



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION

PÚBLICA

“RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EN MÉXICO”

ENSAYO QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN

PÚBLICA

PRESENTA LA ALUMNA:

MARTHA SELENE PÉREZ PÉREZ

ASESOR DE ENSAYO:

DOCTOR JAIME ESPEJEL MENA

AGRADECIMIENTOS

- Agradezco a la vida primero por la oportunidad de terminar este proyecto el cual culmina una carrera profesional llena de esfuerzos y satisfacciones.
- A ti Padre por ser el motivo principal para terminar este paso importante en mi vida, te agradezco el apoyo brindado en vida y después de ella, el esfuerzo que realizaste para poder dejarme la herencia más grande que un padre le puede dar un hijo, tato la promesa queda por fin cumplida te amo con el alma y el corazón.
- A mi Madre y Hermano por ser uno de los pilares más importantes de mi vida, por su apoyo incondicional en cualquier ámbito hoy y siempre los amo y quedo por siempre agradecida.
- A mi hija Jimena y mi Esposo Alan por el apoyo incondicional y ser la motivación para poder terminar este proyecto, espero que estén orgullosos de mi los amo.
- A todas las personas que me apoyaron y creyeron en mí, tíos, primos amigos y familia.
- A mis maestros por las enseñanzas impartidas y las miles de lecciones aprendidas gracias.

INDICE

INTRODUCCION.....	3
1.- DEFINICION, PROCESO HISTORICO Y MARCO LEGAL.....	5
1.1.- RENDICION DE CUENTAS.....	5
1.1.1.- Definición de rendición de cuentas.....	5
1.1.2.- Proceso histórico de la rendición de cuentas.....	7
1.1.3.- Marco legal de la rendición de cuentas.....	10
1.2.- PARTICIPACION CIUDADANA.....	12
1.2.1.- Definición de la participación ciudadana.....	12
1.2.2.- Proceso histórico de la participación ciudadana.....	14
1.2.3.- Marco legal de la rendición de cuentas.....	30
2.- LA PARTICIPACION CIUDADANA Y RENDICION DE CUENTAS EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.....	33
2.1.- Rendición de cuentas.....	33
2.2.- Participación ciudadana.....	42
3.- PARTICIPACION CIUDADANA Y RENDICION DE CUENTAS, SUS RETOS A FUTURO.....	52
3.1.-Rendicion de cuentas.....	52
3.2.-Participación Ciudadana.....	55
CONCLUSIONES.....	59
BIBLIOGRAFIA.....	61

INTRODUCCION

¿De verdad existe la participación de los ciudadanos y una buena rendición de cuentas en México?

La rendición de cuentas gubernamentales en México representa aún uno de los más importantes retos para la consolidación de la democracia, la gestión del conocimiento, el desarrollo y la efectividad del quehacer público. Si bien en los últimos años se han logrado importantes avances en términos de transparencia y acceso a la información, la diversidad de instancias, instituciones y organismos encargados de desarrollar las funciones de gobierno en cada orden gubernamental, así como la heterogeneidad de su funcionamiento, hacen necesaria la existencia de un mecanismo orientado a una rendición de cuentas estandarizada, estratégica y sistemática, capaz de informar sobre el avance y cumplimiento de las premisas fundamentales para las que las instituciones y los recursos públicos que administran han sido establecidos.

Por otro modo la participación ciudadana ha sido por largos años un punto clave en las propuestas para el funcionamiento del buen gobierno en nuestro país, por lo que en el presente trabajo trataremos de explicar si es verdad que podemos incluir al ciudadano en el gobierno y si es verdad que la sociedad puede participar en las decisiones del mismo, los planteamientos, los temas, las decisiones.

Hablar de una verdadera participación en los gobiernos es poder intervenir en varios factores, desde en que pueden intervenir, para que y como se podría, por lo que los términos democracia y representación estarán en este documento en varias ocasiones.

Los ciudadanos estamos en condiciones de poder hacerlo según lo estipulan las leyes que rigen al país, al estado y al municipio, pero el que de verdad las opiniones o las sugerencias de los ciudadanos influyan en el orden o en el

progreso del gobierno es una gran brecha por la que podemos decir que el derecho que se tiene a participar no se usa al 100 %, con todo ello el trabajo que se presenta a continuación tiene por bien exponer diversos factores tanto de rendición de cuentas como de la participación ciudadana a lo largo de la historia del país para que entonces podamos concluir si con todo esto existe una verdadera rendición de cuentas y una buena participación ciudadana en nuestro país.

1.- DEFINICION, PROCESO HISTORICO Y MARCO LEGAL

1.1 RENDICION DE CUENTAS

1.1.1.- Definición de rendición de cuentas

La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”. Por otra parte podríamos decir también que la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”¹.

En busca de una definición aceptable, por ejemplo, Andreas Schedler intento situar el origen de ese concepto en la palabra inglesa *accountability*: “Un término que no tiene un equivalente `preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*.”²

Para los propósitos de este ensayo, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales

¹ Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. Para Cheibub y Przeworski, “un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no pierden su cargo”. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas ex post por los efectos que generan. José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, op. cit., 1999, p. 225.

² Schendel, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, IFAI, 2004, P. 11.

supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

En ocasiones, “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

Finalmente, el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

La falta de rigor analítico para usar el concepto “rendición de cuentas” provoca que en ocasiones se use como sinónimo de algunos conceptos con los que guarda estrecha relación pero que son diferentes, entre ellos responsabilidad política, responsividad, control, fiscalización y transparencia. Sin embargo, es preciso distinguir las diferencias por lo cual se explicara una pequeña descripción para mitigar la ambigüedad que con frecuencia acompaña al uso del término “rendición de cuentas”.

Responsabilidad política:

Se usa con frecuencia como la traducción de *accountability*, porque en efecto *accountability* significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos. Pero responsabilidad política no transmite el significado completo del término anglosajón, ya que se puede ser responsable sin necesidad de dar cuenta de uno a nadie. Según Schedler, “la rendición de cuentas presupone responsabilidad personal, pero esta última puede existir sin rendición de cuentas. Se puede ser responsable por algo sin ser responsable frente a alguien”.³

Por ejemplo, un monarca puede ser responsable en términos políticos –esto es, ser un gobernante virtuoso que actúe para beneficio general– y no tener la obligación de dar cuenta de sus actos a nadie. Un legislador puede ser responsable políticamente porque analiza la legislación que vota, atiende las sesiones de la asamblea y, sin embargo, no estar sujeto a la obligación de reportar sus actos. El gobernante absoluto es responsable de sus actos de gobierno pero no está obligado a rendir cuentas a nadie (más que a Dios o a sí mismo). Por tanto, la responsabilidad política no implica necesariamente obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento.

Responsividad

Este término viene de la traducción del término inglés *responsiveness* y que algunos también traducen como sensibilidad política⁴. La responsividad se refiere a la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas de la sociedad; o en palabras de Manin, Przeworski y Stokes, la responsividad se da cuando el gobierno adopta políticas señaladas por los ciudadanos como preferidos.

Para el proceso de una definición de rendición de cuentas no podemos dejar pasar nos puntos la definición de rendición de cuentas vertical y la horizontal.

³ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”..., op. cit., p. 19.

⁴ El Diccionario de la Lengua Española registra el vocablo “responsivo” más no “responsividad”, por lo que podría tratarse de un neologismo.

Rendición de cuentas vertical.

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales (rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes). De acuerdo con la clasificación de O'Donnell,⁵ la rendición de cuentas vertical se divide en dos: la electoral y la social vertical.

La primera se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos. Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno. Los electores pueden ejercer sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo periodo. Quien desafía al elector puede comprometer su futuro. “Las promesas del Ejecutivo son mucho más creíbles si existe un mecanismo bien establecido para sacar al gobierno en la siguiente elección en caso de fallar a sus promesas”.⁶ Ese mecanismo bien establecido lo constituyen los comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos.

Rendición de cuentas horizontal.

La rendición de cuentas es un concepto global que acepta clasificaciones de acuerdo a diversos criterios. Por ejemplo, se puede clasificar de acuerdo al sujeto de la rendición, dando diversos tipos, entre ellos la rendición legislativa, gubernamental, burocrática, judicial y militar. La clasificación más sugerente

⁵ Guillermo O'Donnell, “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p. 7.

⁶ Jon Elster, “Accountability in Athenian Politics”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, Democracy, Accountability, p. 21.

sobre rendición de cuentas fue elaborada por Guillermo O'Donnell, que la divide en horizontal y vertical.

La rendición de cuentas horizontal se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”.⁷ Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento. La rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí.

1.1.2.- Proceso histórico de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es un tema de muy reciente estudio en México desde una perspectiva de ciencia política. Desde un enfoque histórico, sin embargo, la necesidad de acotar y supervisar el poder ha sido un problema planteado por cerca de doscientos años, desde el Congreso Constituyente de 1824. Ello se debe en buena medida a que esa primera Constitución del México independiente tuvo una marcada inspiración estadounidense.

La adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adherían, abrió por primera vez en México el debate, entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas. México adoptó como forma de gobierno una república representativa, popular y federal, y se dividió el “Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (art. 6º, Constitución de 1824). El Acta Constitutiva otorgó gran autonomía y facultades al Congreso federal y a los

⁷ Guillermo O'Donnell, “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p. 7.

estados. El Poder Ejecutivo tenía margen de maniobra, pero su suerte no era equiparable a la del Poder Legislativo.

El Congreso tenía la facultad de fijar los gastos de la Federación y las recaudaciones, y llamar a cuentas al gobierno con una periodicidad anual. Una de las facultades conferidas al Congreso y que dejaban al Poder Ejecutivo a la suerte del primero, consistió en conceder a los legisladores la posibilidad de emitir acusaciones en contra del presidente por la presunta comisión de algún delito (también podían hacerlo sobre miembros de la Corte Suprema de Justicia, gobernadores y secretarios de Estado), y erigirse en Gran Jurado (art. 40). Así, el Congreso tenía la prerrogativa constitucional, bajo ciertas circunstancias, de destituir al presidente; pero éste no contaba con facultades para disolver la asamblea. El Ejecutivo se vio aún más sujeto al arbitrio del Legislativo debido a su forma de elección indirecta. El presidente y vicepresidente –al igual que los 12 miembros de la Corte Suprema– no eran electos popularmente; lo eran, en cambio, por el voto mayoritario de las legislaturas locales y la calificación de las elecciones por el Congreso federal. Si los sufragios de todas las legislaturas estatales no daban el triunfo a alguno de los candidatos, el Congreso elegía al nuevo presidente (art. 83).

El éxito de la Convención de Filadelfia y de la Constitución estadounidense de 1789 tuvo gran influencia en los legisladores mexicanos liderados en ese momento por Lorenzo de Zavala, presidente del Congreso. Pero la inspiración estadounidense, acompañada de circunstancias nacionales en nada parecidas al curso de la historia que se observaba en el país del norte, hacía difícil pronosticar éxito a las leyes que se estaban dando en el naciente pueblo mexicano. En opinión de muchos, el parecido entre las constituciones mexicana y estadounidense era el mejor de los resultados posibles que el Congreso habría sido capaz de producir. Para otros como Bocanegra y Alamán, esa copia distaba mucho de ser un buen resultado. Aunque incipiente y muy imperfecto, el sistema de pesos y contrapesos y de control y vigilancia del poder tuvieron sus inicios en el Constituyente de 1824. Aunque la Constitución de 1824 estableció un sistema

incipiente de rendición de cuentas y de fiscalización del Ejecutivo, adoleció, a la vez, de una parte central de los postulados de James Madison relacionada con los derechos de los ciudadanos. El control, los pesos y contrapesos del poder público fueron diseñados en el terreno de las instituciones centrales del Estado, pero no se pensó en un contrapeso que imposibilitara a los poderes públicos intervenir en la vida de las personas. Fue hasta la Constitución de 1857 que se establecieron, por primera vez, libertades y derechos ciudadanos como mandato constitucional para asegurar al ciudadano su defensa frente al poder del Estado. Los primeros artículos de la nueva Constitución fueron dedicados a asegurar una justa distribución del trabajo y las libertades de prensa, de tránsito y de propiedad, así como a fijar las obligaciones políticas de la ciudadanía.

Desde otra perspectiva podemos decir que la rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789. Como se mencionó anteriormente, la rendición de cuentas implica delegación de autoridad del electorado a sus representantes, por lo que otros tipos de regímenes políticos, incluida la democracia de tipo directo de las ciudades griegas, carecían de este mecanismo de supervisión. No obstante, se pueden localizar los antecedentes de la rendición de cuentas en la democracia directa de Atenas, donde existían ciertos mecanismos para controlar el poder. Algunos de ellos son: ostracismo, euthinay, eisangelia, aphofasis y graphe paranomon. El ostracismo consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza. El euthinay era el proceso por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión. El eisangelia y el aphofasis eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático. Por último, el graphe paranomon era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y éste resultaba

violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era nulificado y el proponente del mismo se hacía acreedor a un castigo.

La democracia griega no requería de mecanismos de rendición de cuentas porque los ciudadanos participaban de manera directa.

1.1.3.- Marco Legal de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información del Gobierno Federal. Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que ahora cualquier persona puede solicitar información del Gobierno Federal. Asimismo, se asegura la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno Federal, porque se obliga a contar con procedimientos sencillos y expeditos en

materia de acceso a la información; se garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y se establece la obligación de contar con archivos bien ordenados.

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información también se han dado en el ámbito estatal, ya que actualmente todas las entidades federativas cuentan con una ley de acceso. No obstante, es indispensable establecer criterios homogéneos para evitar las asimetrías en el ejercicio de este derecho, por lo que resulta necesario avanzar en el proceso de aprobación de la reforma al artículo 6 de la Constitución, así como coadyuvar en el desarrollo e implementación de las modificaciones necesarias a la normatividad vigente en las distintas esferas de gobierno.

El mayor impacto de la rendición de cuentas y la transparencia se observará en el largo plazo: implica continuar con el cambio cultural en la gestión administrativa, que fortalecerá la confianza en las instituciones públicas de México mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos los mexicanos.

No obstante en el año 2016 se da un paso importante en el ámbito legal de la rendición de cuentas ya que el 18 de Julio del mismo año se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y se reforman el Artículo 49 de Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

1.2 PARTICIPACION CIUDADANA

1.2.1.- Definición de participación ciudadana

Al hablar de participación ciudadana podemos referirnos primeramente a la relación histórica entre sociedad y gobierno y de aquí se va a desarrollar la misma, pero la definición más acertada de esto es que “la participación ciudadana se entiende como aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político”⁸.

Desde la perspectiva normativa, el término de participación ciudadana puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean. Del mismo modo también podemos referirnos a la participación ciudadana como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta influir sobre las decisiones de la agenda pública.

De igual forma para poder hablar de participación ciudadana primero necesitaríamos saber que es ciudadanía o en que consiste este concepto el cual retomaremos en todo el documento, Thomas Marshall nos menciona que “La ciudadanía es un *estatus* que se otorga a los que son miembros del pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese *estatus* son iguales en los que se refiere a los derechos o deberes que implica”.⁹

Así pues los derechos que desde un pasado han representado al ciudadano son varios entre los cuales puede estar la participación, en la forma en que pueda incluirse en actividades y decisiones de su gobierno, sin tener claro que se puede hacer realmente, porque una cosa es que se desde antes se tenga

⁸ Olamendi Baca Laura (compiladores). *Léxico de la política*, FCE, México, 2000.

⁹ Marshall Humprey Thomas. *Ciudadanía y Clase Social*.

definido que el ciudadano tenga derechos y deberes y otra muy diferente es que pueden poderlos en práctica.

Entonces de aquí proviene el derecho de participar de los ciudadanos. Aprender a gobernar con la participación de los ciudadanos es un reto para las autoridades gubernamentales en todos los ámbitos del mismo, porque históricamente, en la cultura política, la participación es formal, reducida a las elecciones, el informe anual y ocasiones similares.

Siempre se habla de la participación como derecho de los ciudadanos y no como principio ético de los gobiernos. Se desconoce a la Participación como insumo de la eficacia, este es un aspecto insuficientemente señalado y no siempre compartido.

Por lo cual podemos decir que la participación ciudadana es un factor de consolidación democrática:

1) Constituye un mecanismo que permite a las minorías incluir sus demandas o planteamientos en las decisiones relativas a las políticas públicas. En este sentido, perfecciona a la democracia: pues exige a los funcionarios y autoridades municipales, una interlocución fluida y equitativa con todos, incluyendo a aquellos que no los votaron.

2) Sin la participación, como elemento de control y de propuesta, la gestión tiende usualmente a decidir privilegiando los intereses de algunos sectores o actores.

3) Un plus de la participación se refleja en su impacto en el desarrollo organizativo y la densificación del tejido social. De esta forma el gobierno municipal puede convocar con más facilidad, ya que se fortalecen las interacciones y la organización para el dialogo o la concertación entre los diversos actores y sectores y con el gobierno.

1.2.2 Proceso histórico de la participación ciudadana.

A partir de la década de los cuarenta, el sistema político mexicano se caracterizó por lo que se ha dominado “hiperpresidencialismo”, que consistió en la capacidad del Poder Ejecutivo de atravesar a los otros dos poderes y los otros niveles de gobierno, ejerciendo un poder que excede sus facultades institucionales legales y que cancela los mecanismos institucionales legales creados para compartir y contrabalancear el poder.

Lo anterior se logró gracias a la existencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), un partido hegemónico que monopolizaba todos los cargos públicos y que era controlado por el titular del Poder Ejecutivo. Y es que el dominio del PRI sobre todas las instituciones y puestos de gobierno, le otorgaron al presidente un sólido control político en el Congreso, mediante el dominio de las carreras políticas de los legisladores; pues la gran mayoría de los diputados y senadores eran miembros del partido dominante y sabían que si se oponían al presidente, las posibilidades de éxito que tenían en su carrera eran casi nulas. Lo mismo aplicaba para el Poder Judicial. Como el presidente era quien nombraba a los jueces y magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), si no se alineaban, era muy probable que frustraran su carrera política. Todos los cargos políticos eran controlados por aquella persona que ocupaba la silla presidencial. Asimismo, el sistema se caracterizó por el corporativismo. El priísmo adoptó, como uno de sus instrumentos principales, un sistema para sujetar y consolidar su control político sobre las mayorías organizadas y, más aún, sobre las no organizadas. Era un modelo de representación de intereses dominante y la forma de establecer el consenso político; a través de él se estructuraban los canales de intermediación más importantes. La verdad es que el corporativismo era un sistema de control y una fórmula para incorporar a las mayorías al régimen. Este hecho vedó la autonomía política de los actores sociales y cerraba los espacios de interacción

con el gobierno, al conducirse únicamente al interior del Estado, pues aquellos que tenían la osadía de formar su propia organización política o social para modificar el modus operandi, debían enfrentar al poder del Estado. Y aunque existían algunas organizaciones políticas, como algunos partidos políticos satélites, la realidad era que no tenían importancia porque las elecciones eran fraudulentas y se utilizaban todos los medios y recursos ilegales (como compra y coacción de votos, cooptación, etcétera) para ganar los comicios. Así pues, las elecciones se convertían en una mentira que servían nada más para legitimar al gobierno. En pocas palabras, no había espacios públicos como terrenos naturales de acción ciudadana. Pero la supremacía del Ejecutivo no sólo se debía a lo anterior, también era consecuencia del dominio de la institución presidencial sobre las relacionadas con la seguridad pública. Una de estas instituciones era la figura del procurador general de la República, que actúa como representante de la sociedad en procesos criminales. Él tiene el poder para determinar si es necesaria o no la acción judicial. En los tiempos de la hegemonía priísta, el Ejecutivo, por medio del procurador general, detentaba de manera indirecta un gran poder sobre los procesos judiciales. Además, cuando en la Constitución de 1917 se establecieron las garantías individuales como piedra fundacional del Estado, también se resolvió instituir la seguridad pública como un poder del Estado y no como un derecho ciudadano. Esto significaba que las garantías individuales quedaban por debajo de la seguridad del Estado, es decir, importaba más protegerlo y mantener su estabilidad antes que la protección del ciudadano. Como consecuencia, cualquier persona que atentara contra el orden público era considerada enemiga de la seguridad nacional y por tanto carecía de derechos. Las personas que se movilizaban en contra de alguna decisión o práctica del régimen, eran merecedoras de un proceso penal; es decir, de una acción judicial ordenada por el procurador. La subordinación de las instituciones de seguridad pública dejó a los ciudadanos litigantes sin una protección real ante las acciones del gobierno. Pues si alguien se sublevaba o incitaba a las revueltas en contra del gobierno, la respuesta de este último era la represión, el encarcelamiento, la amenaza y la violencia (contra él y su familia) y

hasta el asesinato. Ésas eran las consecuencias de un “mal comportamiento”. Pero lo que selló totalmente al autoritarismo mexicano fue la falta de flujos de información. No había transparencia en cuanto al ejercicio del gasto público y las acciones del gobierno, y todas las decisiones se tomaban sin consultar a la ciudadanía. La rendición de cuentas era inexistente. Además, los medios de comunicación estaban controlados por el Estado: esto se lograba por medio del control del gobierno federal hacia la materia prima de la impresión de diarios mediante el monopolio sobre la importación de papel periódico, del control sobre la concesión de los medios electrónicos con la ley de radio y televisión y de la práctica del soborno o hostigamiento a toda clase de informadores, desde dueños de periódicos hasta reporteros y columnistas.

Por tanto, la sociedad no podía saber absolutamente nada de lo que pasaba al interior del gobierno, todas las negociaciones y decisiones eran una “caja negra” dentro del sistema, la opinión pública era manipulada y tenía que acatar las decisiones del gobierno.

En síntesis, el sistema político mexicano se caracterizó por un fuerte centralismo, una gran concentración de poder en manos del presidente y por la exclusión total de la ciudadanía en los asuntos públicos. Era un sistema político autoritario, que se define porque las estructuras institucionales y extrainstitucionales que lo conforman funcionan como una red monopólica y excluyente de recursos y prácticas, estructuras que obstaculizan y limitan la participación autónoma de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

De esta forma, sin las condiciones de la participación ciudadana, es decir, sin el respeto a las garantías individuales, sin información, sin los canales institucionales y un marco jurídico, y sin la confianza hacia las instituciones, la sociedad optó por participar de manera no convencional. En efecto, el modo en que las personas expresaban su malestar era mediante manifestaciones o movilizaciones y huelgas, aunque muchas veces se llegó a la guerrilla y a las acciones violentas. Sin embargo, dos eran las salidas para el desenlace de estas

manifestaciones: si bien les iba, el gobierno cooptaba a los líderes y negociaba con ellos para terminar con el conflicto (normalmente les ofrecían algún cargo político o una suma de dinero). Pero si no, como comentamos líneas arriba, la respuesta del gobierno era la represión, el encarcelamiento, la violencia y hasta el asesinato. Rara vez se resolvió el conflicto atendiendo a las demandas que la sociedad exigía.

Por esa razón, las personas inconformes y que no se dejaban corromper por el gobierno, optaron tomar el camino de la violencia para derrocar al régimen. Y así fue que en los años sesenta y setenta las guerrillas comenzaron a esparcirse por diferentes zonas del país, sobre todo en aquellos estados donde habían sido golpeados por la pobreza. No obstante, estas acciones fueron reprimidas rápidamente por el Estado y ninguna tuvo éxito. En resumen, la participación ciudadana no existió en el sistema político autoritario. La única manera era mediante las movilizaciones; y cuando no tenían respuesta, se acudía a la violencia. No existían los requisitos mínimos que necesita la participación ciudadana, es decir, no se respetaban los derechos fundamentales del hombre, no había flujos de información, los ciudadanos no confiaban en las instituciones mexicanas por la misma falta de transparencia y por la represión y no había mecanismos institucionales y un marco jurídico que regulara la participación. Afortunadamente esta situación no duró para siempre; a partir de 1968 las cosas comenzaron a cambiar.

Después del movimiento estudiantil de 1968, el gobierno posrevolucionario empezó a perder las cualidades que le habían posibilitado la permanencia del régimen; esto es, legitimidad, estabilidad y control. Después de tantos años de lidiar con diferentes protestas, sin resolver ninguna de forma definitiva, los mecanismos del gobierno para poner orden ya se habían desgastado y ya no guardaban la misma eficacia que antes. En este sentido, después de lo ocurrido el 2 de octubre en Tlatelolco, el Estado ya no tenía la capacidad para mantener bajo control a los grupos disidentes, pues las prácticas autoritarias ya no funcionaban e iban en aumento. Además, en la década de los setenta, el éxito

del modelo económico de sustitución de importaciones, el cual le había otorgado legitimidad al régimen porque había permitido un gran desarrollo social aumentaron los ingresos y los niveles educativos y mejores accesos a los servicios de salud, empezó a evidenciar sus limitaciones, pues México pasaba por problemas de inflación, bajo crecimiento económico, desempleo, devaluaciones, desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos y estancamiento de la productividad; no había la capacidad de brindar los servicios públicos porque los recursos ya no le eran suficientes.

Así, sin una economía saludable y sin un gobierno capaz de conminar a los grupos subversivos, el Estado empezó a sufrir problemas de estabilidad política; experimentaba una crisis de gobernabilidad y de legitimidad. Y es que las autoridades también sufrieron una crisis de gobernabilidad, porque fueron víctimas de su propio éxito. En efecto, el buen funcionamiento de la economía mexicana trajo consigo una sociedad más consciente de sus derechos, y como consecuencia, unos ciudadanos más críticos del gobierno y de las instituciones del Estado. El éxito del modelo económico y el desarrollo social que produjo, permitió una evolución en la cultura política del mexicano. Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden.

Una sociedad con mejores niveles de vida y más desarrollada tendrá una conciencia superior: surgirán nuevos sectores inconformes, para los que las viejas estructuras de dominación política ya no serán válidas y, por tanto, carecerán de legitimidad alguna. La consecuencia fundamental del desarrollo social tiene que ver con la construcción de ciudadanía: la transición del individuo-súbdito al ciudadano crítico y exigente de sus derechos y alternativas. Son realidades sociales que poco a poco van emergiendo y empujando el

cambio, exigiendo un reacomodo: nuevas formas y reglas del juego político más plurales y equitativas. En síntesis, el sistema político autoritario que se consolidó después de la Revolución Mexicana empezó a tener problemas de gobernabilidad a causa de las recurrentes crisis económicas y políticas que turbaban al país, de la poca legitimidad de la que se gozaba y de la deficiencia del modelo económico. Si la familia revolucionaria quería seguir manteniendo el poder, tenía que buscar una manera de incluir a la nueva sociedad crítica y plural que había surgido, debían inventar nuevos mecanismos de control y formas de negociación, tenían que cambiar el modelo económico; en fin, debían de pensar una nueva forma de gobernar a la sociedad.

La primera respuesta que dio el gobierno hacia esta crisis fue la elaboración de una reforma política electoral. En 1977 se modificaron algunos artículos de la Constitución mexicana para permitir la inclusión de nuevos partidos políticos al sistema y abrir los cauces en la participación política institucional. A esta reforma le siguieron la de 1986, 1989-1990, 1993 y 1996, las cuales cimentaron las bases de unas elecciones limpias y equitativas. Sin duda alguna, podemos decir que estas reformas fueron el comienzo de la transformación del régimen y de la apertura del sistema político mexicano. Pero además de esta respuesta, el gobierno trató de resolver la situación mediante un esfuerzo por involucrar a los individuos y a los distintos grupos de la población en los asuntos públicos. Querían incluir en la toma de decisiones a la nueva sociedad civil que emergió del milagro mexicano, pues era una sociedad más plural y más crítica, y que no estaba conforme con la manera en que se realizaban las cosas. Cabe decir que estos esfuerzos se enmarcan en un contexto donde se adopta otro modelo económico conocido como el modelo neoliberal, que busca redefinir el papel y las funciones del Estado a favor de una supuesta revalorización de la sociedad civil. Las estrategias gubernamentales tendientes a liberalizar espacios que permitieran la influencia de la sociedad sobre el Estado o que ésta participara de sus funciones, se pueden fijar en dos periodos: en la década de los ochenta y de los noventa.

Pero vayamos por pasos y empecemos por los años ochenta, cuando el gobierno empieza a crear las condiciones necesarias para que la sociedad ejerza una influencia directa sobre el Estado. Junto con significativos procesos de privatización y desregulación, apenas coloca la primera piedra que permite construir los cimientos de la participación ciudadana. El primer esfuerzo hecho por el gobierno fue el que realizó el presidente Miguel de la Madrid. En 1983 se aprobó la Ley Federal de Planeación, la cual institucionalizó las consultas populares. Además, creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual sirvió de paraguas a 18 foros, de los cuales se supone que resultó el Plan Nacional de Desarrollo, metodología que por cierto hasta la fecha sigue en aplicación. Como parte del proceso, De la Madrid organizó comités y consejos consultivos en la mayor parte de la administración federal, con el fin de fomentar la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo. Pero en un Estado sin una verdadera representación política y sin transparencia pública, la participación sólo podía ser ficticia y simbólica. Además, con la crisis económica que estaba viviendo el gobierno y con la adopción del nuevo modelo neoliberal, no podía darse una participación real en la vida pública, pues muchos grupos de la sociedad estaban en contra de la adopción de este nuevo modelo, y el gobierno quería adoptarlo como diera lugar. Un nuevo viraje en el enfoque gubernamental de la participación ciudadana se dio en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En esa administración se desarrolló e implementó un programa de política social innovador que recibió el nombre de SOLIDARIDAD. El programa, además de que fue el emblema que caracterizó su gestión, era un concepto que unificaba al gobierno y a la sociedad en la implementación de una política social. Sin embargo, únicamente fue un instrumento del presidente para renovar una base social paralela al partido hegemónico que estaba en decadencia. Al mismo tiempo, como parte de las recomendaciones de las organizaciones internacionales, estos gobiernos iniciaron procesos de descentralización, con la intención de hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios públicos.

En este punto haremos un paréntesis. Podríamos pensar que la descentralización no tiene relación alguna con la participación ciudadana; sin embargo, si analizamos las cosas con detenimiento, nos percatamos que este proceso es muy importante para facilitar la injerencia de nuevos actores sociales en la toma de decisiones. En efecto, cuando el gobierno central transfiere competencias a los gobiernos locales, hay más posibilidades de que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos; los municipios se responsabilizan de la prestación de más servicios y se enfrentan a mayores problemas, lo cual los obliga a recurrir a la sociedad civil local para suministrar las demandas y lo aceptan porque se sienten más identificados con los problemas. Así pues, el 3 de febrero de 1983 se reformó el Artículo 115 constitucional, que regula la vida municipal. Esta reforma, entre otras cosas, invistió de personalidad jurídica a los municipios y se les otorgó facultades para manejar su patrimonio conforme a la ley. Asimismo, a los ayuntamientos se les asigna competencia reglamentaria para ordenar lo relativo al Bando de Policía y Buen Gobierno y todas las demás competencias para la prestación de servicios públicos. No obstante, la vaguedad constitucional con la que se encontraban regulados los servicios públicos competencia de los municipios y la incapacidad de algunos ayuntamientos de prestarlos, originó que muchos de estos servicios fueran absorbidos por el gobierno estatal o por el federal.

En resumen, para recuperar la legitimidad perdida, superar la crisis de gobernabilidad y seguir manteniendo la potestad del régimen, las autoridades mexicanas tuvieron que ceder una porción de su poder. Transfirieron parte de sus funciones a los gobiernos locales, pero al mismo tiempo incluyeron a nuevos actores en la toma de decisiones. Sin embargo, la participación ciudadana en esa década no dio muchos frutos, a pesar de que los gobiernos la incluyeron en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en las políticas sociales. Esto se debió a que, en la realidad, estas administraciones todavía querían gozar del total dominio del Estado, por lo que sus esfuerzos únicamente se convirtieron en

pequeños espacios donde la opinión de la ciudadanía era reducida a la nada. No fue sino hasta la década de los noventa cuando se haría un verdadero esfuerzo por construir los cimientos de la participación ciudadana.

La década de los noventa se caracteriza por dos tendencias:

De una parte, se suscitan un conjunto de reformas constitucionales que coloca el énfasis en los instrumentos de la democracia directa y da oportunidad a la participación ciudadana en la administración pública. De otra, se evidencia un claro refuerzo a la transferencia de los servicios sociales por parte del gobierno central, pero dotando a las comunidades de un peso especial en su conducción.

En efecto, diferentes estados de la República empiezan a incluir en sus constituciones locales, mecanismos de democracia directa, además de que se crean reglamentos de participación ciudadana. Siguiendo con esta línea, a nivel federal hay importantes innovaciones legales e institucionales que facilitan el despliegue de algunas experiencias de participación ciudadana en la prestación de servicios. El gobierno de Ernesto Zedillo impulsó algunos experimentos interesantes en el terreno de las políticas públicas, ya que en el campo de la ecología hubo por primera vez una política sistemática de innovación democrática a través de la autogestión de áreas naturales protegidas. Por otra parte, en 1992 se aprobó una nueva Ley Federal de Educación, que determinaba la creación de Consejos Sociales de Participación en las escuelas públicas de educación básica en los niveles estatal, municipal y por escuela, los cuales permitían el involucramiento de los padres de familia. La reforma electoral de 1996, además de posibilitar la realización de elecciones verdaderamente competitivas a nivel federal, permitió una oleada participativa en los comicios, pues el Instituto Federal Electoral (IFE) admitió la gestión autónoma y los consejeros ciudadanos. Asimismo, a nivel local, se hicieron esfuerzos por incluir la participación de los ciudadanos en la administración pública. En ciertos municipios se empezó a desarrollar una política de cercanía con la ciudadanía a través de los “Martes Ciudadanos”, un día en que el gobierno municipal en pleno

ofrecía audiencias públicas; se crearon los Institutos Municipales de Planeación, donde se atraía la participación de organizaciones empresariales, profesionales y de vecinos en la elaboración de políticas públicas. Cabe decir que estas experiencias emergieron bajo la influencia de algunas ciudades gobernadas por el Partido Acción Nacional, PAN. También hubo experimentos de planeación participativa en las delegaciones de la ciudad de México, sobre todo con la elección de delegados vecinales que ayudaban a identificar los problemas que aquejaban a la dependencia. En cuanto al marco jurídico, los estados y los municipios regularon e incluyeron en sus constituciones los mecanismos de democracia directa. En efecto, el proceso de aprobación de figuras de participación ciudadana se reactiva en 1994, con su inclusión en la Constitución de Chihuahua. Al año siguiente, el Distrito Federal aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana. Esto se propagó por todos los estados de la República, y así, para finales de la década, 12 entidades federativas tenían dentro de sus constituciones al menos una de las figuras de participación ciudadana. En la década de los noventa sí se realizó un esfuerzo verdadero por incluir a la sociedad en la toma de decisiones públicas, sobre todo porque el presidente había perdido completamente las facultades metaconstitucionales de las que antes gozaba. Esto se debió a que en primer lugar en esa década el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada para aprobar las reformas necesarias en el Senado, lo cual provocó que el Poder Legislativo fuera verdaderamente un contrapeso al Poder Ejecutivo; y segundo, porque dos partidos, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el PAN, se convirtieron en fuerzas políticas a causa de algunas victorias que tuvieron en muchos municipios y estados de la República. Como balance general, podemos decir que estas dos décadas de cambios en el sistema político y las modificaciones que se hicieron en los estatutos constitucionales, originaron un cambio en la forma de participar de las personas. Las manifestaciones dejaron de ser la manera tradicional para tratar de influir en las decisiones del gobierno, y ahora los ciudadanos le apostaban más a otros modos de participación; por ejemplo, su injerencia en políticas públicas y su participación en las elecciones,

ya que en 1994 se presentó el más alto nivel de participación en la historia mexicana, alcanzando un extraordinario 77.16% en los votos en esa ocasión. Aunque las manifestaciones y la violencia no dejaron de ser una opción en algunos ciudadanos, sobre todo de aquellos que habían sido marginados, ignorados y excluidos en la vida política del país. Pero lo importante es resaltar que muchos otros optaron por otras vías pacíficas para influir en las decisiones gubernamentales. Ahora bien, cabe preguntarnos qué pasó con la participación ciudadana en la primera década del siglo XXI y en qué estado se encuentra actualmente.

Para el año 2000, la idea de participación ciudadana ya se había establecido de una manera más o menos firme en el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. Se hablaba de su necesidad y de su conveniencia para la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública. Por eso, en el gobierno de Vicente Fox se despliega cierta experimentación participativa. A fines de 2003 se aprueba una Ley de Desarrollo Social que permitió a algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ser vigilantes de la aplicación de la política social. Se impulsó también la visibilización y la investigación sobre el sector civil desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social. Asimismo, a principios de 2004 se aprobó la Ley Federal de Apoyo a las actividades realizadas por las OSC, la cual es una herramienta de transparencia y de mayor institucionalización de su participación en las políticas públicas. Pero la cosa no paró ahí, la innovación legal más importante fue la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la consiguiente creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI). Por otra parte, para 2008, 17 estados ya contaban con una ley de participación ciudadana, aunque 15 de ellas no la tenían; es decir, 53% sí la tenían y el 47% no. De estos 17 estados, todos contaban con la figura del plebiscito y del referéndum; 16 con la iniciativa popular; siete con la consulta ciudadana; cinco con la colaboración ciudadana; cuatro con la difusión pública; cinco con la audiencia pública; tres con recorridos del presidente municipal o jefe

delegacional; uno con la asamblea ciudadana; dos con la revocación de mandato, y uno con la rendición de cuentas. Estas normativas permitieron darle continuidad a los experimentos participativos de distinta índole en los espacios locales. Por ejemplo, en el municipio de San Pedro Garza García y otros municipios en la zona metropolitana de Monterrey experimentaron programas similares al presupuesto participativo; programas semejantes se pusieron en práctica en Mexicali, Tijuana y Ciudad Juárez. En todos estos municipios se realizaron combinaciones de programas, como el del presupuesto participativo al lado de consultas públicas y “Martes Ciudadanos”. Asimismo, en diferentes municipios de Jalisco y Veracruz se realizaron asambleas populares y consultas para la toma de decisiones; en otros municipios, la ciudadanía jugó un papel más importante, pues estuvo presente en la elaboración y evaluación de políticas públicas, como es el caso de Ciudad Juárez, donde se implementó una serie de programas de “micro planeación” que se caracterizó por incorporar al ciudadano como actor activo en el proceso de elaboración de Planes para Mejoramiento de los Barrios en ese municipio. Actualmente se cuenta con muchos canales institucionales y con un marco jurídico que regula la injerencia de los actores privados en las políticas gubernamentales. Definitivamente esto se ha logrado gracias al interés de las autoridades por incluir la participación ciudadana en su gestión. Sin embargo, aunque ya está reglamentada, todavía permanece en un estado de aletargamiento. Si bien existe un número de personas que participan activamente en los asuntos públicos, hay una cantidad mucho mayor que no está interesada en esas cuestiones. Por ejemplo, en las consultas públicas realizadas en los municipios de los estados y en el Distrito Federal, el porcentaje de participación ha sido muy bajo; tan sólo en este último, cuando se han realizado consultas ciudadanas, el porcentaje que asiste a la consulta no ha rebasado el 4%. Además, son muy pocas las veces que una entidad ha hecho uso de los mecanismos de democracia directa. Existe muy poca experiencia nacional sobre iniciativas ciudadanas de ley. Estudiadas nada más hay dos, exitosas, aunque ha habido varias otras iniciativas, algunas aún incompletas, otras que no han corrido con la misma suerte. Respecto a los

referéndums y plebiscitos que se han organizado, la mayoría de los casos ha sido por iniciativa de los gobiernos locales y no de los ciudadanos. Probablemente donde la participación corre con más suerte, es en la elaboración y evaluación de los programas sociales y de las políticas públicas; sin embargo, tampoco son muy exitosos porque muchos de ellos son abandonados o suspendidos por la administración siguiente, dejando inconclusa la obra. Por eso deberíamos empezar a considerar la posibilidad de reelegir a las autoridades locales que hagan bien su trabajo y así tener la continuidad en los programas sociales. En fin, la baja participación de los ciudadanos y el poco interés en los asuntos públicos se puede confirmar con los datos que arrojó la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) en 2012, donde el 84% de la población dijo estar poco o nada interesado en la política, o un 62% contestó estar poco interesado en los problemas de sus comunidad; asimismo, el 71% dijo que nunca ha asistido a reuniones que tienen por objeto resolver los problemas del barrio, la colonia o la comunidad. Y parece ser que las manifestaciones ya no son una opción para los ciudadanos, pues la misma encuesta arrojó que el 79% nunca ha participado en manifestaciones ya sea a favor o en contra del gobierno. De lo anterior podríamos preguntarnos a qué se debe este bajo índice de injerencia por parte de los ciudadanos en las cuestiones públicas. Aquí planteamos una posible respuesta con base en el desarrollo de este ensayo. Hemos dicho que hay cuatro condiciones básicas que permiten la existencia de la participación ciudadana, a saber: el derecho a la información, el respeto a los derechos fundamentales del hombre, confianza hacia las instituciones democráticas del país por parte de los ciudadanos y la existencia de canales institucionales y marcos jurídicos que regulen la participación. En México se ha dado un paso muy significativo en cuanto a la última condición, pues las autoridades han hecho un esfuerzo por regular la influencia de la sociedad sobre el Estado; sin embargo, todavía tenemos problemas con el intercambio de información, con la violación de las garantías individuales y con la confianza que tienen los ciudadanos hacia las instituciones políticas. Por ello, es poco el número de personas que participan activamente en

la vida pública. Aunque ya contamos con un instituto que promueve y difunde el ejercicio del derecho de acceso a la información, y los medios de comunicación a nivel federal ya no están sometidos al control del gobierno, todavía no es suficiente para que los ciudadanos puedan estar informados y de este modo influyan en las políticas gubernamentales. Debido a que no hay publicidad de las decisiones tomadas por parte de nuestros representantes políticos, muchos funcionarios públicos terminan su gestión sin rendir cuentas de lo que hicieron durante su administración, de lo que hicieron con nuestros impuestos, de cómo los invirtieron y qué lograron mientras ocupaban su cargo. Esto no solamente ocurre a nivel federal sino también a nivel estatal; de hecho, la rendición de cuentas en muchos estados es casi nula. Como muestra de ello, en un informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se señalaba que se registran muchas irregularidades en los estados en el manejo de los fondos públicos, como pérdida constante de bienes, pagos efectuados con fines distintos a los autorizados, pagos indebidos a personal y a conceptos de obra pública, pago de obras no realizadas, carencia de documentación comprobatoria, etcétera. Si no es verdad, podemos preguntarnos de cuántos ex gobernadores no hemos sabido que están involucrados en escándalos de corrupción, endeudamiento, enriquecimiento (in)explicable o franca colusión con el crimen organizado: Tomás Yarrington, Armando Reynoso, Narciso Agúndez, Juan José Sabines, Marco Antonio Adame, Humberto Moreira, Emilio González Márquez, Arturo Montiel, Andrés Granier Melo y un largo etcétera omitido aquí por falta de espacio. Pero esto se debe también a que en muchas ocasiones, los medios de comunicación no tienen libertad de expresión en los estados. Y esto se liga con la violación a las garantías individuales. Además, en el marco de la guerra contra el narcotráfico, las Fuerzas Armadas han cometido graves violaciones de derechos humanos, como ejecuciones, torturas y violaciones sexuales. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha publicado informes detallados sobre 65 casos perpetrados por el Ejército desde 2007, ha recibido mil 921 denuncias contra las Fuerzas Armadas y 802 contra la Policía Federal. Sin embargo, nada más trascendió que ocho militares fueron condenados por el

sistema de justicia militar, en tanto que se desconoce el número de policías procesados por violaciones a derechos. En materia de detenciones arbitrarias, tortura y otros malos tratos, pese a que el año pasado la CNDH recibió mil 662 denuncias, no se procesó a agentes del Estado por ese delito.

Esto ha provocado que las personas desconfíen de las instituciones políticas, de sus autoridades, y como consecuencia se abstengan de interferir en los asuntos públicos. Tanto la falta de información como la violación a los derechos fundamentales del hombre, han creado un ambiente de incertidumbre en la población mexicana, y se manifiesta en la poca confianza que tienen hacia las instituciones democráticas del país. Lo anterior podemos comprobarlo con la ENCUP 2012, la cual reveló que todas las instituciones políticas, en promedio, salieron calificadas por debajo de 6, en una escala del 0 al 10, donde 0 es No confío nada y 10 es Confío mucho. Podemos afirmar que la falta de confianza que están sufriendo nuestras instituciones se debe a la poca transparencia e integridad de los propios ejecutivos. Los ciudadanos se abstienen de participar en las cuestiones que son del interés de todos. La falta de confianza hacia las instituciones, la violación a las garantías individuales y la ausencia de información, transparencia y rendición de cuentas, han hecho que existan bajos índices de participación ciudadana. Las personas no quieren tomar parte en los asuntos públicos, en primer lugar, porque no cuentan con la información suficiente para evaluar a los gobiernos o para involucrarse en la realización de programas y políticas públicas. En segundo, porque el gobierno sigue sin respetar las garantías individuales de los mexicanos; tan sólo las organizaciones defensoras de derechos humanos, cuando interfieren en asunto públicos, son objeto de persecución y ataques. En Tijuana, por ejemplo, dos defensoras de derechos humanos recibieron amenazas telefónicas y por mensajes de texto entre noviembre de 2009 y mayo de 2010, y eran seguidas constantemente por policías y militares

Por último, la participación ciudadana es baja porque la sociedad mexicana desconfía, por todo lo anterior y por otros factores, de las instituciones políticas,

y ello se debe a que no obtienen la respuesta deseada. Para incentivar la participación ciudadana, debemos revertir este tipo de situaciones. Una manera de hacerlo es evitando la impunidad en México. La impunidad significa, sencillamente, que los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa. En nuestro país, las autoridades públicas no sufren ningún castigo ni procesos penales cuando incurren en un delito. En lugar de castigarlos, se les encubre, justifica, protege, solapa o ampara, y en el peor de los abusos se les premia. Nuestro Estado de Derecho es una verdadera caricatura. Esto hace que los hombres públicos infrinjan la ley, roben, violen los derechos de los ciudadanos, sin preocupación alguna. Sin embargo, no podemos erradicar la impunidad hasta que no haya una verdadera rendición de cuentas. Las autoridades mexicanas deben estar obligadas a rendirlas. El servicio público debe ofrecer al ciudadano un rostro sin máscara, un rostro que no se oculte y muestre el sentido más amplio de su desempeño y de su compromiso con los más altos valores de la patria. En este sentido, para fortalecer la transparencia en México, y que ésta signifique un salto cualitativo en el acceso a la información y en la rendición de cuentas, es necesario establecer el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI, dotarlo de capacidades de sanción, otorgarle autonomía constitucional, ampliar su cobertura en la materia para toda la administración pública federal y a toda persona física o moral que reciba recursos públicos, así como establecer que las sesiones del Consejo sean públicas. Otra propuesta es establecer en cada estado de la República un IFAI, no obstante, debe ser un instituto autónomo, vigilado por las organizaciones locales de la sociedad civil y controlado por la ciudadanía; debe contar con facultades para sancionar a las autoridades que se les encuentre alguna irregularidad. No es cuestión de hacer más burocracia, sino de vigilar más de cerca a quienes incurren en prácticas deshonestas. Con la sanción de los funcionarios públicos, con la transparencia y la rendición de cuentas, podemos empezar a recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del gobierno e incrementar la participación ciudadana. De este modo seríamos un país más democrático, un país donde los ciudadanos tomen parte en las

cuestiones que son del interés general, donde supervisen el ejercicio del gasto público; en fin, donde se vele por el bienestar de la nación. Sólo así la población verdaderamente ejercería el poder que le ha otorgado la Constitución mexicana. Pero para lograrlo, gobierno y sociedad deben darse cuenta de que los verdaderos cambios no están solamente en las leyes, sino también en la conciencia de todos los mexicanos.

1.2.3.- Marco legal de la participación ciudadana

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. En el mismo sentido lo hacen la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, donde todos los ciudadanos deben gozar del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha procurado ayudar a sus países miembros a implementar estructuras que involucren a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. México es miembro de esta organización desde el 18 de mayo de 1994 y las recomendaciones que esta organización ha hecho a nuestro país sobre participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas son de alta prioridad ya que las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones públicas en los últimos años tienen mayor presencia en movimientos sociales, contrariamente a la participación democrática formal: participación electoral.

Promover la participación del ciudadano en los procesos de toma de decisiones es una apertura identificada como diplomacia ciudadana. México incorporó la figura de la participación ciudadana obligatoria en los municipios que conforman cada estado de la República con la reforma al artículo 115 de la Constitución

Federal, en diciembre de 1999, específicamente en el párrafo segundo, que dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”. Todo lo anterior lo especifica bajo diversas bases, a grandes rasgos tenemos:

- 1) Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, y determinado número de regidores y síndicos.
- 2) Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio. Aprobarán en materia municipal los bandos de policía y de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas para organizar sus funciones y servicios asegurando la participación ciudadana.
- 3) El artículo especifica las funciones y servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio y las facultades que adquiere en términos de leyes Federales y Estatales.
- 4) Los Municipios administrarán libremente su hacienda.

A nivel federal no contamos con referente legal que regule la participación ciudadana frente a las legislaturas locales. Los únicos referentes nacionales los encontramos en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Asistencia Social, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

No obstante, bajo la encomienda constitucional del artículo 115, pocas fueron las legislaturas locales que expidieron leyes de participación ciudadana. Hasta el momento el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular son las figuras que tienen más presencia en las legislaciones locales.

El plebiscito es una consulta pública convocada por la administración del poder ejecutivo para que los ciudadanos opinen, aprueben o rechacen la adopción de una propuesta o política pública de carácter administrativo.

En el referéndum nos encontramos ante un procedimiento mediante el cual los ciudadanos emiten un voto para intervenir en la aprobación o derogación de la legislación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha declarado que el referéndum y el plebiscito son derechos políticos electorales del ciudadano por los que puede emitir un sufragio.

La iniciativa popular es la facultad de cualquier ciudadano para presentar ante el órgano legislativo local, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes para que sean estudiadas, analizadas y dictaminadas de conformidad a los procedimientos de cada Estado.

2.- LA RENDICION DE CUENTAS Y LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

2.1 RENDICION DE CUENTAS

Es preciso mencionar que durante largo tiempo han existido varias formas de rendición de cuentas en los gobierno aquí daremos una repasada de las formas y leyes en las que la rendición de cuentas se hace presente en los tres niveles de gobierno en nuestro país, daremos una breve explicación de esta misma en el ámbito federal estatal y municipal.

La función gubernamental requiere una adecuada programación, seguimiento y control de los recursos para una buena rendición de cuentas. Hasta ahora los esquemas presupuestarios y contables en los tres órdenes de gobierno son incompatibles. Ello genera heterogeneidad en la aplicación de los procedimientos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y seguimiento del gasto público.

En particular, los esquemas contables en los tres niveles son diversos. Esto quiere decir que cada gobierno estatal define libremente sus sistemas contables a través de ordenamientos jurídicos, principios contables y normatividad propios. Por ello, no existen criterios homogéneos para el registro de la contabilidad gubernamental que permitan una adecuada comparación y consolidación de los informes nacionales. La situación es aún más grave a nivel municipal donde sólo unos pocos municipios cuentan con sistemas de contabilidad actualizados. En ocasiones, la contabilidad se reduce a simples informes de flujo de ingresos y egresos y hay casos de ausencia absoluta de registros confiables.

El problema había sido detectado en diversos foros y existía un consenso en los actores de esta situación, pero nada se había logrado para armonizar la contabilidad gubernamental. Por ello, la adición a la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso federal para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental tiene una enorme importancia, pues permitirá la

presentación homogénea y comparable de la información financiera, de ingresos y egresos, así como la patrimonial en los tres órdenes de gobierno.¹⁰

La reciente Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31-XII-2008) –cuyo diseño suponía un enorme desafío– crea el marco institucional que permitirá desarrollar gradualmente los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental, la emisión de información financiera y la creación del sistema de contabilidad gubernamental, que debería de haber estado en operación en 2012 y sería aplicable a todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Esta Ley es uno de los pasos más importantes que se han dado en los últimos años para generar las bases técnicas que permitan una auténtica política de rendición de cuentas. Sin embargo, debemos advertir que el desarrollo del sistema, y sobre todo su implementación a nivel federal, estatal y municipal, suponen un reto mayor.

Las reformas constitucionales también crearon nuevos principios y procedimientos para el uso y la fiscalización de los recursos públicos. En cuanto al uso de los recursos económicos del Estado mexicano (en sus 3 órdenes de gobierno), el artículo 134 establecía ya que éstos debían administrarse con eficiencia, eficacia y honradez. La reciente reforma añade a estos principios dos más, a saber: economía y transparencia.¹¹ Pero la reforma va más allá. Establece que los recursos que se asignen presupuestalmente deben responder a la manera en que las entidades cumplan los objetivos a los que estén destinados bajo los cinco principios que rigen su ejercicio. En otras palabras, lo

¹⁰ El artículo 73 constitucional establece: “El Congreso tiene facultad:… XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional”

¹¹ Los dos primeros párrafos del artículo 134 constitucional establecen que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.”

que hace el nuevo artículo 134 es introducir el principio de un presupuesto basado en resultados. La manera en que esto se hará es mediante la evaluación que del uso de los recursos hagan las instancias técnicas que deben establecer la Federación, los estados y el Distrito Federal, respectivamente.

El presupuesto basado en resultados supondría lograr la alineación entre la planeación, el presupuesto y la ejecución del gasto público, hoy completamente desarticuladas. Además, permitiría evaluar de manera más precisa el impacto y las consecuencias del ejercicio de los recursos públicos, lograr que la información sobre el desempeño sirva para la toma de decisiones sobre el diseño de los programas y la mejor asignación de los recursos y, finalmente, contribuiría a una mejor rendición de cuentas. Bien entendida, la armonización de la contabilidad gubernamental debería desde su diseño reforzar estos propósitos y no caminar por una cuerda separada.

Respecto de la fiscalización de los recursos, la reforma a los artículos 79, 116 y 122 constitucionales establece que esta función debe ser ejercida conforme a los principios de anualidad, posterioridad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Junto con la anterior, la reforma al artículo 79 establece claramente dos tipos distintos de fiscalización de los recursos y entes federales. La primera se refiere al ejercicio de los ingresos y egresos, así como el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos. La segunda, y ésta es la novedad, a las auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.¹²

Por otro lado la nueva ley promulgada en junio del 2016 llamada LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN establece que:

¹² El artículo 79 constitucional establece en su parte conducente que: “La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones

y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Capítulo Único Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de:

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación. Para efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.”...¹³

Adicionalmente, la presente Ley establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.

Rendición de cuentas a nivel Estado

¹³Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, pag. 1.

Diversos actores y organizaciones estatales y no-estatales son jugadores activos de los sistemas de rendición de cuentas, desde los poderes constitutivos del Estado y entidades de interés público como sujetos obligados a rendir cuentas, hasta los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y los ciudadanos a título individual, que actúan más como vigilantes de los poderes de gobierno.

Debido a que la Constitución obliga a los estados a ajustar sus ordenamientos jurídicos al marco federal y a no dictar normas que contradigan las leyes federales, las legislaciones de los estados en materia de rendición de cuentas son muy similares entre sí y con respecto a la legislación federal. Cuando se presentan, las diferencias de una entidad a otra obedecen a cuestiones de procedimiento que poco alteran la regularidad característica de las estructuras y sus leyes.

Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial. Ciertamente hay mecanismos adicionales, algunos de ellos informales y no escritos, para que los gobernantes rindan cuentas, pero los apenas enunciados constituyen los más importantes y representativos en México.

Comparecencias e Informes de Gobierno

El llamado de los congresos locales a los funcionarios de los gobiernos estatales para comparecer se da por tres motivos: para aclarar o ahondar en la discusión de algún tema relacionado con su área; para evaluar una legislación que se discute en la asamblea; o bien para informar al pleno sobre los avances de su ámbito de acción.

Hay diferentes formatos para comparecer. De ellos, las comparecencias más relevantes son las solicitadas para ahondar en un tema y que tienen lugar en el seno de alguna comisión. Los legisladores que forman parte de esas comisiones están mejor informados que el resto de sus compañeros para conocer sobre los asuntos especiales de su jurisdicción, por lo que las comparecencias en el seno de esas comisiones son más profundas y productivas.

Por su parte, las constituciones estatales obligan a los ejecutivos a presentar anualmente un informe por escrito, aunque en muchos casos persiste la costumbre de hacerlo también con una ceremonia pública. Los informes de gobierno constituyen el símbolo más republicano del acto de rendir cuentas a los ciudadanos o al poder legislativo. No obstante, los informes de gobierno reprodujeron durante varias décadas una simbología que poco tenía que ver con una democrática relación entre poderes que pusiera de manifiesto los llamados pesos y contrapesos. Debido al predominio del PRI en todos los órdenes y poderes de gobierno en todas las entidades del país, los informes servían más como oportunidad para la publicidad política de los gobernadores que como un acto para someterse al escrutinio público y legislativo.

La creciente competitividad electoral y la pluralidad política en las legislaturas, que se observa desde fines de los años ochenta, cuando se da el primer gobierno estatal de oposición al ganar el PAN la gubernatura de Baja California en 1989, ha propiciado modificaciones en estas prácticas tradicionales. El gobierno dividido, presente hoy en muchas de las legislaturas estatales, deja ver ahora en la presentación del informe y del mensaje un verdadero acto republicano, por el cual se coloca efectivamente una banda de soberanía al Congreso local. Los informes se han convertido en mecanismos de rendición de cuentas del gobernador y su gobierno, así sea una vez al año.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos

Anualmente los ejecutivos estatales envían a sus respectivos congresos sus propuestas de ingreso y gasto para su aprobación. El ejecutivo cuenta con la

prerrogativa exclusiva para integrar la iniciativa, mientras que los diputados la discuten y con la mayoría absoluta del quórum o la totalidad de los miembros del Congreso según la entidad federativa, la aprueban, si bien el Ejecutivo se reserva la facultad de vetar en caso de no compartir el proyecto. A lo largo del proceso de discusión y aprobación, los diputados encuentran en la miscelánea fiscal un mecanismo adicional y periódico para premiar o castigar la labor de gobierno y pedirle cuenta de sus actos. Con frecuencia, los diputados revisan la cuenta pública del año anterior para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos y modifican, reducen o incrementan ciertos rubros y áreas del presupuesto y de los ingresos. De esta manera, aprobar los ingresos y los gastos es en la práctica una opinión muy poderosa para impulsar la rendición de cuentas.

Al igual que en el nivel federal, en algunos estados la aprobación del presupuesto también supone largas jornadas que casi rebasan el plazo constitucional para dictaminar. Para auspiciar una mayor diligencia y obligar a los representantes a aprobar la miscelánea en tiempo, las constituciones conceden a los diputados la facultad de elaborar su gasto, pero éste, como el de los demás poderes, debe ser integrado a la propuesta que el Ejecutivo envía al Congreso, de manera que si los diputados no aprobaran un año el presupuesto, también ellos se verían afectados con la decisión.

Algunas entidades federativas incorporan la posibilidad de efectuar la reconducción del presupuesto ante la eventualidad de que la legislatura no apruebe en tiempo el paquete presupuestal. Este mecanismo, consiste en usar un presupuesto para asegurar recursos suficientes para las labores de gobierno. En algunos casos la ley aplica el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo y que no fue aprobado, aunque la norma varía; en Sonora, por ejemplo, la ley establece que en el caso mencionado se aplicará un presupuesto con la finalidad exclusiva de cubrir los salarios de los servidores públicos y el gasto corriente del Poder Legislativo, de determinados programas gubernamentales permanentes y de los organismos autónomos.

En la aprobación de la miscelánea fiscal aparece la excepcionalidad del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno es el encargado de remitir la iniciativa, y lo hace a la Asamblea Legislativa, que cuenta con la facultad de discutirla, modificarla y aprobarla, pero el paquete no puede sustraerse de los montos de endeudamiento que el Congreso federal apruebe para el Distrito Federal, con base en la propuesta elaborada por el Jefe de Gobierno y enviada al presidente de la República, quien es el encargado de remitirla al Congreso. De esta manera, aunque el proceso se sigue del mismo modo que en las entidades federativas, enfrenta el límite que le apruebe el Legislativo federal.

Revisión de la Cuenta Pública

La elaboración de la cuenta pública es atribución de la Secretaría de Finanzas o de la Tesorería, según la entidad federativa. Esta cuenta pública reúne los expedientes de las diferentes dependencias del gobierno; la cuenta completa es presentada al gobernador y éste la remite al Congreso del estado. La presentación de la cuenta pública a los congresos locales por parte del Ejecutivo estatal constituye el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal. Una vez en el Congreso, se turna a la Contaduría Mayor de Hacienda o de Glosa para su revisión y dictamen y se establece entonces comunicación con las diferentes dependencias para la solicitud de información o para realizar visitas domiciliarias a fin de corroborar la veracidad de la cuenta pública.

Asimismo, las entidades públicas se encuentran obligadas a presentar ante la Contaduría respectiva un informe pormenorizado y periódico de sus acciones y gasto. Dicho informe sirve para la contabilidad y supervisión que realiza la Contaduría la que, dado el caso, puede solicitar mayores informes o practicar visitas con el propósito de inspeccionar con mayor detenimiento el desempeño de cierta dependencia que haya despertado sospechas sobre posibles irregularidades. De no contribuir con la Contaduría, la entidad se hace acreedora a sanciones provenientes del Congreso en contra de los funcionarios responsables. Las contadurías estatales están facultadas para emitir

apercibimientos y amonestaciones o solicitar al Superior Jerárquico que asigne un castigo.

La existencia de normas y facultades legales no garantiza que la fiscalización se ejerza como es contemplada en las leyes. De hecho, la Contaduría Mayor de Hacienda en el ámbito federal, hoy denominada Auditoría Superior de la Federación, ha contado desde 1824 con diversas facultades para fiscalizar al Ejecutivo y llamarlo a cuentas. Se trata de la institución pública de más larga historia del México independiente, pues ha existido ininterrumpidamente desde principios del siglo XIX. Sin embargo, como lo he mostrado en otro estudio, ese control fue ineficaz y limitado durante buena parte del siglo XX. Si ese fenómeno ocurrió en el ámbito federal, es previsible que las contadurías estatales funcionen con mayores deficiencias y limitaciones políticas y técnicas.

Juicio Político y Declaración de Procedencia

El juicio político y la declaración de procedencia constituyen la máxima tribuna a la que puede someterse un funcionario público con fuero cuando incurre en un acto delictivo. El juicio político es el proceso que se sigue para desaforar a un funcionario público por irregularidades o delitos. El proceso, de finalizar con el dictamen en contra del funcionario, consiste en la separación del mismo, inhabilitación para ocupar puestos públicos por determinado tiempo, asignación de sanciones económicas y, finalmente, dependiendo de la gravedad del acto, el funcionario puede ser remitido al Poder Judicial para efectos de sanciones penales. Las constituciones locales enumeran los funcionarios públicos sujetos a estas sanciones: gobernadores, alta burocracia, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, consejeros electorales y diputados. Sin embargo, en algunas entidades no procede el juicio político contra el gobernador, como son los casos de Yucatán y Nuevo León, pero ello no impide la apertura de juicios por la presunta comisión de delitos graves del orden común contra el gobernador. En el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal corresponde al Senado determinar su remoción.

Aunque similares, el juicio político y la declaración de procedencia guardan diferencias respecto de sus propósitos y de los sujetos contra los que pueden iniciarse. El proceso que se lleva a cabo en uno y otro es el mismo, pero el juicio político sólo se sigue contra funcionarios públicos investidos con la figura del fuero. La declaración de procedencia, en cambio, es la figura legal disponible para buscar el castigo de funcionarios que pueden o no disfrutar del fuero constitucional. Es un mecanismo que regula tanto a los funcionarios públicos altos, como a los mandos medios de la Administración Pública o de los poderes Legislativo y Judicial. La otra diferencia entre ambos mecanismos consiste en que la declaración de procedencia está orientada a llevar el proceso hasta el Poder Judicial para los efectos legales que supone una sanción penal y pecuniaria; en cambio, el juicio político, aunque puede tener un desenlace similar e incluso obligatorio si el caso involucra la comisión de un delito, puede por otra parte concluir tan sólo en la separación temporal o definitiva del funcionario público inculcado. La diferencia en los desenlaces reside fundamentalmente en la valoración de la conducta del funcionario, que puede suponer irregularidad sin implicar delito. En algunos estados como Aguascalientes, la declaración de procedencia también se diferencia del juicio político en que es remitida ante la Procuraduría General de Justicia y no ante el Congreso, aunque ese matiz no propicia ritmos ni términos distintos, ya que el Congreso del estado es siempre el encargado de desahogar una demanda de juicio político o de declaración de procedencia.

Relación Mando-Obediencia y Declaración Patrimonial

Los mecanismos apenas descritos se agrupan en lo que puede ser llamado la rendición de cuentas horizontal, por tratarse de instrumentos para la supervisión entre instituciones con igual nivel jerárquico. En contraste, las relaciones jefe-subalterno en las burocracias evocan relaciones mando-obediencia que forman parte de lo que el mismo autor llama la rendición de cuentas vertical, en la cual el ciudadano es el jefe último en la pirámide de responsabilidades.

Los funcionarios públicos rinden cuentas de manera cotidiana a sus jefes, quienes pueden pedir informes y resultados de los trabajos que les son asignados a los subalternos, y sancionarlos en caso de incumplimiento. Tratándose de la Administración Pública estatal, la omisión conduce al despido del funcionario, previa presentación de pruebas y de una acta administrativa como parte del trámite orientado a la destitución, o bien a su recolocación. Pero, además de esta sanción, el superior jerárquico, que no es el jefe inmediato sino el secretario del ramo, tiene la facultad, según la ley orgánica de la Administración Pública estatal y de responsabilidades de los servidores públicos de que se trate, de aplicar castigos de orden pecuniario o administrativo. Aunque existen instrumentos legales bajo los cuales un funcionario puede ampararse en busca de la absolución o revocación de la sanción, la forma en que se desarrollan las relaciones subalterno-jefe inmediato-superior jerárquico dejan ver una estructura de funcionamiento con características de rendición de cuentas.

Como parte de la rendición de cuentas vertical, los funcionarios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los funcionarios electorales y los demás enunciados en las leyes, tienen la obligación de presentar anualmente su “declaración patrimonial”.

Aunque no están comprometidos legalmente a hacerla pública, todos los funcionarios entregan una declaración al iniciar un encargo público; después, cada año mientras se encuentren en el mismo cargo; y por último, al concluir el encargo, sea porque se separan de la función pública o porque cambian de trabajo en el mismo ámbito público. Esta declaración, enviada a la Contraloría del estado, contiene los bienes y las finanzas acumuladas al término de un año por el funcionario. En ella el funcionario no sólo presenta información sobre sus adquisiciones, sino también sobre el valor de éstas, los fondos que mantiene en cuentas bancarias y sus ingresos por el cargo desempeñado y otras retribuciones.

Aunque la declaración se llena sólo con la consigna de honor a la verdad, se trata de un buen comienzo a partir del cual la contraloría respectiva lleva el

control de todos los funcionarios públicos. Además, la propia contraloría está facultada, y obligada en su caso, para investigar la información desplegada por el funcionario para corroborar la veracidad de la misma. En caso de encontrar irregularidades o diferendos, la contraloría inicia procesos que concluyen en apercibimiento, amonestación, separación del cargo o destitución definitiva.

La rendición de cuentas en el ámbito municipal.

Diversos ordenamientos regulan la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, muchos de ellos creados para fiscalizar y regular el uso y destino de los fondos federales transferidos a los municipios. El artículo 115 de la Constitución federal establece los lineamientos generales con que se orienta el ejercicio de dichos recursos, y se complementa con leyes estatales y reglamentaciones municipales.

2.2.- Participación Ciudadana.

La ciudadana es sólo una de las formas de participación en el espacio público. Se distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. Cada una puede describirse como sigue:

- 1) Participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
- 2) Participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.
- 3) Participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema

político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.

- 4) Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

Entre los mecanismos individualizados destacan la consulta pública, el referéndum y el plebiscito, que pueden tener efectos vinculatorios o no. Estos instrumentos pueden emplearse para la conformación de una orientación general de las políticas, la definición de una agenda pública y sus prioridades, o la aprobación del marco legal que les dará fundamento. En México, el plebiscito y el referéndum están contemplados en el marco legal de más de 20 entidades federativas; las consultas públicas existen como una herramienta opcional y sus resultados no son obligatorios para la autoridad. En cuanto a los instrumentos formales que pueden favorecer tanto la participación colectiva y organizada como la individual podemos mencionar las siguientes:

- 1) La iniciativa ciudadana para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- 2) Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- 3) El monitoreo ciudadano, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.
- 4) La contraloría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.
- 5) Los comités y consejos de participación ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas.

El diseño de estos mecanismos puede impulsar la participación de los ciudadanos de manera individual, o bien, colectiva, y dentro de esta última puede impulsarse la intervención de grupos ciudadanos autónomos, o bien, restringir la participación a las organizaciones creadas por iniciativa estatal. Todos estos instrumentos de participación constituyen dispositivos del control social sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo, con el fin de evitar la privatización de las decisiones públicas. Unos son controles ex ante porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles ex post porque dan seguimiento a las acciones y resultados. El control que realiza la sociedad sobre las acciones del Estado puede llevarse a cabo mediante las acciones de evaluación de políticas o de servicios, o mediante la participación en la confección de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios. La realización del control social permite diseñar diferentes mecanismos de participación ciudadana como pueden ser los referendos y plebiscitos de carácter vinculatorio para orientar las decisiones, la gestión directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales, las contralorías ciudadanas para vigilar el uso de los recursos públicos, los consejos de carácter consultivo o resolutivo que participan en la formulación y diseño de las políticas. Sin embargo, para la eficacia de estos controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal. Además, considera que un control efectivo debe tener capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos. Además, la participación puede configurarse como participación administrativa o como participación política. La participación ciudadana que apela a la racionalidad instrumental, que contempla sólo a los beneficiarios o directamente involucrados, sólo es administrativa, despolitizada, no implica redistribución real de poder social, sino legitimación de los poderes establecidos.

En cambio, la participación ciudadana con carácter político busca intervenir en la determinación de los fines, los valores y los intereses sociales apelando a la racionalidad comunicativa mediante la presentación de argumentos racionales. Además, ella tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales

subrepresentados en la formación de las decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía. Los diferentes modelos de democracia enfatizan distintas modalidades e intensidades de participación ciudadana. En la democracia de corte predominantemente liberal, donde lo primordial es proteger las libertades individuales y limitar el poder estatal, se impulsa la participación convencional por la vía electoral. Mediante las elecciones se legitima la libertad de acción de los políticos para que atiendan los problemas públicos, sin requerir necesariamente de la participación de los ciudadanos, pues para representar a los ciudadanos fueron electos. El pueblo no puede hacer nada por sí solo, sino que debe remitir todo a sus ministros, o bien, a sus representantes. La democracia republicana está basada en la civilidad que es el conjunto de actitudes y conductas sociales que muestran virtud cívica y buena ciudadanía, y se manifiesta en un tejido denso de asociaciones que practican una solidaridad que supera las fronteras del propio grupo familiar y de amigos. Mientras más capital social exista, más amplia la civilidad y más intensa la participación de los ciudadanos orientada al bien pública.

Por otra parte y como forma de participación de la ciudadanía mencionamos que los consejos ciudadanos constituyen uno de los instrumentos más utilizados en gran cantidad de países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos, ya sea en gobiernos nacionales, estatales o municipales. En ocasiones se crean consejos de manera no sistemática, pero en otras forman parte de una política pública de participación ciudadana que atraviesa toda la gestión de gobierno. En cualquier caso, el diseño institucional de los consejos ofrece diferentes posibilidades, todas relacionadas con el grado de democratización del régimen y de la sociedad, y con el tipo de ciudadanía que se pretende construir. Así, en algunas sociedades se crean consejos gestores en los cuales los ciudadanos se introducen por completo en los procesos de políticas, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos, hasta el diseño, implementación y evaluación de las acciones públicas. En otras sociedades, los consejos son exclusivamente de carácter

consultivo, y sus sugerencias y opiniones no tienen carácter obligatorio para la autoridad gubernamental, que se reserva la decisión sobre los problemas que serán atendidos, el diseño y la ejecución de los programas, y a veces hasta la evaluación de su actividad.

La incorporación de la participación ciudadana a las legislaturas locales ha sido muy lenta, actualmente tenemos solamente 27 entidades federativas que han incorporado las figuras de referéndum y plebiscito en la República Mexicana. Dos entidades federativas del país no cuentan aún con figuras de participación ciudadana y otros dos sólo cuentan con regulación para la iniciativa popular.

Todas las figuras de la participación ciudadana fueron ampliamente exploradas, estudiadas y promovidas en el auge de la democracia participativa, sin embargo hoy las tenemos con muy baja utilidad, insuficientes y débiles. El desuso de esas figuras han creado un desencanto ciudadano acerca de la democracia participativa.

En sentido metafórico, tenemos una democracia participativa que se está muriendo por inanición, que dejó de alimentarse pues la práctica de sus figuras es la única forma de obtener los nutrientes, vitaminas y energía para sobrevivir y florecer con todos sus beneficios.

El gasto público que se deriva de estas actividades cívicas es muy elevado, la planeación, convocatoria, realización y monitoreo de los resultados obtenidos en plebiscitos y referéndums resulta muy costoso por lo que las autoridades se reservan la realización de estos eventos, provocando también la inanición de las figuras actuales de la participación ciudadana.

Es urgente su fortalecimiento, requiere atención y búsqueda de vías institucionales y organizadas que faciliten e impulsen su utilidad. Los mecanismos deben ser congruentes no sólo con nuestra democracia, sino también con nuestra realidad social, constituyendo referentes prácticos para incorporar la participación ciudadana en los procesos políticos y en las políticas públicas.

Es importante señalar que en la amplia brecha existente entre la regulación y la aplicación de las figuras de participación ciudadana está marcada primeramente por la falta de efecto vinculatorio del resultado obtenido de su aplicación, el bajo interés por impulsar esta participación en los distintos niveles de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y finalmente la carencia de recursos para su aplicación.

Existen consejos ciudadanos en diversos municipios del país, en ellos encontramos organismos conformados por ciudadanos con la finalidad de supervisar el trabajo de las dependencias gubernamentales. Sus integrantes forman parte de la política de participación proponiendo acciones para las autoridades gubernamentales mejoren su desempeño en la esfera administrativa, a pesar de su esfuerzo, no hay obligación de emitir opiniones ni de hacer públicas sus recomendaciones.

Al analizar lo anterior, es bastante obvio que los procedimientos de participación ciudadana existentes no garantizan la participación activa de los ciudadanos ya que el andamiaje jurídico existente no genera ninguna vinculación entre las autoridades y las propuestas ciudadanas obtenidas. Se desvirtúa entonces su esencia y los ciudadanos nuevamente topamos con figuras ineficaces para la demanda y la expresión pública.

Nuestra participación ciudadana entonces, está muriendo por inanición y la intención de transformar una sociedad acechada por la violencia, la incertidumbre y la indiferencia mediante la participación de todos sus miembros, muere con ella.

Hace muchos años que la literatura sobre la participación insiste en que el terreno más eficaz para impulsar la democratización de la vida pública es el espacio local. Se supone que el gobierno local, en nuestro caso municipal, es el más cercano a la gente, al ciudadano de a pie. Por tanto, las instancias que se establezcan para facilitar la interacción entre ciudadanos y gobierno en el plano local deberían de conducir a una participación virtuosa. Sabemos que esta

hipótesis sólo es cierta bajo determinadas circunstancias: que haya gobiernos locales responsables, con capacidades de gobierno efectivas, con un mínimo de profesionalismo y de recursos operativos; que se disponga de ciudadanos activos y una cierta densidad asociativa con capacidades de intervención pública; una voluntad política en los gobernantes para dialogar y convenir con los ciudadanos. Sabemos también que la institucionalidad vigente en los gobiernos municipales en México hace muy difícil que se cumplan esas condiciones, y que la sociedad civil es muy débil en la mayor parte del país. No es extraño entonces que los espacios abiertos por las nuevas leyes en materia de participación política cotidiana no puedan ser aprovechados. Por ello es necesario pensar en grandes reformas legales e institucionales, y no sólo en el marco específico de las leyes de participación ciudadana, si se quiere en verdad impulsar la democratización del país.

A nivel federal hay un gran vacío legislativo tanto en mecanismos de democracia directa como en instancias de participación política cotidiana, una situación que debe explicarse en el contexto de la parálisis política que vive el país dado el enfrentamiento entre los partidos, una de cuyas expresiones es la confrontación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Este vacío no es por carencia de iniciativas legislativas, pues hay por lo menos 99 relacionadas a estos temas que están pendientes de dictamen. Se trata de indecisión política, de miedo a abrir una caja de pandora.

Es de destacarse que la suerte de las leyes de participación ciudadana ha sido muy distinta a las de muchas más conocidas y exitosas leyes de acceso a la información pública y las leyes electorales. En estos dos casos ha habido un consenso en los partidos para definir leyes federales que han sido ejemplares para la mayoría de los estados, y se han aprobado leyes que promueven la homogeneización legal nacional en esos campos. Es verdad que persisten todavía grandes diferencias legales y sobre todo institucionales en materia electoral y de acceso a la información, pero la voluntad política de intervenir en esos campos ha sido compartida por todos los actores.

En cambio, la carencia de una ley de participación ciudadana a nivel federal es un indicador de la falta de voluntad política de los partidos para dar inicio a la tan traída y llevada “Reforma del Estado”. Cabe preguntarse por qué gobiernos del PRI, del PAN y del PRD han promovido en los estados que gobiernan esas leyes, y en cambio no lo hacen de manera decidida en el plano federal. Y debe mencionarse que muchas de las leyes estatales fueron aprobadas en el contexto de gobiernos divididos, por lo que la hipótesis de que estas reformas sólo se aprueban ahí donde los gobernadores se sienten totalmente seguros no aplica.

De las leyes vigentes, el referéndum está contemplado en 27 estados (no aplica en Baja California Sur); el plebiscito en 26 (no existe en el estado de México ni en Querétaro); la iniciativa popular en 19 estados (no se incluye en Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán). Hay matices en cada caso, pues algunos estados admiten referéndums sólo en temas de reformas legales a leyes secundarias, otros separan claramente e incluyen los referidos a cambios constitucionales y aún otros limitan los campos a ser tratados en plebiscitos; la mayoría incluye plebiscitos en decisiones de orden municipal. Pero sólo en 8 estados los resultados de los plebiscitos y de los referéndums son vinculantes si se cumplen ciertos porcentajes de votación. En el caso del plebiscito, por ejemplo, la ley del D. F. y la de Tamaulipas exigen una participación de al menos 33% de la lista nominal para considerar vinculante el resultado. Baja California exige que la mayoría tenga al menos el 25% de la lista nominal, mientras en Coahuila se pide el 20%. En el caso del referéndum las leyes del D. F. y de Tamaulipas no consideran vinculante su resultado bajo ninguna circunstancia, mientras Baja California requiere el 35% si es un refrendo constitucional y 25% si es legislativo. En Coahuila el porcentaje requerido es 20%.

Lo anterior significa que aún no se toman en serio estos mecanismos como expresión de la voluntad ciudadana. De por sí es sabido que la asistencia a las urnas en elecciones importantes ronda el 50% del padrón. Pedir porcentajes

absurdamente altos, de 20% a 35% para considerar vinculante un referéndum o un plebiscito, es una garantía de que será casi imposible lograrlo. Para colmo, en la mayoría de las leyes se establece que estos procedimientos tendrán solamente valor indicativo cuestión no relacionada siempre con el porcentaje de participación en el proceso. Incluso existe una normativa en la mayoría de las leyes que establece claramente que en ningún caso estos procesos tendrán carácter vinculante.

Las leyes de participación ciudadana en los estados de la república han sido contribuciones importantes para la ampliación cultural y legal del proceso de democratización de México. Han conducido a la legalización de mecanismos de democracia directa, si bien en formas no operativas; han abierto espacios de diálogo entre el estado y la sociedad, y buscado nuevas soluciones al problema de los vínculos entre la sociedad y el Estado.

Los alcances democráticos de estas leyes, ya aprobadas en la mayor parte del país a lo largo de los últimos 11 años, se han visto limitados por el carácter instrumental que ha tenido el proceso. No se ha tratado de un compromiso democrático entre los partidos, ni de un proyecto político decididamente participativo, empujado por actores políticos de algún partido o alguna coalición de miembros de ellos. Ha sido una búsqueda a tientas, en la que los políticos locales han estado tratando de obtener ganancias simbólicas y reputacionales frente a sus pares, sin pretender en ningún momento impulsar reformas democráticas de fondo.

Este hecho explica el carácter temeroso de las leyes. Los riesgos, ciertos, de abrir demasiado los canales participativos, han conducido a que la nueva legislación imponga barreras casi infranqueables a la entrada. Los requisitos para activar los mecanismos de democracia directa son virtualmente imposibles de cumplir para los actores de la sociedad civil. Esto ha dejado a los gobernadores con la potestad casi exclusiva de convocar, si así lo decidieran, a plebiscitos y referéndums. Las iniciativas ciudadanas de ley, posibles ya en la mayor parte del país en materias locales, son procesos tan complejos y costosos

que sólo unos cuantos actores civiles y sólo en contadas arenas temáticas pueden emprender tan formidable tarea.

Sería una lamentable pérdida de tiempo el impulsar a nivel federal una legislación en materia de democracia directa que copiara los esquemas vigentes. Se trataría de un acto de simulación democrática, que eso es, ultimadamente, lo que ha sido hasta ahora este proceso.

3.- LA RENDICION DE CUENTAS Y PARTICIPACION CIUDADANA, SUS RETOS A FUTURO

3.1.- Rendición de cuentas

Desde el Constituyente de 1917 la expresión “rendir cuentas” formaba parte del lenguaje en los debates parlamentarios aunque de manera limitada, según consta en los registros de la Cámara de Diputados. Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates.

Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39. Es hacia finales de siglo, con la penetración de la corrupción, la impunidad y el reconocimiento de ambas realidades, que el término y el tema adquieren mayor importancia; para entonces el número de referencias se incrementó en más de 100%, llegando a 84 menciones. Por las mismas fechas, el gobierno comenzó a utilizar la expresión y asignó un papel importante al compromiso de informar y ser supervisado.

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Vicente Fox dio seguimiento al tema; de hecho, buena parte de los compromisos de campaña electoral se centraron en el combate a la impunidad y a la corrupción así como a la transparencia de la acción gubernamental. En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno.

Actualmente, rendición de cuentas es un término escuchado en cualquier discurso político o programa de gobierno. Rendir cuentas se ha convertido en prioridad de los gobernantes, al menos en el discurso. Muchas secretarías de Estado y organismos descentralizados han diseñado programas de transparencia y rendición de cuentas, y el Congreso debate una ley de acceso a la información para facilitar la vigilancia de los gobernantes. Rendir cuentas se ha vuelto una prioridad, pero no siempre se entiende el significado global del

concepto ni los mecanismos adecuados para diseñar un sistema eficaz y eficiente.

Cualquier sistema de rendición de cuentas enfrenta un problema derivado de los altos costos de información que implica su funcionamiento. La vigilancia implica costos de tiempo y dinero: adquirir información, procesarla y corroborarla. Con frecuencia, esos costos de información son muy elevados. Por ejemplo, piénsese en los costos para supervisar el funcionamiento de la burocracia en México. Por un lado, la Secretaría de la Contraloría ejerce un presupuesto anual de cientos de millones de pesos y en su nómina aparecen cientos de empleados y auditores. Invierte millones de horas-hombre en auditorías, visitas domiciliarias, procesos administrativos y penales, difusión pública, entre otros. Todos éstos son los costos de información para vigilar a la burocracia.

La Cámara de Diputados también invierte cantidades extraordinarias de tiempo en comparecencias, investigaciones, auditorías y discusiones para vigilar al Ejecutivo. El presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación es el reflejo más fiel de los costos de información que asume el Congreso para llamar a cuentas al Ejecutivo. Finalmente, el Ejecutivo también invierte recursos humanos y financieros para informar al Congreso y a la opinión pública de sus actos: informes de gobierno, informes periódicos, elaboración de la cuenta pública, entre otros.

Un diseño institucional deficiente de rendición de cuentas puede volver demasiado oneroso controlar el abuso del poder y llamar a cuentas a los gobernantes. Una sociedad puede invertir enormes cantidades de recursos en crear instancias burocráticas que vigilen al Ejecutivo, para descubrir después que necesita otra instancia burocrática para vigilar a ese vigilante. Y la cadena se puede hacer infinita sin producir resultados. Las leyes pueden obligar a los gobernantes a informar de sus actos, pero si resulta difícil comprobar esa información o si las sanciones en caso de incumplimiento son de difícil aplicación, el sistema de rendición de cuentas será ineficaz.

Los países de derecho codificado como México, han seguido con frecuencia la ruta más ineficaz y onerosa para que sus gobiernos rindan cuentas. Se han creado innumerables controles administrativos para limitar la corrupción, pero esos controles internos sólo han dado lugar a altos costos burocráticos y administrativos y, en ocasiones, han generado más corrupción. Los economistas neoclásicos han mostrado cómo la sobrerregulación burocrática sólo crea más espacios para la corrupción, porque al haber más trámites que cumplir, más oficinas que llenar, más reportes que entregar y más obstáculos que evadir, surgen burócratas que lucran con esa tramitología para exentar de esos trámites a otros burócratas que pagan sobornos y dádivas para evadir el control. Cuando la rendición de cuentas es asumida por las élites políticas y burocráticas, su costo se eleva y se concentra en el presupuesto público con resultados magros. Por ello, se debe descentralizar la rendición de cuentas para disminuir su costo y elevar su eficiencia. Los politólogos Mathew McCubbins y Thomas Schwartz¹⁴ han ejemplificado este problema con la analogía de las alarmas de detección de fuego y los carros de bomberos. Para combatir los incendios, una ciudad tiene dos opciones: estacionar un carro de bomberos en cada esquina para que al primer indicio de humo acuda el carro más cercano y apague el siniestro; o bien, colocar una alarma de incendio en cada esquina para que los vecinos la activen en caso necesario. En el primer caso, el costo de apagar fuegos es absorbido por el gobierno y su monto puede ser altísimo. En el segundo caso, el costo es compartido por el gobierno que instala alarmas y por la sociedad que detecta indicios de fuego y activa la alarma en caso de peligro. Es claro que las alarmas constituyen la solución menos onerosa y más eficiente. No obstante, en países como México se ha optado más por colocar carros de bomberos en cada esquina en lugar de involucrar a la sociedad en la labor de vigilar el desempeño de sus gobiernos y activar alarmas cuando haya indicios de corrupción y comportamiento oportunista. Pero para que la sociedad pueda detectar el humo y activar las alarmas, es indispensable que los vecinos puedan observar el humo

¹⁴ Mathew McCubbins y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Sciences*, núm. 28, University of Wisconsin Press, 1984, pp. 165-169.

y activar la alarma. Y ese es el mayor problema de países, como México, en los que sus gobiernos son opacos porque su información es inaccesible, restringida y, con frecuencia, los funcionarios no están obligados a proporcionarla.

Para que la sociedad detecte malos manejos y active la alarma del Congreso y de otros entes de fiscalización, es necesario que los gobiernos sean transparentes, que la información sea de acceso libre y público, para que cualquier ciudadano, organización o partido político pueda detectar irregularidades e iniciar el proceso de rendición de cuentas. Por eso, una ley de acceso a la información como la que se discute en México es un cambio estructural que puede alterar la lógica del sistema de rendición de cuentas. La ruta de solución no se encuentra en más leyes de control y en más oficios que llenar, sino en descentralizar la vigilancia y el sistema de rendición de cuentas esto es, instalar alarmas anticorrupción en todas las esquinas de la sociedad.

3.2.-Participacion ciudadana

Toda vez que los mecanismos existentes principalmente el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular son incapaces de expresar la utilidad con la que fueron creados ni promueven la participación ciudadana, se han pensado y diseñado nuevas formas de participar.

Partiendo de que nuestro país necesita un gobierno más eficiente, que garantice y nos demuestre un uso eficiente de los recursos públicos combatiendo los problemas sociales que nos aquejan actualmente, es muy importante analizar, sistematizar y proponer nuevos procesos de participación ciudadana que permitan ampliar la democracia participativa y lograr un mejor gobierno.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, nutriéndola para revivir los ideales con los que fue creada, nos permitirá recomponer el tejido social y abonar a mejores niveles de comunicación, colaboración y bienestar. Los beneficios para las partes involucradas son invaluable:

- 1) Las instituciones públicas, obtienen legitimación pública en sus actos y decisiones.
- 2) Los ciudadanos, alcanzamos la atención de las autoridades sin perjudicar a terceros y la respuesta a las inquietudes y necesidades de la comunidad.

La práctica correcta de las figuras democráticas logrará la consolidación de los derechos político electorales del ciudadano, con apoyo de una educación ciudadana e información permanente sobre valores y principios de la democracia. Los ciudadanos asumiremos la responsabilidad de participar como protagonistas, defensores, vigilantes y constructores permanentes de la democracia.

Entonces, ¿hacia dónde debemos transitar? Estimamos que el camino correcto es una nueva ruta con formas de participación ciudadana que incluyan:

PRIMERA. El fomento y la regulación de consejos ciudadanos temáticos con obligación ciudadana.

Existen muchos consejos ciudadanos trabajando en los municipios que dividen a sus integrantes en áreas especializadas o comisiones que tienen que ver con parques y jardines, centro histórico, vivienda, educación, ecología, desarrollo urbano, fomento económico, mercados, etcétera.

Los Consejos Ciudadanos pueden funcionar bien porque retroalimentan y fortalecen la toma de decisiones públicas al dividirse en áreas temáticas permite a sus participantes ser portavoz de las demandas sociales de específicas de su comunidad y emitir opiniones sobre aspectos relevantes de los servicios públicos sugiriendo a la autoridad la forma en que podría actuar o proceder.

La obligación ciudadana de los Consejos radica en que sus miembros no deben ser auto gobernables, pues al momento en que un ciudadano se integra a ellos adquiere una responsabilidad de colaboración y apoyo a la administración

transparentando sus acciones y decisiones a la sociedad. Esta responsabilidad, es mejor conocida como accountability frente a los demás ciudadanos.

Los integrantes de los consejos ciudadanos son miembros de la sociedad, propuestos por colonias o sectores y su nombramiento es honorífico y no remunerado. A pesar de que su participación es voluntaria con la finalidad de promover frente a todos los ciudadanos la participación en el estudio y solución de problemas urbanos relacionados con los servicios públicos, adquieren obligaciones ciudadanas.

Ser ciudadanos en una democracia participativa significa interactuar en los diversos temas de la administración pública, sin cerrarnos a concebirlo únicamente como un derecho político–electoral, ya que también hace que el ciudadano contraiga obligaciones cívicas posicionándose en una especie de representación de la comunidad, por lo que se deberá transparentar el trabajo realizado.

SEGUNDA. Que las recomendaciones emitidas por los Consejos Ciudadanos sean públicas.

Partiendo de las obligaciones ciudadanas que adquieren los integrantes de los consejos ciudadanos deberá ser necesario que opinen a favor o en contra y de proponer en su caso, respecto a las recomendaciones que las comisiones de los Consejos Ciudadanos dirijan a la autoridad.

La expresión pública de las recomendaciones y opiniones que los consejeros ciudadanos hagan a la autoridad demostrará el trabajo de un Consejo Ciudadano y abonará en la experiencia cívica al sembrar la inquietud de participar en los asuntos públicos mediante las vías establecidas.

Además, al hacer públicas estas recomendaciones u opiniones se espera que las autoridades también respondan públicamente, aceptando o rechazando las posturas emitidas y explicar sus acciones y decisiones.

La reconfiguración del poder social mediante la transparencia y rendición de cuentas de los mismos ciudadanos al ser parte de la democracia participativa en un Consejo Ciudadano, equilibrará el poder social asegurando la legitimidad del poder público.

TERCERA. El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) como una vía de participación ciudadana que garantice la interacción entre los ciudadanos y el sector público.

El mecanismo de participación ciudadana que se propone está ligado a combatir la falta de capital destinado a los mecanismos de participación ciudadana generando un ahorro de recursos públicos.

Las TIC's bien encauzadas en beneficio de la participación ciudadana, pueden garantizar una verdadera interacción entre ciudadanos y autoridades, logrando así un consenso participativo, equitativo e incluyente.

Con el diseño de una plataforma virtual electoral suficiente, racional y además financiable como mecanismo de consulta ciudadana, más y más personas buscarán participar en las decisiones de gobierno.

La consulta ciudadana en línea es un nuevo fenómeno que necesita estructurarse debidamente, en lo técnico y en lo jurídico para evitar fallas sistemáticas, para dar una mejor prestación de servicios públicos.

Aprovechar las nuevas tecnologías y el poder de las redes sociales en una participación ciudadana democrática no supone un alto costo de recursos, al contrario alentará al funcionario público a dar un mejor uso a los recursos de todos y una mejor prestación de servicios públicos.

El uso de la tecnologías para fortalecer y mejorar el servicio público, la gestión pública y la democracia no debe ponerse a discusión, ya que este mundo electrónico es utilizado cada día más por los ciudadanos y empresas, un claro ejemplo está en las redes sociales.

CONCLUSIONES

Después de indagar en la historia, en el marco legal y deja bien definido los dos puntos que se dieron por bien revisar en este trabajo llamados Rendición de cuentas y Participación Ciudadana, podemos concluir varias cosas entre las cuales están:

A lo largo de la historia de nuestro país se ha dejado bien en claro que el poderío que tenía el partido político que gobernó durante varios años no requería de rendir cuentas y mucho menos de que sus ciudadanos participaran activamente en las cosas gubernamentales ya que este mismo partido tenía controlados todos estos rubros y bien manipulados para su interés.

Después de los cambios en donde este mismo partido fue perdiendo terreno y en los que el país sufrió cambios importantes en torno a la época en la que se iba desarrollando fue que se dio por bien empezar a hablar sobre estos temas, incorporarlos en las leyes y tomar en cuentas a los ciudadanos en algunas toma de decisiones gubernamentales.

En la actualidad en un mundo electrónico y con las nuevas formas de interacción de la sociedad es imposible dejar atrás una participación ciudadana, los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar su opinión y de hacer que sus gobernantes rindan cuentas de sus actos. Aun así la sociedad mexicana ha quedado desilusionada de sus gobiernos que tiene la mentalidad de no participar o exigir cuentas por miedo a no tener respuestas positivas o un cambio significativo con su participación.

Mientras que nosotros como sociedad no empecemos a ser partícipes del gobierno nuestro país seguirá caracterizado por la corrupción y el manejo ilícito de los recursos publico

Las figuras de la participación ciudadana han sido suficientemente estudiadas, el problema de su baja utilidad es que no se ponen en práctica, creando un desencanto ciudadano con la democracia participativa. La brecha entre su

regulación y su aplicación radica en el nulo efecto vinculatorio entre sus resultados y las decisiones gubernamentales. Además se ve desfavorecida por el alto costo de su implementación.

La creación de nuevas figuras de participación es el verdadero cauce jurídico que enaltecerá a la participación ciudadana para que desarrolle todo su potencial. Mediante el fomento y la regulación de consejos ciudadanos temáticos con obligación ciudadana, la publicación de las recomendaciones emitidas por los Consejos Ciudadanos y el uso de las TIC's como una vía de participación ciudadana, garantizará la interacción entre los ciudadanos y el sector público.

Un gobierno abierto con un servicio público eficaz y eficiente en la implementación de sus políticas públicas y verdadera democracia participativa al alcance de todos, logrará crecimiento económico integrado por servidores públicos eficientes y honestos que sepan utilizar todos los recursos a su alcance en beneficio de todos los ciudadanos.

Si a los ciudadanos se les hace participar abiertamente en los temas públicos se sentirán socios de las decisiones tomadas por el gobierno.

Bibliografía

- 1.- Alberto J. Olvera, Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura. 2009
- 2.- Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability"..., op. cit., p. 19
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.- Constitución Política del estado libre y soberano de México.
- 5.- Diccionario de la Lengua Española, Vigésima primera edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1992.
- 6.- Ernesto Isunza Vera, Alberto J. Olvera (coordinadores). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana control social. 2006
- 7.-Guillermo O'Donnell, "Further Thoughts on Horizontal Accountability", en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000,
- 8.- Ian McLean, The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1.
- 9.-Jon Elster, "Accountability in Athenian Politics", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, Democracy, Accountability, p. 21.
- 10.- José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, "Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, op. cit., 1999, p. 225.
- 11.- La rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. Luis Carlos Ugalde.
- 12.- La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos. Sergio López Ayllón, Mauricio Merino.

- 13.- Las Leyes de Participación Ciudadana en México: Proyectos Políticos, Estrategias Legislativas y Retos Estratégicos en la Democratización Futura. Alberto J. Olvera con la colaboración de Johanna Cilano. Diciembre del 2009.
- 14.- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- 15.- Marshall Humprey Thomas. Ciudadania y Clase Social.
- 16.- Mathew McCubbins y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms", en American Journal of Political Sciences, núm. 28, University of Wisconsin Press, 1984, pp.165-169.
- 16.- Merino Mauricio (coordinador). En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. México: el colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994.
- 17.- Oropeza Martínez Humberto. Administración publica municipal: estudio preliminar del municipio libre. México; Trillas, 2001.
- 18.- Olamendi Baca Laura (compiladores). *Léxico de la política*, FCE, México, 2000.
- 19.- Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. Luis Carlos Ugalde.
- 20.- Sistema Político Mexicano: Desarrollo y Reacomodo del Poder. Juan Pablo Navarrete Vela.
- 21.- Schendel, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, IFAI, 2004, P. 11.
- 22.- Villareal Martínez María Teresa. Participación Ciudadana y Políticas Públicas.
- 23.- www.ife.org.mx
- 24.- www.diputados.gob.mx
- 25.- www.sfp.gob.mx