

21st. WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE
Santiago, Chile 2009
12-16 de julio

PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS O CALIDAD DE LA DEMOCRACIA.
CASO MEXICANO

Freddy Mariñez Navarro

Si partimos que una democracia se caracteriza por una relación entre gobernantes y gobernados y que ésta está basada en el principio de ciudadanía por lo que el funcionamiento y la calidad de las instituciones es fundamental para el ejercicio del poder, así como para reconocer, promover y tutelar los derechos de los ciudadanos, entonces podemos asumir que las prácticas democráticas tanto del Estado como de la ciudadanía son imprescindibles para una democracia con calidad.

En este trabajo definiremos como prácticas democráticas a la visión de una convivencia democrática que cristalice y logre un involucramiento de los ciudadanos organizados en los procesos de las tomas de decisión pública, rendición de cuentas y transparencia, así como la cristalización de instituciones por parte del Estado que canalicen estos procesos. Visualizado de esta manera, se debe contar con una política democrática que contribuya a la creación de mecanismos, canales institucionales y marcos normativos correspondientes. Esto nos identifica con un plus democrático que contenga el reconocimiento, la tutela y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Un plus democrático que vaya más allá de la democratización del régimen. Como objetivo, este trabajo identificará algunos elementos que nos permitirá reflexionar sobre las prácticas democráticas de rendición de cuentas y de institucionalización de la participación ciudadana en México

¿QUÉ TIPO DE ESTADO NECESITA UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD?

Dado al objetivo del trabajo y al análisis mismo, partimos de la siguiente interrogante: ¿qué tipo de Estado necesita una democracia de calidad?

Para dar respuesta a esta pregunta, es importante presentar algunas posturas que han venido planteando que una concepción de la democracia implica el ejercicio de ciudadanía y no sólo la política y un concepto de Estado vinculado al régimen político y al ciudadano¹.

Guillermo O'Donnell (2005, 2003) por ejemplo, ha venido insistiendo que la confianza en el Estado de derecho es fundamental para la democracia. Es decir, sin Estado no hay democracia. En esta visión, además de un Estado democrático de derecho se requiere de un sistema legal que respalde los derechos y garantías de los ciudadanos. De allí surge la necesidad de relacionarse con la estructura de un

¹ Los debates del Seminario Internacional "Democracia, Estado y Ciudadanía en América Latina" convocado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Europea, El Colegio de México, el CIDE y la Fundación Este País, deja un conjunto de reflexiones interesantes en esta dirección

Estado de derecho a través de las dimensiones siguientes: 1.- el sistema legal; 2.- el Estado y el gobierno; 3.- los tribunales y sus instituciones auxiliares; 4.- las instituciones del Estado en general; 5.- el contexto social y 6.- los derechos civiles y humanos.

El mismo autor afirma que "...es una error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellos forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. Éste también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él" (O'Donnell; 2002: 238).

Visto así, para este autor el concepto de calidad de la democracia parte que es indispensable tomar en cuenta para los efectos de entender el funcionamiento de una convivencia política, tres pilares: el Estado, el régimen y la ciudadanía. Pilares estos claves para alinear los elementos de una reforma del Estado. El primer pilar, el **Estado**, presenta tres dimensiones. Por un lado, el conjunto de *burocracias*, identificadas como organizaciones complejas con responsabilidades legalmente asignadas y apuntadas a lograr y a proteger algún aspecto del bien, o interés público, general. Por otro lado, el Estado es visto como un entramado de *reglas legalmente* sancionadas que penetra y co-determinan numerosas relaciones sociales. Es decir, también es un sistema legal. Así O'Donnell (2003), asume que tanto las burocracias del Estado como el derecho presumen generar para los habitantes de sus territorios, el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Y la última dimensión se relaciona con la *identidad colectiva* de los habitantes de su territorio. En consecuencia, un Estado articulado en estas tres dimensiones podrían verse como eficacia de sus burocracias, efectividad del sistema legal y credibilidad en su conjunto de una colectividad.

El segundo pilar lo identificamos con el **régimen**, entendido como las formas que determinan los canales de acceso a posiciones de poder o de gobierno, las características de los diferentes actores que son excluidos e incluidos en ese acceso del poder, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales son tomadas las decisiones gubernamentales. El régimen, pues, es una vía para lograr posiciones en el gobierno o en las instituciones del Estado. Se habla entonces de un régimen democrático en el momento en que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones limpias e institucionalizadas y donde los partidos políticos, por ser los canales institucionales más importantes, compiten libremente. También deben garantizarse durante y entre las elecciones las libertades políticas (O'Donnell; 2003).

El último pilar nos introduce a las dimensiones de la **ciudadanía**. Esto nos permite visualizar que más allá de los derechos políticos están los derechos civiles y sociales. Así, por consiguiente la calidad de la democracia articula los principios del Estado democrático de derecho y los de la ciudadanía democrática, ampliándose al ámbito de los procesos políticos y políticas públicas. En otras palabras, el principio

de ciudadanía como agencia moral es fundamental en una democracia ya que está rodeada de derechos y obligaciones que les permite a los ciudadanos no ser víctima del abuso del poder de la autoridad.

Para el caso de América Latina, O'Donnell relaciona la crisis del Estado con las tres dimensiones antes mencionadas al demostrar que los Estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social. Esto lleva a que la calidad de la democracia sea el producto del fortalecimiento de instituciones sociales y políticas para abrir los horizontes temporales de los actores fundamentales, y en consecuencia el alcance de las solidaridades entre ellos (2002). De allí la necesidad de juzgar la calidad de la democracia, bien desde la perspectiva externa como de la interna (Alberto Olvera, 2008). La externa porque nos permite apropiarnos del aprendizaje normativo en el mundo occidental en el campo de los derechos de ciudadanía al momento actual. Y la interna, nos permite que los propios actores civiles y ciudadanos en general entiendan su inserción dentro de la vida pública en un tiempo y espacio determinados. Es decir, sitúa en su contexto a los ciudadanos y entiende las motivaciones de su acción, así como la naturaleza de los conflictos políticos, sociales y culturales, elementos estos importantes para entender mejor las pugnas por los derechos de ciudadanía que se expresan no sólo en el control del poder sino también en la rendición de cuentas y por qué no en el ejercicio de la toma de decisiones, tal como debe corresponder en un auténtico Estado democrático de derecho. Por eso es que al evaluar la democracia existente ello implica no sólo establecer un horizonte normativo que juzgue la realidad por contraste frente a una serie de parámetros considerados como mínimos deseables, sino también el reconocimiento de nuestro aprendizaje histórico en materia democrática.

¿CUÁLES SON LAS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS PARA QUE EL ESTADO SEA CONSIDERADO DEMOCRÁTICO?

Estas reflexiones anteriores sobre el Estado y sus componentes, nos lleva a otra interrogante que a nuestra manera de ver las complementarían. Si la democracia necesita un Estado democrático, entonces, ¿Cuáles son las prácticas democráticas para que el Estado sea considerado democrático?

Se asume que las prácticas democráticas deben verse tanto del lado del Estado como del lado de los ciudadanos, es decir, en la lógica del espacio público no estatal y del espacio público estatal. Visto así, me atrevería a sugerir que las prácticas democráticas no son más que un conjunto de acciones que desde el Estado garantizan el cumplimiento de las reglas democráticas, así como lo sustantivo de ellas. Y desde los ciudadanos y actores no gubernamentales logran que, por medio de la asociatividad en la esfera pública, la democracia recobre algo de su carácter participativo perdido (Freddy Mariñez Navarro, 2008).

En cuanto a las prácticas democráticas de los espacios públicos no estatales, es importante señalar que viene planteándose una visión de la democracia entendida como un proyecto democrático participativo (Dagnino, Olvera y Panchichi), que parte de la profundización y radicalización de la democracia que confronta los límites de la democracia liberal. Parte esta visión de algunas premisas importantes.

Primeramente establece que la participación ayudaría a una desprivatización del Estado ya que incide en la toma de decisiones; en segundo término, se parte que la participación debe plantearse el control social en el que incluyen la práctica de la rendición de cuentas que implica mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal. Y por último se plantea la concepción de la sociedad civil, “ésta constituida por los sectores organizados de la sociedad en el que se le reconoce su heterogeneidad concebida de manera amplia e inclusiva, dado su papel en el aseguramiento del carácter público del Estado a través de la participación y el control social” (Dagnino, Olvera y Panfichi; 2006).

En esta perspectiva la construcción de espacios públicos juega un papel fundamental. Estos espacios públicos, edificados a partir de las innovaciones institucionales, se entenderían como “aquellas instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas, que no son monopolizados por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas, es decir que reflejan la pluralidad social y política” (Dagnino, Olvera y Panfichi; 2006).

Por el lado de los espacios estatales, son varias las prácticas democráticas que un Estado para la Democracia desarrolla (Vargas Cullell, O’Donnell, 2008, 2004). Una de estas prácticas desde el Estado es la existencia de leyes y Constitución que reconozcan derechos fundamentales previendo los medios para tutelarlos. Otra práctica es la rutina de que en la sociedad los actos políticos y administrativos de los gobernantes o autoridades deban estar en el marco de la legalidad y por supuesto fiscalizados por lo que deben ponerse en funcionamiento agencias especializadas e independientes de accountability horizontal². También podemos ver una práctica clave en el estado democrático y es un poder judicial independiente que garantice, cuya organización institucional le permitan garantizar los derechos de las personas y hacer cumplir la constitución y las leyes a las autoridades legítimamente constituidas en todo el territorio de un país, y que en la práctica lo hace. La institucionalización y generación de mecanismos de la rendición de cuentas vertical no electoral para el logro de una práctica participativa y democrática innovadora de parte del Estado³. La garantía del derecho a la información pública, así como oportunidades institucionalizadas de participación ciudadana en la deliberación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y el cumplimiento con los mandatos constitucionales y legales acerca de los derechos de los ciudadanos.

Precisando la articulación de las prácticas democráticas desde la sociedad y el Estado, Nuria Cunill Grau (2006), basada en estudios empíricos presenta tres

² “En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos” (Andreas Schedler; 2004).

³ La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos autores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control (Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz; 2002:32).

desafíos importantes de la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia:

El *primer desafío* tiene que ver con las relaciones de suma positiva con el Estado. Se parte que el Estado continúa siendo un instrumento insustituible para la universalización de la ciudadanía, por lo que en este sentido, los ciudadanos deben partir de una política de influencia *directa* y otra *indirecta*. La primera se expresa en el momento en que en los intervalos electorales es posible crear puentes con el Estado para incidir en las políticas públicas. Y la política *indirecta* se involucra con el concepto normativo de espacio público según el cual la forma de influir sobre el poder administrativo de la burocracia es a través del “poder comunicativo” desplegado por las organizaciones voluntarias que se dedican a identificar problemas públicos. “El espacio de la opinión pública, como mejor puede describirse es como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos” (Jürgen Habermas; 2005: 440). Estas dos políticas de influencia de los ciudadanos complementan los espacios públicos estatal y no estatal en el momento que empiezan a crearse oportunidades de participación ciudadana asociadas a los parlamentos no sólo para la expresión social de la formación de leyes, sino para perfeccionar la labor parlamentaria y la gestión pública.

El *segundo desafío* explica que la participación ciudadana sirve para disminuir las asimetrías de la representación. Debe buscar como objetivo la igualdad política, así como la eficacia gubernamental. Y el *último y tercer desafío* se refiere a la construcción de los recursos de influencia de la participación ciudadana. Para ello la deliberación y la transparencia son clave. En cuanto a la transparencia, es válido afirmar que es un recurso para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la administración pública, de modo de compensar las asimetrías de poder en la formación de las decisiones públicas y en la generación de bienes y servicios (Nuria Cunill Grau; 2005).

Estas reflexiones sobre las prácticas democráticas nos introduce en una posible discusión sobre lo que podría ser el Estado para la democracia. Ello implica pensar en lo que se viene planteando como plus democrático o poliarquía⁴ plus. De esta manera, según Vargas Cullell (2008), el concepto amplio de democratización da mejores herramientas para abordar el tema de las imbricaciones entre los regimenes y estados democratizados o con plus democrático.

LAS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS EN MÉXICO

En esta parte del trabajo abordaremos la rendición de cuentas y la participación ciudadana en México. Con estos dos elementos podríamos aproximarnos a estimar cuan democrática es la democracia en el país. Por una parte, la rendición de cuentas

⁴ La poliarquía, entendida por Robert Dahl es “un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto” (1993: 266, citado por Freddy Mariñez Navarro: 2009: 72)

la conectamos con el derecho a la información como un derecho clave para entender la responsabilización. Y por la otra, a la participación la analizaremos sólo en su perspectiva institucional.

La rendición de cuentas: de lo formal a la acción práctica

Es importante dejar claro, tal como lo señala Arturo González de Aragón –Auditor Superior de la Federación- “que en México las responsabilidades inherentes al poder público representan el nuevo eje de la discusión política y, en este contexto, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización se han convertido en demanda permanente de la sociedad” (2006:55).

En este apartado explicaremos el aspecto institucional de la rendición de cuentas en México. Primeramente esbozaremos los mecanismos de control basado en el contrapeso de los poderes del Estado, nos referimos de este modo, a la rendición horizontal de cuentas, caracterizada por el vínculo indirecto con el ciudadano. En un segundo momento, tomando en consideración la herramienta de la transparencia, analizaremos la rendición de cuentas vertical.

1.- El control horizontal o el intraestatal en este país se expresa directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También denominado de pesos y contrapesos, se ve expresado mediante el control legislativo respecto del Poder Ejecutivo, establecido en los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda. Según José Trinidad Lanz Cárdenas (citado por Carla Huerta Ochoa; 1998), este ámbito de control se realiza esencialmente en tres aspectos:

- a.- El control de legislación, el cual comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos;
- b.- El control presupuestal que abarca tanto la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual, y;
- c.- El control político. Éste se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de estados y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal” (1998: 128. 129).

Por otro lado, el control horizontal también lo podemos ver reflejado en el control interorgánico del Poder Ejecutivo respecto de actos del Poder Legislativo. Esto se desprende de las facultades legislativas del Presidente de la República: la iniciativa de ley, la posibilidad de participar en la discusión de la misma y el derecho de ejercitar o no el veto⁵.

⁵ El veto es la facultad del presidente contenida en el artículo 72, incisos b) y c), que le permite impedir que un proyecto llegue a convertirse en ley; éste puede ser total o parcial y debe en todo caso

2.- En cuanto a la accountability vertical, ésta cuenta con un instrumento esencial, la transparencia, mecanismo que pone a disposición del público la información de las instituciones de gobierno, salvo aquella que se encuentre clasificada como reservada o confidencial de acuerdo con las disposiciones legales.

En estos últimos años –y tomando como marco el artículo 8 de la Constitución-, han habido importantes avances en cuanto a los procedimientos que permiten acercar la rendición de cuentas vertical a la transparencia, esta experiencia es importante ya que de algún modo aquella puede ser ejercida directamente por los ciudadanos y no mediante la mediación institucional. Nos referimos a la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública y Gubernamental (LFTAIPG)⁶, así como las leyes de transparencia en entidades federales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos –LFRASP- (2002), así como la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil que introducen –sobre todo estas dos últimas- las acciones de contraloría social.

A parte del proceso electoral (control vertical básico de los sistemas representativos), en México se reglamenta el control social en la Ley de Desarrollo Social, en la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, así como la definición y operación del modelo Sistema Integral de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública:

- La Ley de Desarrollo Social establece claramente en el Capítulo VIII De la Contraloría Social, el control social “como mecanismo de los beneficiarios –personas que forman parte de la población atendida por los programas sociales-, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (artículo 69). De esta manera, la función de la contraloría social se define de la siguiente manera:

- I.- Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II.- Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la ley y a las reglas de operación;
- III.- Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV.- Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas; y

ser expreso, dado que el silencio en relación con un proyecto pasados 10 días hábiles implica su aprobación (Carla Huerta Ochoa; 1998:149).

⁶ Es importante destacar que la reforma del artículo 6to de la Constitución coloca a la transparencia en este rango, estableciéndose para todos los órdenes de poder (Federal, Estatal y Municipal):

- 1.- Principio de máxima publicidad
- 2.- Protección a la información referida a la vida privada y datos personales
- 3.- Acceso gratuito a la información pública y a sus datos personales
- 4.- Acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos
- 5.- Publicación de indicadores de gestión y ejercicio de los datos públicos
- 6.- Manera en que se hace pública la información.

V.- Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al financiamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales con los programas sociales” (Artículo 71).

- Por otro lado, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, también plantea el control social como medio de participación ciudadana. En el artículo 6 esta ley establece los derechos de las organizaciones de la sociedad civil, dentro de lo que se plantea: “Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicables”.

- La Secretaría de la Función Pública (SFP), a través del Sistema Integral de Contraloría Social atiende a dos grandes objetivos que orientan su misión: a) prevenir y abatir prácticas de corrupción, y b) lograr la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la corrupción y en la promoción de una cultura de la transparencia y el respeto a la ley.

Aunque en México ha habido un avance legal en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, hasta el momento no ha cumplido unos de sus efectos democratizadores como es el contener abusos de poder y corrupción y fortalecer el cambio en la gestión pública por la vía de la eficiencia en las políticas públicas y servicios públicos. Se ha demostrado que la transparencia posibilita la rendición de cuentas, el control social y la accountability (responsabilización) de la administración pública. Mientras en el país no se tenga claro que la accesibilidad y exigencia de la información pública es parte de un derecho (a informar), esta práctica democrática se verá limitada. En este sentido, para el logro de una práctica con sentido de democracia y con implicaciones en la rendición de cuentas, la transparencia puede y debe ser un propósito de una política deliberada para garantizar que la información que se utiliza a lo largo de la cadena de decisiones de un proceso organizacional, sea conocida y pública de manera oportuna, sin desconocer las limitaciones que establece la normatividad en esta materia, que no sea excluyente, que pueda ser verificable y que asigne responsabilidades claras y explícitas en cuanto a la producción, distribución y uso de la información empleada (Mauricio Merino; 2008). En cuanto a la rendición de cuentas de *abajo hacia arriba* (Ernesto Isunza, 2006), es decir, la social, es difícil ver con claridad en el entramado legal mexicano las acciones, actores e instituciones que definen este tipo de rendición de cuentas. Su carácter distintivo por tratarse de un juego de tipo societal (infinitamente negociable, continuamente reversible, por lo general tácito, oscilatorio entre el respeto profundo por las decisiones individuales y la presión social implacable para conformar las normas de grupo), hace que existan límites legales en la estructura social de rendición de cuentas (Jerry L. Mashaw; 2008).

¿hay oportunidades institucionalizadas en México de la participación ciudadana?

En el caso mexicano, la participación ciudadana se ha venido estudiando a la par con los procesos de democratización del sistema político. Nuevas leyes secundarias han aparecido y otras han cambiado ajustándolas a las nuevas experiencias de demandas sociales.

Aunque en México no podemos hablar de una crisis profunda de legitimidad ni por tanto, de una crisis de representación en el momento de la transición⁷, uno de los grandes dilemas de la democracia del país es tratar de buscar la congruencia y la complementación entre las formas de la democracia representativa y las que corresponden a la democracia participativa. Las elecciones, por mucho que hayan mejorado su organización y resultados – a pesar de la crisis del 2006-, no agotan la participación ciudadana, ya que los mecanismos de ésta han sido incorporados cada vez con mayor frecuencia a las leyes y constituciones estatales, dándole carácter institucional a la misma.

Como ya se ha dejado notar, existen canales institucionales que hacen viable la consulta a la población más allá de los comicios: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el derecho de petición, el derecho de revocación, los procedimientos de audiencia pública (derecho a la información, consulta popular u organización de cabildos abiertos). Sin embargo, en el país estos mecanismos de vinculación de la ciudadanía con el proceso de gobierno, con creciente reconocimiento jurídico, presentan escasa práctica y reglamentación precisa. En México, en el nivel federal no existe legislación específica sobre mecanismos de participación directa, por lo que no hay mecanismos federales que apoyen el plebiscito, referéndum o revocación del mandato. En el caso de las entidades federativas mexicanas, mapeando sus marcos jurídicos de participación, nos percatamos que 13 estados no cuentan con Ley sobre Participación Ciudadana: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Queretaro, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Nuevo León. El resto de los estados, incluyendo al Distrito Federal si cuentan con Ley sobre Participación Ciudadana. Además, todas las entidades federales en sus constituciones políticas respectivas consideran artículos sobre los mecanismos de la participación ciudadana: Referéndum, Iniciativa Popular, Revocatorio del Mandato y Consulta Popular.

Entre los avances de la legislación que impulsa la participación ciudadana en México tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que garantiza a los ciudadanos, en su Art. 6° el derecho a la información; en su Art. 8° el derecho a la petición, en su Art. 9°, el derecho a la asociación y en su Art. 26° el derecho a la planeación democrática; la Ley General de Desarrollo Social, que contiene las bases jurídicas específicas para asegurar el derecho a la participación en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social, además del control social; la Ley de Planeación, que asigna especial importancia a las instancias de participación ciudadana en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo y en general en todos los procesos de planeación, con una orientación especial a la participación de las comunidades indígenas; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que asegura el acceso a la información pública de todos los ciudadanos; y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyo propósito se orienta a fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil dando especial énfasis a reglamentar la relación con las dependencias estatales.

⁷ Esta la podemos ubicar, acercándonos a la visión de Mauricio Merino (2003) en lo que fue la transición votada.

Aunque han habido experiencias de participación directa no institucionalizada, expresadas en las diversas tomas callejeras (zócalo del D.F, plazas, calles, el caso de Oaxaca y la APPO) que muestran una actitud de protesta ante el poder, visto como un *accountability social*⁸; en México la participación ciudadana en muchas entidades federales se ha venido desarrollando en el marco institucional legal. Hoy las leyes de administración pública de los estados han venido incorporando algunos espacios de participación como comités, consejos o juntas de ciudadanos en las distintas secretarías y dependencias.

Hemos visto que además de los mecanismos de participación ciudadana antes mencionados, la democracia participativa se caracteriza por la apertura de espacios institucionales donde los ciudadanos logran dialogar, debatir, deliberar y consensuar asuntos pertinentes y relevantes para el interés público. Es decir, tal como lo dice Habermas (2005), convertir estos espacios en “sensores” de los problemas públicos. Nos referimos a espacios como los *consejos gestores de políticas públicas*, experiencia desarrollada en Brasil en el que los Presupuestos Participativos de Porto Alegre y Belo Horizonte han demostrado ser democratizantes con potencialidad de réplica en muchos países latinoamericanos y, en particular, en México en algunos municipios⁹. Otro espacio institucional es la *Red de Contraloría Ciudadana*, impulsada en la Ciudad de México a través del gobierno del Distrito Federal. En el Reglamento Interior de la Administración Pública de este gobierno se establece la organización y coordinación de este tipo de red integrada por personas acreditadas de la sociedad y que promuevan los procesos de transparencia de la gestión pública, rendición de cuentas y evaluación de la Administración pública a través de la vigilancia ejercida por los controladores ciudadanos en los órganos colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Otros espacios que recientemente han emergido en el quehacer activo de los ciudadanos, son los *Observatorios* que tienen como objetivo la vigilancia ciudadana en torno a diversos ámbitos de la política pública. Otra experiencia son las *redes tanto virtuales como reales*, de alcance local, nacional e internacional, que han pasado a constituir un modo corriente de institucionalidad que incorporan a individuos, grupos de ciudadanos y actores institucionales en base a diversos objetivos, articulando horizontal y verticalmente a diversos sectores, actores, ámbitos, temáticas. Muchas redes proponen la intersectorialidad entendida como convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas públicas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales, así como la articulación de saberes y experiencias en el planteamiento, realización y evaluación de acciones,

⁸ Según Peruzzotti y Smulovitz (2001: 32-33) la *accountability social* puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas. Visto de esta manera, la *accountability social* no es parte de un sistema intraestatal de pesos y contrapesos, se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas.

⁹ El Presupuesto Participativo, implantado por primera vez en 1989 en la Prefeitura (municipio) de Porto Alegre, capital del Estado de Rio grande do Sul, y adoptado inmediatamente en Belem, capital del Estado de Pará, y en Belo Horizonte, capital del Estado Minas Gerais; es la innovación en práctica democrática más replicada en América Latina. En el mismo Brasil hoy más de 70 ciudades utilizan el sistema del Presupuesto Participativo.

con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un esfuerzo sinérgico en el desarrollo social.

En el caso del estado de Nuevo León, aunque no cuenta con una ley de participación ciudadana, ésta se ha concretado institucionalmente a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado (última reforma 02 de marzo de 2007), que plantea en el segundo párrafo del artículo 5 “...el funcionamiento de consejos, comités, comisiones o juntas de carácter interinstitucional y consultivos para fomentar la participación ciudadana en los asuntos de interés público, en los que se integre por invitación a dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, de otros ordenes de Gobierno, o a personas físicas y morales que por razón de sus respectivas atribuciones y actividades sea conveniente convocar”.

En la entidad existe un total de 24 Consejos Ciudadanos distribuidos de la siguiente manera: 6 Consejos del Gobierno Central, 17 que corresponden a los organismos del sector paraestatal y el Consejo Técnico de participación ciudadana para la evaluación educativa. Según el Gobierno de Nuevo León, los Consejos de participación ciudadanos son concebidos como grupos de personas reconocidas por su calidad moral y su experiencia profesional que buscan colaborar con el Estado de Nuevo León con propuestas que beneficien a la sociedad en general. Estos consejos son responsables de evaluar, proponer y dar seguimiento a los programas de las diferentes dependencias de gobierno. Su estructura está formada por un Presidente Ejecutivo, un Presidente Honorario, un Secretario Técnico y Presidentes de las comisiones integradas, además de los consejeros. Todos los miembros se reúnen de acuerdo con un calendario anual (http://www.nl.gob.mx/?P=consejos_ciudadanos).

Son muchas las críticas a que han sido sometidos los consejos ciudadanos de Nuevo León. La falta de debate y por ende, de deliberación, así como lo orgánico de la participación que sesga la interacción gobierno-ciudadanos dándole un carácter dependiente, son los elementos más aludidos.

Bibliografía

Barber, Benjamín (2000) *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Paidós.

Brugué, Quim (2005) *Modernizar la administración. Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa*. IGO-UAB (Mimeo)

Cabrero Mendoza, Enrique (2006) *Acción pública y desarrollo local*. F.C.E. México.

Cunill Grau, Nuria (2007) *La construcción de ciudadanía desde la institucionalidad ampliada*. Mimeografiada.

Cunill Grau, Nuria (2006) "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas públicas" En Ernesto Izunza Vera y Alberto J. Olvera *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. CIESAS, Miguel Angel Porrúa, Universidad Veracruzana.

Cunill Grau, Nuria (2005) La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construir viabilidad?, "Estado, Gobierno y Gestión pública-Revista Chilena de Administración Pública".

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panchifi (2006) *Para la otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. Cuadernos para la democratización. CIESAS / Universidad Veracruzana.

González de Aragón, Arturo (2006) "Fiscalización y rendición de cuentas". En Primer Coloquio *La transparencia Nacional como política del Estado democrático*. INAP, Secretaría de la Función Pública, México.

Habermas, Jürgen (2005) *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*. Editorial Trotta, España

Huerta Ochoa, Carla (1998) *Mecanismos constitucionales para el control del Poder Político*. UNAM, México.

Isunza, Ernesto (2006) "Para analizar los procesos de democratización: interfaces societales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (Coordinadores) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ciesas, Universidad Veracruzana, Miguel Angel Porrúa.

Mariñez Navarro, Freddy (2008) "Política democrática, gobernabilidad y transparencia. Bases de las prácticas democráticas ciudadanas" En Oscar Ochoa González (Coordinador) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. EGAP/Miguel Angel Porrúa.

Mariñez Navarro, Freddy (2009) "El encuentro de la política Pública y la democracia: el enfoque de las redes de actores". En Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú *Política Pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. EGAP-CERALE-Miguel Angel Porrúa

Mashaw, Jerry L. (2008) Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad. En John M. Ackerman (Coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI, UNAM, CETA.

Merino, Mauricio (2001) *Participación ciudadana y democracia*. Cuadernos de divulgación de la Cultura Política, No. 4, IFE, México.

Merino, Mauricio (2003) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. F.C.E, México.

Merino, Mauricio (2008) “La transparencia como política pública” En John M. Ackerman (Coordinador) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI, UNAM, CETA.

Muller, Pierre (2006) *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Nieto, Alejandro (2008) *El desgobierno de lo público*. Ariel, España.

O’Donnell, Guillermo (2002) “Acerca de varias accountabilities y sus instituciones” En Perozzotti, Enrique y Catalina Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y medios de comunicación en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas Grupo Editorial SRL, Argentina.

O’Donnell, Guillermo (2003) “Democracia, desarrollo humano y Derechos Humanos. En Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell *Democracia, desarrollo Humano y Ciudadanía*, Homosapiens Ediciones, Argentina.

O’Donnell, Guillermo (2005) “Why The Rule of Law Matters” In Diamond, Larry and Leonardo Morlino *Assessing The Quality of Democracy*. The John Hopkins University Press.

Olvera, Alberto (2008) “Reflexiones sobre la calidad de la democracia en México”. En Oscar Ochoa González (Coordinador) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. EGAP/Miguel Angel Porrúa.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2001) “Accountability social: la otra cara del control”. En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas Grupo editorial.

Schedler, Andreas (2004) *Qué es la rendición de cuentas*, IFAI, México

Stewart, Joan (2001) “De la innovación democrática a la democracia deliberativa” En Font, Joan *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel Ciencia Política, España.

Vargas Cullell, Jorge (2008) “Democratización y calidad de la democracia”. En Oscar Ochoa González *La Reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. EGAP-Miguel Angel Porrúa, México.

Leyes y reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma, décima edición. México, 2008.

Ley federal de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. IFAI (Marco normativo), 2004. México.

Ley General de Desarrollo Social:

http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley_des_soc.pdf

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil:

http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/leyes/ley_fed_OSC.pdf

http://www.nl.gob.mx/?P=consejos_ciudadanos