo? ¿Inversamente, qué factores articulan el  
cambio de autoritarismo a democracia?

Sin duda, estas preguntas tienen que ver con las  
maneras en que los ciudadanos perciben a su gobierno  
en relación con el cambio de paradigma en cuanto al  
ejercicio del poder, y de manera inversa en cómo el  
gobierno gestiona y consensa las nuevas vinculaciones  
en las que ejerce la ciudadanía.

Podemos explicar la participación política como la  
posibilidad que tienen

todas las personas –independientemente de su sexo, origen  
nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o  
culturales– de ejercer, en forma individual o colectiva, todas  
las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el  
sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser ele-  
gidos y actuar como representantes políticos, participar en la  
definición de normas y políticas públicas y controlar el ejerci-

cio de las funciones públicas asignadas a las y los representantes políticos.<sup>1</sup>

Entonces, la idea de democracia es aún débil en cuanto al pleno ejercicio de todos los derechos y las obligaciones de los cuales somos partícipes; en la realidad el costo de aprender su significado ha sido lento.

El *Informe sobre la democracia en América Latina*<sup>2</sup> nos dice sobre participación ciudadana que:

La mayoría de los ciudadanos en América Latina no son personas desconectadas de la vida política y social de sus países. Sólo una pequeña minoría de los consultados, 7.3 por ciento del total, no realizó ningún acto de participación ciudadana en los años recientes. Un 22.1 por ciento adicional se limitó a ejercer el voto en la última elección presidencial de su país. En conjunto, alrededor del 30 por ciento de las personas puede ser catalogado como ciudadano desmovilizado: o no ejerce sus derechos de participación o lo hace de manera intermitente, en la modalidad de participación política que menos esfuerzo personal requiere, el voto.

Al mismo tiempo reconoce que los avances aún son insuficientes, ya que todavía hay mucho trabajo por hacer en el fortalecimiento de la gobernabilidad demo-

<sup>1</sup> XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, “Democracia, Derechos Políticos y Participación Ciudadana”, organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2005.

<sup>2</sup> El *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* se enmarca en la estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dirigida a fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. Elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina.

crática, principalmente en lo que se refiere a cultura política que refleje necesariamente la equidad y la inclusión de los sectores menos favorecidos.

En el caso específico de México, no podemos olvidar que un partido político sustentó el poder por más de setenta años, fenómeno que radicalizó el escenario político del país, dejando secuelas que aún persisten en la actualidad, me refiero al debilitamiento de la estructura social de los diversos actores con los que la democracia se fortalece (juntas vecinales, plebiscitos, asambleas de barrios, consenso e instrumentos de consulta popular), ya que éstos eran vistos como instrumentos de opresión y de carácter electoral. De manera tal que durante la naciente democratización del Estado mexicano el paradigma de ciudadanía se veía limitado y acotado al simple ejercicio del voto.

Es a finales de los años ochenta que se da un auge importante de la participación ciudadana en la vigilancia de los procesos electorales logrando con ello un avance significativo en la transparencia y legalidad de los mismos y contribuyendo decididamente al avance de la democracia electoral.

Tal como lo cita Leonardo Avritzer:

[...] en la actualidad no se puede lograr una democracia efectiva sino a través de los públicos participativos (*participatory publics*). Mediante un análisis de los movimientos de derechos humanos en Brasil y Argentina, de las asociaciones vecinales en Brasil y México y de iniciativas de control ciudadano de elecciones en México [...] destacan las iniciativas de control de la probidad electoral en México, coordinadas desde 1994 a través de miles de contralores de la Alianza Cívica.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

A pesar de este avance, hoy nos encontramos ante la falta de credibilidad del ciudadano respecto a los partidos políticos, instituciones y autoridades, lo que hace que ubiquemos como tarea prioritaria recuperar la confianza del ciudadano en los principios y las estructuras centrales de la democracia.

Ahora se comienza a plantear seriamente la necesidad de hacer uso de otros mecanismos de participación ciudadana más allá de la emisión del voto, encaminados a incrementar la influencia ciudadana en los procesos de toma de decisiones en los asuntos públicos.

De acuerdo con el *Diccionario Electoral* que propone el Instituto Interamericano, algunas de las vertientes y los modos de participación podemos encontrarlos en varias actividades que dan cuenta de cómo la ciudadanía que participa se involucra en la utilización de sus derechos civiles y políticos:

- a) *Votar*: caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, poca iniciativa personal y por no requerir de cooperación con otras personas. Comprende actividades como sufragar en elecciones nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referenda.
- b) *Campaña política*: caracterizada por ejercer mucha presión, transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, alguna iniciativa y cooperación variable. Incluye actividades como la de persuadir a otros a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organi-

zación política, desplegar afiches, distribuir propaganda política.

- c) *Actividad comunitaria*: caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que ésta reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, iniciativa y cooperación variables. Actividades de este modo comprenden ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población, y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios.
- d) *Actividad particular*: caracterizada por ejercer poca presión y transmitir mucha información acerca de los objetivos del ciudadano, resultado individual, ausencia de conflictividad, requiere mucha iniciativa, pero no cooperación. Se incluyen aquí actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del ciudadano.
- e) *Actividad de protesta*: caracterizada por presión e información variable dependiendo de la magnitud y particularidades de la acción, resultado colectivo, altamente conflictiva, requiere mucha iniciativa y cooperación. Comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar fuerte y públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, participar en campañas de desobediencia cívica.

Por lo que, en el actual contexto de crisis de las instituciones y demandas sociales crecientes, es necesario recuperar la emergencia de la sociedad civil y el



reclamo de formas nuevas y cada vez más dinámicas de participación ciudadana, siendo éste tal vez el dato más importante en la evolución reciente de las sociedades del continente.

De tal manera que ubiquemos que el interés por los procesos de participación social y sus implicaciones sobre la cultura, la economía, la política y el desarrollo humano deben ser hoy uno de los temas centrales en la nueva agenda de la democracia en nuestro país.

Durante los últimos años, la sociedad civil se ha desarrollado y organizado. Se trata de cambios cualitativos, que prefiguran una nueva época, una transformación en los valores, instituciones, reglas, procedimientos y formas de expresión ciudadana dentro del marco de la democracia participativa que

sostiene la necesidad de concebir la democracia, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de democratización es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes.<sup>4</sup>

De ahí que resulte pertinente y necesario incluir en la agenda legislativa una discusión que apunte a promover, regular y fortalecer la participación ciudadana reconocida en una ley *ad hoc* a un nuevo modo de gobernar e instituir un Estado de derecho.

El objetivo de una ley en esta materia tendría que ser replantear una agenda e institucionalidad de la participación con incidencia efectiva en las políticas públicas y la democratización.

<sup>4</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, México, 2006.

Actualmente la democracia es desafiada por instancias de crecimiento económico, por lo general en contradicción con la justa distribución de los bienes, siendo para todos evidente que una democracia sin justicia social es insostenible. Puedo afirmar entonces que la democracia representativa, entendida como un conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas, está en crisis, dada la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en los partidos políticos, que se suma a la percepción sobre su incapacidad para incorporar nuevas demandas y analizar conflictos emergentes.

En gran parte esto se debe a que dichos mecanismos institucionales fueron pensados para realidades distintas a la que actualmente estamos viviendo y a los acelerados cambios de la sociedad civil y los contenidos de la vida política que, a diferencia de las instituciones, se han transformado aceleradamente a lo largo de los últimos años.

Una característica de la evolución de los regímenes democráticos es la ampliación y la profundización de mecanismos que permiten la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del Estado, sin violentar el principio de representatividad, más bien complementado con el reconocimiento de mecanismos que favorecen la participación y/o expresión de la ciudadanía, con relación a decisiones colectivas.

Al respecto, Norberto Bobbio plantea que

si se quiere tener una indicación del desarrollo de la democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias –además del área tradicional de la política– en las que el derecho al voto es ejercido.

La pregunta de fondo es: ¿además de votar, en qué asuntos se puede votar?

Aún ahora, al hablar de participación ciudadana, estamos hablando más de un fenómeno emergente que de realidades consolidadas que generen consensos. En el ámbito político siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos; en el ámbito ciudadano, la apatía y la falta de participación e información son un riesgo constante; y en el ámbito académico sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano.

Por su dinamismo y cercanía, el gobierno local es considerado como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana, y es justo en los espacios locales donde más se ha avanzado en esta línea.

Esto ha llevado a algunos gobiernos locales, a diferencia del gobierno federal, a elaborar leyes de participación ciudadana en las cuales se reconocen plenamente algunos mecanismos de participación directa.

En nuestro país, entre las leyes de participación ciudadana más completas encontramos la del Distrito Federal y la del estado de Coahuila, ya que incorporan diferentes figuras de participación como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato, entre otras.

Hasta ahora, la falta de cultura política y las posiciones encontradas respecto a los mecanismos de participación enfrentan casi siempre la crítica recurrente, que pone en duda la capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista.

Pero más allá de ello, los tipos de mecanismos de participación ciudadana pueden verse afectados por

intereses de grupo, derivados, entre otras razones, de la exigencia de ciertos recursos a los participantes: tiempo disponible, información insuficiente, interés por participar, etcétera.

Estos recursos a menudo están distribuidos desigualmente entre la población. En este sentido, uno de los riesgos principales sería privilegiar las opiniones y los intereses de los ciudadanos o grupos con más recursos para participar, dando un resultado poco representativo del conjunto de los intereses y las demandas presentes en la ciudadanía.

En la mayoría de los casos, la población afectada por una determinada política va mucho más allá de los colectivos que tienen intereses inmediatos en juego. No queda claro si aquellos que se abstienen de participar lo hacen simplemente porque no les interesa o porque no disponen de los recursos necesarios para hacerlo. En este último caso podríamos estar marginando a los ciudadanos con menos capacidad para hacer sentir su voz, y no sólo prescindiendo de la opinión de aquellos que no están interesados en manifestarla.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la legitimidad del mecanismo de participación, el cual dependerá de su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población.

La legitimidad de la participación dependerá de que ésta no sea percibida como un instrumento en manos de determinados intereses parciales de los gobernantes.

De esta manera, los mecanismos participativos tendrán también más posibilidades de ser vistos como legítimos si se considera que los participantes han dispuesto de información suficiente para emitir sus opiniones de manera seria y responsable.

Históricamente, las organizaciones civiles han desempeñado el papel de mediadoras entre el gobierno y la sociedad civil, de ahí que se considere importante el fortalecimiento de las organizaciones sociales para el impulso de la participación ciudadana, así como la información y transparencia de la gestión pública, el incremento del interés por lo público, establecer mecanismos con consecuencias vinculantes y resultados concretos, la adecuación del aparato de gestión pública (con énfasis en la descentralización y en la ampliación de los ámbitos de participación, especialmente en lo relativo a programación y presupuesto), y la flexibilidad y adecuación local y cultural de cualquier norma que se apruebe, a efecto de no uniformar lo que es diverso.

Además, es necesario establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano sobre la representación y el ejercicio del poder representativo; medidas tendientes a la mayor transparencia de la gestión pública; profundizar el proceso de descentralización con énfasis en criterios de equidad y nuevos mecanismos participativos (esto obliga a conectar una iniciativa legal de participación ciudadana con otras materias); ampliar los mecanismos concretos de participación en la gestión: presupuestos participativos, programación, evaluación y control, mayor difusión, apertura y descentralización de las instancias que se crean para discutir políticas y programas, enfatizar en instancias vinculantes en sectores relevantes como salud, educación y gestión local; diversas medidas tendientes a fortalecer las capacidades, el financiamiento y la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, contraparte indispensable sin la cual ninguna modificación legal tendrá la necesaria efectividad, como lo demuestran experiencias en otros países.

Un proyecto de ley en esta materia debe contemplar tanto la dimensión de la participación en la gestión pública como la del fortalecimiento de capacidades y organizaciones. Apuntar, con su aplicación, a la mayor inclusión de la diversidad de la sociedad civil y plantear con claridad los canales institucionales (flexibles, adecuados a las realidades locales) en que esa diversidad puede hacer sentir su influencia y opiniones y, finalmente, ampliar el campo de iniciativa legal en la materia a otras leyes que requieren ser modificadas en consistencia con la de participación ciudadana.

Los efectos legitimadores de los procesos participativos dependerán de factores diversos, como pueden ser su neutralidad, su representatividad, el número de participantes, la rigurosidad de las opiniones que emitan los ciudadanos y los efectos educadores que pueden tener a mediano y largo plazos sobre los ciudadanos.

La principal aportación que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias participativas está en añadir un plus de legitimidad a las decisiones públicas, pero los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados e incluso negativos si éstos son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social y/o organizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

Es importante afrontar el reto de lograr convencer a las instancias de gobierno involucradas, partidos políticos y a la sociedad en general, de que los costos de la participación ciudadana deben ser incorporados de forma automática a cualquier proceso que implique decisiones fundamentales para el desarrollo de un país como el nuestro, que del mismo modo que prevé un

estudio de impacto urbanístico y ambiental, incorpore también como parte de la necesaria normalidad el costo de escuchar la voluntad de la ciudadanía.

La falta de recursos no sólo puede restar credibilidad a la experiencia participativa, sino producir futuras frustraciones si se crean expectativas que luego no pueden satisfacerse.

El reto que tenemos ahora es avanzar en el desarrollo de una cultura política apoyada en marcos legales y mecanismos que favorezcan la participación ciudadana informada, crítica y propositiva, enfrentando con actitud responsable este aprendizaje y sacando el mejor provecho para la ciudadanía y para el sistema democrático que tanto anhelamos.

# Disminuir el abstencionismo: un reto pendiente de la democracia en México

*Gustavo Meixueiro Nájera*

## Introducción

En la exposición del presente documento intentaré dar respuesta a los siguientes cuestionamientos: ¿qué variables explican mejor el abstencionismo en las elecciones en México? y ¿qué normatividad y qué mecanismos de participación ciudadana contribuirían a disminuir las tasas de abstencionismo?

Para ello, se hace una comparación entre los índices de abstencionismo de los países latinoamericanos y el tipo de votación; una comparación entre las tasas de ausentismo en las urnas para elegir diputados federales, gobernador y ayuntamientos en México; y un análisis de la percepción de la opinión pública respecto de algunos factores que inciden en el abstencionismo, en algunas encuestas que han sido publicadas.



## Abstencionismo y democracia: ¿por qué es importante disminuir el abstencionismo?

En el ámbito de la participación ciudadana, hablar de participación política nos remite a pensar en las diferentes formas y mecanismos con que cuentan las personas para que puedan contribuir en una situación de interés público: el voto, la militancia en un partido político, la asistencia a manifestaciones o la discusión de sucesos políticos.

También, de mecanismos a través de los cuales el ciudadano puede tomar una decisión y elegir, ya sea a sus representantes populares, autoridades o políticas públicas: el sufragio, la revocatoria de mandato, la iniciativa popular, el referendo y el plebiscito. De estas modalidades el voto popular es el más común de estos mecanismos, y en algunos países el único instrumento que tienen los ciudadanos para expresar su voluntad.<sup>1</sup>

*Democracia* y *participación ciudadana* son dos conceptos que se entrelazan de tal forma que la primera no existe sin la segunda. La idea de democracia requiere de una ciudadanía atenta a los asuntos de interés público e informada sobre las cuestiones políticas para poder elegir entre las diferentes opciones que se le presenten, pero sobre todo, participante.

Si la democracia se sustenta en la participación de los ciudadanos, la falta de participación la perjudica. El abstencionismo electoral se presenta cuando el ciudadano se priva de utilizar el mecanismo que tiene a su alcance para elegir a sus representantes o a sus autoridades: el voto, y se mide como el porcentaje de quie-

<sup>1</sup> Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, "Participación política", en *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1997, pp. 1137-1139.

nes teniendo el derecho –o la obligación– de ejercerlo, no acuden a las urnas.<sup>2</sup>

El abstencionismo representa un problema para la democracia, ya que el voto es el instrumento legítimo de la sociedad para conformar gobiernos. Cuando un porcentaje importante de ciudadanos no vota, el gobernante elegido carece de respaldo y de legitimidad, por lo que una escasa participación electoral resulta preocupante, sobre todo en países que se encuentran en un proceso de consolidación de la democracia. Las altas tasas de ausentismo electoral constituyen una deslegitimación de los gobernantes, de la clase política y de las instituciones.<sup>3</sup>

El abstencionismo genera un círculo vicioso que deteriora el sistema democrático, ya que los representantes elegidos no tienen los incentivos necesarios para rendir cuenta de sus actos o de sus determinaciones, lo cual lleva a que los ciudadanos se sientan alejados de sus autoridades y a que pierdan el interés en los asuntos públicos. Cuando la participación de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes disminuye, las necesidades de la población pueden ser ignoradas y en consecuencia las políticas públicas que se implementen no estarán alineadas con sus demandas. Países con un alto porcentaje de abstencionismo corren el riesgo de no tener un buen gobierno, ya que cuando la participación ciudadana y el interés en los asuntos públicos son escasos, no existe un adecuado control del gobierno por parte de los gobernados, pudiéndose fomentar las

<sup>2</sup> Gianfranco Pasquino, “Abstencionismo”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, op. cit., p. 8.

<sup>3</sup> Gustavo Meixueiro, “El abstencionismo en América Latina”, *Socioscopio*, núm. 9, junio, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2006, pp. 48-50.

conductas corruptas o indiferentes de los funcionarios públicos.<sup>4</sup>

Alexis de Toqueville señaló que la democracia demanda de ciudadanos que se interesen, se informen y participen en los asuntos políticos. Sin la participación de la sociedad en el proceso político para elegir a las autoridades, la democracia adolece de sentido y de legitimidad.<sup>5</sup>

La falta de participación debilita la democracia. La calidad democrática de un régimen puede juzgarse por el grado de participación ciudadana. Al respecto, Leonardo Morlino comenta que en una “buena democracia” los ciudadanos tienen el poder de controlar y evaluar si las autoridades trabajan bajo un respeto a la ley y si sus decisiones tienen base en las demandas expresadas por la sociedad civil; además, existe una rendición de cuentas por parte de los representantes; es decir, una “buena democracia” es un régimen ampliamente legitimado, con instituciones y políticos confiables, que satisface completamente a los ciudadanos.<sup>6</sup>

La calidad de la democracia está en función del nivel de satisfacción del sistema político en los ciudadanos. Al existir una buena evaluación del sistema político, la ciudadanía tiende a participar más en los asuntos públicos, lo que conduce a un círculo virtuoso al realizarse comicios con una mayor participación, donde se formen gobiernos legítimos. Algunas de las tasas más bajas de abstencionismo, menores al 10%, las encon-

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Development Beyond Economics. Economic and Social Progress in Latin America*, Johns Hopkins University Press, 2000, pp. 171-186.

<sup>5</sup> Alexis de Toqueville, *Democracia en América*, Aguilar, Madrid, 1989.

<sup>6</sup> Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, Centro de Estudios de Política Comparada A.C., México, 2005, pp. 257-263.

tramos en democracias desarrolladas como Australia, Holanda, Austria y Bélgica.

A pesar de que varios investigadores han estudiado al abstencionismo, éste es un fenómeno que no ha sido explicado con claridad. Sin embargo, los estudiosos del tema están de acuerdo en que la ausencia de los electores registrados el día de las votaciones no obedece a una sola causa, sino a un conjunto de variables que se entrelazan en forma coyuntural.<sup>7</sup> Diether Nolen señala que el abstencionismo obedece a múltiples razones, de manera que cualquier análisis que trate de explicarlo tomando una sola variable será un estudio equivocado.<sup>8</sup>

El análisis de la falta de participación electoral es de interés en la medida en que, al entender los factores que la provocan, es posible tratarlos de forma preventiva para elevar el nivel de la democracia.

## Los números del abstencionismo en América Latina

Uno de los factores que incide en el nivel de afluencia a las urnas es cuando en la legislación se establece el

<sup>7</sup> Véase G. Bingham Powell, "American Voter Turnout in Comparative Perspective", *The American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, 1980; Dieter Nohlen, "La participación electoral como objeto de estudio", *Elecciones*, núm. 3, 2004, Oficina Nacional de Procesos Electorales; Pippa Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, EE.UU., 2004; Russel J. Dalton, "Democracy and its Citizens: Patterns of Political Change", artículo disponible en [www.democ.uci.edu](http://www.democ.uci.edu) (consulta 02/05/06), 2001. Carles Boix y Clara Riba, "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 90, 2000.

<sup>8</sup> Nohlen, "La participación electoral...", *op. cit.*

tipo de voto como una obligación de la ciudadanía. En la región encontramos básicamente tres tipos de voto: obligatorio con sanción, obligatorio sin sanción y facultativo. En los países que tienen un tipo de voto obligatorio y donde el incumplimiento a esta disposición es castigado por la autoridad competente, el nivel de la sanción varía desde una multa económica, el encarcelamiento temporal, hasta la imposibilidad de realizar gestiones ante los gobiernos federales, provinciales y municipales o para realizar trámites bancarios.<sup>9</sup>

Para analizar los números del abstencionismo en Latinoamérica, se recopiló la información de las elecciones presidenciales celebradas para cada país desde 1993 hasta abril de 2006, y se clasificó por tipo de voto. En el Cuadro 1 se observa que la tasa de ausentismo en las últimas elecciones presidenciales para los países donde el voto es obligatorio con sanción, varía de 10.38% para Uruguay hasta 35.71% en Paraguay. Los países donde hubo la participación electoral más alta fueron, además de Uruguay, Perú, Chile y Bolivia. Las elecciones presidenciales que presentaron la tasa más baja de ausentismo en las urnas fueron Uruguay, en 1994 con 8.57% de abstencionismo, en 1999 con 8.22% en la primera vuelta y 8.17% en la segunda; y Chile, en 1993 con 8.69%, en 1999 con 10.06% en la primera vuelta, y en 2000 con 9.37% en la segunda.

Entre los países con tipo de voto facultativo, es decir, donde el sufragio es un derecho y el elector no está obligado a cumplir con él, en la última elección presidencial de El Salvador, el abstencionismo fue de 61.43%. Pero el caso más significativo es Puerto Rico, donde en las elecciones de 1996 y de 2000 el 83.20 y

<sup>9</sup> Meixueiro, *op. cit.*, pp. 6-8.

**Cuadro 1**  
**Porcentaje de abstención en América Latina**  
**Elecciones presidenciales**  
**Tipo de voto: obligatorio con sanción**

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Abstención</i>
Argentina	1999	18.10%
	2003	21.77%
Bolivia	1997	28.64%
	2002	27.94%
	2005	15.50%
Brasil	1998	21.49%
	2002	17.74%
	2002*	20.47%
Chile	1993	8.69%
	1999	10.06%
	2000*	9.37%
	2006	13.12%
Ecuador	1998	35.84%
	1998*	29.86%
	2002	35.02%
	2002*	28.79%
Honduras	1997	25.75%
	2001	35.95%
Paraguay	1998	19.46%
	2003	35.71%
Perú	2001	17.68%
	2001*	18.59%
	2006 <sup>1</sup>	11.71%
Uruguay	1994	8.57%
	1999	8.22%
	1999*	8.17%
	2004	10.38%

\* Segunda vuelta.

<sup>1</sup> Datos preliminares del Organismo Nacional de Procesos Electorales, [www.elecciones2006.onpe.gob.pe](http://www.elecciones2006.onpe.gob.pe) (consulta: 2 de mayo de 2006).

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel) (consulta: 24 de marzo de 2006).

82.60% de los ciudadanos, respectivamente, no sufragó<sup>10</sup> (Cuadro 2).

En el Cuadro 3 se observa a México y Costa Rica, países donde el voto es obligatorio pero no existe una sanción para el infractor, ni autoridad competente que lo regule. En nuestro país, el artículo 35 constitucional señala que es una prerrogativa para el ciudadano votar y ser votado, y el artículo 36 señala que es obligatorio votar en las elecciones. Es decir, por un lado es un privilegio y una exención, y por el otro, una obligación. En los hechos, el voto facultativo es equiparable al voto obligatorio sin sanción.

En los últimos comicios celebrados para elegir presidente de la república, en Costa Rica (2006) hubo un abstencionismo de 34.79% y en México (2000) de 36%.

Los niveles más bajos de abstención o la participación ciudadana, los encontramos en países que tienen el tipo de voto obligatorio con sanción. Para los nueve países con esta característica, el promedio de abstencionismo en todas las elecciones presidenciales es de 20.10%. Tomando en consideración únicamente la última elección, la tasa se eleva a 21.49%. El promedio de inasistencia a las urnas para los países con voto facultativo es superior, 40.48% para todas las elecciones y 36.53% para los últimos comicios de cada país (Cuadro 4).

<sup>10</sup> Los datos se refieren a la participación electoral de los ciudadanos registrados en Puerto Rico para las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

Cuadro 2  
 Porcentaje de abstención en América Latina  
 Elecciones presidenciales  
 Tipo de voto: facultativo

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Abstención</i>
Colombia	1998	49.00%
	1998*	41.00%
	2002	54.00%
El Salvador	1994	49.97%
	1994*	55.82%
	1999	61.43%
Guatemala	1999	46.24%
	1999*	59.61%
	2003	44.23%
	2003*	53.23%
Nicaragua	1996	11.20%
	2001	11.20%
Panamá	1994	26.30%
	1999	23.80%
	2004	23.10%
Puerto Rico	1996	83.20%
	2000	82.60%
	2004	18.50%
República Dominicana	1996	22.84%
	1996*	23.00%
	2000	23.86%
	2004	27.16%
Venezuela	1998	36.55%
	2000	43.69%

\* Segunda vuelta.

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel) (consulta 24/03/06).



**Cuadro 3**  
**Porcentaje de abstención en América Latina**  
**Elecciones presidenciales**  
**Tipo de voto: obligatorio sin sanción**

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Abstención</i>
Costa Rica	1998	30.01%
	2002	31.16%
	2002*	39.78%
	2006 <sup>1</sup>	34.79%
México	1994	22.84%
	2000	36.03%

\* Segunda vuelta.

<sup>1</sup> Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, "Escrutinio definitivo para la elección de Presidente y Vicepresidentes", [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr) (consulta: 2 de mayo de 2006).

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel) (consulta: 24 de marzo de 2006).

**Cuadro 4**  
**Porcentaje de abstención en América Latina**  
**Elecciones presidenciales**

<i>Tipo de voto</i>	<i>Promedio de todas las elecciones presidenciales</i>	<i>Promedio de la última elección presidencial</i>
Obligatorio con sanción	20.10%	21.49%
Facultativo	40.48%	36.53%
Obligatorio sin sanción	32.44%	35.41%

Cálculos efectuados con datos presentados en los cuadros 1, 2 y 3.

## El abstencionismo en elecciones federales, locales y municipales en México

Para analizar el abstencionismo en México, se recopiló la información de las últimas dos elecciones para elegir diputados federales, gobernador y diputados locales en cada una de las entidades federativas.

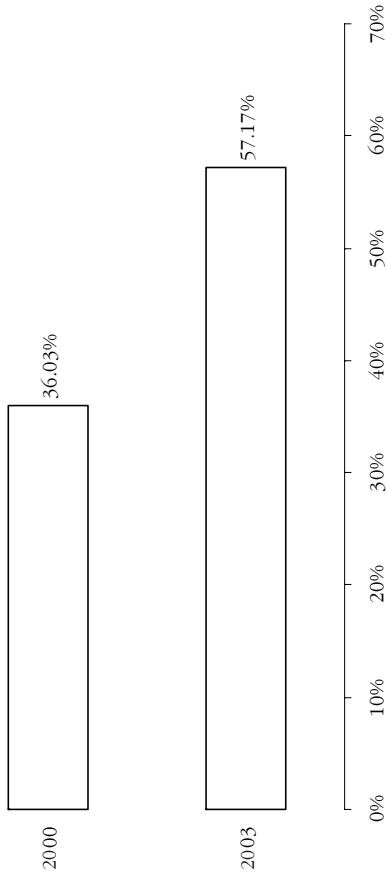
En las últimas elecciones federales para elegir representantes a la Cámara de Diputados, la inasistencia a las urnas se incrementó poco más de 20 puntos porcentuales, al pasar de 36.03 a 57.17% (Gráfica 1).

En los comicios para elegir gobernador, el abstencionismo se incrementó en la mayoría de las entidades federativas en los últimos años. En el Cuadro 5 se aprecia que la entidad con mayor participación fue el Distrito Federal, y con mayor inasistencia a las urnas fue Baja California con 63.38%.<sup>11</sup> El promedio de abstencionismo de la última elección para gobernador en las entidades es de 45.23%, cinco puntos porcentuales superior al promedio de la penúltima elección. En el Cuadro 5 aparecen con un asterisco los 19 estados en donde la participación electoral disminuyó significativamente.

El Cuadro 6 presenta las tasas de ausentismo para las elecciones de diputados locales. Se observa que en los estados de México y Baja California el abstencionismo fue superior al 60%. El dato más alto se dio en Oaxaca en las elecciones de 2001, donde participó menos de 32% del electorado. El promedio de inasistencia a las urnas para las últimas elecciones al Congreso local de los estados fue de 47.13%. Como en el cuadro anterior, las 15 entidades donde el abstencionismo aumentó en forma significativa aparecen con un asterisco.

<sup>11</sup> Aunque la elección para elegir jefe de gobierno en el Distrito Federal coincidió con la elección presidencial.

**Gráfica 1**  
**Abstencionismo**  
*Elecciones federales*



Fuente: Instituto Federal Electoral.

**Cuadro 5**  
**Abstencionismo (%)**  
**Gobernador**

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>
Distrito Federal <sup>1</sup>	2000	30.14%	1997	35.00%
Yucatán	2001	31.55%	1995	31.19%
Guanajuato	2000	34.37%	1995	40.65%
Tlaxcala	2004	36.14%	1998	36.87%
Tabasco	2001	36.74%	1994	35.68%
Campeche*	2003	37.80%	1997	33.08%
Veracruz	2004	39.66%	1998	50.72%
Morelos	2000	40.44%	1994	44.04%
Quintana Roo	2005	41.65%	1999	42.66%
Jalisco*	2000	42.30%	1995	28.87%
Querétaro*	2003	42.67%	1997	32.10%
Aguascalientes*	2004	43.89%	1998	32.49%
Nayarit*	2005	44.17%	1999	35.11%
Sinaloa*	2004	44.76%	1998	40.10%
Puebla	2004	44.82%	1998	44.49%
Colima	2005	44.83%	2003	45.10%
Sonora*	2003	45.26%	1997	38.50%
Nuevo León*	2003	45.64%	1997	27.33%
Zacatecas*	2004	45.81%	1998	36.06%
Michoacán*	2001	46.27%	1995	39.22%
Guerrero	2005	47.52%	1999	46.50%
Coahuila	2005	47.92%	1999	48.97%
Tamaulipas*	2004	48.24%	1998	44.12%
Baja California Sur*	2005	49.32%	1999	30.75%
Durango*	2004	49.38%	1998	43.33%
Oaxaca	2004	49.39%	1998	49.60%
Chiapas*	2000	50.17%	1994	34.29%
San Luis Potosí*	2003	54.36%	1997	48.26%
Hidalgo*	2005	55.46%	1999	48.52%
Chihuahua*	2004	56.07%	1998	42.92%
Estado de México*	2005	57.32%	1999	52.83%
Baja California*	2001	63.36%	1995	37.00%

\* Estados en donde la participación electoral disminuyó significativamente.

<sup>1</sup> Jefe de Gobierno.

Fuente: institutos electorales de las entidades federativas.

**Cuadro 6**  
**Abstencionismo (%)**  
**Diputados locales**

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>
Yucatán	2004	26.12%	2001	31.68%
Tlaxcala	2004	36.46%	2001	39.94%
Campeche*	2003	38.41%	2000	34.87%
Veracruz	2004	39.62%	2000	46.79%
Durango	2004	41.52%	2001	54.24%
Nayarit	2005	41.71%	2002	42.14%
Quintana Roo	2005	41.93%	2002	51.63%
Querétaro*	2003	42.83%	2000	33.73%
Tabasco*	2003	43.49%	2000	39.69%
Aguascalientes	2004	44.10%	2001	53.54%
Puebla	2004	44.53%	2001	48.16%
Sinaloa	2004	45.17%	2001	47.38%
Chiapas	2004	45.23%	2001	48.43%
Colima*	2003	45.25%	2000	36.03%
Nuevo León*	2003	45.77%	2000	36.79%
Zacatecas	2004	45.78%	2001	45.51%
Jalisco*	2003	46.13%	2000	42.39%
Baja California Sur	2005	46.14%	2002	46.77%
Sonora*	2003	47.13%	2000	42.49%
Coahuila	2005	47.27%	2002	53.41%
Tamaulipas	2004	48.43%	2001	47.97%
Guerrero*	2005	48.65%	2002	43.30%
Oaxaca	2004	50.20%	2001	68.96%
Morelos*	2003	50.70%	2000	40.93%
Guanajuato*	2003	51.80%	2000	36.63%
Michoacán*	2004	53.95%	2001	46.69%
San Luis Potosí*	2003	54.51%	2000	38.36%
Hidalgo	2005	55.62%	2002	64.36%
Chihuahua	2004	56.04%	2001	56.86%
Distrito Federal*	2003	57.63%	2000	30.60%
Estado de México*	2006	60.29%	2003	57.21%
Baja California*	2004	65.86%	2001	63.48%

\* Estados en donde el abstencionismo aumentó significativamente.

Fuente: institutos electorales de las entidades federativas.

El abstencionismo para elegir ayuntamientos en los estados de la república también es alarmante, ya que en 10 entidades la cifra es mayor al 50%, y en el caso de los municipios de los estados de México o Baja California, superior al 60%. El promedio de los electores que no acudieron a depositar su voto para elegir autoridades municipales en las entidades federativas fue de 47.65% (Cuadro 7).

Los municipios con mayor lista nominal en México son: Guadalajara, Ecatepec, Ciudad Juárez, Nezahualcóyotl y Tijuana. A excepción del primero, en el Cuadro 8 se presentan los datos para estos municipios. Es interesante observar que en los dos últimos comicios para elegir ayuntamientos, el abstencionismo es superior al 60%. En las últimas elecciones en el Edomex, en los tres municipios con mayor número de electores el abstencionismo fue superior al 70%. En el caso de Ecatepec, el ausentismo llegó a 77.33%, es decir, en esta elección las autoridades fueron electas únicamente con la participación del 23% de los ciudadanos.

En el cuadro se observa que en las zonas urbanas, a medida que crece la población, disminuye la participación ciudadana. Al respecto, Giovanni Sartori afirma que las megalópolis no favorecen la participación, ya que la alta concentración promueve la atomización y fomenta la despersonalización. Esto se explica entre otras cosas por los rápidos cambios que suceden y nos convierten en ajenos al entorno que muchas personas conocieron en su niñez, ya que cada vez un número mayor de gente vive y muere en un lugar distinto de donde nace, por lo que existe un desarraigo a la comunidad.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, 3a. reimp, Alianza, Madrid, 2001, p. 48.

**Cuadro 7**  
**Abstencionismo (%)**  
**Ayuntamientos**

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>
Yucatán	2004	34.94%	2001	31.47%
Campeche	2003	37.84%	2000	34.93%
Tlaxcala	2004	37.89%	2001	40.14%
Veracruz	2004	39.89%	2000	46.60%
Nayarit	2005	41.71%	2002	42.08%
Querétaro	2003	42.75%	2000	33.67%
Tabasco	2003	43.43%	2000	39.61%
Aguascalientes	2004	43.93%	2001	53.36%
Quintana Roo	2005	44.93%	2002	51.55%
Puebla	2004	44.99%	2001	44.02%
Colima	2003	45.13%	2000	34.03%
Chiapas	2004	45.22%	2001	48.22%
Sinaloa	2004	45.23%	2001	47.36%
Jalisco	2003	45.68%	2000	42.16%
Nuevo León	2003	45.74%	2000	37.03%
Baja California Sur	2005	45.80%	2002	46.61%
Sonora	2003	45.83%	2000	40.29%
Zacatecas	2004	46.05%	2001	47.63%
Coahuila	2005	47.23%	2002	59.20%
Hidalgo	2005	47.96%	2002	46.10%
Oaxaca	2004	48.47%	2001	45.67%
Tamaulipas	2004	48.75%	2001	47.81%
Durango	2004	50.30%	2001	54.39%
Morelos	2003	50.63%	2000	40.66%
Guanajuato	2003	51.24%	2000	36.34%
Guerrero	2005	52.76%	2002	43.43%
Michoacán	2004	53.85%	2001	46.75%
Chihuahua	2004	56.33%	2001	56.74%
Distrito Federal <sup>1</sup>	2003	56.50%	2000	30.59%
San Luis Potosí	2003	56.69%	2000	51.36%
Estado de México	2006	60.87%	2003	56.63%
Baja California	2004	66.53%	2001	63.50%

<sup>1</sup> Jefe de Gobierno.

Fuente: institutos electorales de las entidades federativas.

**Cuadro 8**  
**Abstencionismo**  
**Municipios con mayor lista nominal (selección)**

	<i>2003</i>	<i>2001</i>	<i>Lista nominal</i>
Tijuana, Baja California	63.65%	67.43%	714 544
	<i>2004</i>	<i>2002</i>	<i>Lista nominal</i>
Juárez, Chihuahua	63.47%	63.46%	908 393
	<i>2006</i>	<i>2003</i>	<i>Lista nominal</i>
Edomex	77.33%	63.62%	1 097 893
Ecatepec	74.39%	66.67%	902 102
Nezahualcóyotl	73.90%	64.60%	645 158
Naucalpan	65.14%	61.70%	541 070

Fuente: institutos electorales de las entidades federativas.

### Factores que determinan el abstencionismo

Como ya se apuntó, son diversos los estudios que han intentado explicar la inasistencia a las urnas y varios los factores que intervienen en que en una elección participe o no la mayor parte de la ciudadanía. Entre las variables que han sido analizadas por los especialistas destacan la educación, la edad y el nivel de ingreso de las personas, la confianza en las instituciones y en las autoridades, el interés de los ciudadanos en la política, la cercanía de los representantes con sus representados, la diferencia ideológica de los partidos políticos y de los candidatos, la influencia del voto en el resultado de las elecciones, la obligatoriedad del voto, la facilidad para inscribirse en la lista de electores, la satisfacción de la democracia y del sistema político, la evaluación de la tarea del gobierno saliente, así



como la coincidencia del día de las elecciones con eventos especiales o la incapacidad del elector para trasladarse a la casilla. En el Cuadro 9 clasificamos estas variables en cuatro grupos: normativas, individuales, políticas y contingentes.

Entre las variables normativas, la facilidad para que un ciudadano se apunte en las listas de votación y la obligatoriedad o no del voto influyen en la tasa de participación electoral. Los estudios empíricos realizados en democracias revelan que en aquellos países donde el voto es obligatorio, los niveles de participación son más altos. La forma de empadronamiento puede influir en los niveles de afluencia a las urnas. Existen tres modelos diferentes de empadronamiento: automático, obligatorio o voluntario. Es de esperarse que cuando el empadronamiento es obligatorio exista una mayor afluencia de votantes el día de la jornada electoral, ya que los ciudadanos están obligados a registrarse. Por el contrario, si el empadronamiento es voluntario, es probable que un grupo considerable no se registre y, en consecuencia, no vote.<sup>13</sup>

Dentro de las variables de tipo individual, la educación, la edad y el nivel de ingresos también influyen en el porcentaje de electores que emiten su sufragio. Las observaciones realizadas muestran que conforme aumenta el nivel educativo, aumenta el nivel de participación electoral. De igual forma sucede con el nivel de ingresos y con la edad de las personas. Mientras

<sup>13</sup> G. Bingham Powell Jr., "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences", en Richard Rose, *Electoral Participation: A Comparative Perspective*, Sage Publications, 1980; Robert W. Jackman, "Political Institutions and Voter Turnout in Industrialized Democracies", *American Political Science Review*, núm. 81, 1987, pp. 405-423.

Cuadro 9  
Causas del abstencionismo

<i>Variables contingentes</i>	<i>Variables individuales</i>	<i>Variables políticas</i>	<i>Variables normativas</i>
Imposibilidad del elector de acudir a la casilla.	Nivel de educación. Nivel de ingresos.	Evaluación general del sistema político.	Facilidad para el empadronamiento.
Coincidencia de eventos (familiares, deportivos, culturales, sociales) con la fecha de la elección.	Edad.	Sentimiento de que la participación influirá en el resultado de las elecciones.	Obligatoriedad del voto.
Concurrencia entre distintos tipos de elecciones (federales, estatales o municipales).		Confianza en las instituciones y en las autoridades. Percepción de cercanía de los representantes con la población. Interés en la política. Interés en las campañas políticas. Procesos electorales competitivos.	Facilidad para que el ciudadano ejerza el voto.
		Desempeño del gobierno saliente.	

Fuente: Dieter Nohlen, "La participación electoral...", *op. cit.*, pp. 144-147; Jorge Buendía, "Determinantes de participación electoral", en Segob, *Desconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, pp. 441-442; G. Bingham Powell, "American Voter Turnout...", *op. cit.*, pp. 17-43.

más joven es un ciudadano, vota menos; conforme tiende a aumentar su edad, aumenta su participación en las urnas, hasta que llega a una edad avanzada, donde el cansancio o alguna enfermedad le impiden trasladarse a la casilla. El índice de mayor participación electoral se da entre las personas de 50 a los 60 años, después de esa edad empieza a disminuir.<sup>14</sup>

Un conjunto de factores que no ha sido analizado del todo, pero que sin duda influye en los niveles de abstencionismo, son las causas fortuitas como el mal tiempo, o la coincidencia del día de las elecciones con algún evento importante, ya sea familiar, deportivo o social. A este conjunto de variables les denominamos “de contingencia”.<sup>15</sup>

Pero, tal vez el conjunto de variables que más significancia tiene en el hecho de que los electores acudan o no a depositar su sufragio, son las de tipo político. La participación electoral está fuertemente influenciada por la satisfacción del sistema político; en el interés de los asuntos públicos; en la confianza en los legisladores, en los gobernantes y en las instituciones; y en la atención de las demandas del ciudadano por parte de sus representantes. A medida que aumenta la evaluación del sistema político en su conjunto, aumenta la probabilidad de que los ciudadanos acudan a emitir su voto.<sup>16</sup>

Algunos estudios muestran que las variables de tipo político son las que mayor influencia tienen en que las personas se decidan a acudir a las urnas. Características como el interés en las campañas políticas, la percepción política y económica del país, la presencia de

<sup>14</sup> Buendía, “Determinantes de participación...”, *op. cit.*, pp. 441-442.

<sup>15</sup> Nohlen, “La participación...”, *op. cit.* p. 145.

<sup>16</sup> Powell, “American Voter Turnout...”, *op. cit.*, pp. 17-43.

partidos políticos fuertes y desarrollados, y la competitividad de las elecciones, influyen en el porcentaje de abstencionismo.<sup>17</sup>

## Causas del abstencionismo en México

Haciendo una revisión de estos factores y cómo influyen en la asistencia a las urnas, revisamos algunas datos demoscópicos para observar el estado de algunas variables en la percepción de la opinión pública.

En cuanto a la evaluación general del sistema político, un grupo bastante representativo de mexicanos tiene poco o nada de interés en la política; no está satisfecho en la forma como funciona la democracia en el país; piensa que sus representantes populares, sus autoridades, así como los partidos políticos no se preocupan por las necesidades de la gente; que no toman en cuenta sus intereses a la hora de hacer las leyes; tiene poca o nada de confianza en las instituciones; piensa que en nuestro país no se respetan las leyes y que la corrupción está generalizada entre los políticos (Cuadro 10).

Por otro lado, el principal instrumento para poder sufragar es contar con la credencial de elector. Aunque estén inscritos en el padrón electoral, aquellas personas que por alguna razón (pérdida o robo) no cuenten con ella, no se les permite emitir su voto.

El IFE realiza una evaluación del padrón electoral a través de la *Verificación Nacional Muestral*. En el último levantamiento, realizado en agosto de 2005, se observó que casi la totalidad de los ciudadanos mexicanos

<sup>17</sup> Boix y Riba, "Las bases sociales...", *op. cit.*

## Cuadro 10

### Evaluación general del sistema político

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Dato observado</i>	<i>Fuente</i>
Satisfacción de la democracia	¿Está usted muy satisfecho, satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con la forma como funciona la democracia en México?	64% está poco o nada satisfecho.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
	¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la siguiente afirmación?: "la democracia puede tener problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno".	22% está en desacuerdo.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
Evaluación de las autoridades y representantes populares	¿Qué tanto el proceso electoral en México (campanas y votaciones) asegura que los diputados representen los puntos de vista de los votantes?	49% mencionó que poco o nada.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
	¿Los diputados se preocupan por las necesidades de la gente?	47% piensa que los diputados no se preocupan por las necesidades de la gente.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
Evaluación de las autoridades y representantes populares	Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta?	52.50%, los intereses de los partidos; 14.30%, los intereses de la población.	Segob, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001.
	¿Quién representa mejor los intereses políticos de usted?	31% mencionó que ninguno de los representantes o autoridades electas.	Segob, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001.

¿Qué tanto cree que a los gobernantes les interesa lo que piense la gente como usted?	80% mencionó que poco o nada.	Segob, Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2005.
Evaluación de los partidos políticos	41% mencionó que los partidos políticos no se preocupan por las necesidades de la gente.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
¿Qué tanto confía usted en...: mucho, algo, poco o nada?	El gobierno federal, poco o nada, 47%; el gobierno estatal, poco o nada, 49%; la Suprema Corte de Justicia, poco o nada, 52%; la policía estatal, poco o nada, 62%; el ministerio público, poco o nada, 63%; la Cámara de Diputados, poco o nada, 65%.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
Nivel de confianza en las instituciones		
¿Qué tanto respeto hay para la libertad individual y los derechos humanos hoy día en México?	55% mencionó que poco o nada de respeto.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
Respeto a la legalidad	70% mencionó que muy extendida.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
¿Qué tan interesado está usted en la política?	Entre agosto de 2001 y febrero de 2003, el promedio de las personas que tenían poco o nada de interés en la política era de 66%.	Consulta Mitofsky.

que residen en el territorio nacional cuenta con su credencial de elector.

Sin embargo, también se aprecia que un porcentaje importante de los electores, 20.45%, no actualiza su cambio de domicilio. Sólo 76% reside en el domicilio que tiene registrado en el padrón electoral, y sólo 83% reside dentro de la sección electoral en que le corresponde votar. Es decir, hay un desfase considerable del padrón electoral (Cuadro 11).

Los datos del cuadro indican que únicamente debido a factores estructurales, el abstencionismo en México estará entre 20 y 25%. Si agregamos variables como la baja evaluación del sistema político, o coyunturales como la presencia de eventos importantes que coinciden con la jornada electoral (semifinales del mundial de fútbol Alemania 2006), podemos esperar un ausentismo aún mayor.

**Cuadro 11**  
**Actualización del padrón electoral**

Padrón Electoral	71 994 940
Jóvenes empadronados de 18 y 19 años	2 940 500
Residentes en la sección del padrón	82.74%
Residentes en el domicilio del padrón	75.80%
Cambios de domicilio no reportados en el padrón	20.45%

Fuente: Registro Federal de Electores; IFE, *Verificación Nacional Muestral 2005*, agosto de 2005.

## Disminuir el abstencionismo: ¿qué hacer?

Si tomamos en consideración que la confianza en las instituciones y en las autoridades influye de manera importante en la tasa de participación; que los porcentajes de abstencionismo son más altos entre los ciudadanos que no tienen interés en la política; que hay un alto número de ciudadanos jóvenes, con poco interés en los asuntos públicos y sin la experiencia de participar en las elecciones; se corre el riesgo de que el abstencionismo vaya poco a poco ampliándose.

Como se discutió, la baja participación electoral no sólo obstaculiza la representación democrática efectiva, sino también refleja una falta de credibilidad en las instituciones democráticas. Una escasa participación electoral puede generar un círculo vicioso de deterioro por la desilusión que provoca el desempeño de la clase política, lo que a su vez origina una menor participación.

Pippa Norris señala que la estabilidad aceptable en niveles de participación electoral se logra cuando existe una evaluación positiva del sistema político, de las instituciones, de los representantes y de las autoridades.<sup>18</sup>

En nuestro país, el elector no tiene los incentivos suficientes para participar en las elecciones. Los ciudadanos no cuentan con mecanismos de control que les permita evaluar a sus representantes o a sus autoridades.

Para reducir el peso específico de las variables de tipo individual y de tipo estructural, se propone discutir y evaluar algunos mecanismos como: la obligatoriedad del voto, sancionando al infractor; flexibilizar el ejercicio del sufragio fuera de la sección electoral; im-

<sup>18</sup> Pippa Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, EE.UU., 2004, pp. 151-179.



plementar una forma más ágil, como el Internet, para realizar el cambio de domicilio de la credencial de elector; hacer concurrentes las elecciones federales, estatales y municipales; e poner en marcha un fuerte y agresivo programa de educación cívica del ejercicio del voto, comenzando por los jóvenes más cercanos a cumplir 18 años, hasta los niños, es decir, empezando por las escuelas de nivel medio superior y posteriormente con secundarias y primarias.

Pero los mecanismos más importantes y urgentes de implementar son los destinados a impactar favorablemente en las variables de tipo político, y para ello se propone, fundamentalmente, otorgarle el poder al ciudadano.

La ciudadanía debe tener el poder de responsabilizar a los funcionarios públicos de sus actuaciones. Se requiere otorgarle el poder al ciudadano para retirar la confianza al representante y evaluar su actuación. Es necesario profesionalizar a las instituciones públicas, transparentar el uso de los recursos y establecer mecanismos de rendición de cuentas y de control sobre los representantes. Se precisa, también, implementar figuras como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la revocatoria del mandato y la iniciativa ciudadana.

Sólo así se podrá aumentar el nivel de satisfacción del sistema político, aumentar el nivel de confianza en las instituciones públicas y aumentar el nivel de confianza en los representantes populares.

# Participación ciudadana y prevención del delito en Nezahualcóyotl: ¿de qué participación hablamos?<sup>1</sup>

*Alejandro Navarro Arredondo*

## Introducción

La incorporación de mecanismos participativos en las políticas de seguridad pública ha tomado un lugar central en algunos gobiernos locales mexicanos. En este contexto, la participación ciudadana ha adquirido mayor importancia en las políticas dirigidas a disminuir la violencia y la criminalidad. Como consecuencia de ello, se presenta un cambio de modelo de seguridad pública, que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación ciudadana para prevenir la delincuencia.

<sup>1</sup> Este artículo presenta resultados parciales de un proyecto de mayor envergadura que analiza las relaciones entre la participación ciudadana y la prevención del delito en diversas delegaciones del Distrito Federal y algunos municipios del Estado de México. Este estudio se lleva a cabo bajo la dirección del Dr. Arturo Alvarado, investigador de El Colegio de México, y recibe contribuciones económicas de la Fundación Tinker. Allison Rowland, Olivia Martínez, Diana Hurtado, Amparo Torres y Ulises Urusquieta también forman parte de este proyecto. Como siempre, la responsabilidad sobre el contenido es exclusiva del autor.

La presente colaboración se centra en el desarrollo de tres ejes de análisis en lo que a participación ciudadana en seguridad se refiere. En primer lugar se presentan los principales conceptos y temas relacionados con la participación ciudadana. En segundo lugar se realiza una descripción de las problemáticas y los desafíos principales de este tipo de iniciativas para la prevención del delito. En tercer lugar se analizan las adaptaciones institucionales que hay que efectuar en el ciclo de las políticas públicas para llevar adelante propuestas de participación ciudadana en materia de seguridad pública. En cuarto lugar se presenta el análisis de un caso con presencia de políticas de participación ciudadana que busca dar respuesta a la problemática local de la inseguridad. En Nezahualcóyotl el gobierno municipal está implementando una política de conformación de Consejos de Participación Ciudadana (Copa-cis) donde la participación de la ciudadanía es aún limitada. Sin embargo, la institución policial ha desarrollado un cambio en la estrategia operacional que enfatiza el establecimiento de una mayor relación con la comunidad.

### Marco conceptual de la participación ciudadana

De acuerdo con el Banco Mundial, la *participación* es el mecanismo por el cual las personas y entidades que tienen interés en un asunto se involucran en las políticas públicas y en las decisiones que los afectan.<sup>2</sup> Desde esta perspectiva es posible ver a la participación de la ciudadanía como un proceso y como el resultado de

<sup>2</sup> Banco Mundial, *The World Bank Participation Source Book*, Washington, 1996, p. 9.

ese proceso. Como proceso, considera que los individuos y las comunidades deben estar involucrados en las decisiones y los programas que afectan sus vidas. Como resultado, consiste en lograr individuos y comunidades capacitadas para desenvolverse con mayor autonomía y estabilidad. Este último significado que se le concede a la participación le otorga también una función educadora. En otras palabras, a través de la participación se desarrolla la conciencia cívica de los vecinos y se refuerzan los lazos de solidaridad, lo que hace más comprensible la noción de que los individuos y grupos intervengan en la gestión pública.

Por su parte, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) define a la *participación* como

la organización racional y consciente de las personas con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.<sup>3</sup>

En este sentido, la participación permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, además de mejorar el aprovechamiento de los recursos e interesar a los ciudadanos en la supervisión de la gestión pública, favoreciendo el desarrollo individual y comunitario. Por estas razones, la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas se ha expandido notable-

<sup>3</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *La participación social*, México, 2001, p. 3.

mente a tal punto que se considera importante diseñar programas públicos con enfoque participativo.

Sin embargo, no hay una forma homogénea de participar, más bien existen categorías o niveles que distinguen el tipo de participación. De acuerdo con Luis Pineda, otra manera de definir la participación ciudadana consiste en determinar el nivel de participación y los efectos diferenciados que cada nivel produce en la gestión pública.<sup>4</sup>

Siguiendo esta propuesta se distinguen estos niveles de participación:

1. Resistencia. Se refiere a la actitud de oposición activa por parte de un grupo de personas en relación con la iniciativa planteada.
2. Información. Vía de comunicación en un solo sentido con el objetivo de que las autoridades enteren a las personas involucradas.
3. Consulta. Comunicación en dos sentidos, donde las personas involucradas tienen la oportunidad de expresar sugerencias y preocupaciones, aunque sin asegurar que éstas sean tomadas en cuenta.
4. Construcción de consensos. En este nivel, las personas involucradas interactúan con las autoridades para entenderse entre sí, discutir varias opciones y llegar a una posición negociada que sea aceptable para todos.
5. Toma de decisiones. Es la opción de que los ciudadanos estén directamente involucrados en la toma de decisiones y compartan la responsabilidad por los probables resultados.

<sup>4</sup> Luis Pineda, *Reflexiones en torno a la participación ciudadana. ¿Gobierno vs. ciudadanía?*, DECA, Equipo Pueblo, México, 2004, p. 42.

6. Asociación. En este nivel los ciudadanos no sólo toman parte en decisiones y comparten los riesgos de los resultados, también participan en la implementación de las decisiones, sobre una base de igualdad con las otras personas involucradas.
7. Autogestión. Es el nivel óptimo de participación que propone la gestión ciudadana del problema; de esta manera le corresponde a los ciudadanos una responsabilidad y un compromiso completos.

Desde esta última perspectiva, cuando las personas participan en el proceso de políticas públicas adquieren habilidades y desarrollan actitudes que les permiten una contribución más significativa a la sociedad en general y a ciertos problemas públicos en particular. A continuación se revisará el marco teórico de la hechura de políticas públicas; ello permitirá tener mayor claridad y consenso sobre los propósitos específicos de la participación ciudadana. Posteriormente se abordará un caso particular para identificar las oportunidades de que la participación alcance estos propósitos en materia de seguridad pública.

### **Políticas públicas y participación ciudadana**

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo en tanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en programas de actuación públi-

ca. Pero el enfoque de políticas públicas también tiene un valor prescriptivo, en el sentido de que ofrece un instrumental de técnicas para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno y para resolver problemas públicos de orden colectivo.

Por tanto, para analizar el proceso de las políticas públicas resulta de utilidad descomponer el objeto de estudio en una serie de etapas a través de las cuales puede pasar un problema público. La división del proceso de las políticas públicas es un ejercicio teórico para el análisis, por eso diferentes autores presentan un número distinto de etapas, que pueden ir desde las cuatro de Charles Jones,<sup>5</sup> hasta los ocho pasos de Eugene Bardach.<sup>6</sup> A continuación se presenta una síntesis con la propuesta teórica de ambos autores, misma que conforma el siguiente modelo.

### *Diagnóstico del problema*

Implica la identificación y anticipación de los problemas u oportunidades para la intervención pública. Un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, el cual –una vez identificado– requiere una acción pública.<sup>7</sup>

Una vez que un problema ha sido identificado y se considera que una decisión es necesaria, la cuestión que surge es cómo esa decisión debe ser tomada. Esto

<sup>5</sup> Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Brooks & Cole Publishing, California, 1984.

<sup>6</sup> Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Chatham House, Nueva York, 2000.

<sup>7</sup> Jones, *An Introduction to the Study...*, *op. cit.*, p. 58.

puede realizarse en términos subjetivos o con un análisis objetivo. Frecuentemente, lo que se define como un problema es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados y se debe intentar explicar cómo han surgido y qué combinación de causas y efectos actúan.

### *Identificar y seleccionar la opción de política*

Generalmente existen varios caminos posibles para tratar de alcanzar un objetivo (o conjunto de objetivos). Las opciones de política son las líneas de acción que pueden contribuir a conseguir los objetivos y, de esta forma, a la resolución de un problema público. De las distintas líneas de actuación deben establecerse las consecuencias positivas y negativas y los apoyos que se conseguirían para las mismas, además de información sobre las restricciones legales, políticas y económicas.

### *Diseño de la política pública*

El diseño de la política pública se enfrenta a dos cuestiones: el análisis prospectivo y el establecimiento de prioridades. Debido a que generalmente existe una brecha entre el futuro deseado y el futuro esperado, es necesario identificar los factores restrictivos más importantes. Asimismo, en las organizaciones o programas públicos y con múltiples propósitos puede ser necesario examinar las prioridades relativas de varios objetivos que compitan por recursos limitados.



## *Implementación*

Cuando una opción surge de la fase anterior es generalmente necesario formular y comunicar la política pública resultante y diseñar con más detalle el programa. Para una implementación efectiva es esencial que se consideren los posibles problemas de ejecución, y que los procedimientos adecuados para resolverlos sean diseñados en el programa. Un enfoque más analítico implica comparar los progresos reales con los planes diseñados en las etapas anteriores. Cuando el análisis demuestra que el programa no se está desarrollando de acuerdo al plan, pueden ser necesarias acciones para remediar esta situación.

## *Monitoreo y evaluación*

En cierto punto puede realizarse una revisión de la política. Ésta puede implicar preguntarse si la política ha conseguido los efectos deseados. Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados de los productos. Las consecuencias de una actuación pública no son totalmente determinables o conocidas antes de que ésta se realice. La posibilidad de llevar a cabo una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que se utilicen una o varias técnicas de evaluación; sin ello será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba.

## Revisión

El cumplimiento de una política pública es el grado en el que los efectos de la misma contribuyen a la consecución de los objetivos. La información sobre el cumplimiento o la revisión de una política pública puede ser utilizada para desarrollar nuevas alternativas de acción o para reestructurar los problemas públicos.<sup>8</sup>

Hay que señalar que esta lista no pretende ser una descripción de lo que realmente le pasa a cada problema o asunto público, más bien es un marco para organizar la comprensión de cómo la participación ciudadana incide en cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas. Por otro lado, las líneas divisorias entre las diferentes etapas son artificiales y no siempre tienen el mismo orden. Las fases pueden superponerse, cambiar su secuencia cronológica o no aparecer nunca a lo largo del proceso.

De acuerdo con el Banco Mundial, como posibles ventajas de la participación ciudadana en las etapas de las políticas públicas podemos mencionar las siguientes:<sup>9</sup>

- La participación mejora el diseño de las políticas públicas al reducir el costo de la obtención de datos sobre los factores ambientales, sociales y culturales, así como sobre las necesidades y prioridades de los actores clave.
- Un proceso participativo puede ayudar a resolver o manejar conflictos al crear una base común

<sup>8</sup> William Dunn, *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1981, p. 44.

<sup>9</sup> Banco Mundial, *The World Bank...*, *op. cit.*, pp. 16-23.

y de negociación entre los grupos interesados. Detectar y resolver tales conflictos ayuda a reducir problemas de implementación.

- Mediante la evaluación participativa las personas se dan cuenta si los beneficios y alcances de la política pública se dan en forma equitativa, y les permite tomar medidas correctivas cuando sea necesario.

A continuación se analizará una experiencia que se ha desarrollado para fomentar una mayor participación ciudadana, identificando las etapas del proceso de políticas, así como los potenciales problemas de su aplicación. Finalmente, se tratará de articular la primera y la segunda parte a través del análisis de este estudio de caso con el objeto de establecer las potencialidades y las limitantes de estas experiencias de participación ciudadana en el proceso de políticas para prevenir la delincuencia.

### **Participación ciudadana y prevención del delito en Nezahualcóyotl**

La inseguridad pública se ha convertido en uno de los mayores problemas de nuestro país. El impacto de este problema público sobre la calidad de vida de los ciudadanos ha obligado a los gobiernos locales a diseñar esquemas alternativos a los existentes con el fin de ser exitosos en su cometido de disminuir los niveles de inseguridad, y al mismo tiempo garantizar que no se sacrifique el avance de la democracia y el respeto por los derechos humanos. Este apartado analiza una de las más atractivas alternativas que se discuten hoy

día en materia de mejoramiento de los niveles de inseguridad ciudadana: el modelo de policía de orientación comunitaria.

De acuerdo con Hugo Frühling, los intentos por implementar políticas de seguridad pública con un fuerte componente de policía comunitaria y de participación ciudadana son influidos por tres factores:

1. El proceso de democratización que tuvo lugar durante la década de los años ochenta y noventa en muchos países de Latinoamérica, y que pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y las características policiales de tinte jerárquico.
2. El incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos, el cual se ve acompañado por la visible presencia del tema del crimen como uno de los problemas que requerirían ser solucionados con urgencia por parte de la autoridad pública.
3. La descentralización de funciones hacia los gobiernos locales o regionales, que busca establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos policíacos respecto de la eficacia y eficiencia de las políticas de seguridad pública.<sup>10</sup>

Estos factores han incidido con mayor o menor impacto en el municipio de Nezahualcóyotl, donde el ayuntamiento puso en marcha un nuevo programa de

<sup>10</sup> Hugo Frühling, "Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile", en Hugo Frühling (coord.), *Policía, sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América Latina*, CED, Santiago, 2001, pp. 3-5.

policía comunitaria y donde la ciudadanía toma un papel activo en la prevención del delito.

Antes de comenzar el análisis de este caso, es necesario señalar que los programas de policía comunitaria se distinguen por tres características principales: vigilancia a pie y definición de personal dedicado a determinadas áreas geográficas; el desarrollo de asociaciones vecino-policía en la prevención del delito; y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importantes.<sup>11</sup>

Nezahualcóyotl es uno de los municipios más conflictivos del área metropolitana de la ciudad de México en cuestión de violencia, delincuencia organizada, robo y narcotráfico. Por esta razón, Jorge Amador, director de Seguridad Pública Municipal, explicó que para llevar la seguridad pública a la puerta de cada casa, los servicios de vigilancia serán implementados en todo el territorio municipal, en unidades o cuadrantes cuya extensión física y densidad demográfica permitan que una sola patrulla pueda realizar labores eficaces de vigilancia permanente, de prevención y auxilio oportuno a la población.<sup>12</sup>

De acuerdo con este funcionario, la cercanía de la policía comunitaria permitirá que los elementos tengan conocimiento preciso de las amenazas y de los hechos que atentan contra la seguridad de la población. También resaltó la importancia de desarrollar relaciones de colaboración y confianza con los vecinos para emprender acciones conjuntas.

<sup>11</sup> Herman Goldstein, *Problem Oriented Policing*, McGraw-Hill, Nueva York, 1998, p. 42.

<sup>12</sup> “Comienza programa de policía vecinal en Neza”, *Diario de México*, 6 de julio de 2004.

Durante el trabajo de campo se observó que los elementos de la policía comunitaria en Nezahualcóyotl realizan rondines por varios cuadrantes, lo que ha permitido que desarrollen la capacidad de comunicación y de cooperación con la ciudadanía; al mismo tiempo, hay más incidencia en las políticas de seguridad pública por parte de los vecinos, quienes poco a poco demuestran más confianza en la policía.

Con la breve descripción del programa de policía comunitaria en Nezahualcóyotl, se puede observar la manera en que los objetivos de las políticas de seguridad pública se amplían. Aparte de ocuparse del control de la criminalidad y del orden público, la policía comunitaria busca cumplir los siguientes objetivos:

1. Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad, mediante su participación en diversas etapas de las políticas públicas para prevenir de manera más efectiva la comisión de delitos.
2. Identificar problemas en la comunidad y proponer soluciones sostenibles, particularmente acerca de aquel tipo de problemas que se considere pueden incidir en la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público.
3. Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad respecto a la intervención policial.
4. Mejorar el control social sobre la actuación policial.

Como podemos observar, el primer requisito de la implementación de un programa de policía comunitaria se refiere al establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación con la comunidad. De esta forma la policía deja de ser un ente aislado contra la delin-

cuencia, y se convierte en un ente dinamizador de iniciativas ciudadanas que procuran prevenir la comisión de delitos. A continuación haremos un breve análisis de las distintas formas en que la ciudadanía puede organizarse para participar en la labores de prevención del delito.

### **Formas de participación ciudadana en Nezahualcóyotl**

En Nezahualcóyotl la regulación de las actividades de las autoridades municipales se consigna en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. En esta ley también se contemplan las distintas formas en que la ciudadanía puede incidir en los procesos de políticas públicas, que representan el conducto por donde se escucha la voz de la ciudadanía en cuanto a su participación en las funciones públicas.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México obliga a los presidentes municipales a designar, de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y miembros de los consejos de participación ciudadana; a formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio; y a organizar la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.

Asimismo, en esta ley se enuncia que es motivo de suspensión de un ayuntamiento o de alguno de sus miembros dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o dejar de convocar a la elección de las autoridades auxiliares previstas en esta ley. A continuación se describen cada una de las for-

mas de organizar la participación ciudadana en el municipio de Nezahualcóyotl.

### *Jefes de sector o de manzana*

El artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que los jefes de sector o de manzana serán nombrados por el ayuntamiento y apoyarán al municipio en las siguientes funciones:

- Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública y a los oficiales calificadores las conductas que requieran de su intervención.
- Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente.
- Informar al ayuntamiento de las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales.
- Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

### *Delegados y subdelegados*

De acuerdo con los artículos 57 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los delegados y subdelegados apoyan al municipio en las siguientes funciones:

- Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el



ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente las violaciones a las mismas.

- Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él deriven.
- Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones.
- Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo.

### *Comités ciudadanos de control y vigilancia*

Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovis) son órganos ciudadanos responsables de verificar la ejecución de cada obra, el cumplimiento de su programación, eficacia y la transparencia en el ejercicio de los recursos asignados por el Ramo 33. Estos órganos han sido formados en todas y cada una de las obras y acciones realizadas con tales recursos.

En el artículo 113 B la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que los comités ciudadanos de control y vigilancia estarán integrados por tres vecinos de la localidad en la que se construya la obra, serán electos en asamblea general por los ciudadanos beneficiados por la obra, y el cargo de integrante del comité es de carácter honorífico. Asimismo, la ley señale que no podrán ser integrantes de los comités las personas que sean dirigentes de organizaciones políticas o servidores públicos.

## *Consejo de planeación para el desarrollo municipal*

El Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal es el instrumento que vincula a la comunidad con el gobierno municipal para promover la planeación y el desarrollo social a partir de los recursos aportados por el gobierno federal a través del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Su función más importante es promover la participación ciudadana para proponer y evaluar obras y acciones, ejecutadas con recursos de este ramo.

De acuerdo con el artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de organizaciones sociales; también podrán incorporarse miembros de los consejos de participación ciudadana.

El Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, el control y la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.
- Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales.
- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal.
- Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la realización de obras o la creación de

nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los ya existentes mediante el sistema de cooperación y, en su oportunidad, promover la misma.

### *Consejos de participación ciudadana*

De acuerdo con el artículo 72 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, esta forma organizativa representa el conducto de comunicación entre autoridades y ciudadanos para la gestión, promoción, ejecución, supervisión y vigilancia de actividades relacionadas con áreas específicas del gobierno y la administración municipal tales como educación, salud, seguridad pública, asistencia social, protección civil y protección ambiental.

Cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad, en la forma y los términos que el municipio determine.

La principal función de los Consejos de Participación Ciudadana se puede definir como la de proponer y discutir sobre los asuntos políticos y públicos del municipio, así como apoyar la prestación de servicios que ofrece el ayuntamiento a la población, pero la más importante es la de promover y alentar toda expresión participativa de la sociedad en la gestión pública.

De acuerdo con el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los Consejos de Participación Ciudadana tendrán las siguientes atribuciones:

- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales.
- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.
- Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales.
- Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos.
- Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

### **Resultados de la encuesta de participación ciudadana en Nezahualcóyotl**

No obstante que la legislación estatal contempla todas las formas de participación ciudadana que se revisaron, en el municipio de Nezahualcóyotl sólo los Consejos de Participación Ciudadana tienen incidencia en los programas de policía comunitaria, las demás figuras no tienen facultad alguna en este tipo de políticas de seguridad pública.

Los Consejos de Participación Ciudadana fueron constituidos por primera ocasión en este municipio en 1994. El artículo 35 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl indica que los Consejos de Participación Ciudadana se establecerán en las colonias y los fraccionamientos del municipio para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en diversas materias.

Para cumplir con las tareas mencionadas, se conformaron en el municipio 80 Consejos de Participación Ciudadana (Copacis) durante el trienio 2003-2006, que corresponden a más o menos un Copaci por colonia. En el municipio existen 86 colonias, por esa razón algunos Copacis tienen jurisdicción sobre dos o más colonias.

De la lista general de Copacis que conforman al municipio, para efectos del estudio de caso realizado en Nezahualcóyotl sobre policía comunitaria, se seleccionaron 12 consejos de forma aleatoria. El Cuadro 1 presenta una relación con los datos de los Copacis seleccionados.

Realizando un pequeño análisis, observamos que siete de las 12 personas entrevistadas fueron del sexo femenino, lo que refleja de algún modo la participación mayoritaria de este género. Las posibles causas de esta mayor participación femenina podrían ser sobre todo que en el municipio aún se observa un patrón tradicional del rol que juega la mujer: el hogar. Al ocupar mayor tiempo en las labores de la casa y por lo tanto estar con una exhibición más constante a los problemas cotidianos que ocurren en la colonia, las mujeres se ven más comprometidas a colaborar con los Consejos de Participación Ciudadana.

Caso contrario ocurre con los varones, que al tener la obligación de ser el sustento de la familia y por lo tanto trabajar y trasladarse, muchas veces incluso fuera del municipio, se ven imposibilitados de participar en los Copacis. Más aún, sus empleos y trabajos siguen siendo un obstáculo a una mayor participación, sobre todo por falta de tiempo, tal y como lo corroboran sus respuestas a la encuesta. Al respecto, cabe señalar que de los cinco varones entrevistados, sólo dos tienen edades

**Cuadro 1**  
**Consejos de participación ciudadana seleccionados**

<i>Consejo</i>	<i>Colonia</i>	<i>Persona entrevistada</i>
Copaci # 47	Ampliación Ciudad Lago- Canal de Sales	Presidente
Copaci # 72	Colonia Metropolitana Tercera Sección	Presidente
Copaci # 57	Ampliación Vicente Villada	Presidente
Copaci # 74	Ampliación Vicente Villada Oriente	Presidente
Copaci # 80	Colonia Reforma Segunda Sección	Presidente
Copaci # 39	Benito Juárez III Sección	Secretario
Copaci # 18	Col. Benito Juárez Primera Sección A	Presidente
Copaci # 76	Colonia Ampliación Las Águilas	Presidente
Copaci # 79	Colonia Loma Bonita	Presidente
Copaci # 27	Col. Jardines de Guadalupe	Presidente
Copaci # 32	Colonia Maravillas	Presidente
Copaci # 75	Colonia Las Águilas	Presidente

menores a los 30 años, los otros tres son mayores de 55 años, por lo tanto ya están retirados y ocupan mucho de su tiempo libre en las actividades del Copaci.

Casi todas las personas entrevistadas aceptaron formar parte de los Consejos de Participación a solicitud de sus vecinos o porque querían aprender sobre la política de sus barrios y colonias. Con menor frecuencia se encontraron aquellos que manifestaron tener deseos de hacer algo que consideraban necesario para mejorar las condiciones de sus barrios, y casi nadie manifestó tener deseo de algún día trabajar en el gobierno o haber aceptado porque se lo solicitara algún partido o asociación política. No obstante, seis de las personas entrevistadas han tenido algún tipo de experiencia en

asociaciones políticas. De hecho, ocho de las personas entrevistadas fueron respaldadas por algún partido o asociación política durante el proceso de elección de los Consejos de Participación Ciudadana.

Las organizaciones con mayor influencia dentro del municipio son el Movimiento Vida Digna (Movidig), la Unión General de Obreros y Campesinos del Estado de México (UGOCEM), la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y la Confederación Nacional Obrera Popular (CNOP). A pesar de que estas organizaciones aparecen de manera reiterada, no significa que sean las únicas, ya que dentro del municipio existen cerca de 1 500 agrupaciones y organizaciones políticas.

Cabe señalar que dentro de los resultados de la encuesta se observó también que las organizaciones políticas contribuyen tanto en la selección de los miembros de los Copacis como en el apoyo económico y logístico durante las campañas y la elección de consejos.

Por otra parte, el tiempo que estas personas brindan a las actividades del Consejo de Participación Ciudadana es muy variable, aunque en su mayoría le dedican unas horas al día o emplean su tiempo en función de las demandas que reciben por parte de sus vecinos. Las solicitudes vecinales son frecuentemente para gestionar algún servicio público, y destacan los relacionados con el servicio de drenaje, agua potable, alumbrado y pavimentación.

Asimismo, casi todos los Consejos de Participación Ciudadana carecen de un lugar para reunirse y no reciben ningún tipo de apoyo económico para realizar sus actividades. El ayuntamiento los apoya con algunos gastos de papelería y transporte, pero no cuentan con más recursos para fomentar la participación de sus vecinos y para contribuir a las mejoras en sus colonias. La

falta de apoyo económico es señalada como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las actividades de los consejos y ha sido motivo de la apatía generalizada de sus miembros.

En general, se observa también poco poder de convocatoria por parte de los consejos hacia los vecinos. Una muestra de ello es la poca frecuencia con que se reúnen la mayoría de los consejos entrevistados y las pocas solicitudes vecinales que reciben para atender asuntos. Lo anterior podría ser reflejo tanto de la escasa preparación de los consejos en materia de participación ciudadana como de los limitados recursos económicos con que cuentan para resolver problemas.

### *Resultados del programa de policía comunitaria en Nezahualcóyotl*

Respecto de las actividades de los Consejos de Participación Ciudadana en los programas de policía comunitaria, es necesario señalar cuál ha sido su incidencia en cada una de las etapas de esta política pública:

#### Diagnóstico del problema

Los miembros de los Copacis no han tomado cursos de prevención del delito, sólo algunos de ellos han recibido cierta información en pláticas ocasionales que reciben de los cuerpos de policía municipal. Asimismo, se observó que no existe participación de la ciudadanía en el levantamiento de información relevante para el programa de policía comunitaria, tales como los datos sobre la criminalidad y el sentimiento de inseguridad,



los medios utilizados por los ciudadanos para protegerse de la delincuencia, el nivel de deterioro del entorno físico, los grupos comunitarios existentes y sus recursos (humanos, materiales y financieros).

Identificar y seleccionar la opción de política

Otro rasgo que clarifica la poca participación de los Copacis en materia de seguridad pública es que, en su mayoría, no han logrado emprender alguna acción para prevenir la delincuencia dentro de sus barrios. De hecho, los entrevistados señalaron que no intervienen en acciones conjuntas con la policía municipal y su conocimiento del trabajo policiaco es casi nulo.

Diseño de la política pública

De acuerdo con los datos obtenidos de la encuesta, no existió un proceso de diseño y ejecución de experiencias-piloto conjuntas (policía-comunidad) en las zonas o barrios del municipio que permitieran probar el modelo y obtener efectos demostrativos. Sobre esta etapa de la política pública existe cierta controversia ya que el director de Seguridad Pública Municipal informó que el programa de policía comunitaria funcionó como plan piloto de julio a septiembre de 2004 en las colonias Bosques de Aragón, Las Águilas, Las Fuentes y Metropolitana Primera Sección, donde se logró disminuir la incidencia delictiva.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> "Policía vecinal resguardará la seguridad de habitantes", *Boletín Informativo del Municipio de Nezahualcóyotl* (septiembre 21, 2004).

Sin embargo, los entrevistados de las colonias Las Águilas y Bosques de Aragón señalaron que las autoridades no los consultaron para el diseño del programa; que existe una percepción de que los delitos han aumentado y que las acciones policiacas han sido insuficientes para detener a los delincuentes. Como podemos observar, es poco clara la participación de la ciudadanía en el diseño de esta política pública.

### Implementación

El programa de policía comunitaria en el municipio de Nezahualcóyotl es relativamente reciente, ya que inició formalmente en junio de 2004. Este programa opera con una plantilla de 94 policías y, probablemente por su reciente implementación o por la falta de difusión institucional en torno a los programas de seguridad pública del municipio, los vecinos e incluso los Consejos de Participación Ciudadana conocen muy poco de las características de la policía comunitaria.

Durante el proceso de entrevistas a los miembros de los 12 Consejos de Participación Ciudadana, sólo una de las personas entrevistadas manifestó haber sido invitada al lanzamiento del programa e inauguración de las patrullas de policía vecinal. No obstante, esta persona no proporcionó ninguna opinión sobre el funcionamiento de este grupo policiaco.

### Monitoreo y evaluación

Durante el proceso de seguimiento a los dos Consejos de Participación Ciudadana seleccionados, los repre-

sentantes de estos consejos no tuvieron contacto alguno con la policía vecinal en el periodo de análisis. Sin embargo, en el proceso de trabajo de campo, se encontró cierta evidencia sobre el funcionamiento de la policía vecinal en Nezahualcóyotl. Se trata de la opinión del oficial Ismael Castillo Palacios, subcomandante de la policía vecinal del Sector 3 “Ciudad Lago” que compartió con nosotros algunos detalles de su trabajo en los cuadrantes del sector.

De acuerdo con el oficial Castillo, la policía vecinal ha tratado de desarrollar relaciones de colaboración y confianza con los vecinos para emprender acciones conjuntas de prevención y auxilio a la población en casos de asaltos a transeúntes, robo de autopartes y algunos otros delitos que regularmente ocurren en la vía pública.

Por otra parte, es necesario señalar que durante el trabajo de campo también se observó a algunos elementos de la policía vecinal, específicamente en la colonia Ampliación Ciudad Lago, donde se adoptaron nuevas formas de patrullaje. La zona de Ampliación Ciudad Lago y sus alrededores presenta un desarrollo urbanístico en el que predominan las alamedas y calles angostas; tal vez por esa razón se estableció un esquema de patrullaje predominantemente a pie y en bicicleta. Esta situación no se comprobó, por ejemplo, en la zona de la colonia Ampliación Vicente Villada, donde también se llevó a cabo un seguimiento de las actividades de la policía comunitaria y donde las calles son menos angostas y tienen la característica tradicional en forma de cuadrícula que predomina en el municipio.

## Revisión

Con los instrumentos utilizados en nuestro análisis es difícil proceder a una revisión más acabada de la policía comunitaria en Nezahualcóyotl. No obstante, es posible delinear algunas conclusiones sobre la participación ciudadana y la prevención del delito en este municipio.

## Conclusiones

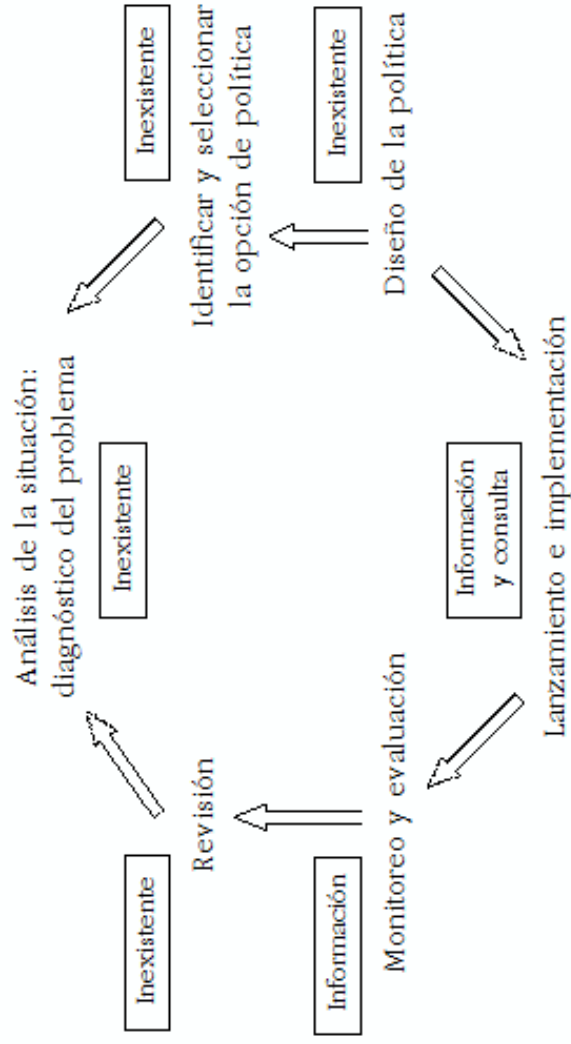
Someramente, señalamos las siguientes conclusiones:

- Los Consejos de Participación Ciudadana presentan una serie de limitaciones y desafíos, principalmente en términos económicos y de capacitación.
- Uno de los mayores riesgos que enfrentan las estrategias de policía comunitaria en el municipio de Nezahualcóyotl es el desánimo y la desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar en un esfuerzo sin ver una pronta solución de sus problemas.
- La falta de compromiso de las instituciones públicas para apoyar los Consejos de Participación Ciudadana y su involucramiento en el programa de policía comunitaria genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articular esta política pública.
- Se observa una escasa integración y coordinación entre los Consejos de Participación Ciudadana y los cuerpos policiacos en materia de seguridad pública.

- La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación ciudadana ha puesto en evidencia la carencia de un marco jurídico de acción.

El siguiente gráfico ilustra las conclusiones del caso de estudio y señala las deficiencias de la participación ciudadana en cada una de las etapas de la política pública denominada Policía Comunitaria en el Municipio de Nezahualcóyotl.

## Ciclo de la política pública de policía comunitaria de Nezahualcóyotl





## Acerca de los autores

*Armando Rendón Corona.* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con diversas publicaciones sobre sociedad civil y democracia participativa. Actualmente es profesor e investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

*Jorge Regalado Santillán.* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y maestro en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con diversas publicaciones sobre participación ciudadana y su vinculación con temas como vivienda, alternancia y participación política. Su más reciente investigación es sobre participación ciudadana y seguridad pública. Actualmente pertenece al Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de Guadalajara.



*Alejandro Natal Martínez.* Cuenta con estudios de doctorado en Desarrollo en la Universidad de Londres y de maestría en Economía en la London School of Economics. Fue distinguido como McNamara Fellow por el Banco Mundial. Ha realizado diversas publicaciones sobre los vínculos de la sociedad civil y el Tratado de Libre Comercio, el combate a la pobreza y la participación en comunidades rurales. Actualmente es coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector en el Colegio Mexiquense y presidente del Colegio de Posgraduados e Investigadores en Estudios del Desarrollo.

*Leonardo García Camarena.* Maestro en Desarrollo Organizacional y Humano por la Universidad del Valle de Atemajac. Ha desempeñado diversos cargos en el Comité Estatal del Partido Acción Nacional de Jalisco, entidad en la que ha estado a cargo de la Subsecretaría de Educación. Ha sido diputado federal, presidente municipal de Tepatlán de Morelos y ha presidido la Asociación de Alcaldes Panistas de Jalisco y la Asociación Latinoamericana de Ciudades en Desarrollo. En la actualidad es Comisionado para el Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación.

*Ana María Salazar Sánchez.* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido asesora, capacitadora, investigadora e integrante de diversas organizaciones sociales. Fue integrante del grupo redactor y promotora de la propuesta ciudadana para crear la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas

por Organizaciones de la Sociedad Civil. Actualmente es coordinadora del área jurídica de Convergencia de Organismos Civiles, A.C. y representante legal del Centro de Estudios Sociales y Culturales “Antonio Montesinos”.

*Mónica Tapia Álvarez.* Maestra en Planeación y Política Social por la London School of Economics y en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford. Ha trabajado con diversas organizaciones de la sociedad civil (BUSCA, FAM, Equipo Pueblo y Alianza Cívica) como voluntaria, coordinadora de programa y consultora. Actualmente es directora de Alternativas y Capacidades A.C.

*Silvia Alonso Félix.* Licenciada en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Con trayectoria profesional en el ámbito de las organizaciones civiles dedicadas a la promoción de los derechos humanos, es especialista en Diseño y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Social. Es integrante del Consejo Ciudadano por la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública y del Consejo Ciudadano de la Ley de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social. Desde 1999 se desempeña como Secretaria Ejecutiva de Alianza Cívica Nacional.

*Gustavo Meixueiro Nájera.* Maestro en Planeación de Empresas y Planeación del Desarrollo Regional por el Instituto Tecnológico de Oaxaca. Se ha desempeñado como director general de Apoyo a Instituciones Políticas, Sociales y Civiles, y director de Atención a Organizaciones Civiles en la

Secretaría de Gobernación; consejero del Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Desarrollo Social, y secretario técnico de la diputación federal de Oaxaca en la LVI Legislatura. Actualmente es director de Estudios de Desarrollo Regional en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

*Alejandro Navarro Arredondo.* Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Se ha desempeñado como investigador visitante en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Texas. Autor de varios artículos, recibió el premio IAPEM 2004 que otorga el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Actualmente es investigador, por concurso de oposición, en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, donde se especializa en temas de federalismo, participación ciudadana y opinión pública.



*Mecanismos para evaluar la participación  
ciudadana* se terminó de imprimir  
en la Cámara de Diputados  
en noviembre de 2006.  
El tiraje consta de  
mil ejemplares.









