Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Proyecto Desarrollo de Agendas Ciudadanas 2006.
INCIDE SOCIAL

Dr. Alberto J. Olvera
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales
Universidad Veracruzana

Versión 2, enero de 2007.

Introducción.

El debate sobre la participación ciudadana en el ejercicio y el control del gobierno constituye un terreno complejo y políticamente confuso hoy día. Todos los actores políticos y sociales aceptan y reclaman la necesidad de la participación. Esto significa que el concepto mismo es polisémico, ya que cada actor le otorga significaciones diferentes. La matriz última de esta curiosa coincidencia nos remite a la lucha ideológica que libran actualmente los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy la hegemonía política e ideológica en América Latina[1]. En efecto, el proyecto neoliberal habla de la participación ciudadana, necesita de la participación, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la eficientización de la acción del gobierno, es decir, la mejora administrativa y procesual de la política pública, o bien como un instrumento que permite la terciarización de la política social, o sea la ejecución de la misma por entes privados, y, ultimadamente, la desresponzabilización del estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales. El discurso neoliberal de la participación ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas publicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas. Desde el otro proyecto político, que denominaremos democrático-participativo, la participación es vista como una forma nueva de concebir la política misma, como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten sino que se deciden y vigilan las políticas y acciones de los diferentes niveles de gobierno. Esta vertiente de la participación resume numerosos experimentos sociales en varias partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática, ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la propia democracia participativa.

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

[1] Al respecto, ver Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006

Puede afirmarse que en México la discusión sobre la participación está atrasada respecto de los debates latinoamericanos dominantes, que, como se señaló antes, se sitúan en dos polos principales, siendo uno de ellos el neoliberal y el otro el democrático participativo. En México en realidad atestiguamos el predominio de una confusión conceptual y política, de manera que los sujetos sociales y políticos hablan de participación en un sentido meramente figurativo, es decir, como una alusión a muy diferentes procesos en marcha. No encontramos en el horizonte simbólico de los actores de la sociedad civil ni de los actores de la sociedad política una idea clara acerca del papel de la participación en la democratización de la vida pública.

En este ensayo tratamos de ofrecer una mirada a la noción de la participación desde las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), las cuales han desarrollado una vocación histórica por una intervención en el campo de las políticas públicas, como veremos más adelante. Sin embargo, como es sabido, las OSCs constituyen un conjunto heterogéneo de actores sociales, en cuyo campo encontramos desde ONG`s profesionales, con capacidad de investigación y de proposición en materia de política pública, hasta micro organizaciones especializadas en la atención de grupos específicos a través de proyectos asistenciales. Es evidente que no todas las OSCs están en capacidad de proponer formas de participación en la definición de políticas públicas, y también que no ellas pueden desarrollar una vocación en este campo, y por tanto, contribuir a la democratización de la vida pública.

Al referirnos al tema de cómo las OSCs pueden plantearse el tema de la participación como un elemento consustancial de su agenda, estamos necesariamente acotando el concepto mismo de OSC a dos de sus subtipos, que son las organizaciones no gubernamentales de carácter profesional y ciertos movimientos sociales que, en su desarrollo, llegan a establecer mecanismos de interacción con los aparatos de gobierno que implican una negociación sobre contenidos de la política pública o sobre las formas de ejecución de la misma. Nos referimos en este último caso tanto a movimientos sociales populares que a través de distintas formas de resistencia y de lucha pueden incidir en las formas en que se realiza la política pública (definiciones de público-objetivo, volumen del suministro de bienes y servicios básicos, tiempo de aplicación, etc.) y a movimientos sociales de corte cultural, como los movimientos ecologista y feminista, que, en forma de acciones colectivas orientadas a un fin, pueden, en un momento dado, establecer una interacción constructiva con el Estado.

Aclarado este punto, es preciso enmarcar las páginas que siguen en este contexto. Abordaremos aquí la problemática de la participación desde la perspectiva de las OSCs con capacidad de incidencia y negociación con el Estado, organizaciones que, por lo demás, no necesariamente pueden defender la idea de que sus propuestas de política pública representan una necesidad colectiva ya reconocida o señalada por el resto de la sociedad, sino que tienden, más bien, a anticipar o proponer soluciones de problemas que, en realidad, ellas mismas están señalando en un proceso de diagnóstico, toma de conciencia y aprendizaje colectivo.

En las páginas que siguen ofreceremos, en un primer momento, una discusión teórica sobre el concepto de participación; en una segunda sección analizaremos muy brevemente y de manera totalmente descriptiva los campos en que interactúan este tipo de OSCs y los distintos aparatos del estado, intentando hacer un mapeo de prácticas; y en tercer lugar, mencionaremos algunos ejemplos internacionales relevantes para los fines que se propone esta contribución. Finalmente, en una cuarta sección, se proponen medidas de carácter estructural para establecer políticas públicas que favorezcan la participación de las OSCs y, a través de este proceso, el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía que, en última instancia, constituyen el objetivo último de la acción de este tipo de organizaciones.

I.- **Precisiones conceptuales**

Como se ha mencionado en la introducción, *el concepto de participación ciudadana es polisémico y ambivalente*. En su uso contemporáneo ha adquirido una enorme diversidad de significados, por lo que es preciso acotar el sentido del concepto:

a) **Participación en abstracto**: la acción de ciudadanos en lo individual o en lo colectivo para influir las decisiones o las acciones del gobierno. A este nivel de generalidad muchas formas y espacios de acción colectiva pueden ser entendidas como participación ciudadana.

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

c) La **participación política**: el concepto también puede aplicarse a la participación de los ciudadanos en procesos electorales y en partidos políticos. Sin embargo, las elecciones son fenómenos que suceden cada 3 o 6 años y, como es del dominio público, los partidos políticos son instituciones en las cuales la opinión de los ciudadanos tiene relativamente poco peso y, ante todo, poca influencia en términos de decisiones de política pública.

d) Lo anterior nos deja con otros conceptos más acotados de participación: **participación comunitaria** es entendida como aquella que los ciudadanos dessarrollan en los microespacios en donde viven, sea la comunidad campesina, el barrio urbano o una comunidad de afinidades culturales. La noción de **participación social** ha sido usada también en México para referirse a la presencia de

organizaciones sociales de algún tipo en espacios consultivos formales. La noción de **participación ciudadana** normalmente se asocia con la participación individual de los ciudadanos en algún tipo de proceso político, sin que esta intervención se enmarque en un conjunto de derechos o instituciones establecidas.

*El **concepto de participación**, para los fines que nos ocupa, puede ser definido como la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales que puedan o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas publicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana*.

Como puede observarse, el concepto de participación alude a una intervención organizada en alguna de las partes del ciclo de las políticas públicas, en espacios que preferentemente deben tener un carácter dialógico, es decir, que deben permitir la crítica y el debate, y a la vez estar organizados o institucionalizados de forma tal que se pueda arribar algún tipo de decisión vinculante. Esta última característica difícilmente se cumple en la práctica, ya que para ello se requiere la autorización legal de los espacios interfásicos, es decir, la institucionalización jurídica de los espacios de encuentro, y la resolución de los problemas políticos propios de la participación.

Si aceptamos la definición rigurosa de participación estamos operando en un marco normativo que asume que la democracia no se limita a los procesos electorales, sino que se expresa como una concatenación de espacios y mecanismos de intervención cotidiana de los ciudadanos en los asuntos públicos. No obstante, esta forma de ampliación de la democracia no está exenta de contradicciones, paradojas y problemas de implementación.

El principal problema es el de la representación. La democracia electoral es un procedimiento para generar una representación política legítima de los ciudadanos en los órganos de gobierno. *Las elecciones producen agentes autorizados para tomar decisiones políticas. En cambio, la participación de ciudadanos en lo individual o de organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos no puede asumir la representación legitima de la colectividad, sino la de ciertos intereses materiales, programáticos, o ideológicos de los actores participantes*, quienes sólo pueden apelar a una representación simbólica de causas o intereses generales al intervenir en la esfera pública.

Es lógico entonces que los espacios de participación o incluso los reclamos de participación puedan ser interpretados o constituyan de facto una forma de contrapoder a los poderes legítimamente constituidos. Este contrapoder es una forma de expresión de intereses provenientes del campo de lo privado y que se trasladan a lo público en nombre de una visión o de un proyecto. El problema es que *el reconocimiento de esos intereses privados como intereses públicos no tiene una vía estructurada y legitima, sino que opera a través de mecanismos informales situados*

en la esfera pública, y cuya fuerza e intensidad depende del poder que los propios agentes privados tengan. Este poder puede ser económico, político o simbólico.

La inexistencia de mecanismos institucionales que permitan el reconocimiento y ponderen la importancia relativa de las causas de las organizaciones de la sociedad civil genera un ***problema de legitimidad política*** *para esos actores*, que, al intervenir en la esfera pública e interactuar con el gobierno, llevan a cabo una acción política, es decir, desarrollan la política de la sociedad civil. Esta forma de la política tiene reglas diferentes de la política electoral y de la política partidaria y sin embargo coincide con los actores políticos en términos de compartir/coincidir al menos parcialmente en espacios de decisión y agendas programáticas. Al hacerlo, generan necesariamente una especie de competencia política con los partidos, el poder legislativo y el poder ejecutivo.

Esta competencia puede interpretarse desde varias perspectivas. En la teoría del neocorporativismo la intervención de agentes privados organizados en los asuntos públicos se interpreta como la acción de grupos de interés que buscan proteger sus agendas específicas a través de la intervención en la definición de las políticas públicas. El ejemplo más claro lo constituyen las organizaciones empresariales y los sindicatos. Desde la perspectiva de las teorías del tercer sector y de ciertas interpretaciones de la sociedad civil, un indiferenciado tercer sector/sociedad civil definido como un conjunto de grupos y organizaciones que defienden los intereses de terceros sin fines de lucro constituyen el andamiaje de lo social en contraste con los sectores económico o político.

En todo caso, el problema de la representación persiste, pues si bien las organizaciones sindicales y empresariales pueden reclamar la representación legitima de intereses específicos, lo cierto es que sus causas son también abiertamente parciales e interesadas. Desde la perspectiva del tercer sector se supone que los actores sociales no tienen intereses específicos sino generales, pero no es posible saber cuales de ellos representan legítimamente a los promotores de las causas que cada grupo enarbola.

En este marco, resulta explicable que *la mayor parte de las formas llamadas "exitosas" de la participación ciudadana sean aquellas que suponen la participación de ciudadanos en lo individual y que se enmarcan en un tiempo y en un espacio acotado, es decir en un territorio y en un arco temporal de corto plazo*. Tal es el caso del famoso presupuesto participativo de Brasil y de la mayoría de los mecanismos creados a partir de la descentralización de los gobiernos en América Latina, incluida la descentralización de gobiernos municipales en unidades más pequeñas que conservan una capacidad decisoria en ámbitos específicos de las políticas publicas. Sin embargo, es de comprenderse que estas formas de participación se refieran a temas extremadamente específicos (aplicación de una pequeña parte del presupuesto de obras públicas, consulta pública sobre ciertas obras y programas de gobierno, vigilancia de obras especificas, de funcionarios en lo individual o de instituciones microlocales como la policía) y en una escala local o microlocal. Por tanto*,* ***la participación ciudadana se fragmenta en una multiplicidad de temas y***

espacios de tal forma que su misma dispersión genera un fenómeno de fragmentación del espacio público que hace muy difícil que los ciudadanos en lo individual puedan efectivamente intervenir en los asuntos públicos más allá de un tema y espacio acotados.

En el proyecto que nos convoca estamos más interesados en la participación entendida como intervención de las organizaciones de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. Como antes se apuntó, este proceso puede leerse desde una perspectiva neocorporativa o desde una perspectiva del tercer sector o de la sociedad civil. Dado que el interés específico de este proyecto es promover el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, nos concentraremos en lo que sigue en los problemas propios de este tipo de actores en cuanto a su participación en el proceso de ampliación de la democracia.

El problema central es, como ya antes apuntábamos, el de la representación, tanto de causas como al interior del sector. En efecto, ***un primer problema es el de definir que tipo de campos problemáticos y por tanto de demandas y proyectos son reconocidos como de interés publico en un contexto determinado***. Actualmente en México la propia Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil define cuales son los campos de acción que se reconocen jurídicamente como válidos. Este reconocimiento es el resultado de las acciones de diversos movimientos sociales a lo largo de varias décadas. En efecto*, es la acción de los movimientos sociales lo que abre espacios y genera legitimidad a las causas emergentes, como la ecología, los derechos de las mujeres, el respeto a los derechos humanos, etc. Se trata entonces de una disputa en el espacio público por ampliar progresivamente las nociones de justicia y corrección política, que cambian con la propia acción social, ya que ésta modifica la cultura política*. En otras palabras, se trata de la promoción en el espacio público de nuevos proyectos políticos que ganan reconocimiento no solo de la ciudadanía sino de los propios actores políticos y que poco a poco logran institucionalizar nuevos espacios de acción en la ley y en las instituciones.

Pero los movimientos sociales no necesariamente logran garantizar un espacio de representación de sus causas en los espacios formales. De hecho, *la representación en los mismos es en sí misma disputada por diversos factores. Esta disputa se expresa en las luchas por la definición de qué es y quien forma parte de la sociedad civil y de qué intereses y demandas son de interés general y de carácter público y cuales son de carácter privado*.

En resumen*, **el reconocimiento de causas y la apertura de espacios es un proceso político cuyo eje es una lucha por el reconocimiento, esto es, el posicionamiento de causas y de organizaciones. Este reconocimiento debe traducirse en cambios legales e institucionales, los cuales a su vez deben de implicar la apertura de espacios de poder civil en el ciclo de la política pública***. Si bien el proceso es ante todo político, este está atravesado también por el reconocimiento del saber experto. En efecto, las organizaciones de la sociedad civil experimentan un proceso: ellas mismas tienen su orígenes en movimientos sociales

concretos que poco a poco se institucionalizan en organizaciones cada vez más profesionales cuyo eje es algún tipo de *expertise*, es decir de conocimiento técnico o jurídico o una combinación de ambos. El ciclo de los movimientos sociales lleva a que la relación entre estos movimientos y las organizaciones de la sociedad civil que tuvieron su origen en él no sean siempre claras ni lineales. Todo esto quiere decir *que la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil en un campo determinado de las políticas publicas se basa, desde el punto de vista simbólico, en su vínculo con las causas enarboladas por un movimiento social, mientras que en lo político se fundamenta en el conocimiento técnico especializado y, junto con ello, en su eficacia operativa y en los vínculos que conserve con el movimiento social originario.*

Es preciso ahora subrayar que ***la intervención efectiva de las organizaciones de la sociedad civil en el ciclo de la política pública necesita de algún tipo de autorización política, es decir del reconocimiento formal de los poderes constituidos***. En efecto, es el poder legislativo el que puede sancionar leyes que abran los espacios de participación de la sociedad civil y es el poder ejecutivo el que puede establecer los espacios concretos de interlocución y de acuerdo con estos actores*.* ***Este hecho introduce un factor de discrecionalidad política en la asignación de representatividad a los actores de la sociedad civil****.* Ciertamente, el poder ejecutivo conservará una capacidad de convocatoria a organizaciones específicas en tanto que la interpretación y la aplicación de las leyes dependen en gran medida de los cursos de acción decididos por el poder ejecutivo.

Esto significa que *aunque los actores de la sociedad civil logren un reconocimiento simbólico, pueden quedar excluidos de una intervención efectiva en los asuntos públicos si el poder político no abre los espacios necesarios para tal fin*. Por consiguiente, los actores civiles tienen que plantear una lucha constante ante los poderes del estado para poder abrir esos espacios. En el caso mexicano el escaso poder político de las organizaciones de la sociedad civil constituye una de las explicaciones de la escasez de espacios de participación, tan importante como la hegemonía de una cultura estatista en los actores políticos provenientes del antiguo régimen y de una visión liberal casi decimonónica en los actores de derecha. En ambos casos, los actores de la sociedad civil son vistos con desconfianza y se les niega legitimidad política.

A este hecho debemos agregar que *el concepto de participación ha sido apropiado por los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy la hegemonía política e ideológica en la región*. En efecto, el proyecto neoliberal habla también de la participación ciudadana, necesita de la participación, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la eficientización de la acción del gobierno, es decir, la mejora administrativa y procesual de la política pública, o bien como un instrumento que permite la terciarización de la política social, es decir, la ejecución de la misma por entes privados, y, ultimadamente, la desresponzabilización del estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales. Esto quiere decir que *el discurso de la participación está colonizado por una concepción neoliberal que ha ganado terreno en los últimos años gracias a las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso*

contemporáneo del tercer sector, la solidaridad abstracta, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas. Esto no quiere decir que estas prácticas o discursos sean negativos en sí mismos, sino que constituyen el andamiaje intelectual de la política neoliberal en el campo de la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En efecto*, la teoría del tercer sector borra los vínculos entre movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil al colapsarlas a todas en un conjunto indiferenciado de organizaciones que sólo tienen en común su vocación de "servicio a terceros", con lo cual cualquier noción de derechos y de ciudadanía queda eliminada del discurso y, por tanto de la práctica política*. *La subcontratación de las políticas sociales se ha convertido también en un instrumento que favorece la fragmentación de la política pública, la privatización de la misma y la pérdida de visibilidad de las responsabilidades del estado. En conjunto, todos estos discursos y sus respectivas prácticas conducen a una generalización del asistencialismo privado como concepto dominante del bien público.*

Por consiguiente, tanto *la acciones de investigación como la acción política concreta de las OSCs debe centrarse en la búsqueda de aquellas instituciones y prácticas que fortalezcan la acción de las organizaciones de la sociedad civil como promotoras de derechos y por tanto como constructoras de ciudadanía*. Esta elección normativa nos señala el tipo de leyes, instituciones y prácticas que conviene impulsar desde la perspectiva de un proyecto de democratización de la democracia. Esto no implica negarle legitimidad ni mucho menos promover el debilitamiento del asistencialismo privado. Este tiene un espacio propio y legítimo en sociedades tan brutalmente desiguales como las nuestras. De lo que se trata es de evitar que este modelo se convierta en hegemónico, precisamente porque su plena implementación conduce a perder de vista el conflicto social y la lucha política. Por el contrario**, *una política de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil debe tener como objetivo visibilizar los conflictos morales, de intereses y políticos que atraviesan la vida social, canalizarlos constructivamente y promover vías legales e institucionales de resolución de los mismos a través del fortalecimiento de los derechos de ciudadanía*.**

II.- La participación desde el campo de las OSCs.

Un modelo ampliamente conocido de participación es aquel que, fuera de un marco legal establecido o de interfases formales de relación, vincula a la sociedad civil con el gobierno en un formato de crítica y vigilancia desde el exterior de los procesos estatales. Se trata de una acción política en la medida en que los objetivos y los efectos de la acción están vinculados al ejercicio del poder, si bien se trata de una política de la sociedad civil y no de una política partidaria. Como es sabido, a mayor grado de autoritarismo, mayor expansión de este modelo de acción por razones obvias, vale decir, por la inexistencia misma de interfases formales de relación y por la necesidad de desarrollar prácticas de control de los abusos gubernamentales desde la sociedad.

En este terreno la experiencia mexicana es muy vasta y cuenta con una larga trayectoria tanto en el campo de los movimientos sociales como en el de las OSCs formalizadas. En este apartado nos interesa resaltar experiencias recientes, poco estudiadas y que se adaptan al nuevo estadio de la transición democrática.

Tal vez las acciones más visibles en este modelo son las que se refieren al seguimiento de políticas públicas específicas. Es el caso, por ejemplo, del Observatorio Ciudadano de la Educación, entre otros muchos grupos dedicados a la crítica de las prácticas educativas, los que, a través de su presencia en los medios de comunicación, talleres y conferencias, procuran criticar la política pública y proponer medidas alternativas. En el campo de la transparencia y el acceso a la información se ha avanzado mucho en años recientes gracias a la actividades de OSCs como Fundar, A.C., Alianza Cívica, Equipo Pueblo, INCIDE Social, CENCOS, CESEM, etc., cada una de las cuales ha desarrollado la evaluación de uno o varios campos de la política pública o nivel de gobierno. Por ejemplo, el trabajo de Fundar en materia de presupuestos públicos y en el ámbito de la transparencia del poder legislativo federal son importantes en la crítica del ejercicio discrecional de los recursos; en el mismo ámbito se ha movido también Alianza Cívica, mientras que el CESEM ha denunciado la falta de transparencia de acceso a la información en diversos municipios del país. La alianza de varias de estas organizaciones ha permitido la creación del programa llamado CIMTRA, que ha desarrollado un índice de transparencia municipal que se ha aplicado a municipios de Nuevo León, Veracruz, Morelos, Estado de México, Zacatecas y Jalisco. La Alianza Cívica en particular ha apoyado la sistematización de experiencias de vigilancia ciudadana de diversos casos de política pública local, como el sistema de agua de Saltillo y la vigilancia de la distribución de recursos del Fondo 111 en varios municipios de Yucatán.

Cabe mencionar que lo que podríamos llamar la transparencia electoral, sobre todo de frente a las elecciones federales del 2006, convocó la acción concertada de numerosas OSCs en un amplio abanico de experiencias, varias de ellas apoyadas por la propia SEDESOL en el marco de los programas de “blindaje electoral”. En este campo el apoyo de INDESOL a algunas OSCs permitió el desarrollo de experiencias ejemplares, como la de Radio Teocelo, Veracruz o Centeotl de Oaxaca, que se suman a las ya conocidas capacidades profesionales de INCIDE Social, Alianza Cívica, Fundar, el Equipo Pueblo y Cencos.

Un espacio en el que hay creciente activismo civil es el de la seguridad ciudadana. El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal organizó la gigantesca megamarcha de junio del 2004 en la ciudad de México y ha continuado haciendo estudios y denuncias sobre esta materia en años recientes, a pesar de no contar con una verdadera capacidad de interlocución con el gobierno de la ciudad de México. En Ciudad Juárez numerosas ONGs han denunciado y estudiado el fenómeno de la violencia contra las mujeres y en varias ciudades de la república se han formado iniciativas ciudadanas orientadas al estudio y denuncia de los problemas de inseguridad, como es el caso de Guadalajara con el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, entre otros.

En el ámbito del medio ambiente hay también múltiples experiencias, algunas básicamente confrontativas, y otras colaborativas, que nos muestran una amplia gama de modelos de relación entre OCSs, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales en esta delicada materia. La diversidad de experiencias y resultados es tan grande que en este campo es muy difícil extraer lecciones de orden general. Son conocidas ampliamente en nuestro país las miles de denuncias sobre desastres ambientales causados por la falta de regulación estatal y la ambición de empresarios sin escrúpulos, y lamentablemente son pocos los casos de éxito en la protección de la naturaleza.

Han empezado a emerger recientemente iniciativas ciudadanas tendientes a la vigilancia del poder legislativo, como la impulsada por la Red Ciudadana de Chihuahua, experiencia señera en tanto fue la primera iniciativa civil de observación sistemática del poder legislativo local. Recientemente, en el ámbito académico tanto el ITAM como el CIDE han empezado a trabajar en esta materia y Fundar, A.C. ha desarrollado también una metodología y una capacidad de seguimiento interesantes. INCIDE Social ha desarrollado también un interesante programa de visibilización del Congreso.

La lista se puede hacer mucho más larga al incluir temas de derechos de las mujeres, políticas contra la pobreza, políticas de salud, política laboral, política internacional, entre otros campos de las políticas públicas para los cuales hay organizaciones civiles especializadas que ejecutan algún tipo de crítica con el fin de controlar la acción gubernamental en esas materias.

La participación política no partidaria desde los movimientos sociales

Es importante no olvidar en este recuento que la acción de los movimientos sociales es el método de control más socorrido por la sociedad civil mexicana, tanto por tradición histórica como por ausencia de otros espacios relevantes en el contexto de una transición política que aún no logra la inclusión política de numerosos sujetos sociales. El caso reciente de la gigantesca movilización de la APPO en Oaxaca es tal vez una de las demostraciones más palpables de este hecho, dada su radicalidad y permanencia en el tiempo, pero no es de ninguna manera la única. El caso de Oaxaca es relevante porque demuestra que en ausencia de espacios de diálogo y ante la negativa frontal del gobierno estatal a negociar civilizadamente con los actores y proyectos en pugna, la única vía disponible es la movilización social. Que el conflicto social se vea canalizado a la arena política informal es generalmente una demostración de la existencia de un grave autoritarismo político. Dado que en la actual transición mexicana no se ha logrado la democratización simultánea de todos los espacios del poder, y dado que los actores políticos han construido un sistema casi autorreferente de representación, es decir, limitado a sus clientelas y a sus redes, es obvio que los movimientos sociales seguirán siendo un canal importantísimo de la participación política.

La participación como presencia en consejos consultivos.

Desde hace ya algunos años, en especial desde el gobierno del Presidente Zedillo (1994-2000), y con más claridad en el del Presidente Fox, (2000-2006), la participación de personalidades provenientes de los campos civil y académico en algunos consejos consultivos ha constituido otra forma de concebir la participación ciudadana.

Diversas disposiciones legales han creado una multiplicidad de consejos consultivos en casi todas las Secretarías de Estado, tradición inaugurada durante el gobierno de Miguel de la Madrid a raíz de su fe en las virtudes de la planeación del desarrollo. Reformulados varias veces en los gobiernos subsiguientes, en el gobierno del Presidente Fox se buscó convocar a personajes de la sociedad civil para que formaran parte de los mismos y les dieran alguna legitimidad. Los ejemplos más conocidos son el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República (que es relativamente nuevo), los Consejos Consultivo y Social del Instituto Nacional de las Mujeres, el Consejo Consultivo Ciudadano del Consejo Nacional de Población, el Consejo Consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, los Consejos de Cuencas de Agua de la Comisión Nacional del Agua y el llamado "Aval Ciudadano" de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Se tiene también el Consejo Consultivo de la Auditoria Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente. Más recientes son el Consejo de Desarrollo Social creado a raíz de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, el cual tiene funciones de análisis y balance de las políticas públicas de su campo de acción, y el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

A nivel estatal y municipal hay una cantidad innumerable de consejos de todos los tipos, desde Consejos Municipales de la Mujer, como el de Mérida, Yucatán (Poot, 2000), el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana de Querétaro, y así sucesivamente en decenas de ciudades mexicanas. Algunos gobiernos estatales cuentan también con consejos consultivos en sus Secretarías de Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, Educación y Cultura y Seguridad Pública, entre otros. Lamentablemente es imposible saber en este momento cuáles de esos consejos funcionan, en qué forma y con qué resultados, ya que se carece de investigación sobre los mismos.

Organismos autónomos como las Comisiones de Derechos Humanos cuentan también con consejos consultivos ciudadanos al igual que algunos Institutos de Transparencia y Acceso a la Información. Los Institutos Electorales Estatales y el Federal no requieren de esos consejos puesto que se supone que son organismos ciudadanizados.

En resumen, el mundo de los consejos consultivos es verdaderamente enorme, desconocido en su mayor parte desde el punto de vista académico y casi con toda seguridad poco productivo en términos de la democratización de la vida pública

debido al carácter meramente consultivo de las instancias, a su estilo de trabajo privado y al escaso poder de decisión y control que efectivamente ejercitan.

Es importante señalar que varios estados de la república cuentan con Leyes de Participación Ciudadana (Morelos, Baja California, Coahuila, Sinaloa), que fundamentalmente aluden a los mecanismos de democracia directa y a sus reglas de operación. Se trata entonces de regular el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular y no tanto de la creación novedosa de espacios diferentes de participación ciudadana.

III.- Algunos ejemplos internacionales de participación de OSCs

Los ejemplos que proponemos a continuación se diferencian seriamente de las experiencias mexicanas por cuanto se trata de interfaces entre la sociedad civil y el Estado establecidas en las leyes y altamente institucionalizadas. No tenemos nada parecido en México, pero estos casos señalan una dirección deseable en nuestro campo de interés.

Brasil aporta varios ejemplos relevantes, especialmente con el caso de los Consejos Gestores, que por disposición constitucional deben formarse en cada uno de los niveles de gobierno en los ámbitos de la educación, la salud y la atención a niños y adolescentes. En el sistema federal brasileño la responsabilidad y el control de estos servicios fundamentales están depositados, desde el punto de vista de la ejecución directa, en los municipios, si bien los estados y el gobierno federal se reparten capacidades regulatorias y programas específicos que quedan bajo su exclusivo control. Cada una de las instancias de gobierno cuenta con un consejo gestor conformado por ciertos funcionarios con capacidad decisoria, representantes de agrupaciones de usuarios o consumidores de los servicios, colegios profesionales, los sindicatos de trabajadores del ramo y ONGs especializadas en dichas políticas. Si bien la legislación es un tanto ambigua y la experiencia es muy diversa, estos consejos gestores son importantes por cuanto asumen una capacidad de decisión, control y evaluación de estos campos de la política pública[2].

Otro ejemplo interesante lo constituye la dupla constituida por la Contraloría General de la Nación y la Procuraduría General de Colombia, que en aquel país en realidad no se dedica a la persecución del delito, sino a la vigilancia interna del desempeño de los funcionarios públicos. Ambas instituciones cuentan con espacios relevantes de participación ciudadana y se caracterizan por ser las instancias más transparentes de la estructura de gobierno. En particular la Contraloría General de la Nación, así como las de las provincias y municipios, tienen el deber y la misión de ayudar a grupos organizados de ciudadanos a vigilar el ejercicio del gobierno en materia de ejercicio presupuestal, licitaciones y compras. En la Contraloría se desarrolla un programa llamado Auditorias Articuladas que se refiere a la promoción de esfuerzos conjuntos en donde la institución pública pone el *expertise* y las organizaciones de la sociedad civil su capacidad de movilización. Una experiencia

[2] Véase al respecto Tatagiba, 2002; Chaves Teixeira, 2002

parecida, al nivel municipal, desarrollan las Veedurías Ciudadanas, paradigmáticamente en el caso de Bogotá[3]. Esta conjunción de instancias hace de Colombia el país con mejor institucionalización del control fiscal del estado, incluyendo el concepto y la práctica de la participación ciudadana de una manera central.

Una experiencia diferente, en cuanto a un bajo nivel de institucionalización y una alta participación de organizaciones de la sociedad civil de carácter popular, es el caso de las llamadas Mesas de Concertación, surgidas recientemente en Perú. Durante los años 2004 y 2005, al calor de la consolidación de un nuevo ciclo de descentralización del poder en aquel país que creó poderes provinciales y regionales, se organizaron en algunas provincias y municipios de Perú asambleas públicas en las que se discutían sistemáticamente temas de interés público que se traducían en decisiones de política pública. Se trató de un acuerdo político entre partidos, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que permitió un ejercicio de co-decisión y co-responsabilidad en la escala regional de gobierno[4]. A diferencia de los ejemplos anteriores, en este caso la falta de institucionalidad condujo a una enorme desigualdad de experiencias, pero el carácter dialógico y pactista del modelo es relevante para nuestro tema.

Este breve recuento estaría incompleto si no mencionáramos también la experiencia del Informe sobre El Estado de la Nación en Costa Rica, y de una de sus derivaciones recientes, la Auditoria Ciudadana de la Calidad de Democracia en Costa Rica. Se trata de una articulación de esfuerzos entre instancias de gobierno, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de generar diagnósticos a profundidad de la calidad, accesibilidad y generalización de los derechos de ciudadanía, así como del funcionamiento de las instituciones de la democracia. Es el ejercicio de construcción progresiva y dialógica de diagnósticos concertados más interesante que haya en el mundo, cuyas conclusiones se traducen en recomendaciones de política pública orientadas a corregir las deficiencias y omisiones localizadas[5]. Si bien en este caso la participación de OSCs es menos relevante, el ejercicio es notable y ejemplar por cuanto las capacidades analíticas y programáticas de diferentes sectores de la sociedad se ponen en juego en un esfuerzo de concertación que se traduce en la creación de un gran espacio público y en la propuesta de medidas tendientes al fortalecimiento de la ciudadanía.

[3] Véase Contraloría General de la República, 2006; Garcés Lloreda, 2006.
[4] Véase Panfichi y Dammert, 2006.
[5] Véanse los Informes sobre el Estado de la Nación, 1996- , y las Auditorías Ciudadanas sobre la Calidad de la Democracia, 2001-, ambas series consultables en www.estadonacion.or.cr.

IV.- Algunas propuestas tendientes a fortalecer el papel de las OSCs en la construcción de espacios participativos.

Como puede derivarse de las páginas precedentes, no es sencillo imaginar medidas que directamente potencien el papel de las OSCs en el terreno de la participación ciudadana con una orientación al fortalecimiento de la ciudadanía. El problema no radica solamente en la dificultad para localizar los diseños legales e institucionales adecuados, sino en la dependencia que el proceso en su conjunto tiene de la densidad asociativa, la fuerza política y la legitimidad de las propias organizaciones de la sociedad civil. Las medidas de política pública en este campo no pueden ser independientes del grado de desarrollo de las propias OSCs en México, que, como se sabe, es aun incipiente si lo comparamos con los casos de otros países de América Latina. No es el objeto de este texto discutir este problema[6], pero el tema de la participación visto desde el campo de las OSCs necesariamente debe tomarlo en cuenta.

Por tanto, una propuesta inicial gira en torno a la necesidad de impulsar el surgimiento de una mayor cantidad de OSCs, democratizar y lograr la autonomía política de las asociaciones civiles de todo tipo, especialmente los colegios profesionales, los sindicatos, las asociaciones de vecinos y las gremiales, así como establecer políticas transparentes de apoyo a las OSCs existentes que demuestren profesionalismo y propongan causas relevantes para la construcción de ciudadanía.

Algunos pasos se han dado en esta última dirección con la Ley Federal de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil, pero la carencia de legislación similar en los estados y la persistencia de prácticas y normas de asignación de fondos públicos a asociaciones civiles y grupos sociales sobre la base del particularismo y el clientelismo limitan los alcances de dicha ley[7]. La experiencia ha indicado que las OSCs profesionales aun no tienen el poder político para revertir ese orden de cosas. Por ello mismo la transparencia a la asignación de fondos a grupos sociales en todas las dependencias federales y en todos los niveles de gobierno es, obviamente, un primer paso obligado en esta dirección. Otro paso es crear leyes similares o mejores que la ley federal antes mencionada en los estados.

Un programa específico debería estar orientado a darle mayor poder y representatividad a los consejos consultivos (que deberían tornarse en consejos gestores) y convertirlos en verdaderos espacios de debate público y de toma de decisiones colegiadas. Pero esto implica una verdadera reforma del estado, ya que los aparatos de estado están concebidos hasta hoy como instancias del poder centralizado de los presidentes, gobernadores o presidentes municipales y no como instancias de contacto entre ciudadanos y gobierno. Este problema se expresa en los tres poderes y en los tres niveles de gobierno.

---

[6] Al respecto, ver Olvera, 2003.

[7] Ver el excelente trabajo coordinado por Sergio García sobre los fondos federales para proyectos de la sociedad civil (2003).

Por ejemplo, hay una patente falta de autonomía legal y política de las instancias creadas para el control horizontal del ejercicio del poder. En efecto, las Contralorías Generales de los estados y la Secretaría de la Función Pública en el plano federal, son instituciones que no pueden cumplir a cabalidad sus funciones debido a la dependencia de sus titulares respecto a los gobernadores o al presidente en turno. Este mismo problema afecta a la Auditoria Superior de la Federación, controlada por el poder legislativo federal, y a los órganos de fiscalización de los estados, los cuales, de una forma u otra, están también sujetos a los intereses de la clase política y con frecuencia carecen de los recursos necesarios para desarrollar su labor. Una de las reformas principales del Estado debe ser la garantía de la autonomía política efectiva de las contralorías y de los órganos de fiscalización y la creación, dentro de estas instancias, de espacios de participación ciudadana que permitan obligar a esos mismos aparatos a trabajar de acuerdo a sus propias reglas, al mismo tiempo que les otorgan una defensa ciudadana contra los intentos de control y colonización de parte de los gobiernos. El ejemplo internacional más interesante a este respecto lo constituye la dupla constituida por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de Colombia.

Otro ámbito central de una reforma democrática del Estado en su relación con las OSCs tiene que ver con las instancias de manejo de las principales políticas públicas y con los procesos de decisión, seguimiento y evaluación de las obras públicas. Al respecto hay mucha experiencia internacional disponible, a la cual se puede recurrir en el proceso de imaginar nuevas leyes e instituciones. Todas ellas deben apuntar en la dirección del combate al particularismo y al clientelismo, los males principales que vician dicha relación, y por tanto, deben garantizar, en la medida de lo posible, la aplicación universal de reglas, la transparencia de los procesos y la publicidad de los mismos

Por otra parte, pueden reglamentarse mejor la composición y las capacidades de los Consejos de Planeación Municipal o bien, al menos en las ciudades medias y grandes, sustituir este mecanismo por los actuales Institutos de Planeación Municipal ya existentes en unas 15 ciudades mexicanas[8]. Se trata de institutos dotados de una precaria autonomía política cuya función es planear y regular el desarrollo urbano de las ciudades. En casi todos los casos estos institutos cuentan con instancias de participación ciudadana, más o menos representativos, y, si están bien diseñados, otorgan un papel relevante a las asociaciones ciudadanas existentes en la capacidad de decidir sobre los planes de ordenamiento y desarrollo urbanos. La experiencia demuestra que están sujetos a todo tipo de contingencias políticas, pero lo cierto es que constituyen la experiencia más promisoria de control institucional de la arbitrariedad de los presidentes municipales, de potencial control de la corrupción en materia de especulación urbana y de crear espacios públicos deliberativos que no sólo fomenten la transparencia sino también el aprendizaje colectivo. No está por demás mencionar que los institutos, originalmente creados por una tecnocracia de la planificación urbana, fueron pensados como solución al problema de la imposibilidad

[8] Sobre estos institutos, ver Quiñones y Olvera, 2006

de la planeación a largo plazo dado el corto ciclo de los gobiernos municipales. Por tanto, la importancia estratégica de esta iniciativa es notable.

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

Otro espacio decisivo en la creación de una arquitectura democrática que abre espacios a la participación ciudadana se ubica en el campo de las políticas públicas de educación, salud y vivienda. En efecto, tratándose de servicios fundamentales para la población, es necesario pensar que la participación de asociaciones de ciudadanos que, por un lado, representen los intereses de los mismos en el acceso y en el control de la calidad de los servicios y, por otro, proporcionen un conocimiento técnico y una capacidad crítica en el campo específico de que se trate, pueden crear nuevos espacios públicos que en un momento dado no sólo transparenten los procesos sino asuman capacidades de decisión, de control y de evaluación. En este campo una vez más Brasil aporta el ejemplo relevante de los Consejos Gestores, ya antes mencionados.

Todos estas propuestas dependen para su éxito, sin embargo, de que haya un proceso concomitante: la democratización de las propias organizaciones de la sociedad civil. Es difícil luchar por la democratización del estado sin democratizar las asociaciones, grupos y organizaciones de la sociedad civil, que hasta la fecha reproducen, en su mayoría, los vicios del viejo régimen: el particularismo y el centralismo. Sólo de esta manera se podrán enfrentar los dilemas de la representación de los que hemos hablado en la sección teórica, y sólo así podrá adquirirse la fuerza política suficiente para contrarrestar la selectividad política del Estado y su capacidad de exclusión.

Referencias.

Chaves Teixeira, Ana Claudia, 2002: “La actuación de las organizaciones no gubernamentales: entre el Estado y la Sociedad Civil”, en: Dagnino, Evelina: ***Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Brasil***, México, FCE-UNICAMP.

Garcés Lloreda, María Teresa, 2006: “La Veeduría Distrital y la Política Bogotá Transparente: un Modelo de Control Preventivo y de Liderazgo Etico para una Gestión de Integridad en el Distrito Capital”, en: Isunza Vera, Ernesto, y Alberto J. Olvera (eds): ***Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación ciudadana y Control Social***, México, Miguel Angel Porrúa-CIESAS-UV

García, Sergio, et. al., 2003: “Fondos Federales para Apoyar Proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, CEMEFI-INDESOL, México

Olvera, Alberto J., 2003: ***Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México,*** México, FCE-UV

Panfichi, Aldo, y José Luis Dammert, 2006: “Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en Perú. La Mesa de Concertación en la Lucha contra la Pobreza”, en: Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi eds): ***La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina***, México, FCE-CIESAS-UV.

Quiñónez, Efraín, y Alberto J. Olvera, 2006: “Actores políticos y ciudadanos en un espacio de innovación institucional”, ponencia presentada en el VII Encuentro Nacional de Institutos Municipales de Planeación, 25-27 de octubre de 2006, Ensenada, B.J.

Tatagiba, Luciana, 2002: “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil”, en: Dagnino, Evelina: ***Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Brasil***, México, FCE-UNICAMP.

S.A., 2006: ***Control Social en Colombia: una Mirada desde el Control Fiscal***, Bogotá, Contraloría Delegada de Participación Ciudadana-Contraloría General de la República.