

---

# Conference Paper

---

Participación ciudadana y protección de los  
programas sociales en México.

Una propuesta de política pública

Alberto J. Olvera

(Instituto de Investigaciones Histórico - Sociales, Universidad Veracruzana)



Seminario Internacional

**Candados y Derechos:**

Protección de programas sociales y  
construcción de ciudadanía

Participación ciudadana y protección de los  
programas sociales en México.  
Una propuesta de política pública

Alberto J. Olvera

(Instituto de Investigaciones Histórico - Sociales  
Universidad Veracruzana)

Documento de trabajo No. 1

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo fue encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, iniciado en diciembre del 2005 con el fin de desalentar e inhibir la utilización político-clientelar de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México.

El trabajo forma parte de una serie preparada para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007  
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Presidente Masaryk No. 29, piso 8  
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de  
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 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. De una parte, esto significa que el concepto mismo es polisémico, que cada actor le otorga significaciones diferentes. De otra, esta curiosa coincidencia nos indica que el concepto de participación ha sido apropiado por los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy la hegemonía política e ideológica en América Latina<sup>1</sup>. 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 desresponsabilización del estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales. El discurso de la participación puede leerse desde esta concepción neoliberal que ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas. Desde otro proyecto político, 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, 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

---

<sup>1</sup> Al respecto, ver Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006

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.

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 (Isunza, 2006) que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana.

Debe reconocerse que esta es una definición altamente normativa. En la práctica social, la participación ciudadana se expresa como un conjunto inarticulado de experiencias que buscan fortalecer las capacidades de la ciudadanía. Carecemos en México de un estudio sistemático de esas experiencias, por lo que es muy temprano para hacer un balance de ellas. A lo más que podemos aspirar es a hacer, de una parte, un pequeño “estado del arte” de la discusión académica del tema, acompañándolo de una especie de “mapa de ruta” que sitúe los contornos principales de las prácticas de participación en sus distintas modalidades y formas. Ninguno de los dos ejercicios puede abarcar la totalidad de la experiencia ni del conocimiento generado, dada la ausencia de estudios a profundidad. Se trata de una mirada inicial que debe permitirnos localizar algunas “buenas prácticas” y sugerir ideas tendientes a impulsar concientemente las formas de participación con mayor potencial para fortalecer la ciudadanía.

En este capítulo analizaremos específicamente una de las formas en que la participación ciudadana puede expresarse. Nos referimos a la participación dirigida a salvaguardar los derechos políticos de la población beneficiaria de los programas sociales. Este tipo de participación está acotado por motivos legales, institucionales y culturales. La participación en estos programas está definida, en un campo, por la Ley de Desarrollo Social, que contempla la formación de un consejo consultivo en esta materia, dotado de capacidades de análisis y evaluación de la política social. En otro campo, debe considerarse la participación de los propios beneficiarios en el control de la política social. Este modelo de participación, definido en las reglas de operación de los programas de política social, es

extraordinariamente débil, pues se limita a la atención de quejas telefónicas o por escrito, y a la constitución de comités de usuarios que en realidad se abocan a resolver problemas técnicos y no a proteger derechos. Como veremos más adelante, la participación en el campo de la política social está acotada por la ausencia de derechos sociales propiamente dichos.

Este documento tiene cuatro partes. La primera presenta un panorama histórico del uso del concepto de participación en México. La segunda ofrece un breve “estado del arte” de la discusión académica sobre el tema. La tercera es un mapa de prácticas de participación clasificadas según criterios de orden sectorial, temporal y político. La cuarta analiza los problemas específicos de la participación en la protección de programas sociales, y finalmente ofrecemos, a manera de conclusión, una serie de reflexiones y propuestas.

A. Una breve introducción histórica al uso contemporáneo del concepto de participación en México

El concepto de participación ciudadana tiene una historia relativamente reciente en nuestro país. Si bien esta idea aparece mencionada en diversos contextos y con diferentes significados a lo largo de la historia de la planeación en México, lo cierto es que empezó a adquirir carta de naturalización a partir de la introducción y adaptación de las teorías del desarrollo de la comunidad a fines de los años setentas, para luego vivir una especie de nuevo nacimiento en los años noventas al calor del debate internacional, promovido por el Banco Mundial, relativo a la necesidad de que diversos actores de la sociedad civil intervinieran en el proceso de las políticas públicas.

No es motivo de este ensayo la teoría del desarrollo de la comunidad. Baste mencionar que se trataba de un enfoque de intervención de los agentes del desarrollo (estatales o no) en la vida interna de comunidades campesinas con la pretensión de modificar conductas y patrones culturales establecidos con el fin de abrir espacios para la introducción de nuevas técnicas de producción y métodos de gestión, todo ello con la participación y consenso de la comunidad. De esta tradición se derivaron muchas y muy diversas técnicas de generación de diagnósticos microlocales, desde los llamados diagnósticos rápidos hasta formas más elaboradas de intervención de agentes externos en procesos locales. Lógicamente, dada la naturaleza de estas prácticas, la noción de participación se refería en este caso a la acción concertada de la comunidad en los planes

de desarrollo impulsados por los agentes externos. Se trataba, pues, del equivalente a la idea contemporánea de participación de la comunidad o participación local.

Una fuente más cercana de la idea de participación proviene del encuentro de dos tradiciones distintas, cada una de las cuales anticipa ya proyectos políticos aún vigentes en nuestros tiempos. De un lado, el proceso de transición a la democracia en Brasil, a partir de mediados de la década de los ochenta, generó un debate interno muy importante relativo a las formas en que los ciudadanos podrían participar de las decisiones públicas más allá del ejercicio del voto. La naturaleza de la conflictividad social de esta transición, caracterizada por un alto nivel de movilización popular y por la emergencia de nuevos actores de la sociedad civil (entre otros un nuevo sindicalismo y un movimiento urbano popular de gran magnitud), planteó la necesidad de pensar en la institucionalización de la democracia política como un proceso de apertura de instancias de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Dagnino, 2002). Los debates previos al proceso constituyente que condujo a la redacción de una nueva Constitución, introdujeron ya estas ideas centrales. Si bien la Constitución de 1988 no plasmó explícitamente un cuadro de instancias y formas de participación, en cambio reconoció la necesidad de crear espacios de colaboración entre la sociedad y el Estado en los campos de la salud, la atención a niños y adolescentes y la educación (los famosos Consejos Gestores<sup>2</sup>). Por otra parte, en el contexto de la enorme diversidad regional de Brasil se dieron casos en los que sectores radicalizados del movimiento urbano popular reclamaron un papel más activo en las decisiones de política urbana. Así, en Porto Alegre se desarrolló, a partir de 1989, y en ausencia de un marco jurídico elaborado, el famoso presupuesto participativo<sup>3</sup>, experiencia que habría de dar lugar a toda una serie de experimentos análogos tanto en Brasil como en otros países.

Por otra parte, la noción de participación fue también incluida en el discurso innovador de algunas agencias multilaterales de desarrollo, especialmente el Banco Mundial, el cual, insatisfecho con los pobres resultados de los proyectos de desarrollo pactados con los gobiernos de diversas partes del mundo, empezó a preocuparse por la creación de métodos que abrieron la puerta a algún tipo de control ciudadano sobre el ejercicio de la política pública (Rivera, 1998a). Ya desde fines de los años ochenta, el Banco Mundial desarrolló experimentos tendientes a crear grupos independientes del gobierno para asesorar o monitorear los grandes proyectos financiados por el propio Banco. Después

---

<sup>2</sup> Ver Almeida, 2006

<sup>3</sup> Ver Santos, 2004; Avritzer, 2002 y 2006

de la caída del Muro de Berlín en 1989, el Banco Mundial abrió sus horizontes conceptuales y, reconociendo la insuficiencia de la planificación tradicional, incorporó de una manera cada vez más decidida al factor social en el proceso de las políticas públicas (Olvera, 2006).

Los conceptos de sociedad civil y de participación ciudadana se adoptaron durante esta fase inicial en la cual se trataba de localizar a los sujetos sociales que podrían tener la capacidad de acompañar constructivamente el desarrollo de los proyectos. La sociedad civil era aquí concebida como grupos de ciudadanos dotados de capacidades técnicas, autonomía del gobierno y algún grado de representatividad de sectores de la sociedad, de tal forma que pudiesen ejercer un contrapeso a gobiernos faltos de supervisión y carentes de presión social significativa. La participación, en consecuencia, era la acción de esos grupos tendiente a la colaboración y al control “amistoso” de la acción gubernamental. Esta colaboración se hacía desde la posición del “partner”, es decir, de “socio” de la acción, de tal manera que esta forma de participación era pensada como complementaria al proceso de las políticas públicas y por tanto como una acción no conflictiva.

Simultáneamente se desarrollaban en los países centrales nuevas escuelas de pensamiento en relación a la reforma y modernización de la administración pública. El desarrollo de la llamada “New Public Management” implicó modificar el punto de vista de las políticas públicas y partir de una concepción de los ciudadanos como “clientes” a quienes el sector público debía satisfacer con su oferta de servicios. Desde esta perspectiva, los clientes podían agruparse en comités de consumidores con potencial de supervisar la calidad de los servicios. Por otra parte, en algunos países de América Latina se desarrolló un proyecto tecnocrático de Reforma del Estado en base a procesos de descentralización del poder y una reingeniería del propio aparato gubernamental. Este debate fue particularmente fuerte en Brasil, de donde provino el concepto de Reforma del Estado como proceso de reforma administrativa dirigido a romper los núcleos del poder centralizado en el gobierno federal, abriendo espacios de decisión hasta ese momento inéditos a los gobiernos estatales y municipales y a nuevas formas de colaboración entre los actores de la sociedad y las diferentes instancias de gobierno (Bresser Pereira, 1999). Ya Brasil había avanzado mucho en ese camino desde el punto de vista legal al establecerse en la Constitución de 1988 que el 20% del gasto público general debía ser manejado por los municipios y otro tanto por los estados. Sin embargo, llevó varios años construir la práctica de este modelo federal y repensar tanto sus prerequisites administrativos como sus consecuencias políticas.



Procesos similares de cambio constitucional tuvieron lugar en muchos otros países de América Latina a consecuencia de los procesos de transición a la democracia. Particularmente interesante es el caso de Colombia, cuya Constitución de 1991 creó instancias novedosas de control de las acciones del gobierno y dio lugar a procesos de innovación institucional que permitieron la creación de una Contraloría General de la República, encargada del control fiscal, y de una Procuraduría General, instancia encargada de la vigilancia del desempeño de los servidores públicos, ambas con el concepto de participación ciudadana como constitutivo de sus propias funciones; y de las llamadas Veedurías, que constituyen instancias mixtas civiles-estatales de contraloría sobre el gobierno municipal (Garcés Lloreda, 2006). En años recientes, la explosión en el número de veedurías estrictamente ciudadanas ha empezado a ser casi inmanejable y a contaminarse por motivos políticos, pero lo cierto es que la idea del control del gobierno a partir de la participación ciudadana se ha implantado fuertemente en ese país.

Otras formas innovadoras de participación se establecieron en varios países, entre ellos Uruguay, país que incluyó el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular como instituciones de la democracia directa con base constitucional. Si bien varios otros países han incluido estas formas de democracia directa en sus constituciones (Perú, Ecuador, Brasil, Venezuela, que incluso tiene la revocación de mandato), lo cierto es que sólo en Uruguay se ha hecho uso real de estos instrumentos en temas críticos para la nación (Hevia, 2006a). En los demás países se ha observado claramente que el empleo de estos mecanismos es sumamente complejo y políticamente riesgoso.

Es en este contexto que empieza a usarse la noción de participación en México. En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari la creación del Programa Nacional de Solidaridad implicó la apertura de diversos espacios, tales como los comités de obra y diversos comités de administración, cuya existencia se interpretó como una forma de participación social, significándose con este concepto una especie de acción colectiva de control. Como se sabe, estos comités fueron más efectivos como mecanismos de cooptación política que como instancias reales de colaboración crítica. En esa misma época, la intensa movilización política que tuvo lugar al calor de diversas luchas postelectorales y propiamente electorales fue interpretada como una nueva forma de participación política de los ciudadanos. Es interesante notar que en ese caso la noción de participación política trascendía también el mero acto de asistir a votar y se refería más bien a la acción de protesta por la falta de democracia por cuanto el gobierno no reconocía los resultados electorales reales.

Un concepto más cercano al que hoy se tiene de la participación ciudadana se desarrolló a partir de diversos experimentos de planeación participativa, los cuales tuvieron lugar en varios ámbitos de las políticas públicas. De una parte, la Secretaría del Medio Ambiente (SEMARNAP), creó diversos consejos para el manejo de áreas protegidas y experimentó también con diversas formas colectivas de gestión de los recursos naturales. La Secretaría de Agricultura (SAGARPA) desarrolló experimentos diversos tanto para el control del otorgamiento de los subsidios directos a los productores (PROCAMPO), como para el manejo de los distritos de desarrollo rural y distritos de riego, así como para el manejo de ciertas cuencas hidrológicas. En el nuevo gobierno del Distrito Federal, electo por primera vez por los ciudadanos de 1997, también se desarrollaron experimentos de planeación participativa para crear programas parciales de desarrollo urbano (Ziccardi, 2001), y también diversos experimentos innovadores en materia de política social (Alvarez y Sánchez Mejorada, 2003). De esta forma, se fue generando una noción de participación como colaboración intersectorial en el ámbito de la planificación y la gestión de ámbitos micro de la política pública.

Sin embargo, muy pocas de esas experiencias tuvieron permanencia o un éxito palpable. Más bien empezaron a tomarse como experimentos que compartían una cierta falta de institucionalidad, una carencia de apoyo político y una ausencia de actores sociales lo suficientemente fuertes como para imponer sus condiciones al sector público. En el caso de la ciudad de México, ya desde 1994 se habían desarrollado diversos experimentos tendientes a fomentar la participación ciudadana, aún en ausencia del reconocimiento de los derechos políticos de los habitantes de la gran ciudad (San Juan, 2001). Se trataba en parte de una especie de compensación parcial a esa ausencia. El experimento más conocido e institucionalizado es, sin embargo, posterior, y se basa en la llamada Ley de Participación Ciudadana de 1998, que condujo a la elección de los llamados Comités Vecinales, proceso que estuvo marcado por la profunda indiferencia de la ciudadanía y por la notable carencia de poderes reales de gestión y de representación que la ley reconoció a estos funcionarios electos a nivel local (ibid).

No deja de ser paradójico que, mientras la participación ciudadana se refería en el México de la segunda mitad de los noventa a diversas instancias y metodologías de intervención de ciudadanos en algunos campos de las políticas públicas, de otra parte la noción de sociedad civil se separaba de esta matriz y se significaba de tal modo que sólo las organizaciones no gubernamentales parecían formar parte de aquella. En efecto, en esa

época la figura simbólica de la sociedad civil fue apropiada por un conjunto de ONGs que concentraban su campo de acción en las áreas de derechos humanos, ecología, derechos de las mujeres y de las minorías, la educación y la salud, defensa de los derechos de los niños y de los jóvenes, de tal forma que otros modelos de asociacionismo civil eran desconocidos o caracterizados como otra cosa (Olvera, 1999). En una fase de la transición inacabada a la democracia, estos actores enfatizaban su autonomía de los partidos en el gobierno y su concentración en grandes causas transformadoras. Así, los conceptos de sociedad civil y participación parecieron separarse uno del otro dada sus respectivas connotaciones.

La única excepción fue la intervención de las ONGs en el diseño de políticas públicas referentes a los campos de acción antes mencionados. En este punto las propias ONGs se concebían a sí mismas como protagonistas de un proceso participativo que, bajo estas condiciones, no incluía a los ciudadanos no organizados. Se trataba de una participación especializada en campos temáticos y cuyos formatos específicos no estaban ni pensados ni predefinidos. Las instancias ya existentes (véase supra) no eran entendidas como formas de participación.

La alternancia cambió este esquema de pensamiento y abrió una época de amplio reconocimiento discursivo de las bondades de la sociedad civil y de la participación ciudadana. Siguiendo el ejemplo del primer gobierno de izquierda en la ciudad de México (1997-2000), el nuevo gobierno federal panista creó múltiples consejos consultivos en las diversas áreas de la política pública e incluso abrió una oficina especializada en la atención a la sociedad civil que hipotéticamente debía canalizar las demandas y propuestas de los diversos actores civiles y propiciar algún tipo de interlocución con el gobierno (Olvera, 2003). Esta interlocución era entendida ya como una forma de participación y por tanto como un procedimiento democratizador de la vida pública.

Sin embargo, el poco poder político real de las ONGs formales, el carácter subordinado de las escasas organizaciones populares existentes y el peso de una cultura política clientelar e inmedatista condujeron a que los distintos experimentos participativos fueran muy pobres en resultados y, casi por regla general, de breve existencia y escasa visibilidad. Los proyectos más atrevidos, como el intento de un presupuesto participativo en la Delegación Tlalpan del Distrito Federal, fue abandonado en el proceso de cambio de delegados en el año 2003. El desarrollo de un programa de contralores ciudadanos impulsado por la propia Contraloría del Gobierno de la Ciudad de México constituye una

extraña mezcla de iniciativa controlada desde arriba y proceso de aprendizaje ciudadano que todavía no encuentra una verdadera consolidación civil. En el resto del país, la inmensa mayoría de los consejos consultivos son controlados por las autoridades y no por los actores civiles y lo mismo puede decirse de otros espacios formales de participación previstos en la ley, como es el caso de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal, los cuales casi por regla general son formados a discreción por los presidentes municipales entrantes y controlados políticamente por los mismos. En el gobierno federal, si bien casi todas las Secretarías formaron consejos consultivos en los cuales participan figuras públicas reconocidas, el problema es que sus actividades no son públicas, no hay manera de evaluar su trabajo y sus poderes de intervención son limitados.

Esta experiencia demuestra que a pesar de que el concepto de participación ciudadana tiene una aceptación amplísima entre los actores políticos y los propios actores sociales, su práctica es sumamente precaria y alude a muy diversos formatos y procesos, los cuales en general son pocos conocidos y estudiados hasta la fecha.

#### Hacia un estado del arte de la investigación académica

La producción académica en materia de participación sigue muy de cerca las pautas conceptuales arriba expuestas y expresa las diferencias regionales propias de la historia latinoamericana. Mientras que en Brasil el análisis y la investigación de la participación son sumamente abundantes, en México son notablemente precarias. Casos intermedios pueden localizarse en Chile, país en el que la transición a la democracia permitió el desarrollo de diversos experimentos participativos dentro de un modelo predominantemente neoliberal; Colombia, país en el que, como apuntábamos antes, la combinación de un proceso constituyente, la debilidad del gobierno central y la fortaleza de la sociedad civil dio lugar tanto a innovaciones legales e institucionales relevantes como a experimentos políticamente significativos; en tanto que los países andinos (Bolivia, Perú y Ecuador), han tenido una historia poco relevante en esta materia, pero muy destacada en términos de movilización social y conflictos políticos por el poder. Particularmente importante es, en este contexto, el caso de Bolivia, que tiene la legislación más participativa, en el contexto de un Estado sumamente débil que se confronta con una sociedad notablemente fuerte, todo lo cual da como resultado que las instancias de participación se politicen y conduzcan la mayor parte de las veces a conflictos sin solución aparente. Por su parte, Argentina carece de una legislación relevante en materia de participación pero cuenta con una experiencia interesante de presupuesto participativo en Rosario y en Córdoba, así como recientemente

en partes de Buenos Aires, además de una instancia jurídica llamada audiencia pública que en el caso de la provincia de Buenos Aires ha abierto un espacio público interesante que no necesariamente ha conducido a nuevas formas de participación. Uruguay presenta experiencias interesantes de participación en materia de política urbana en Montevideo y en el ámbito de la salud, así como la experiencia más relevante en términos de democracia directa. Venezuela cuenta desde la Constitución de 1999 con un discurso abiertamente participativo y con múltiples instancias de participación cuyo efecto real aún no ha sido analizado (Hevia, op. cit.).

Es lógico que la diversidad en materia de experiencia conduzca a una muy diferente acumulación de producción académica. El presupuesto participativo brasileño ha sido objeto de innumerables análisis en casi todos los idiomas, siendo sin duda el modelo de participación más estudiado del mundo. Los consejos gestores de salud, educación y atención a niños y adolescentes también han sido muy estudiados, crecientemente desde una perspectiva crítica<sup>4</sup>. Pero también está la contraparte de estos modelos de participación, notable durante los años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), un proyecto basado en un discurso de la participación solidaria afín a la teoría del tercer sector y a los discursos del voluntariado y la responsabilidad social empresarial, es decir, a un modelo neoliberal de participación (Tatagiba, 2002). En tanto, de los otros países tenemos estudios más localizados y específicos, ya que disponen de un caudal de experiencia menor y, hay que decirlo, de una sofisticación académica inferior a la brasileña.

En México sufrimos el doble problema de la falta de experiencias significativas por el desinterés de una clase política en cuyo horizonte normativo la participación es poco relevante, y de una academia que no consideró como objeto de estudio importante el fenómeno de la participación hasta muy recientemente. Mucha de la producción relativa a la participación está orientada principalmente por el estudio de la sociedad civil o de los procesos políticos formales y, a veces, por un enfoque de administración pública.

Sin que la enunciación que se presenta a continuación sea exhaustiva, es importante decir que es apenas en la década de los noventa que puede hablarse realmente de un interés académico en la participación. Antes de esa época la atención se había concentrado en los movimientos sociales populares, en los procesos electorales y en las elites políticas o

---

<sup>4</sup> Al respecto vale la pena leer las ponencias del III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, celebrado en Campinas, Brasil, en septiembre de 2006.

económicas. Esto no quiere decir que no hubiese algunos experimentos reales de participación tal como es hoy entendida, sino que en ese momento no se le conceptualizaba como tal y, en un ambiente de alta conflictividad política y social como fue la década de los ochenta, los procesos de colaboración entre sociedad y Estado eran vistos con relativa sospecha. Fueron las distintas evaluaciones al Programa Nacional de Solidaridad a principios de los noventa las que empezaron a abrir el campo de análisis a la idea de participación. No obstante, dado el control monopólico que el Estado ejerció sobre este programa, las formas de participación ahí creadas fueron vistas como artilugios manipulativos y no como experimentos de gestión. El abandono del programa a partir del gobierno de Ernesto Zedillo y su fragmentación en diversos programas sectoriales condujo a la creación de múltiples instancias de experimentación que no siempre fueron estudiadas ni leídas a través del lente de la participación. En esta época, la absoluta centralidad de los procesos políticos electorales en la vida pública condujo a que el interés académico se concentrara en su estudio y a que se dejara de analizar la práctica social de los actores civiles.

Por ello no es extraño que la mayor parte de la bibliografía mexicana dedicada al tema de la participación se haya producido en años muy recientes. De hecho, los libros más relevantes de fines de los noventa aluden o tratan más bien a la sociedad civil y/o a las organizaciones no gubernamentales, sin atender lo que hoy llamaríamos las interfaces entre la sociedad y el Estado. Es el caso de un libro editado por mí mismo (Olvera, 1999) que analiza justamente a la existencia de la sociedad civil en México y a las diversas formas de constitución de los actores civiles en la fase de transición a la democracia. Las preocupaciones teóricas de esa época conducían a subrayar el proceso de autonomización de los actores sociales respecto al Estado y, por tanto, no atendían sus encuentros y formas de colaboración. Hasta cierto punto, esto era lógico en una época de agudo conflicto social y político y de persistencia del autoritarismo. En la misma matriz se ubica el libro de Rafael Reygadas (1998), que constituye la narrativa más extensa de la formación de las organizaciones civiles del modelo ONG. No obstante, para la época se habían desarrollado ya múltiples estudios de caso de experiencias concretas de resistencia social que en algunos casos conllevaban propuestas alternativas de ejercicio de la política pública. Es el caso de los múltiples análisis de El Barzón (Torres y Rodríguez, 1994), de movimientos de mujeres (Tarrés, 1992) y, por supuesto, del movimiento zapatista que convulsionó al país. También se cuenta con informes de los movimientos de derechos humanos y de grupos ecologistas, la mayoría de los cuales comparten una visión de denuncia o de narración de una

experiencia de resistencia, más que un análisis de posibles confluencias entre sociedad y gobierno, las cuales, ciertamente eran más bien excepcionales.

La alternancia en el gobierno federal abrió espacios para nuevas formas de entender los problemas de la sociedad y el papel que los actores civiles podrían tener en el proceso. Una de las perspectivas exploradas fue la de los estudios sobre la pobreza y la política social. Caso ejemplar es el texto de Juan Manuel Ramírez Saiz (2000) en un libro editado por Valencia, Gendreau y Tepichin (2000) que analiza sistemáticamente la idea de participación ciudadana contenida, a nivel programático, en los programas PRONASOL y PROGRESA. En ese mismo libro, Manuel Canto ofrece una visión básicamente normativa de la participación de la sociedad civil en la política social. En otros textos de época y posteriores el tema de la pobreza se ha asociado a consideraciones diversas sobre qué pueden hacer las ONGs de desarrollo en la definición de la política social o qué posibilidades tienen los beneficiarios de la política social para controlar la misma. Una excepción es el libro de Pliego Carrasco (2000), que se interesa por la participación comunitaria, entendida como movilización desde abajo, y sus efectos culturales.

Otra aproximación a los temas que nos convocan sigue siendo el de la sociedad civil. Múltiples textos se han producido en años recientes que aluden a una comprensión de la participación desde la óptica de la sociedad civil. Un ejemplo, una vez más de mi propia autoría (Olvera, 2003), señala precisamente la diversidad de las experiencias de contacto entre sociedad y gobierno y trata de trascender el límite conceptual que piensa a la sociedad civil como el conjunto de ONGs y que las analiza en aislamiento de sus interacciones con el Estado. Por el contrario, en este libro se habla precisamente de la intervención de una sociedad civil diversa y compleja, heterogénea y plural, en el proceso de democratización, entendiéndolo como un conjunto de encuentros de la gran diversidad de los actores sociales con la multiplicidad de actores políticos y de instancias de gobierno. En ese amplio marco, Sánchez Mejorada y Álvarez Enríquez (2003), ofrecen un estudio sistemático de la experiencia de participación ciudadana en la ciudad de México en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, constatando el poco éxito obtenido en materia de innovación, institucionalización y permanencia de prácticas alternativas. En esta misma matriz se ubican algunas obras más recientes, como las de Esquivel y Covarrubias (2005) que, refiriéndose a la problemática global de la sociedad civil, analizan también casos concretos de organizaciones indígenas comunitarias en la participación ciudadana (Sandoval, 2005) y los problemas de la gestión pública democrática a partir de la sociedad

civil. En la misma dirección se ubica el libro coordinado por Ortega et al (2004), en el cual una vasta sección se dedica al tema del papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia, y en la que, sin aludir necesariamente al concepto de participación, se habla sin embargo de las formas y las prácticas civiles que construyen ciudadanía, ante todo ciudadanía política. En efecto, un elemento frecuente en esos estudios ha sido el análisis del papel de las organizaciones civiles en la promoción de la democracia (véase Ramírez Saiz, 2005; Sosa, 2004).

En esa misma dirección destaca por su calidad analítica el trabajo de Sergio Zermeño (2006), en una versión más elaborada de una serie de ensayos del mismo autor sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal y que abarca ya no sólo el primer gobierno de izquierda en la capital sino también la mayor parte del segundo. Por supuesto, la experiencia de los gobiernos de izquierda en la ciudad de México ha merecido una atención especial por tratarse de la capital del país y porque constituir la mayor densidad asociativa y de movimientos sociales de la nación. Un balance desde diversos ángulos sobre este proceso ofrece el texto de Alvarez, San Juan y Sánchez Mejorada (2006), llamado *Democracia y Exclusión: caminos encontrados en la ciudad de México*, donde se procura analizar de forma integral una experiencia rica y compleja. Un análisis menos abarcante, pero sugerente, se encuentra en Bolos, 2003.

Una lectura alternativa se refiere a la construcción de ciudadanía. En efecto, los mismos procesos ya mencionados pueden ser también analizados con la categoría de ciudadanía, discusión que enfatiza derechos, su ejercicio y los problemas de acceso a la justicia. Estos estudios son más bien escasos en México, aunque abundantes en otros países de América Latina (Dagnino, 2005). La escasez de enfoques de ciudadanía tiene que ver con el hecho de que en México la adquisición de ciudadanía política es muy reciente y la consideración y estudios de los derechos sociales se ha concentrado en los estudios de pobreza y de política social. Es precisamente en estos últimos donde encontramos algunas referencias a la ciudadanía social, aunque los estudios que más énfasis hacen en esta perspectiva, son, curiosamente, aquellos que se concentran en el estudio de la cultura política (Durand Ponte, 2004; Canto (ed.), 2005). Es decir, la condición de la ciudadanía vista desde la subjetividad y desde la individualidad ha predominado en este campo de visión, por lo cual poco aporta al conocimiento de nuestro objeto de estudio.



Otra aproximación es aquella que explícitamente se concentra en la participación ciudadana como tal y que constituye un punto de partida distinto de los anteriores. En ese sentido cabe mencionar que un momento paradigmático del aprendizaje en este campo se produjo en el Primer Foro Internacional de Participación Social, celebrado en Cancún del 11 al 13 de septiembre del 2002 y que fue producto del esfuerzo conjunto de la Cámara de Diputados, el Gobierno Federal, el IFE, la Asociación Mexicana de Municipios, la Federación Nacional de Municipios, el INDESOL y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Semejante esfuerzo concentrado en un mismo tema no se había producido anteriormente. Sin embargo, la lectura de la memoria de ese Foro, al cual asistieron cientos de responsables de las oficinas de participación ciudadana municipal de numerosos municipios de México, demuestra que el significado de la participación social era muy diverso, por lo que casi cada actor político habló de lo que quiso en el marco de este evento. Los intelectuales invitados (incluido un servidor) hablaron también desde perspectivas de análisis encontradas, sea la teoría del Tercer Sector, versiones anticuadas del desarrollo de la comunidad, la educación ciudadana y la democracia política como único espacio de la participación. Este Foro fue un espacio paradigmático de la confusión conceptual de una clase política con pocas horas de vuelo en la democracia y con una escasa formación intelectual. La ausencia de una tradición de debate quedó de manifiesto en dicho evento, condición compartida por todos los partidos y por todos los niveles de gobierno.

En cambio, en 2004 aparece un libro que constituye un extraordinario ejercicio de clarificación conceptual y de análisis de experiencias relevantes en algunas partes del país. Se trata del libro compilado por Alicia Ziccardi (2004): *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*, el cual lamentablemente no circuló como debería debido a que fue financiado por el INDESOL, institución que prohibía la venta directa del libro. Curiosa paradoja la del apoyo a la edición de una obra importante que no puede ofrecerse realmente al público. En este texto se ofrece un marco conceptual mucho más elaborado, especialmente en las contribuciones de Joan Font, Nuria Cunill, Pedro Salazar y Alvaro Portillo, así como análisis de experiencias concretas en múltiples campos tanto en México como en algunos países de América Latina. Lo importante aquí es que el libro condensa un aprendizaje en el cual la participación ciudadana es leída como un mecanismo de construcción de la democracia y de ampliación de la ciudadanía que se produce de una forma descentrada y en múltiples formas y espacios. También se muestra que las experiencias concretas son muy diversas y que los aprendizajes colectivos derivados de esas experiencias casi nunca han podido mantenerse en el tiempo o reproducirse de manera

exitosa. En el espacio local, que es el objeto de interés de este libro, se confrontan problemas de muy diversa índole, ante todo la restricción temporal que presenta el corto periodo de los gobiernos municipales (tres años), la compleja trama de los intereses de los actores económicos y políticos, la mala legislación y la débil institucionalización de los gobiernos locales así como la continua rotación en los cargos de responsabilidad tanto política como administrativa.

Otra lectura más reciente aún se ofrece desde el concepto de rendición de cuentas o accountability. Diversas formas de la acción política de los ciudadanos y de los actores civiles pueden ser interpretadas como formas de promover la rendición de cuentas. De hecho, Peruzzotti y Smulovitz (2002) introdujeron el concepto de accountability social para referirse precisamente a las formas en que los ciudadanos y sus organizaciones tratan de ejercer algún tipo de control sobre los actores políticos y sobre el gobierno. Este concepto justamente diferencia las prácticas ciudadanas de las formas horizontales de control que son internas al Estado y que funcionan sobre la base de la división de poderes y la división de funciones. También diferencian el control postfactum que ejercen los electores y se concentran en los mecanismos de tipo cotidiano que pueden ser usados para el mismo fin, tales como el escándalo mediático, las campañas civiles, la vigilancia profesional sobre algunos de los poderes, etc. En esta misma dirección, pero desde una perspectiva a la vez institucional y participativa, destacan los textos de Ackerman (2004 y 2005), que ofrecen además un análisis comparado de experiencias y casos de diversos países, ampliando así el horizonte del debate.

Continuando en esta tradición y profundizándola, el reciente libro de Olvera e Isunza (2006) establece un vínculo entre los derechos humanos, la rendición de cuentas y la sociedad civil y trata de sentar una base conceptual en la cual la participación ciudadana constituye una práctica social que se articula con la rendición de cuentas en los procesos de construcción de formas de poder ciudadano, es decir, de espacios y prácticas de democratización desde el ámbito de la sociedad civil. Particularmente importante es en este libro el ensayo de Ernesto Isunza que proporciona un marco conceptual ambicioso en donde estos distintos niveles se combinan.

Se han producido también recientemente diversos textos que, con menos ambición intelectual, pero con perspicacia política, tratan de sistematizar experiencias ciudadanas en materia de participación desde diversos espacios y objetos de acción., Un caso es el que se

refiere al estudio de las "Prácticas de transparencia y participación ciudadana en política pública y control social: Sonora 2001-2003", que describe distintas experiencias municipales encuadradas dentro del programa "Municipios Amigos por la Transparencia" en dicha entidad. La lucha por la transparencia ha dado lugar a distintas formas de acción civil no sólo en Sonora, sino en otros estados. En efecto, las luchas por creación de leyes de acceso a la información pública y de institutos de acceso a la transparencia tanto en el plano federal como en los estados han constituido experiencias significativas de innovación democrática que pueden ser leídas desde el ángulo de la participación ciudadana, ya que en algunos casos han logrado institucionalizarse a través de los ya mencionados institutos de acceso a la información.

Experiencias relacionadas son también las que tienen que ver con la vigilancia de los presupuestos públicos y con la transparencia de los programas sociales, procesos relacionados con los esfuerzos por "blindar" los programas sociales en épocas electorales. Estos proyectos conjuntos de organizaciones civiles profesionales, algunos movimientos sociales locales y algunas instancias del gobierno, como el INDESOL y la Secretaría de Desarrollo Social, han sido narrados en diversos informes de la Alianza Cívica y de Fundar (Morales, Meneses y Alonso, 2006).

Finalmente, cabe mencionar que un campo de participación que ha merecido análisis específico es el de la política ambiental y el desarrollo sustentable. Aquí los campos problemáticos se refieren al papel de las ONGs en su capacidad de mediadoras conceptuales y políticas y al papel de organizaciones campesinas y sus asesores en el desarrollo sustentable. Destacan en este campo Blauert y Zadek, 1999 y, en una perspectiva distinta y más madura Blauert, Rosas, Anta y Graff, 2006, así como García Bátiz, 2006.

### Un mapa de prácticas de participación

En el gobierno del presidente Fox, los espacios de participación ciudadana no se han incrementado sustancialmente respecto a las estructuras desarrolladas en los gobiernos anteriores. Hay que señalar que la falta de investigación empírica de los múltiples espacios formales de participación impide hacer un balance adecuado del funcionamiento de los mismos. En una primera aproximación, es posible distinguir al menos seis tipos principales:

a) La participación en consejos consultivos.

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 actual gobierno se buscó convocar a personajes de la sociedad civil conocidos 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 Auditoría 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 y el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Estos dos últimos Consejos tienen funciones de análisis y balance de las políticas públicas de su campo de acción, así como de proposición de medidas de corrección.

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.

Los 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.

#### b) Participación en instancias de contacto directo entre ciudadanos y gobierno

Algunos estados y municipios han creado experiencias de contacto directo entre gobierno y ciudadanía. La mayor parte de ellas se refieren a espacios informales como los martes o miércoles ciudadanos iniciados por algunos gobiernos municipales panistas, en los que funcionarios municipales responden a peticiones concretas de la ciudadanía. En realidad estos eventos funcionan a la manera de buzones de quejas y oficinas de recepción directa de peticiones de los ciudadanos, ya que en la mayor parte de los problemas planteados no pueden resolverse de manera inmediata. En todo caso se trata de encuentros episódicos uno a uno, no dialógicos, es decir, que no involucran el debate público, y que se limitan a establecer un contacto no clientelar pero individualizado entre ciudadanos y gobierno. Estos experimentos de contacto directo entre la sociedad y el gobierno se han caracterizado por su informalidad y su naturaleza efímera.

Hay otros modelos o patrones de participación que aspiran a institucionalizar formas colectivas de encuentro con el gobierno y que tienen diversas capacidades de decisión sobre el proceso político. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de las acciones en materia de seguridad pública de algunos comités vecinales de Tlalpan (Zermeño, 2006), o el intento de crear una especie de "parlamento ciudadano" en Ciudad Mendoza, Veracruz y en Jalcomulco, Veracruz hace algunos años, o las asambleas públicas con capacidades decisorias que por momentos han funcionado en Zaragoza, Veracruz y en Cuquío, Jalisco (Bolos, 2004). Puede asimilarse a este modelo el intento de crear un "presupuesto participativo" en Tlalpan en los años 2001-2003 (Díaz, 2003).

Estas experiencias han sido por lo general impulsadas por organizaciones civiles y/o populares con un anclaje profundo en la vida política local, como lo demuestran fehacientemente los estudios antes mencionados. Fueron iniciativas que resultaban de una interacción entre ONGs o grupos de intelectuales que fungían como intermediarios culturales, movimientos populares locales de larga trayectoria y una coyuntura en que actores políticos emanados del propio movimiento se hacían del gobierno municipal por la vía electoral. Bajo esas circunstancias fue posible construir experimentos relevantes cuyo éxito relativo corrobora la estrecha vinculación que existe entre el asociacionismo civil denso (tipo movimiento popular), la disponibilidad de proyectos políticos innovadores y conocimientos técnicos relevantes portados por intermediarios culturales (del tipo ONG), y el acceso al poder político municipal por parte de actores políticos vinculados con los actores sociales anteriores. Cuando alguno de estos factores está ausente, la experiencia participativa no tiene un potencial de sustentabilidad y carece de profundidad política, como algunos otros casos parecen demostrar.

Otras experiencias relevantes en este campo se ubican en los Consejos de Manejo de Áreas Naturales Protegidas impulsados por la SEMARNAT en cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Ambiente y a la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable. También los Consejos de Desarrollo Sustentable que se han creado en los distritos de desarrollo rural en buena parte del país muestran algunas experiencias interesantes. De acuerdo a la información disponible, en algunas áreas protegidas se han logrado avances importantes cuando la desigualdad intrínseca de los participantes en los consejos (funcionarios, miembros de ONGs, representantes de la comunidad), es de alguna forma mediada mediante una acción inteligente de los representantes de ONGs o cuando hay buena voluntad de parte de los funcionarios respectivos (Blauert y Zadek 1999; Blauert et. al., 2006).

#### c) Participación en programas de transparencia impulsados desde arriba

En el gobierno del presidente Fox la innovación legal y política más relevante ha sido la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Este proceso estuvo precedido y acompañado por una campaña en pro de la transparencia en el ejercicio del gobierno que inició en la sociedad civil organizada, fue aceptada después por los partidos políticos que unánimemente aprobaron la ley y después fue impulsada por algunos sectores del

gobierno, principalmente por la Secretaría de la Función Pública. El programa llamado "Municipios por la Transparencia" permitió, entre el 2000 y 2004, capacitar a actores políticos y sociales de 300 municipios en 11 entidades federativas en esta materia, siendo el caso más exitoso el del estado de Sonora, en donde los 72 municipios del estado se integraron en 8 redes de "Municipios Amigos por la Transparencia" (SFP y Gobierno de Sonora, 2003). Cabe aclarar que las acciones reseñadas se refieren básicamente a información y recepción de quejas y no a procesos deliberativos. Existen otros proyectos similares que han contado con ayuda internacional, pero no se cuenta aún con evaluaciones realistas de sus resultados.

Otro proyecto impulsado desde arriba, es decir, como iniciativa gubernamental, en el terreno de la Contraloría Social (Hevia, 2006), se localiza en el gobierno del Distrito Federal y su programa de contralores ciudadanos. La oficina de Contraloría Social del Gobierno de la ciudad de México ha desarrollado en años recientes un programa de capacitación de ciudadanos que fungen como testigos de procesos administrativos y que participan, con voz y voto, en 120 órganos colegiados de 58 dependencias del GDF, y que abarcan las 17 áreas del Sector Central, las 16 Delegaciones y 25 áreas del sector Paraestatal. La información disponible señala que cerca de 500 ciudadanos han sido habilitados para cumplir esta función, pero no se aclara como fueron seleccionados ni si rinden cuentas de sus actos a algún tipo de instancia ciudadana. Esto es lamentable, ya que el poder formal de que gozan esos contralores es relevante, ya que su voto cuenta en los órganos de decisión y tienen la capacidad de solicitar información específica y participar en operativos de vigilancia. Diversas leyes de la ciudad fueron modificadas para incluir apartados específicos sobre la contraloría ciudadana, de tal forma que, a diferencia de otras experiencias, en este caso hay una legislación que protege y avala esta práctica.

No obstante, las limitaciones de este modelo son patentes: la participación se limita a ciudadanos habilitados y capacitados como contralores que actúan de manera individual en órganos cuyas reuniones son privadas; los contralores ciudadanos no rinden cuentas públicas de sus actos y por tanto no generan un aprendizaje colectivo derivado del cumplimiento de sus funciones; existe una enorme discrecionalidad política en la selección de quienes han de cumplir esta misión, la cual, dada su relativa complejidad técnica y la exigencia de tiempo que plantea su realización, no puede sino estar limitada a personas que cuentan con un perfil profesional y una gran disponibilidad de tiempo. No obstante, es posible pensar que este experimento, mejor implementado y ampliado de tal forma que

asuma un carácter realmente público, puede constituirse en un modelo relevante para el control ciudadano del gobierno.

- d) La participación como contraloría por parte de los beneficiarios de programas sociales.<sup>5</sup>

En general, las instituciones estatales a cargo de la política social asumen que la participación social es la acción de los beneficiarios de sus programas en algún tipo de comités o consejos, generalmente orientados a la contraloría. Sin embargo, la metodología de control que proponen las reglas de operación se limita a la mera recepción de información y eventual presentación de quejas, sugerencias y aclaraciones utilizando los sistemas de atención ciudadana, de manera tal que no hay espacios dialógicos, no hay aprendizaje colectivo, y se reproduce una relación individualizada entre el beneficiario y la instancia gubernamental, en este caso mediada por un sistema de escritos y/o llamadas telefónicas.

Este modelo de atención de quejas se aplica también en el Programa de Escuelas de Calidad, los programas de IMSS-Solidaridad-Oportunidades, el programa de fondos regionales de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios, el Seguro Popular de la Secretaría de Salud y Asistencia, el Programa de Empleo Temporal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el plano federal, mientras que en los estados hay diversas iniciativas, como los llamados “Módulos de Atención” que la Contraloría Social del Estado de Veracruz impulsa a través de buzones móviles en diversas partes de la entidad (Hevia, 2007).

- e) La participación desde el ámbito de la sociedad civil

Un modelo ampliamente conocido de participación es aquel que fuera de un marco legal establecido o de interfaces 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, ya que la inexistencia misma de interfaces formales de relación

---

<sup>5</sup> Todo lo que sigue se basa en Hevia, 2006b



crea 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 en el campo de los movimientos sociales y en el de las organizaciones de la sociedad civil propiamente dichas. Estudios disponibles en esta materia han sido ya mencionados en la sección anterior. 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, CENCOS, CESEM, etc., cada uno de los cuales ha desarrollado modelos de evaluación de un campo 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 fundamentales 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 y 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 la política pública local, como el sistema de agua de Saltillo y la distribución de recursos del Fondo 111 en los 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 la 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 en Guadalajara con el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.

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 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 Alianza Cívica e Incide Social han desarrollado también una metodología y una capacidad de seguimiento interesantes.

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.

f) 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 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, los movimientos sociales seguirán siendo un canal importantísimo de la participación política.

#### Mecanismos de Participación Ciudadana en la Protección de Programas Sociales

La llamada “protección de programas sociales” es una modalidad específica de participación ciudadana, que tiene en México dos formas principales. La primera, que es la más conocida hasta el momento, y que ha tenido un despliegue importante en el año 2006, se refiere a los mecanismos a través de los cuales organizaciones de la sociedad civil han participado en programas tanto propios como en colaboración con instancias del sector público para analizar la operación de los principales programas sociales del gobierno y evaluar sus riesgos políticos en términos de manipulación electoral. La segunda forma atiende a la acción de los propios beneficiarios de los programas sociales, quienes hipotéticamente cuentan con ciertos medios e instancias de denuncia en el caso de que consideren vulnerados sus derechos.

Para el análisis del primer modelo es importante empezar por señalar los antecedentes existentes. La Alianza Cívica había criticado ya desde mediados de la década de los noventa la utilización clientelar de diversos programas de la política social, especialmente el Programa Solidaridad, proyecto bandera del gobierno salinista y fuente de

inspiración de los programas sociales ulteriores. En realidad, antes que la propia Alianza Cívica, el PRD había denunciado en forma sistemática la utilización clientelar del programa Solidaridad en diversos estados de la república, mismo caso de los programas de subsidios directos a productores rurales, como PROCAMPO. Hay que notar que ya desde el año 1990 el gobierno salinista propició diversos tipos de evaluaciones con financiamiento internacional acerca del programa SOLIDARIDAD, que justamente apuntaban a entender las dinámicas políticas específicas que este programa implicaba. Desde esta época se puso de manifiesto el riesgo de utilización política de esta nueva generación de programas sociales. Este modelo continuó desarrollándose en el gobierno del presidente Zedillo, durante el cual la política social adquirió el carácter focalizado y relativamente despolitizado que habría de mantenerse después. El renombrado PROGRESA se sometió también a evaluación externa con el fin de demostrar que la política de subsidios focalizados de alguna forma trataba de evitar su utilización política directa.

A partir de la llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República se prometió a la ciudadanía que el nuevo gobierno no incurriría en el pecado capital de los gobiernos priistas de usar los programas sociales para fines políticos. Si bien, como afirma Hevia (2007), llegó entonces a la dirección de la política social un grupo de personas provenientes del campo de la sociedad civil, quienes hicieron su mejor esfuerzo por dotar a la política social de eficacia y eficiencia, y trataron de evitar conscientemente su utilización clientelar, ello no significó que se crearan instancias de participación de los propios beneficiarios de forma tal que estos pudieran controlar su ejercicio.

Debe reconocerse que la Secretaría de Desarrollo Social fue muy abierta a dialogar y a discutir con organizaciones de la sociedad civil los pormenores de la evaluación de la política social, especialmente a partir de la aprobación, en el año 2004, de la nueva Ley de Desarrollo Social. Esta ley contempló la constitución de un Consejo de Desarrollo Social, en el cual participaban distinguidas personalidades públicas, miembros de la sociedad civil, analistas, intelectuales y quienes por razones de la propia ley tenían una función evaluatoria y de vigilancia sobre la aplicación de la política social. Se trataba de un mecanismo de rendición de cuentas, ya que el consejo podía solicitar información y practicar evaluaciones de la política social de una manera relativamente independiente. Dentro de este marco, este consejo solicitó algunas investigaciones, especialmente una que realizaron El Colegio de México y Fundar en 2005, que trataba de evaluar si la política social podía ser manipulada para fines electorales. Esta investigación contó con un

financiamiento adecuado y se llegó a la conclusión de que, desde el punto de vista del diseño institucional federal, la política contra la pobreza, especialmente el programa OPORTUNIDADES, estaba relativamente protegida contra su utilización política, pero que en el nivel micro – local, es decir, a nivel de la operación concreta del programa en las comunidades, la presencia de un contacto municipal como la última instancia de relación entre beneficiarios y gobierno creaba un riesgo de manipulación política y se constataba que un porcentaje relativamente importante de ciudadanos se quejaba precisamente de este problema. Al mismo tiempo, y desde fuentes independientes de la intervención del gobierno, se empezaron a hacer evaluaciones similares contando con financiamiento internacional. La Alianza Cívica, por ejemplo, hizo su propia investigación sobre la manipulación de los programas sociales, y este estudio también coincidió en señalar la debilidad intrínseca del programa en su escala micro – local.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó la investigación más exhaustiva disponible sobre este tema (Informe Diagnóstico sobre la Vulnerabilidad Político-Electoral de los Programas Sociales Federales) a principios de 2006, en el marco de un “Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales en el Contexto de las Elecciones de Julio de 2006”. Para ello se convocó a la conformación del Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales como una instancia ciudadana autónoma integrada por académicos y expertos en temas electorales y de política social. Su diagnóstico coincide en el señalamiento de los riesgos antes indicados y aporta propuestas para disminuir la exposición de los beneficiarios de esos programas a la manipulación política.

La intervención de Fundar y de El Colegio de México en la investigación comisionada por el Consejo de Desarrollo Social, le dio solidez científica a la evaluación, mientras que el trabajo de Alianza Cívica e Incide Social y otras redes de organizaciones civiles, pusieron sobre el terreno un expertise práctico más cercano a los actores sociales. El trabajo del PNUD fue integral, de enorme calidad y profundidad, abarcando todos los programas de política social. Este tipo de control externo sobre la operación de los programas sociales implica un alto grado de profesionalización de quienes lo ejecutan y la disposición de una capacidad técnica sofisticada, que por supuesto no está al alcance de la ciudadanía. Esta capacidad profesional es escasa en el medio social mexicano y su ejercicio constituye una importante llamada de atención hacia los actores políticos y un mecanismo de denuncia en los medios de comunicación. Se trata de una política de la influencia de

actores civiles, que están separados tanto del gobierno como de los beneficiarios mismos de la política social.

Lamentablemente, este tipo de mecanismos de control es de limitada eficacia en el conjunto de la vida pública nacional. De una parte, las organizaciones académicas y civiles que practican estas investigaciones remiten sus resultados a los propios actores del sector público y a los actores políticos, quienes utilizan esta información dentro de sus batallas políticas cotidianas, sin que estos resultados puedan revertirse a los propios beneficiarios de los programas sociales como un insumo a través del cual ellos mismos puedan incidir en la modificación de estos programas o al menos en el control de los riesgos políticos implícitos en su operación. Esta separación entre los actores de la sociedad civil y la población beneficiaria reduce los efectos potenciales del control político que este tipo de investigaciones pudiese tener.

El segundo modelo de control sobre la política social se corresponde con las instancias instituidas en el ejercicio de la política social dentro de las propias reglas de operación. Como Hevia (2007) ha demostrado claramente para el caso de OPORTUNIDADES, las reglas de operación no abren espacios a través de los cuales los beneficiarios puedan hacer valer sus derechos. Los mecanismos existentes se limitan a buzones de quejas y a comités que están orientados a asuntos relativos a la operación inmediata del programa.

Nuestra completamente insuficiente legislación electoral ofrece una débil protección de los derechos políticos de los beneficiarios de programas sociales, ya que la Procuraduría Federal para los Delitos Electorales no tiene capacidad operativa ni jurídica para verdaderamente controlar a quienes utilizan los programas sociales para fines políticos. Por su parte, los ciudadanos-beneficiarios, siendo los más pobres entre los pobres de México, carecen de los recursos de tiempo y dinero para recurrir a los tribunales en defensa de sus derechos políticos vulnerados. Por tanto, los beneficiarios requieren de un tipo de intermediación para protegerse, que generalmente ocurre a través de ONG'S. La Alianza Cívica, por ejemplo, trató de documentar, ya desde el año 2000, diversos casos de utilización política de programas sociales, sin que haya podido realmente tener éxito en ninguno de los casos detectados, ni siquiera en el único que verdaderamente pudo llevar hasta los tribunales (Olvera, 2003). En las elecciones del 2003 y 2006 se pusieron en práctica mecanismos similares de control y con el mismo lamentable resultado, ya que la Procuraduría

Especializada en Delitos Electorales tampoco logró castigar de manera ejemplar a ningún actor político acusado de lucrar políticamente con los programas sociales. Esto nos indicaría que en el nivel de operación de los programas sociales existe una desprotección efectiva de los ciudadanos, cuya causa última es el hecho de que la política social no ha sido diseñada en función de derechos de ciudadanía.

Si bien el lenguaje institucional empezó a incorporar la noción de derechos a partir del 2004, lo cierto es que la política social siguió sin estar definida en función de derechos, los cuales tienen que pensarse y aplicarse en términos universales para poder ser exigibles. La política social, en todos sus programas, está definida en términos focalizados. La focalización, que ha estado en el centro de los grandes debates de la política social desde hace 15 años, está fundada en el principio de la escasez de los recursos públicos y en la necesidad de atender poblaciones-objetivo, básicamente los más pobres de este país. Este tipo de políticas constituyen grupos de beneficiarios que son objeto de una política social y no sujetos de un derecho. Este hecho esencial conduce a que sus mecanismos de participación sólo puedan pensarse en el terreno del control pero no en la definición, ejecución y evaluación de la política social.

En efecto, la política social en México, de carácter focalizado, implica una selección de los beneficiarios en base a criterios fijados administrativamente, y no la universalización de un derecho. Hay un debate sobre los beneficios y los perjuicios de este tipo de política pública, que es aplicada hoy día a casi toda América Latina y a la cual se le adjudica una orientación neoliberal. Al no tratarse de una política universal, la selectividad de los beneficiarios implica: 1) La creación de un nuevo tipo de diferenciación al interior las comunidades; 2) La dependencia de los beneficiarios de la voluntad y eficacia del Estado; 3) El riesgo de pérdida de beneficios para quienes acceden al programa limita las posibilidades de acción y organización autónoma de los beneficiarios.

La dispersión de la política social a través de decenas de programas específicos orientados a grupos sociales diferentes (PNUD, 2006) conduce a problemas técnicos de seguimiento, control y evaluación. Como es lógico, cada programa tiene reglas de operación específicas, aplica a conjuntos distintos de personas y es ejecutado por agencias especializadas. Este hecho dificulta enormemente la vigilancia, puesto que eleva la complejidad técnica del ejercicio y por tanto sus costos. Pero la dispersión programática constituye un problema no sólo técnico sino político. La multiplicidad de programas es

resultado, de un lado, de la necesidad de abrir espacios a grupos técnicos que desde distintos ámbitos de un gobierno históricamente fragmentado, consideran necesario llevar a cabo este tipo de políticas para cumplir los objetivos institucionales de las Secretarías de Estado. De otra parte, la dispersión de programas nos habla también de los múltiples pendientes de justicia social que el país tiene con sus ciudadanos y de la urgencia de atender de manera especializada a cada una de esas necesidades. El problema es que cada programa promueve la construcción de clientelas específicas, que son estructuralmente vulnerables a la manipulación política de una manera o de otra.

En estas condiciones no es posible pensar en formas de participación realmente democráticas por parte de los beneficiarios de la política social, ya que estos se ven imposibilitados de intervenir tanto en el diseño, aplicación y evaluación de la misma, como en el control efectivo de su aplicación. La condición de objeto de la acción estatal convierte a los ciudadanos beneficiarios en actores carentes de capacidad efectiva de intervención, que es el alma del concepto de participación.

Al respecto cabe recordar que la participación ciudadana requiere de espacios públicos para poderse constituir, es decir, de lugares y tiempos pensados específicamente para el diálogo y el debate, y de instituciones que les otorguen algún efecto a esos debates. En pocas palabras, espacios significativos de participación implican deliberación, es decir, análisis y decisión, que por supuesto hasta ahora ha estado ausente de la política social. Hablar de participación sin espacios públicos, que es lo que de hecho ocurre hoy día en el campo de la política social, significa en realidad establecer una ficción de la participación. Los buzones de quejas, que son básicamente los espacios así llamados de participación de los beneficiarios, constituyen mecanismos privados en donde un individuo se queja frente a una instancia estatal, no bien definida, invisible y sin responsabilidades claras frente al quejoso. Por tanto, no es un espacio público y no es una forma de participación. La acción colectiva en interfaces socio-estatales claramente delimitadas es justamente lo que define la participación desde el punto de vista sociológico, como hemos visto a lo largo de este ensayo.



## Conclusiones y propuestas

Como puede observarse de la discusión anterior, es de fundamental importancia para garantizar la debida protección de los derechos políticos de los beneficiarios de la política social actuar simultáneamente en dos frentes. De una parte, deben crearse dentro de las mismas reglas de operación, mecanismos eficaces que faciliten la denuncia de la manipulación política. El buzón de quejas ha demostrado ser un mecanismo insuficiente, utilizado en todo caso como un recurso excepcional para quejas administrativas, personales e inmediatas. La cultura política mexicana ha generado una población acostumbrada a la manipulación clientelar en la acción del gobierno, lo cual dificulta también la constitución de una conciencia crítica de derechos, que, por otro lado, difícilmente puede emerger si la política social no es de naturaleza universal. Por tanto, sería iluso esperar que cambios en las reglas de operación resolvieran un problema que en realidad tiene sus raíces en el concepto mismo de las políticas sociales focalizadas, es decir, en el hecho de que ultimadamente son asistencialistas, particularistas y acotadas en el tiempo.

Por tanto hay que operar simultáneamente en dos frentes. De una parte, la definición misma de la política social tendría que asumir un carácter universal, referido a derechos. Como es sabido, solamente a partir de derechos estatuidos es posible establecer una petición expresa de restitución o exigibilidad en contra de un Estado que sea incapaz de cumplirlos. Ciertamente en México hay muchos derechos sociales, civiles y políticos estatuidos que no se cumplen, por tanto no hay nada que nos conduzca a pensar que una definición radical en términos de derechos de la política social automáticamente terminaría con el potencial de manipulación política. Sin embargo, se trataría de un paso adelante sustantivo que permitiría, en su caso, la creación de organismos abocados específicamente a la defensa de este tipo de derechos. Por ejemplo, las Comisiones de Derechos Humanos bien podrían encargarse, con el personal suficiente y con el mayor profesionalismo, de vigilar la aplicación de estos programas, si se fundasen en derechos debidamente instituidos. Mientras esto no suceda no se podrá lograr ningún tipo de defensa jurídica debidamente institucionalizada.

Por otro lado, las reglas de operación deberían de ser modificadas de tal forma de crear espacios conducentes a la deliberación, a la evaluación y a la acción colectiva por parte de los propios beneficiarios. Hasta ahora los comités de beneficiarios en realidad son instancias de formalización o legitimación de las decisiones tomadas por los agentes administrativos. En todo caso, actualmente esos comités no tienen capacidades reales de debatir, de argumentar, de

informarse y de decidir, son elementos meramente complementarios de la ejecución de una política pública decidida centralmente. Cambiar este orden de cosas implicaría que las reglas de operación reconocieran capacidades deliberativas a los beneficiarios, corriendo el riesgo de que estos propusieran decisiones alternativas a las que emanan de las directrices administrativas. Hay que subrayar el hecho de que sin fortalecer o empoderar a los propios beneficiarios como sujetos vigilantes de los programas que los benefician, es casi imposible considerar una verdadera protección de estos programas.

En este sentido, el concepto mismo de “protección de los programas sociales” es erróneo, ya que a quien se debe de proteger es a los beneficiarios de los programas y no a los programas mismos, y esta protección sólo se puede lograr si se cambia el criterio de que las reglas administrativas son aplicadas por un estado benefactor, paternal de alguna forma, sobre individuos o familias que tienen que ser disciplinados para cumplir reglas diversas, como llevar a los hijos a la escuela e ir al médico. Estas medidas, por supuesto, pueden ser positivas vistas desde una perspectiva constructivista, pero al operar como requisitos administrativos devienen en mecanismos disciplinarios. Esta naturaleza disciplinaria de la política social puede ser aplaudida desde la perspectiva de su potencial para impulsar una cultura de la atención a los niños y a las mujeres, pero para generar efectos de construcción de ciudadanía tendría que ser pensada más bien al revés, como una cultura de la exigencia de derechos por parte de los beneficiarios. En efecto, si los beneficiarios vieran a la escuela y a las instituciones médicas, no como oficinas administrativas para sellarles una tarjeta, sino como lugares a los que puedan recurrir voluntariamente para poder acceder a un derecho, o sea, si vieran esas instancias como los puntos de contacto entre el estado y sociedad a través de los cuales se cumplen o se ejecutan derechos, entonces tendríamos una visión radicalmente distinta de esta relación. En suma, transitaríamos de una concepción paternalista y administrativa de la relación estado – sociedad, hacia una relación exigitiva de la sociedad respecto del estado. No debemos olvidar que los conceptos que definen las políticas sociales generan efectos culturales.

Este punto nos remite a un problema estructural de nuestro país, que es lo que hemos llamado un déficit de ciudadanía, el cual consiste en la debilidad o ausencia de derechos para porciones importantes de la población, que pueden ser mayoritarias. Como ha quedado demostrado ya en el Informe sobre la Democracia en América Latina, dirigido por Guillermo O`Donnell (2004), el problema de la democracia en nuestros países no se limita a la naturaleza de sus instituciones políticas, sino que inicia en la carencia de derechos para la mayoría de la población. En el caso que nos ocupa confrontamos el hecho de que los pobres extremos de este

país carecen de derechos sociales, y además carecen también, en buena medida, de derechos civiles, en la medida en que la inseguridad pública es gravísima en las áreas donde ellos viven, mientras que sus derechos políticos suelen estar condicionados por prácticas clientelistas y de inducción por parte de actores políticos. Esto indicaría que si lo que se quiere es proteger los derechos de los pobres la política social del gobierno debería ser un instrumento de construcción de ciudadanía y no un mecanismo que estabiliza y reproduce el carácter dependiente de los pobres en relación a la política pública. Es por ello que los programas sociales no pueden abrir los espacios necesarios para que los beneficiarios se conviertan en sujetos actuantes de su propio desarrollo.

En términos de participación lo esencial es abrir los espacios de acción colectiva de los propios beneficiarios, garantizándoles mecanismos expeditos de protesta, en caso de manipulación de sus derechos políticos, y de exigencia del cumplimiento de sus derechos sociales, que deben aparecer ante ellos como la actualización de su condición de ciudadanía. Al mismo tiempo que se produce esta revolución conceptual y organizacional del ejercicio de la política pública, es necesario que la vigilancia externa desde organizaciones profesionales de la sociedad civil se siga practicando. Nada garantiza que aún en el hipotético y lejano caso de un cambio conceptual en la política social no se continuaría con las mismas prácticas. Los cambios jurídicos no necesariamente implican cambios operativos reales, por lo que la vigilancia externa desde organizaciones profesionales de la sociedad civil sigue y seguirá siendo importantísima.

## BIBLIOGRAFIA

Ackerman, John M. (2004), "Co-governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice", en: World Development Vol. 32, No. 3, 2004.

Ackerman, John, M. (2005), Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion, Social Development Papers, Paper No. 82, March 2005.

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

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

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

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

Avritzer, Leonardo (2006), "Democracia local y política deliberativa en Brasil", en: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera, Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, Porrúa/ Universidad Veracruzana /CIESAS, México

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

Blauert, Jutta, Martha Rosas, Salvador Anta y Sergio Graff (2006), "¿Espacios para la deliberación o toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México", en: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera, op. cit.

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

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

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), Reforma del Estado para la Ciudadanía, EUDEBA-CLAD, Buenos Aires y Caracas.

Canto Chac, Manuel (2000), "Política social y sociedad civil. La participación de las organizaciones civiles en la política social", en Valencia L., Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (coords.) Los dilemas de la Política Social ¿Cómo combatir la pobreza?, Amaroma Ediciones, Guadalajara.

Canto, Manuel (ed.) (2005). Derechos de ciudadanía: Responsabilidad del Estado. Icaria, Madrid

Cunill, Nuria (1991): La participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos, CLAD, Caracas

Cunill, Nuria (1997), Repensando lo Público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social, CLAD-Editorial Nueva Sociedad, Caracas

Cunill, Nuria (2006) "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina", en Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto, op. Cit

Chávez, Julia (ed.) (2003), Participación Social: Retos y Perspectivas, UNAM-Plaza y Valdés, México.

Dagnino, Evelina (2002), Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: Brasil, Fondo de Cultura Económica, México.

Dagnino, Evelina (2005), "Meanings of Citizenship in Latin America" IDS Working Papers, University of Sussex, Brighton.

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

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

Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, Siglo XXI Editores, México.

Esquivel, Edgar e Israel Covarrubias (coords.) (2005) *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, Porrúa, México.

Font, Joan (coordinador) (2001), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.

Fung, Archon y Eric Olin Wright. 2003. *Democracia en profundidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Garcés Lloreda, María Teresa (2006), "La Veeduría distrital y la política Bogotá transparente: un modelo de control preventivo y de liderazgo ético para una gestión de integridad", en: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera, op. cit.

García Bátiz, María Luisa (2006), *Planeación participativa. "La experiencia de la política ambiental en México"* Plaza y Valdés, México.

Guerra., Carlos (1997), *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*. CRIM-UNAM, México.

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

Hevia, Felipe (2006b), *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004. Cuadernos para la Democratización 2*, CIESAS-UV, México.

Hevia, Felipe (2007), El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Relaciones sociedad-estado, participación ciudadana y contraloría social. Tesis para optar al grado de Doctor en Antropología Social, CIESAS, México.

Isunza, Ernesto y Alberto J. Olvera (2003), Análisis Integral de los Factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas. Una exploración inicial. Informe de investigación para INDESOL, México.

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

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

Monsiváis, Alejandro (comp.) (2005), Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas. CEMEFI-IFAI, México

Morales, Sabina, Marcela Meneses y Silvia Alonso (2006), Construcción de un Índice de Transparencia para Programas Sociales, Alianza Cívica A.C., México.
---

O'Donnell, Guillermo (coord) (2004), La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas, PNUD, Buenos Aires.

Olvera, Alberto J. (ed.) (1999), La sociedad civil: de la Teoría a la Realidad, El Colegio de México, México.

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

Olvera, Alberto J. y Ernesto Isunza (2004), "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana", en: Ziccardi, Alicia (coord.) Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local, UNAM, México.

Olvera, Alberto J. (2006), "Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales de siglo XX", en Isunza, Ernesto y Alberto Olvera, op. cit.

Ortega, Alberto et al. (coords.) (2004), Los retos de la democracia: estado de derecho, corrupción, sociedad civil, Editorial Porrúa, México.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2002), Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas, Temas, Buenos Aires.

Pliego Carrasco, Fernando (2000), Participación Comunitaria y Cambio Social, IIS-UNAM-Plaza y Valdés, México.

PNUD-México (2006), Diagnóstico sobre la Vulnerabilidad Político-Electoral de los Programas Sociales Federales, Informe para el Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales en el Contexto de las Elecciones de Julio de 2006, México.

Poot, Efraín (2000), "La renovada participación ciudadana: elecciones, organizaciones cívicas y nuevas formas de gobierno municipal", en: Ramírez Sáiz, Juan Manuel, y Jorge Regalado (coords), Cambio político y participación ciudadana en México. Actores, movimientos, organizaciones, CEPCOM-Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2000), "Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de PRONASOL y PROGRESA", en Valencia Lomelí Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín, op. cit.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, y Jorge Regalado (coords), Cambio político y participación ciudadana en México. Actores, movimientos, organizaciones, CEPCOM-Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2005), "Derechos de los ciudadanos en las decisiones globales" en Ezequiel Edgar y Covarrubias Israel (coords.) La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global, Porrúa, México.

Rivera Sánchez, Liliana (1998), "El discurso de la participación en las propuesta de desarrollo social. ¿Qué significa participar?", en: Sociedad Civil: Análisis y Debates, Vol III, Num. 7, México



Reygadas, Rafael (1998), *Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, UAM-Xochimilco, México.

Sandoval, Adriana (2005), "Los dilemas de la participación ciudadana en organizaciones indígenas comunitarias", en Ezequiel Edgar e Israel Covarrubias, *op. cit.*

Santos, Boaventura de Souza (2002), *Democratizar la Democracia: los Caminos de la Democracia Participativa*, FCE, México.

Santos, Boaventura de Souza (2004) *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*, Ediciones Adya-Yala, Quito.

San Juan, Carlos (2001), *Ciudad de México: Instituciones y Sociedad Civil. Experiencias de una ciudad en transición*, Cuadernos de la Sociedad Civil No. 4, Universidad Veracruzana, Xalapa.

Secretaría de la Función Pública y Gobierno de Sonora (2003), "Proyecto municipios por la transparencia", en *Prácticas de transparencia y participación ciudadana en política pública y control social, Sonora 2001- 2003*, Hermosillo.

Sosa, José (2004), "Sentido y utilidad de la participación social en los gobiernos locales: evidencias de México y España", en Ortega, Alberto et al. (coords.), *op. cit.*

Tarrés, María Luisa (1992), *La voluntad de ser. Mujeres en los 90*, El Colegio de México, México.

Tatagiba, Luciana (2002), "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil", en Dagnino, Evelina (coord.), *op. cit.*

Torres, Gabriel y Guadalupe Rodríguez (1994), "El Barzón: un nuevo movimiento social", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 10, México.

Valencia L., Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (coords.) *Los dilemas de la Política Social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Amaroma Ediciones, Guadalajara.

Velázquez, Fabio y Esperanza González (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, Bogotá

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

Ziccardi, Alicia (ed.) (2004), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Indesol/ISS-UNAM/Comesco, México.

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



Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
[www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx)