

Comisión de  
Participación Ciudadana  
de la Cámara de Diputados  
del H. Congreso de la Unión

Paneles de Reflexión y Análisis  
de las Propuestas Recabadas en los  
Foros Regionales del Foro  
Nacional de Participación Social



# Índice

## Panel 1

### Exposición de la Doctora Delia Montero .....9

Académica del Departamento de Economía de la  
Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa

### Exposición de la Maestra Clara Inés Charry .....11

Académica del Departamento de Sociología de la  
Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa

### Exposición del Maestro José Luis García .....17

Jefe del Departamento de Relaciones  
Internacionales e Historia de la  
Universidad de Las Américas Puebla

### Exposición del Maestro Bernardo Ávalos Casillas .....25

Encargado de la Coordinación  
Presidencial para la Alianza Ciudadana

## Panel 2

### Exposición de la Doctora Alicia Ziccardi .....31

Investigadora del Instituto de Investigaciones  
Sociales de la Universidad Nacional  
Autónoma de México

### Exposición del Doctor Tonatiuh Guillén López .....37

Investigador del Colegio de la Frontera Norte

### Exposición del Doctor Jorge Alberto González Galván..43

Investigador del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la Universidad Nacional  
Autónoma de México

### Exposición del Licenciado Salvador Ignacio Redin Vidaña .....47

A nombre del Presidente de VERTEBRA,  
Licenciado Jesús Marcos Giacoman

## Panel 3

### Exposición del Licenciada María Luisa Farrera ..... 51

Presidenta del Instituto Electoral  
del Estado de México

### Exposición de la Doctora Socorro Arzaluz..... 55

Investigadora del Colegio de la  
Frontera Norte. Dirección Regional Monterrey

### Exposición del Doctor Rigoberto Ocampoalcántar ..... 61

Presidente del Consejo Estatal Electoral en Sinaloa

### Exposición del Maestro Eric Suzan Reed..... 67

Director General de Desarrollo Político de la  
Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal

## Panel 4

### Exposición del Maestro Miguel Bazdresch.....75

Investigador del Instituto Tecnológico y  
de Estudios Superiores de Occidente

### Exposición de la Doctora María del Pilar Hernández ..... 81

Investigadora del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la Universidad Nacional  
Autónoma de México

### Exposición del Doctor Silvestre Villegas..... 85

Investigador del Instituto de Investigaciones  
Históricas de la Universidad Nacional  
Autónoma de México

### Exposición del Maestro Hugo A. Concha Cantú ..... 89

Secretario Técnico del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de  
México



# Panel 1



## Exposición de la Doctora Delia Montero Académica del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa

Primero que nada quiero darles las gracias por habernos invitado a participar en este Foro Nacional de Participación Social. Para nosotros es muy importante que se conozca la opinión desde la academia de todo lo que se hace a nivel del Estado.

Sin duda, este foro de participación social abre un espacio para la sociedad civil, con la intención de que ésta manifieste sus inquietudes y propuestas en los diversos temas que el foro ha propuesto, y en ese sentido es que nosotros queremos hacer algunos comentarios sobre los trabajos.

La primera parte de esta ponencia, que más bien de lo que yo voy a hablar, es un poco la revisión general de los documentos que nos proporcionaron, y la maestra Clara Inés Cheri pasará, sigamos, a hacer una evaluación ya de detalle y las propuestas, así fue como trabajamos el documento.

Particularmente, para los trabajos de esta mesa uno, sobre sociedad civil organizada, su participación y relación con el Estado, el total de ponencias que recibimos fueron 100, contenidas en... bueno, los documentos que todo mundo conoce.

Estas ponencias provienen de 11 estados de la República, que representan únicamente una tercera parte del total del país; es decir, en un principio el total de los documentos que se recibieron no es representativo de todo el país, sino que nada más cubre una tercera parte, no hay entidades importantes donde hay muchas organizaciones y que no están contenidas en este documento, a nosotros nos parece eso un dato muy interesante que habría que considerar.

Bueno, de las ponencias que recibimos el 35 por ciento provienen de diversas instancias de los gobiernos estatales, el 32 por ciento de grupos organizados de la sociedad civil, el 30 por ciento son aportaciones a nivel personal y el 3 por ciento provienen de partidos políticos, es decir, que de éstas, de las 100, solamente el 32 por ciento proviene de grupos organizados de la sociedad civil. Es decir, si de por sí las 100 no eran representativas de todo el país, pues de estas 100

solamente el 32 por ciento provienen de organizaciones de la sociedad civil, lo cual digamos que es un indicador también muy importante para ver la representatividad de los trabajos, si de lo que se trata es de llegar a la sociedad civil el objetivo principal de escuchar sus propuestas y eso no se ve reflejado en estos documentos.

Los estados que mostraron un mayor interés en la participación de este foro fueron el Estado de México principalmente; el Estado de México entregó 17 ponencias de las cuales 13 fueron aportaciones personales. Es decir, éste también es un dato importante ya que encontramos aquí trabajos que eran de gente que trabajaba en la Universidad sobre organizaciones civiles, de gente que por su cuenta mandaba algo, que trabajaba en algún lugar, pero digamos que no son trabajos de organizaciones. En ese sentido por ejemplo en el Estado de México, que fueron 17 ponencias, 13 fueron aportaciones personales.

Después del Estado de México otro estado que presentó muchas ponencias fue el de Sinaloa que fueron 17, de las cuales 8 fueron aportaciones de las organizaciones civiles. Es decir, en este caso hay un poco más de representación de las organizaciones.

En seguida tenemos el Estado de Guerrero que presentó 14; de las cuales la mitad fueron aportaciones de instancias gubernamentales. Volvemos al mismo asunto de la poca participación de la sociedad civil.

Y el estado de Veracruz que presentó 10; de las cuales 5 fueron aportaciones de la sociedad civil.

Estos cuatro estados de la República concentraron más del 50 por ciento de las aportaciones. Sin embargo estas cuatro entidades no son muy representativas del país ya que únicamente comprenden el 26 por ciento de la población total; es decir, si vemos el número de participación de las ponencias que tenemos aquí comparado con el número de la población total, pues estas 5 entidades solamente representan el 26 por ciento del total de la población del país.

Bueno, por otro lado es importante señalar que entidades como Guanajuato sólo presentaron 6 ponencias de las cuales 5 fueron aportaciones de diversas instancias del gobierno estatal y únicamente 1 por parte de la sociedad civil.

En la misma situación se encuentran los estados de Jalisco y Nuevo León. Esta situación nos llamó mucho la atención ya que en el estado de Guanajuato, por ejemplo, de acuerdo con un censo realizado en el año 2000 por el Indesol y la UAM-Iztapalapa, existen registradas en ese estado 302 organizaciones que representan el 3 punto 35 del total del país. Es decir, no hay relación entre el número de organizaciones civiles y el número de ponencias recibidas por ejemplo para el estado de Guanajuato.

Lo mismo sucede con el estado de Jalisco donde se encuentran registradas en ese censo del Indesol y la UAM, 491 organizaciones que representan el 5 punto 45 por ciento.

Cabe señalar que entidades como el Distrito Federal donde actualmente existen 1 mil 492 organizaciones registradas de acuerdo con el censo que ya mencioné y que representa el 16 punto 55 por ciento del total de las organizaciones registradas en el país, no presentaron trabajos, por lo menos para esta mesa, que nos parece que es una mesa muy importante porque es la parte de vinculación entre lo que sería la sociedad civil y el Estado.

Estos datos nos revelan varias cosas: Primero que la sociedad civil no está participando en los foros, digamos de manera importante. Es decir, sí están participando pero de una forma muy limitada.

Esto en función de que si consideramos el número total de las organizaciones registradas que son 9 mil 13, pues las que participaron en esta mesa ascendería, digamos en proporción al total, al punto 35 por ciento, que no es nada.

Las aportaciones a nivel personal fueron tan importantes como las de los grupos organizados, pero

cabe remarcar que ellos no representan a ningún grupo. Es decir, su ponencia está a título personal.

La administración pública por el contrario, ha mostrado un interés muy similar al de la sociedad civil ya que una tercera parte de los trabajos provienen de este sector.

Es posible que la alta participación del sector público se deba a un mayor y mejor acceso de la información respecto de la promoción y organización de este foro. Es decir, ahí sí vimos que posiblemente, no sé, como son instancias que están vinculadas de alguna otra forma, reciban más rápido la información, en fin la información fluya de manera más efectiva.

Esto también nos da cuenta de que la información entre las instancias gubernamentales que organizan este foro y la sociedad civil no fluyeron de manera adecuada. Es una hipótesis que habría que revisar sobre los mecanismos que se implementaron dentro de la consulta.

Lo que vimos es que entonces la sociedad civil no está plenamente representada en el universo que debería de ser en función de las 9 mil 13 organizaciones que se tienen representadas; y por lo tanto yo me atrevo inclusive a afirmar que los trabajos de la sociedad civil no son representativos en esto ya que solamente ocupan una tercera parte del total de los trabajos.

Aquí me hacen una observación que fueron 11 foros regionales y cada uno representó a 3 estados, en promedio. Es posible que si juntamos el total de todas las mesas de trabajo, sí sea; pero en este caso en lo que se refiere a esta mesa de trabajo y los materiales que nosotros recibimos para esta mesa de trabajo los datos son así y consideramos que específicamente esta mesa de trabajo que trata temas amplios como sería la vinculación de la sociedad civil con el Estado no está representada ampliamente la sociedad civil.

Yo aquí pararía para pasar a la parte específica, lo que nosotros detectamos, las inquietudes más importantes o apremiantes que plantea la sociedad civil y las ponencias personales en conjunto.

## Exposición de la Maestra Clara Inés Charry Académica del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa

Una verdad reconocida por todos y particularmente por quienes observan u observamos y analizamos la sociedad civil, resulta ser la constatación de que la realidad que percibimos a fines del siglo XX y principios del siglo XXI, si la comparamos con la que vivimos unas pocas décadas atrás, se halla profundamente cambiada. En ella se han gestado modificaciones profundas en prácticamente todos los campos de la vida social y humana.

En este panorama cambiante han aflorado múltiples aspectos de la realidad social los cuales en algunos casos responden a problemas añejos no resueltos o insatisfactoriamente atendidos, pero en muchos otros, éstos son los más significativos, se trata de fenómenos inéditos, que no habíamos tenido nunca, con un origen multivariado; muchas causas.

Uno de estos fenómenos novedosos que encontramos en la sociedad, en el mundo social contemporáneo, ha sido la nueva configuración que ha adquirido la sociedad civil. En las últimas décadas los viejos y tradicionales actores sociales, los que conocimos siempre, los sindicatos, los líderes, los movimientos, los líderes, los movimientos urbanos han comenzado a ceder el paso a nuevas formas de participación, negociación, convivencia y lucha social.

Estamos siendo protagonistas y espectadores de nuevos métodos de acción colectiva e inéditas formas de organización social. México no ha quedado exento a estos cambios, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los 80, específicamente, hay un día, hay una fecha, que son los sismos en la Ciudad de México. No podemos decir que ese día nace la sociedad civil, de ninguna manera, pero ese día se manifiesta la capacidad de la sociedad civil que se ha venido gestando durante una década, década y media y fue larvando lentamente un potencial, un potencial que todavía no acabamos ni de conocer ni de aprovechar ni de explotar pero que es un poco el actor del cambio hoy. El día de los sismos irrumpe en el escenario la sociedad civil y sus organizaciones.

Entonces a la mitad de los ochenta la sociedad mexicana ha transformado entonces radicalmente su perfil. Durante este periodo han emergido una gran cantidad de nuevos actores que se han organizado y luchado por alcanzar un papel protagónico en la toma de decisiones.

El perfil de la sociedad mexicana entonces se ha trastocado con la aparición de estos actores y sujetos sociales inéditos que están emergiendo desde la periferia del tejido social y que cobran cada día mayor presencia. Al lado de la dimensión manifiesta de la acción colectiva, esto es, de las movilizaciones a gran escala: las huelgas, las marchas, las demostraciones, ha comenzado a sentirse la fuerza en un nivel menos visible pero muy fuerte, de formas de organización y comunicación intergrupales que rescatan y reflejan la heterogeneidad y la complejidad de la vida cotidiana y que demuestran la viabilidad de nuevas formas de participación social, su propia existencia ha modificado radicalmente el sentido y la forma de la acción colectiva; por lo tanto también de la participación al definir nuevas y diferentes metas y objetivos, y con ello plantear nuevas formas de conseguirlos, los nuevos actores están reorientando el conjunto de la acción social.

Las prácticas mismas de los viejos y tradicionales actores sociales se han contaminado con las innovaciones de estos nuevos actores sociales.

Entonces esta importante presencia de la sociedad civil en el panorama político de México en las últimas décadas resulta pues un hecho tan relevante que merece ser tomado en cuenta para y en la definición de las estrategias generales y particulares de los programas políticos, de los programas económicos, de los programas sociales del Estado. Y es en ese contexto que es muy relevante, esta consulta que se ha hecho en la cual Delia señalaba algunos elementos que sin ánimo de afectar a los organizadores, simplemente queremos un poco ir y probablemente sugerir la posibilidad de la ampliación de los participantes. Nosotros podemos dar fuentes para consultar a otros actores.

La sociedad civil organizada a través de una amplia red de organizaciones a las cuales llamamos organizaciones de la sociedad civil que como decía Delia, en el censo que hemos trabajado nosotros, detectamos 9 mil y tantas organizaciones, presentes a todo lo largo y lo ancho de la República, son un actor social de incalculable valor para la atención y resolución de múltiples y variados temas y problemas.

Estos van desde las actividades propiamente asistenciales y de todo tipo asistenciales, las actividades dirigidas a promover el desarrollo en el sentido de desarrollo humano, desarrollo social, desarrollo económico y desarrollo cultural; los derechos humanos, la ecología y el medio ambiente, la salud, la vivienda y los servicios comunales, la educación, la economía social así como la recreación y la cultura.

La acción de las organizaciones presenta entonces una nueva forma de ejercer los derechos políticos y la democracia, la que se verá beneficiada con la suma de esfuerzos y de experiencias. Allí también está la fortaleza de la propia participación: atender su voz, que es la voz de las organizaciones de la sociedad civil. No podemos oír a la ciudadanía, la opinión pública, oímos a las organizaciones que reflejan la opinión de la ciudadanía, de la opinión pública, de la sociedad civil.

Entonces, oír a las organizaciones es la posibilidad de oír a la sociedad civil; oírla conducirá a fortalecer el Sistema Político, así como a las instituciones de todo Sistema Democrático.

Nosotros, al revisar los documentos que nos enviaron, detectamos distintas temáticas y fuimos entresacando las más relevantes; las recuperamos, en algunos casos reformulándolas y además incorporamos algunas otras propuestas, que desde nuestro punto de vista consideramos que se podrían agregar a las propuestas presentes en las ponencias.

Hemos sistematizado las propuestas en 18 puntos, voy a leerlos, tratando de ser rápida, sólo en algunos casos señalaré algunos elementos, con ánimo de ampliar, pero procuraré ajustarme al tiempo.

La primera es "...la necesidad de estimular y fomentar la participación ciudadana..." La Participación Ciudadana es una entelequia, es un algo que está ahí un poco difícil de asir pero es un ingrediente muy importante de la vida política.

Ése factor Participación Ciudadana, un poco indeterminado tiene que ser estimulado y fomentado, tiene que ser propiciado, tiene que ser apoyado para que florezca, y al florecer la participación, se fortalecen los derechos, la ciudadanía y las instituciones y en última instancia, el Sistema Político en su totalidad se hace más fuerte. En la medida en que ejercemos los derechos, crecemos como ciudadanos, como individuos y crece el Sistema Político.

"...Dos: si necesitamos estimular y fomentar la participación, necesitamos entonces ejercitar la Participación Ciudadana..."; cómo ejercitar la Participación Ciudadana, a partir de una propuesta que aparecía en las ponencias: "realizar consultas ciudadanas periódicas" o sea, hacer que la población, la ciudadanía, que la sociedad civil opine, que opine, que opine. Claro, habrá otros elementos que vamos a ver más adelante.

Un punto que fue señalado reiteradamente en varios estados y en varias ponencias, es el de la Educación para la Participación; realizar campañas educativas masivas sobre cultura y Educación Ciudadana, sobre Participación Ciudadana y sobre Ética en medios masivos de comunicación, pero también en las aulas de todos los niveles del Sistema Educativo Nacional.

Es evidente que pasamos por un problema -y eso lo sabemos- hay muchos problemas que tienen que ver con la Educación, la seguridad, la delincuencia, pero también la participación.

Si no se nos da la opción de participar no crecemos en la opción de la participación; es como el niño, si no se le enseña algo, pues nunca lo ejercita, igual es la ciudadanía, cuando participamos, crecemos como ciudadanos y una forma de aprender a participar es educando para la participación; en campañas masivas pero también en el aula, en la propia participación, incluso la participación democrática educativa.

"...Cuarto: fomentar la capacitación y la información para articular éstas, la Capacitación y la Información con actores locales, para permitir la conformación de redes de organizaciones...".

Una de las formas más frecuentes de generar la participación ciudadana, son las redes de participación ciudadana. Nosotros por ejemplo, encontramos que hay algún número de organizaciones que participaron,

sin embargo no encontramos ninguna ponencia de una red de participación ciudadana.

Dentro del conteo que nosotros hemos hecho del Censo Nacional de Organizaciones Civiles, también hicimos un conteo de las redes de participación, para la asistencia, para la actividad deportiva, vivienda, etcétera, pero también cada una de estas organizaciones cómo se agrupa en redes.

Hay redes muy importantes de participación, defensa del voto, promoción de voto, educación, Ética, etcétera, éstas redes agrupan a sectores pequeños, medianos y grandes.

Ubicando, detectando estas redes se potencia la consulta, la acción, etcétera y por lo tanto, capacitando e informando.

"...Quinto: Establecer y reglamentar mecanismos de Consulta Ciudadana como el Plebiscito, la consulta, el referéndum, la revocación del mandato y el veto ciudadano para que sus resultados tengan efectos legales y no queden como meras recomendaciones, sugerencias o consejos..."

Esto es "nombrar la soga en casa del ahorcado", dicen; probablemente esto no interesa aquí, pero a la ciudadanía sí le interesa.

En algunos países, incluso similares a los nuestros, como países latinoamericanos, existen estos mecanismos y en los países que han desarrollado y tienen sistemas democráticos más fuertes, son más fuertes estos mecanismos.

Lo sabemos, por ejemplo en el Norte de Europa, pero también en países latinoamericanos en donde el descontento popular puede ser reconocido con un valor legal para que quien ejerza el poder tenga una doble responsabilidad: la propia, la de sus convicciones personales, políticas, partidarias pero también la convicción de que la ciudadanía le exige un cumplimiento del mandato.

Entonces, que eso tenga la posibilidad de ser un canal para que se ejercite, para que se estimule, etcétera.

"...Sexto: Fortalecer instituciones tales como las procuradurías sociales; esto venía en una ponencia y nosotros comentábamos que efectivamente las procuradurías sociales son voceras de preocupaciones

ciudadanas y estimulan a la ciudadanía en la medida de que se resuelvan, estimulan a la ciudadanía a participar y a aglutinarse, a opinar, a resolver y a encontrar soluciones...". Entonces, instancias tales como las procuradurías sociales.

"...Séptimo: Modificar la Ley que regula a las organizaciones de la sociedad civil para facilitarles un marco de acción, para mejorar las relaciones Estado-Sociedad Civil, así como para permitirles incentivos fiscales y financieros a su acción..."

Sabemos que está en discusión actualmente la Ley que regulará la vida, organización, asociación, actividad, etcétera, de las organizaciones, pero también sabemos, por nuestro contacto con las organizaciones de la sociedad civil, que hay un gran descontento con la propuesta.

Parece que la propuesta que se discute es muy insuficiente; se recogió de alguna consulta, se consultaron algunos sectores, hubo 3 propuestas y una finalmente se envió. Por lo tanto, en esa instancia está la responsabilidad de ampliar, mejorar y emitir una ley que realmente favorezca; no sólo que limite en el buen sentido, sino que propicie.

Parece que la actual Ley solamente entra en algunos campos de la materia de las organizaciones y no toma en cuenta otros, por ejemplo no toma en cuenta el campo fiscal, no se les van a facilitar muchos incentivos fiscales que en otros países son muy importantes y para ese caso habría que pensar en consultar lo que sucede en España.

Seguramente ustedes lo saben, en España el contribuyente tiene la posibilidad de decidir el destino del 0.7 por ciento de su pago de impuestos, de todo lo que paga de impuestos un 0.7; un 0.7 va a obra social, pero él decide a quién va, tiene dos opciones uno, a organizaciones religiosas; dos, organizaciones de la sociedad civil y puede marcar qué rubro: asistencial, Tercer Mundo, etcétera, un caudal de recursos para facilitar esta acción; que la acción de las organizaciones civiles, en última instancia son complementarias a la acción del Estado.

"...Octavo: Realizar evaluaciones a la acción de las organizaciones de la sociedad civil...". Esto debe estar contenido en la ley, que las organizaciones sean auditadas, evaluadas por ley, por ley que tengan... esto

ya se realiza en la mayoría de los países; en México no.

En México algunas organizaciones lo hacen para equipararse con regulaciones internacionales, pero no se hace por ley ni por obligación, por eso no hay interés en ofrecer informes financieros por ejemplo, las organizaciones, porque ni dicen cuando reciben ni dicen cómo lo gastan entonces todos queda... y eso está mal para las organizaciones, pero la propia sociedad y para las instituciones que les dan financiamiento. Entonces, que se realicen evaluaciones.

"...Noveno: -Es producto de una ponencia- dice: "...establecer premios y sanciones a las organizaciones de la sociedad civil que colaboren en la gestión de la Política Pública y que reciben fondos para su acción..."

Sanciones, veremos cuáles no sé, pero evidentemente premios sí. Cuando una organización realice una acción particularmente de Política Social con recursos públicos o extranjeros o de la sociedad civil, los que sean, es muy importante que se les reconozca la acción, porque es una acción en beneficio de la sociedad y que se le canalicen nuevos recursos y quien no lo hace bien, bueno en su informe financiero, su evaluación saldrá que no lo hace bien y no se le dará más, pero se favorece la...

"...Décimo: Ofrecer a las organizaciones de la sociedad civil, acceso a la información que les permita ser observadoras, consultoras y gestoras en la definición-operación de programas de Política Social..."

Quién mejor que opine de lo que pasa con los niños con SIDA o de los niños de la calle, que quienes operan y trabajan con niños de la calle entonces pueden opinar, pueden ser consultados para la ejecución de programas, pero también pueden ser operadores de los programas.

Es conocido mundialmente, que el recurso que se dirige a una organización se potencia en la ejecución, si lo hace una institución gubernamental, tiene un costo, si lo hace la organización de la sociedad civil, se abarata 2 y 3 y 4 veces; y si se ejecuta una organización de la sociedad civil que de mujeres, se abarata muchísimo más. Efectivamente, esto es demostrado.

Entonces se potencia el recurso para la solución del problema, entonces que participen, que opinen y que ejecuten recursos públicos, especialmente Política Social.

"...Once: Incorporar las organizaciones en la gestión de la Política Pública, particularmente la Política Social, como en el caso de la Atención a grupos y poblaciones vulnerables, tales como familia, menores, indígenas, mujeres y jóvenes...". O sea, sectores muy importantes para la ejecución.

"...Doce: Publicación en medios de circulación nacional de la evaluación y de la acción y los recursos financieros de las organizaciones, como se hace en otros países similares al nuestro..."

Hay países latinoamericanos en donde la evaluación de la organización, la evaluación nacional o internacional por auditores y observadores internacionales, tiene un resultado y se publica en medios de circulación nacional.

Por lo tanto, la ciudadanía se entera de cómo ejecutan éstas, entonces habrá la obligación por parte de la organización de hacer una buena gestión y habrá el reconocimiento del público, ahí sí, de la opinión pública.

"...Trece: Realizar auditorías para evaluar la calidad de los servicios públicos...". O sea, si revisamos, si auditamos a la organización de la sociedad, auditemos también los servicios públicos; con eso hay una contrapartida en una transparencia.

"...Catorce: Fortalecer los municipios y la gestión local municipal para gestar desde la base de la estructura administrativa del país, la participación ciudadana en la resolución de los problemas con mecanismos tales como los comités de vecinos..."

Sé que hay una Mesa donde toma la cuestión municipal, sin embargo dado que apareció esta propuesta reiteradamente y pensamos que la estructura municipal es la base de la participación y en cualquier país del mundo, la gestión local es la más relevante para la solución de problemas, para el planteamiento, para la organización, entonces este elemento tiene que ser planteado, probablemente lo que salga de aquí, será gestado desde el municipio.

"...Quince: Representación -esto es producto de una ponencia, esto significa una discusión que nosotros vivimos de muchos elementos, pero que lo planteamos porque se señalaba- representación de las organizaciones de la sociedad civil en cargos de elección popular...".

Hay países que efectivamente tienen representantes populares en los órganos de representación. Claro eso ya no sería sociedad civil y entonces habría muchos elementos a discutir, pero sería bueno pensar en ese elemento.

"...Dieciséis: Atención especial a los jóvenes para fomentar y educarlos en la cultura de la participación y en el ejercicio de los derechos...".

Cuántos jóvenes hay en el país, si educamos a los jóvenes, si les permitimos ejercer sus derechos, resolvimos ya el problema para el futuro.

"...Diecisiete: Incremento y reasignación de recursos para ampliar la participación de las organizaciones en el manejo de problemas, como el combate a la pobreza...".

Con el Diputado, justo, nos vimos el día que se entregaron los primeros cheques del Fondo de Coinversión Social, y el Presidente decía que esperaba ampliar ese Fondo. Efectivamente, el Fondo es

importante, pero es todavía absolutamente insuficiente, y el problema de la pobreza es infinitamente grande en nuestro país y en el mundo entero.

Una posibilidad es potenciar en este mecanismo de coinversión la voluntad, el trabajo voluntario, los pocos recursos que la sociedad tiene son parte de esa inversión que junto con un recurso del Estado entra directamente a resolver problemas. Entonces, es necesario incrementar esos recursos para realmente entrar a solucionar estos problemas, que a la vez son una forma de participación en la resolución de los problemas.

Y 18, canalizar a las organizaciones de la sociedad civil los recursos obtenidos, una propuesta, los recursos obtenidos por el Estado en situaciones tales, por ejemplo como la incautación de bienes y valores para que las organizaciones cuenten con más recursos, los administren y los distribuyan en la gestión, en un mecanismo de participación en la gestión de la solución de grandes problemas.

Éstos son los 18 puntos que nosotros recuperamos de las ponencias y algunos que nosotros consideramos relevantes del trabajo que se hizo de la consulta por parte de esta Comisión.

Muchas gracias.



## Exposición del Maestro José Luis García Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia de la Universidad de Las Américas Puebla

En primer lugar quisiera agradecer la invitación que el diputado federal Miguel Gutiérrez Hernández me hiciera a través de la Comisión de Participación Ciudadana a estar aquí en este Foro de análisis y reflexión.

Sobre estas ponencias que se presentaron en estos diversos foros regionales y para empezar, yo quisiera comentarles que realmente vi trabajos muy interesantes, realmente la doctora Delia Montero y Clara Inés Charry hicieron un trabajo de recopilación y análisis bastante importante y yo básicamente coincidí con algunas de las observaciones y reflexiones que ellas han hecho aquí.

Sin embargo, yo también noté algunas cuestiones y algunas demuestran, quizás, y lo desarrollaré un poco más tarde, quizás una confianza excesiva en la bondad de la sociedad civil.

Por alguna cuestión de entrenamiento intelectual, me parece que a veces tengo cierta tendencia a tratar las cosas como abogado del diablo y trato de ver las cosas de alguna manera más equilibrada, y esto sucede en el caso del concepto de la sociedad civil.

Desde el punto de vista del análisis de las relaciones internacionales y la sociedad civil es relativamente nuevo como concepto en la disciplina de relaciones internacionales porque no se había visto como fenómeno hasta hace muy reciente, sobre todo después de la caída del muro de Berlín, después del fin de la guerra fría, es cuando nosotros empezamos a ver esto y lo empezamos a ver en forma comparada y es cuando empezamos a ver realmente que en diversas sociedades, las manifestaciones de la sociedad civil tienen caracteres muchas veces muy benéficos, sobre todo, para profundizar en la democratización de los países, otras veces tienen efectos negativos por la forma en cómo se va orientando la organización social en esos países, profundizaré posteriormente en eso.

Quisiera entrar en materia comentando lo siguiente. De acuerdo a los documentos que nos hicieron favor de enviar, yo pude observar las siguientes características, primero, ya comenté, ellos tienen más información al

respecto del número de organizaciones civiles que existen en México, me parece que aún con esa proporción que se señaló aquí, uno puede notar una vitalidad de la sociedad civil.

Es decir, existe en México, desde mi punto de vista, una necesidad de participar en la vida pública, en la vida cívica y prácticamente con propuestas de todo tipo, y cuando digo de todo tipo, me estoy refiriendo que hay propuestas sumamente interesantes, muy viables y hay propuestas que realmente no tienen un sentido común, no tienen una forma de llevarse a cabo por la forma en como está diseñado el Estado, porque son demasiado ambiciosas, quizás, porque están proponiendo algunas cuestiones que no necesariamente pueden llevar un beneficio a la sociedad en general. Y ésta es una de las cuestiones que posteriormente voy a analizar acerca de los mitos que hay acerca de la sociedad civil.

Sin embargo a mí me parece y yo coincidí también con los ponentes anteriores, en el sentido de que esta vitalidad tiene que ser encauzada de alguna manera. Yo lo que noto también es que necesitamos profundizar en la educación cívica, pero no entendida como el hecho nada más de estar enseñando nombres de héroes y hacer discursos cada fecha de sus natalicios, en fin, sino realmente reencontrarnos con la convivencia cívica y lo que eso significa como vivir en la comunidad, inclusive con las reglas mínimas, las normas mínimas de convivencia social que todos debemos de tener al vivir en la comunidad, que es básicamente desde respetar las normas y eso contribuye a disminuir otros aspectos como por ejemplo la cuestión de la corrupción desde luego.

Si nosotros empezamos a educar a los niños y a los jóvenes, por ejemplo, a respetar las reglas de tránsito o reglas comunes de cortesía, que es una cuestión cívica de convivencia en la comunidad, empezaremos realmente a formar una cultura democrática mucho más profunda, y ahora, desafortunadamente, estamos viviendo en un individualismo que no nos permite entrar a una convivencia cívica mucho mayor.

Ésta es la primera característica que yo encontraría, esta vitalidad de la sociedad civil, pero con una necesidad de una educación cívica mucho mayor y reorientada de otra manera.

La segunda característica que yo pude observar fue la variedad de las propuestas, las temáticas fueron prácticamente de toda naturaleza, había algunas cuestiones muy interesantes, sobre todo de género, la propuesta del estado de Veracruz me pareció muy interesante, hay cuestiones de ecología, desde luego, y también, y esto es una cuestión que realmente vale la pena mencionar, es la cuestión acerca de la necesidad, había como 2 ó 3 propuestas por ahí de que la sociedad civil, de que las organizaciones de la sociedad civil participen más activamente en pedirle cuentas a los gobernantes, es decir, que participen en la transparencia del manejo de los fondos públicos.

Y otra cuestión adicional es la cuestión de la seguridad. A mí me parece que éstos son 2 aspectos fundamentales de la vida pública contemporánea en México que merecen especial atención, sobre todo esta cuestión de la transparencia, como lo mencionó la maestra Clara Inés, a mí me parece que no es suficiente el tener en forma el equilibrio de poderes que significa esta división formal entre Ejecutivo, Legislativo y el Poder Judicial.

Me parece que la sociedad debe de participar también como un elemento adicional y sobre todo un elemento más imparcial en la transparencia y en el manejo de los fondos públicos o en la transparencia del manejo de los fondos públicos y en un cada vez más importante esfuerzo por pedirle cuentas a los gobernantes. La sociedad civil debe de tener necesariamente un papel fundamental en ese aspecto.

Otra cuestión también que pude observar es el énfasis en las soluciones locales. Creo que eso es algo que ya se ha venido manifestando en México desde hace algún tiempo, pero que ha venido recobrando mayor presencia en los últimos años. Las soluciones locales son fundamentales.

Me parece a mí que este esfuerzo muchas veces pasa desapercibido porque todavía existe en México una gran dosis de centralismo y para los que vivimos fuera del D. F., y que muchas veces padecemos esto, no quiero tener ningún tipo de connotación aquí con esta

observación, pero el país, en muchos aspectos, en el aspecto educativo, en el aspecto sobre todo universitario, desde luego, en el aspecto del federalismo, todavía sigue padeciendo un centralismo que es necesario disminuir o reconsiderar nuestro propio federalismo.

Las expresiones que nosotros pudimos observar en las ponencias, me parece que ponen un énfasis particular en las soluciones locales y cómo la sociedad puede participar en la solución de esos problemas a ese nivel y eso es algo que se debe de fomentar y quizá aquí en la Cámara de Diputados es donde puede discutirse más ampliamente esta cuestión.

Yo quisiera comentar también algo con respecto al formato. Como comentó la doctora Delia Montero, las ponencias varían mucho en calidad, en el sentido de que algunas son muy profesionales, vienen de organizaciones de la sociedad civil que ya tienen experiencia en la participación social, en la participación en la vida pública, otras son de personas que por alguna razón tienen algún interés en dar a conocer su opinión sobre cuestiones muy particulares, y otras, pues no tienen ninguna razón de ser y se presentaron por, no sé, quizás algún compromiso de carácter político, en fin.

Me parece que arrastramos una cultura de los foros de análisis o de la consulta, que muchas veces, era para llenar ciertos huecos, pero en realidad ya estaba todo hecho antes y no había realmente una consulta real acerca de los problemas, y me parece que algunas de las ponencias, por lo menos de las que yo observé ahí, adolecen de ese defecto, es decir, presentan esta anomalía de origen que en realidad es, digamos, un discurso que no tiene absolutamente ningún tipo de propuesta.

Sin embargo, hay bastantes cosas rescatables, pero yo invitaría a la Comisión a que reconsiderara el formato de los foros, quizá convendría retomar algunas de las propuestas que mencionaron mis colegas anteriormente, en el sentido de encontrar nuevas formas en que la sociedad civil y las organizaciones de la sociedad civil participen de otra forma y no en la manera en como se hicieron; quizá por esto, la cuestión del formato es la que no permite realmente ver cómo sería la participación de la sociedad civil en estos asuntos.

Viendo el análisis y reflexión, yo me voy a permitir aquí y, de hecho, todos estos trabajos me permitieron actualizar un trabajo que se va a publicar posteriormente y, que como les decía, tiene una visión escéptica acerca de las conceptualizaciones positivas que hay acerca de la sociedad civil.

Cuando uno analiza la literatura acerca de la sociedad civil, uno se da cuenta que hay aspectos muy benéficos y que se analizan aspectos muy positivos de la sociedad que son los que regularmente uno encuentra en el discurso político contemporáneo, sobre todo en aquellas sociedades que están en transición política como la mexicana.

¿Por qué? Porque las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel fundamental en la promoción de la transición, sobre todo en cuestiones que tienen que ver con, por ejemplo, la promoción del voto o la promoción de algunos aspectos de la agenda política nacional que son particularmente relevantes para esas organizaciones y que la movilización de esas organizaciones permiten ponerlos en la agenda.

Sin embargo la sociedad civil es tan compleja que no necesariamente presenta aspectos siempre positivos, y de hecho, yo aquí empezaría con unas definiciones para tratar de aclarar, pues cuando estamos hablando de la sociedad civil, de qué estamos hablando, porque hay como una tendencia a tratar de vincular a las fuerzas representativas de la sociedad civil, cuando en realidad quizás representen un segmento particular de la sociedad civil.

De hecho quizás ustedes pueden encontrar algunos editorialistas, escritores, en fin, argumentando, o incluso algunos partidos políticos argumentando que la sociedad civil los apoya; pero la sociedad civil es tan compleja, tan grande, tan variada, que lo que podemos decir realmente aquí es que son segmentos de la sociedad civil, porque la sociedad civil, como vamos a ver posteriormente, es sumamente atomizada, segmentada.

Déjenme rápidamente darles aquí una definición que es de un autor muy reconocido, es el doctor Larry Diamond que ha escrito muchas cuestiones sobre sociedad civil en sociedades en transición, particularmente en África y en América Latina.

Él argumenta que la sociedad civil es concebida como el campo de la vida social que es voluntaria, autogobernable, autogenerable, mayormente de autoapoyo, autónoma del Estado, vinculado, unido por un orden legal, un conjunto de reglas compartidas, sea cual sea.

Es distinta de la sociedad en general, ya que involucra a los ciudadanos actuando colectivamente en la esfera pública para expresar sus intereses, sus pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar metas comunes, hacer demandas al Estado y sobre todo pedirle cuentas a los gobernantes.

Pero como ustedes pueden observar, de esta definición es que no es toda la sociedad, porque hay ciudadanos que sí, por alguna razón en particular que les interesa, participan colectivamente con otros que comparten sus intereses y sus aspiraciones, pero a otros no nos comparte.

Entonces, no podemos hablar de una sociedad civil en términos generales, podemos hablar de ciertos segmentos que tienen sus intereses muy segmentados y muy localizados.

Continuando con lo que dice Larry Diamond, la sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado, sin embargo, no todos los autores que uno puede revisar en literatura de la sociedad civil comparten la idea acerca de lo positivo de la sociedad civil, la sociedad civil también tiene críticos, entre ellos yo me incluyo desde luego.

Por ejemplo, hay algunos, Michael Waltzer, Thomas Caroders... ¡En fin! Hay una serie de autores que no voy a mencionar acá, desde luego, pero por ejemplo, alguno de ellos menciona que la sociedad civil posee tres características, es desigual, es fragmentada y es irregular.

Voy a explicar brevemente qué significan estas tres. Es desigual porque no todos los individuos de la sociedad poseen los mismos recursos o medios para participar en la sociedad civil, lo cual hace que se formen grupos más fuertes que otros.

Si esto es así eso quiere decir que los grupos más fuertes tienen mayor influencia y por lo tanto pueden de alguna manera u otra intervenir en mayor medida para promover sus intereses y para que las cuestiones que

les afectan se vayan moldeando en la política pública y en la toma de decisiones de forma que les beneficien; por lo tanto, la sociedad civil no es igual.

Al contrario del Estado que aspira a la unidad, la sociedad civil es un ente fragmentado debido a la orientación particularista de sus miembros al defender propósitos que son específicos en su naturaleza; por ejemplo, la defensa de los derechos de identidad o algunos muy particulares.

Aquí hay algunos autores que han desarrollado la idea de organizaciones de la sociedad civil que se vuelven avaras o que presentan avaricia social. ¿Qué quiere decir esto? Que nada más defienden sus propios intereses, no ven más allá de los intereses de su propia organización y cuando éstos de alguna manera u otra son cubiertos, sencillamente esas organizaciones desaparecen.

O continúan porque tienen una agenda muy particular que muchas veces por el ambiente o en el contexto político en el que se desenvuelven esos intereses particulares los quieren hacer precisamente asuntos o intereses generales cuando en verdad pertenecen a agendas muy particulares.

Un ejemplo de esto, por ejemplo, es el Ku Kux Klan en los Estados Unidos, que es un grupo racista de la sociedad civil que se identifica exclusivamente con la segregación. Evidentemente no se puede decir que la sociedad civil presente algo benigno o positivo, sin embargo, cosas como por ejemplo organizaciones como el Ku Kux Klan, que queramos o no forman parte de la sociedad civil, obviamente presentan aspectos negativos y son de la sociedad civil.

Las instituciones de la sociedad civil que representan este tipo de avaricia social son aquellas que son excluyentes, que no aceptan otros componentes u otros integrantes en sus grupos que no pertenecen a sus propias características, tanto sociales como económicas, políticas o raciales.

Es irregular también la sociedad civil debido a que sólo necesita un compromiso parcial y ocasional y de trabajo indisciplinado para funcionar. Hacer trabajo voluntario en cualquier asociación o participar en alguna actividad cívica ciertamente representa un trabajo extra.

Seguramente aquí en este auditorio que trabajan tiempo completo en alguna organización no gubernamental y en este tipo de asociaciones, sin embargo, la mayoría de la gente cuando participa en este tipo de asociaciones lo hace parcialmente y lo hace porque se identifica con las aspiraciones de ese grupo en particular porque realmente siente el compromiso cívico de hacerlo, pero generalmente no lo hace de tiempo completo sino cuando le queda un poco de tiempo libre.

En ese sentido ese trabajo voluntario carece de disciplina, por eso se dice que muchas organizaciones de la sociedad surgen espontáneamente, porque hay un factor generalmente externo que influye para que el individuo pueda en ciertas circunstancias.

Como por ejemplo, un desastre natural, como ya se mencionó la cuestión del terremoto en 85; tomar acciones colectivas sobre todo cuando hay una parálisis del gobierno y se coordina con otros para poder llevar a cabo ciertas acciones.

Yo aquí quisiera por lo tanto mencionar algunos de los mitos acerca de la sociedad civil y de la participación ciudadana. Y me parece que este es un análisis de reflexión y análisis, quizá pueda servir para tener una visión balanceada acerca de la sociedad civil.

El primer mito yo diría que sería que el concepto de sociedad civil es de invención reciente. Realmente no lo es así, cuando uno revisa la literatura acerca de la sociedad civil se da cuenta que desde por ejemplo tiempos de Alexis de Tocqueville, que es un clásico de la ciencia política, él precisamente basa el origen de la democracia en los Estados Unidos como la sociedad civil organizada, es decir, esta vida asociacional que desde el origen de los Estados Unidos existe.

Obviamente, él lo ve con otros ojos en 1832 cuando realiza su viaje a los Estados Unidos y ve en una etapa en que los Estados Unidos están en una transición política y precisamente hace una mayor democratización. Entonces, la sociedad civil no es realmente algo novedoso.

Segundo mito. Las organizaciones no gubernamentales están en el corazón de la sociedad civil. Yo aquí pediría una disculpa a aquellos que son representantes de las ONG's que seguramente están por acá, pero creo que efectivamente, ese es parte del mito, hay una tendencia

a asociar las ONG's con la sociedad civil; no necesariamente es así.

Las ONG's son parte de la sociedad civil pero no forman parte del universo de la sociedad civil; quizás son las agrupaciones más visibles de la misma. Por lo anterior, se tiende a confundir a las ONG's cuando son parte de lo mismo como ya mencioné.

Obviamente las ONG's hacen un trabajo invaluable sobre todo manteniendo informado al público de ciertas políticas y manteniendo bajo control las políticas públicas. Me parece que ese es un trabajo fundamental de las ONG's, sin embargo, hay otros grupos de la sociedad civil que generalmente por el mismo trabajo de las ONG's no son tomados en consideración o se hace de manera reducida, y hay muchos por ahí.

A veces en las clases de política comparada, perdón por sacar la cuestión académica aquí, he podido observar esta confusión. Y uno puede observar que dentro de ciertos grupos hay gente que voluntariamente hace trabajo social, hace trabajo cívico, no necesariamente pertenecen a una asociación o a una ONG y me parece que eso es necesario rescatarlo.

El tercer mito. La sociedad civil ampara, es decir, todos los ciudadanos tenemos obligaciones cívicas, por lo cual todos participamos activamente en la sociedad. Lo que precisamente se vio aquí en este foro es que no todos participan activamente en la sociedad, hay muchos que sencillamente no les interesa.

Vinculándolo con algunos conceptos que ha desarrollado Francis Fukuyama, todos nosotros con nuestro trabajo en la sociedad creamos lo que se ha denominado el capital social y con eso cumplimos nuestro deber cívico de participar activamente en la sociedad.

Respetamos las normas y los acuerdos, es decir, normas tan básicas como no pasarse los altos en lo que se supone es una norma de protección para la comunidad en la que vivimos; sin embargo, eso no es tan cierto, hay grupos que se asocian, que son grupos de la sociedad que no son tan cívicos y que se asocian incluso para violar la ley.

Por ejemplo, las mafias; estos grupos pertenecen a la sociedad pero tienen un lado oscuro, se asocian para promover sus intereses y llevar a cabo acciones

coordinadas, o sea, tienen una participación colectiva, una acción colectiva, son parte de la sociedad civil.

Precisamente esto resulta algo interesante en el campo de las relaciones internacionales, ya que como fenómeno de la globalización este tipo de grupos se están transnacionalizando, es decir, se están yendo más allá de las fronteras nacionales.

Y como fenómeno resultante estamos viendo una transnacionalización del crimen, pues hacen redes y conexiones internacionales para lograr el mismo objetivo: violar la ley. Esto es parte de la sociedad civil pero por supuesto no son grupos de carácter cívico. Lo que quiero decir aquí es que no toda la sociedad civil presenta aspectos benignos.

Cuarto mito. La sociedad civil fuerte asegura la democracia. Y esto aquí haciendo un ejercicio comparativo podemos ver varios casos. La Yugoslavia de Milosevic, por ejemplo, cuando uno ve cómo fue llevado al poder Milosevich y cómo fue derrocado también irónicamente, uno ve la participación de la sociedad civil ahí.

Y hay varios ejemplos históricos. La República de Weimar, por ejemplo, su caída y el ascenso de Hitler, por ejemplo. La sociedad civil fuerte y organizada no necesariamente significa que va a haber mayor democracia, puede resultar en lo contrario.

El quinto mito es: la democracia asegura la fortaleza de la sociedad civil. Yo diría aquí que esto depende mucho de la cultura política de cada país. Por ejemplo, les voy a poner dos casos.

Un caso en el que la sociedad civil es bastante débil y con un Estado fuerte, pero no se puede decir que sea una sociedad no democrática es Japón. Japón es una sociedad muy tradicional, con un Estado bastante fuerte; sin embargo, su sociedad civil no está organizada, digamos, tan profundamente como en otros países; sin embargo, tiene una vida democrática bastante intensa.

Otro caso que es el contrario es el caso español, y el caso español como todos nosotros sabemos en el último cuarto de siglo ha experimentado un proceso de democratización muy profundo en el que las organizaciones de la sociedad civil se pudieron manifestar y pudieron agilizar la transición. Sin

embargo, dentro de estos grupos existe un punto oscuro que es precisamente ETA, que es parte de la sociedad civil.

Entonces, ahí podemos ver muy bien precisamente cómo también se expresan estos aspectos positivos benignos de la sociedad civil con otros también no tan benignos, sobre todo con el terrorismo.

El sexto mito. La sociedad civil es crucial para el éxito económico, esto es parte de la literatura que tiene confianza en las transiciones democráticas. Cuando uno

Consulta, por ejemplo, latinobarómetro, que está su página en Internet y uno ve las estadísticas acerca del nivel de confianza en las instituciones democráticas, vamos a ver que en América Latina en términos generales va declinando.

No solamente es un fenómeno exclusivamente de México, sino que en América Latina en términos generales cuando uno revisa estas estadísticas puede uno observar que debido al deterioro en nuestra vida colectiva, por un lado, al deterioro o a la poca confianza que hay en la reactivación económica. Y quizás también a la poca eficiencia de los gobernantes, electos democráticamente.

Existe una desconfianza creciente en las instituciones públicas.

De hecho, lo que a mí me llamó la atención, cuando uno revisa las estadísticas de Latinobarómetro, es que hay una creciente confianza en dos instituciones en América Latina, que históricamente han garantizado la estabilidad política en la región: una es la iglesia y la otra es el ejército.

Cuando uno analiza las transiciones democráticas, realmente eso puede dar cierto miedo. ¿Por qué? Porque estas instituciones tradicionalmente han garantizado más regímenes autoritarios que democráticos. Pero digamos que la falta de resultados y la poca confianza en instituciones, han demostrado que la confianza en la democracia como una institución, como un régimen viable y que presenta resultados, va declinando en América Latina.

A pesar de que la sociedad civil en América Latina está creciendo y que está movilizándose cada vez más y que está revitalizándose, paradójicamente encontramos

un declive en la confianza hacia las instituciones democráticas.

Entonces, esto es una paradoja que sí es importante observar con cuidado. ¿Por qué? Porque generalmente asociamos a la democracia con las organizaciones no gubernamentales o con la sociedad civil y su participación en términos generales.

Eso lo estamos viendo hoy, pero en términos generales, la confianza hacia las instituciones democráticas está declinando.

Entonces, la sociedad, en términos generales, no está encontrando satisfacción en el actual estado de cosas en las democracias, al menos en América Latina. Y eso nos tiene que mover a reflexionar.

Un séptimo mito sería que el surgimiento de la sociedad civil significa el declive del Estado. Es decir, a mayor participación de la sociedad civil, menor participación del Estado.

A mí me parece que eso no necesariamente es así. Es un punto muy importante porque precisamente el surgimiento y la consolidación de la sociedad civil requiere fundamentalmente de un Estado fuerte, capaz de cumplir y hacer cumplir la ley.

Todos nosotros vivimos bajo el marco legal que se llama Estado de Derecho. Un Estado fuerte es aquel que realmente tiene las capacidades y las habilidades para hacer cumplir las leyes. Y eso garantiza precisamente la participación y la vitalidad de la sociedad civil.

En sociedades con regímenes autoritarios, parece ser al revés. Hay un gobierno fuerte, un Estado fuerte, pero tal fortaleza inhibe a la sociedad civil porque no existen garantías de que la asociación voluntaria de los ciudadanos vaya a tener algún éxito, porque el Estado todo lo absorbe, todo lo puede asumir, todo lo puede resolver.

Como ya sabemos que sucedía anteriormente aquí en México.

Y un último mito, que bueno, eso ya es cuestión de análisis de las relaciones internacionales, es que la sociedad civil se ha hecho global. En cierta parte es cierto. La globalización ha permitido estas redes

transnacionales para bien o para mal, como ya lo he comentado, pero en realidad todavía sigue siendo importante la participación de la sociedad civil dentro de los Estados.

No podemos hablar de una sociedad civil transnacional, por lo menos hasta el momento.

En conclusión, como hemos podido observar, la caída del muro de Berlín, la Guerra Fría, las llamadas olas de democratización y la globalización en su conjunto, han producido un renovado interés en la sociedad civil y también una revitalización de la misma.

Sin embargo, para sus apologistas, optimistas inconfiados (*sic*) en que la sociedad civil puede resolver todos los problemas creados por la reducción del papel social del Estado, pues esto es realmente un hecho consumado. Es decir, la vitalidad de la sociedad civil.

Como consecuencia, la liberación de fuerzas sociales que tienden a solidarizarse con las mejores causas populares, sólo hay que decir que aquí la prudencia es necesaria. La sociedad civil no es la panacea que muchos piensan. Para su funcionamiento requieren de un Estado fuerte, capaz de cumplir y hacer cumplir la ley de forma real.

Así, la sociedad civil y el Estado son mutuamente dependientes.

El grado que determina la participación de la sociedad civil depende de varios factores, que incluyen el nivel de desarrollo económico, el contexto político, las condiciones generales de un país, entre ellas su cultura política.

Esta se crea fundamentalmente por la socialización, es decir, por el contacto y por la transmisión de los

valores, la familia, la escuela, los amigos, las asociaciones, las iglesias, los medios de comunicación, etcétera. Esto se da en un contexto social muy complejo y es ahí, en ese contexto social donde se da la real vitalidad.

Sin embargo, ello requiere hacer énfasis en la educación como mencioné anteriormente, sobre todo en educación cívica, no entendida --desde mi punto de vista-- como el formalismo histórico de la memorización de hechos de guerra o nombres de héroes, muchas veces alterados para fomentar, como se hizo en algún tiempo, la unidad nacional de nuestra comunidad imaginada, como decía Benny Anderson .

En no pocas ocasiones esta historia oficial es apropiada también por ciertos grupos que se arrojan ciertos derechos y que realmente esto es peligroso.

Tienen al mismo tiempo la finalidad de control político, además de la creación de un sentimiento falso de unidad nacional. Lo anterior sólo servía, esta idea de una unidad nacional falsa. Y precisamente la vitalidad de la sociedad civil nos dice mucho acerca de que esta unidad nacional realmente es imaginada para fomentar apropiaciones de símbolos nacionales de un régimen político que ahora está ya desapareciendo.

Me parece que una participación responsable se puede ir fincando en aras de la estabilidad política, pero con una clara participación de la sociedad civil y como comentamos acá, pues es necesario realmente ir promoviendo su participación y promoviendo que se involucren en la solución de problemas y con esto profundizar más en el proceso de democratización del país.

Muchas gracias.



## Exposición del Maestro Bernardo Ávalos Casillas Encargado de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana

Muy buenas tardes y buenos días a todos. Muchas gracias al diputado Miguel Gutiérrez y a la Comisión por haberme invitado y voy a procurar ser muy breve en mi exposición.

No sé si ven una filmina que tiene el título: Administración Pública, Sociedad Civil y Participación Ciudadana. Quiero nada más hacer resaltar el orden de la lectura que yo hice de los riquísimos trabajos en la Mesa número 1. Es un acercamiento más pragmático, más operativo, no tiene mayor nivel de definición teórica.

Que en realidad el campo teórico, referido al campo de las organizaciones de la sociedad civil, pues es uno de los más ricos actualmente, en términos sobre todo de una revisión de la teoría de Estado e incluso en términos de las teorías de la Administración Pública.

Yo voy a hacer un acercamiento, digo, pragmático que nos permita descubrir una serie de implícitos que me parece que están en las riquísimas ponencias y propuestas que se dieron en la Mesa número 1.

Entonces, la primera es... quisiera mencionar un modelo que está implícito en las ponencias y que tiene que ver con algunas de las posiciones críticas que se han manifestado aquí y con las posiciones acerca de la educación en el seno de la ciudadanía.

El modelo, digamos implícito, dice que en las repúblicas democráticas el poder del pueblo se realiza con tres contribuciones básicas, que son: la urna, el fisco y la participación activa.

Este modelo de estas tres contribuciones: el voto, las contribuciones fiscales y la participación activa de los ciudadanos, tiene implícito un sujeto como un ciudadano, de ahí la urna... va, vota; contribuyente, paga sus impuestos, o sea, sostiene a los que eligió y participante, en... está interesado e incluso voluntariamente y libremente, da parte de su tiempo, como decía el maestro, a las cuestiones públicas.

Entonces, en este modelo de las repúblicas democráticas, se fundan en un gigantesco voluntariado, constituido por personas libres que contribuyen y participan en la obra común y pública.

Ese anhelo, lo pongo como anhelo y como modelo, palpita a lo ancho y lo largo de las contribuciones. Y ese modelo y ese anhelo y ese implícito, puede ser cuestionable.

O sea, que exista en México un sujeto ciudadano, contribuyente y participante, es una premisa mayor que tiene que ser calificada de una mejor manera.

Y los problemas que tenemos en la existencia de ese sujeto, son parte de los problemas que tenemos en la vida democrática. Algunos dicen que de alguna manera in extremis, que este país tiene democracia sin demócratas. Y entonces tendríamos que ver toda la cuestión de la cultura que sustenta a un régimen político.

Esto lo hago implícito porque no está expresado así. Nada más quiero decir que en las propuestas se supone que hay ciudadano, contribuyente y participante. Y creo que desde mi punto de vista, falta todavía un trecho de tiempo para que lleguemos a una sociedad democrática así de madura, que tenga tal sujeto constituido culturalmente.

Las contribuciones de la Mesa 1, pues son, si me hacen favor, las siguientes, son muy variadas. Y coincido con el maestro y la maestra que me precedieron. Hay una vitalidad muy grande, hay un anhelo muy grande de participación y hay un desfase, yo me voy a fijar en otro aspecto del que ya se fijaron.

Hay un desfase no solamente entre el sujeto este y el anhelo que tiene en participar y la educación, que es un aspecto que ya se mencionó, sino en el que yo me fijo, hay un desfase entre el anhelo de participación y la institucionalidad requerida para que esa participación fluya.

Este es, digamos como si nos hubiera tomado la transición, que es un lugar en donde afloran las organizaciones de la sociedad civil, como decía el maestro García Aguilar, esta institucionalidad requerida nos toma por (ininteligible). O sea, la transición aparece y no tenemos la institucionalidad requerida para que ese anhelo de participar fluya ordenadamente.

Y es parte de las cuestiones que se nota en algunas de las propuestas hechas.

Y lo que quiero decir, es que de la lectura de las contribuciones surge un esquema general, que es el que me gustaría exponer y que podría ayudar en la estructura de funcionamiento de la participación ciudadana. Es un esquema que podría ayudar funcionalmente a la generación y función de estas instituciones que nos hacen falta. Es importante señalar que hay tres peldaños en la participación ciudadana, tres peldaños como niveles o como órdenes de participación.

El primero y más básico, de hecho van graduados en sentido de la complejidad que requieren, el primer peldaño o nivel de participación es el acceso a la información.

No puede haber una participación ciudadana sin acceso a la información sobre el quehacer público porque entonces la participación o es par; o sea, el ciudadano y el gobernante tienen una imparidad de información y entonces la participación ciudadana no tiene la información requerida para opinar y su participación, como no tiene la información requerida, se hace marginal y el funcionario desprecia a una persona que viene con propuestas que están completamente desinformadas, entonces se genera un círculo vicioso que expulsa la participación en lugar de incluir la participación.

Entonces, el primer nivel de participación requiere el acceso a la información pública, no solamente una ley porque eso digamos ya lo tenemos, como lo voy a mencionar más adelante sino el problema es cómo se hace operativa, como esa información es clara, accesible, está normada, etc., o sea, requiere un nivel de institucionalidad y estamos a medio camino de esta adquisición institucional, las nuevas tecnologías pueden ayudar muchísimo pero las nuevas tecnologías como ustedes saben aquí en México se representan en el 3% de la población; o sea, si uno dice -Lo pongo en

Internet y es público... Sí, pero nada más que el 3% tiene acceso a Internet, quizá haya crecido un poco más, al 6 pero de todas maneras es una minoría abajo del 10% la que tiene acceso al Internet.

El segundo nivel o peldaño es la consulta a la ciudadanía, aquí ya no solamente se le ofrece información al ciudadano sino que ya hay cierta interactividad, se le pide su opinión. Esto del órgano, toda la parte que se ha rezagado con mucho éxito... bueno, relativo éxito en el país que son las consultas ciudadanas, formas de foros, consultas, encuentros, grupos, en donde se le pide la opinión al ciudadano, hay todo un debate entre un pedir pasivo o sea, yo te llamo, te pido tu opinión y luego tú no sabes qué le pasó a tu opinión; es un debate de tecnocracias más avanzadas y los ciudadanos quieren saber qué les pasa a su opinión, o sea que el Gobierno diga "recibí tu opinión y la descarté, la deseché o la incluí de esta o de esta otra manera", para que haya escucha, no que sea un mero ritual en que yo llamo a la sociedad civil, a sus organizaciones y a la ciudadanía, monto el foro, recibo, escucho y no sé qué pasó con lo que yo opiné. No hay diálogo.

Entonces, esta consulta ciudadana está pasando de un nivel pasivo en el sentido de llamar, pedir la opinión a un nivel interactivo, en donde se informa qué es lo que pasa dialogalmente (sic) con la opinión sugi-pedida (sic)

Y finalmente, el último peldaño o nivel más complicado y más complejo es la participación activa de los ciudadanos. Los ciudadanos piden comprometerse activamente junto con el Gobierno en la construcción del espacio público y de los bienes públicos, no solamente quieren ser informados, no solamente quieren que se pida su opinión y e les consulte, quieren participar activamente en la esfera pública.

Hasta aquí pues los tres niveles de participación ciudadana y la siguiente lámina implica los tres ámbitos de incidencia en las políticas públicas.

Quiero decirles que yo me estoy fijando mucho en la participación ciudadana en términos de su interacción con el poder público por eso la exposición se llama Administración Pública y Participación Ciudadana. Hay muchas otras formas y expresiones de la participación ciudadana que no considero aquí ni en el esquema que estoy desarrollando.

El esquema que estoy desarrollando es la participación ciudadana y sus organizaciones en la esfera pública, en la administración pública, en la corresponsabilidad de la construcción de lo público.

Me parece que hay tres ámbitos de incidencia de esos tres niveles, ahorita lo vamos a ver cómo se hace un poco más complejo. Hay tres niveles de participación en tres ámbitos fundamentales: primero es el diseño de la política pública. Las políticas públicas se diseñan, implican un trabajo intelectual de modelización de la política pública para que funcione; las cosas que funcionan es porque entran en función con... en referencia a algo, algo disfuncional es una cosa que está trabajando pero que no entra en función con nada, no opera nada en un sistema.

Entonces, generar políticas que sean funcionales tiene su arte.

Aquí el Poder Legislativo juega un papel fundamental puesto que es el encargado de normar la vida social y hacer normas y leyes que sean funcionales; que operen elegante y económicamente en el comportamiento de la vida pública.

La ejecución. Las políticas públicas se ejecutan, se llevan a cabo y aquí se entiende el papel preponderante del Ejecutivo. El Poder Ejecutivo está llevando a término y a cabo las políticas públicas basado en un estado de derecho modelizado y diseñado de antemano fundamentalmente por los legislativos.

Y finalmente, las políticas se evalúan... son evaluadas a fin de que puedan perfeccionarse, transformarse o desecharse. Las políticas públicas son biodegradables, o sea aparecen, funcionan y se mueren y para que esto suceda se supone que en la sociedad democrática hay un proceso de evaluación que hace decir si esta especie de política pública continua transformada, metamorfoseada y mejorada o muere y se desecha y hay que sustituirla por otra radicalmente, es decir otra especie de política pública. Estoy usando una metáfora evolutiva.

En esta evaluación obviamente los tres poderes participan.

Pues bien, las organizaciones de la sociedad civil quisieran tener injerencia en los tres ámbitos

mencionados: en el diseño, en la ejecución y en la evaluación de las políticas públicas.

La siguiente es un esquema que puede ayudar mucho cuando se cruzan y se hace un modelo de doble entrada, una matriz de doble entrada y se pone por un lado los ámbitos, el diseño, la ejecución y la evaluación y por otro lado los niveles de información consulta y participación.

Y entonces tendríamos un cuadro con seis cuadros vacíos que se pueden ir llenando y que implicaría - precisamente aquí es donde está el mapa- el diseño de la institucionalidad pertinente en cada uno de los cuadros; hay que diseñar institucionalidad para la información acerca del diseño de políticas públicas; hay que diseñar institucionalidad para la información acerca de la ejecución y hay que diseñarlo para la información acerca de la evaluación o contraloría sociales. Eso implica que haya información pública en el último cuadro sobre... por ejemplo información sobre evaluación o información sobre contralorías sociales, información sobre cuáles son los criterios indicadores que están motivando la evaluación de una política pública.

Otra cosa muy distinta es si me corren el cuadro al último es cómo participo yo en la contraloría social. Es distinto a tener información sobre la contraloría social, entonces el cuadro funciona de esa manera, yo puedo ser consultado sobre el diseño de una política pública o puedo rehacer una consulta sobre la ejecución y el éxito o no éxito de una política pública o puedo ser consultado acerca de algunos criterios para poder evaluar una política pública, igualmente yo puedo participar en el diseño de una política pública; puedo participar en la ejecución de una política pública o puedo participar en la contraloría social o evaluación y seguimiento de una política pública.

El cuadro va, arriba tiene un circuitito rojo que dice complicidad, entonces más complejo una información sobre contraloría social y mucho más complejo una participación en la contraloría social. O sea, que la sociedad civil esté evaluando y determinando la vida o muerte de las políticas públicas, eso es mucho más complejo entonces por eso es complejidad en el cuadro hacia los extremos a su vista en derechos y bajos. Los extremos derechos y bajos son más complejos que los izquierdos y altos.

Y finalmente, el título no es muy adecuado después que lo leí no me gustó mucho pero lo vamos a dejar así, es -digamos- cuatro círculos rojos de dónde se está trabajando en México o dónde se quiere... bueno, por lo menos inicialmente se está trabajando, yo pienso que hay en términos de información o sea el trabajo en el nivel de información, se tiene una ley de acceso a la información que está muy pensada para la ejecución, o sea que los ciudadanos tengan acceso a la información pública acerca de la ejecución de las políticas públicas pero creo que la reglamentación debería correrse más además al diseño y a la evaluación, o sea que los que tengan acceso a la información de cómo se está evaluando, que algo siga o no y que participen o que sean después consultados abajo en que ellos propongan indicadores.

Porque si uno se da cuenta, hay algunas políticas públicas que están siendo evaluadas pero con indicadores anodinos, o sea desdentados, que no van a la substancia de la política pública; entonces ahí se cubre un requisito, se tienen la contraloría social con indicadores que están desdentados, o sea que no tienen dientes, que no muerden a la política pública en donde deben morderla, en lo substancial.

Creo que en la parte de consulta tenemos mucho avance en término de foros, consultas populares, incluso focus-group ahí, la experiencia es muy

avanzada en el país y las propuestas que se hicieron para la mesa uno son muy abundantes en esto.

Es digamos en lo que más experiencia tenemos y en lo primero que se ocurre, que es una consulta para el diseño de una política pública.

Estamos tratando de, hay en algunos lugares localmente, la cuestión de plebiscito y referéndum, esto está también caminando no a nivel nacional pero sí a niveles locales y finalmente, en términos de participación se está comenzando a trabajar en algunas instituciones, yo sé y tengo cercanía con los proyectos de SECODAM, con los proyectos de la Procuraduría General de la República que son consejos ciudadanos que permitan una especie de contraloría social.

Estos cuatro lugares, el de plebiscitos y referéndum - digamos muy inicial- también son los cuatro o tres lugares en donde se concentran la mayoría de las propuestas que se están haciendo para la mesa número uno y van en ese sentido.

Creo que sería todo en términos de mi participación y son exactamente los 20 minutos que el señor coordinador me pidió para mi participación.

Muchas gracias.

# Panel 2



## Exposición de la Doctora Alicia Ziccardi Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

Muchas gracias antes que nada al diputado Miguel Gutiérrez y a todos los miembros de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, por interesarse en conocer nuestras opiniones en relación a este tema de fundamental importancia para la vida nacional.

Yo creo que lo primero que hay que decir es que es muy importante hacer una consulta amplia y representativa a los actores realmente de la participación social y de la participación ciudadana, pero también creo que es importante realizar este tipo de foros en donde se reflexione en torno a las ideas que surgen de casos y de exposiciones, que son muy puntuales y que difícilmente pueden ser replicables o introducirse desde la manera en que son expuestas, en una ley que tiene que ser un instrumento de carácter mucho más general. Además creo que una de las principales características que tienen los municipios en nuestro país es justamente la heterogeneidad en este sentido es muy difícil que podamos hacer unas reflexiones que sean representativas del conjunto de lo que está ocurriendo en los 2 mil 427 municipios.

Me voy a limitar mucho más al tema de la participación ciudadana en los procesos de planeación y de desarrollo urbano municipal.

He organizado la exposición en cuatro puntos, quiero en primer lugar señalar cuáles son los principales procesos y transformaciones que presentan en este momento las ciudades al fin de este siglo que creo que son fundamentales para entender realmente las grandes transformaciones que se están dando.

Luego me voy a detener un poquito en lo que significa la etapa de la construcción social de la ciudadanía, que me parece que es el gran desafío por el que atraviesa México en este momento.

Voy a hacer una reflexión muy breve, pero sí quiero señalar qué entendemos por participación ciudadana que es el recorte que yo voy a hacer y por último, voy a preguntar de participación, es decir para qué queremos

realmente promover una intensa participación de la ciudadanía.

En primer lugar creo que es importante decir que el tema de la participación ciudadana en el desarrollo municipal, es un tema realmente muy complejo porque cada ciudad tiene características muy particulares, pero desde el punto de vista de los municipios yo creo que vale la pena recordar que cuando se modificó el artículo constitucional 115 en 1999, prácticamente no logramos que se hiciera alusión a nada que tuviera que ver con la participación ciudadana. Si ustedes lo revisan solamente se alude a la participación ciudadana cuando se habla de los reglamentos de la administración pública municipal y se dice que aseguren la participación ciudadana y vecinal, y que las leyes orgánicas, bandos y reglamentos sean las principales instancias donde realmente se desarrolle la participación ciudadana.

Sin embargo, todos sabemos que en el país existen comités, comisiones, consejos de desarrollo municipal, consejos de participación ciudadana e incluso que hasta las autoridades auxiliares que son designadas, muchas veces se las considera también como formas de participación ciudadana. Es decir, creo que tenemos una gran confusión en este momento y que sería muy bueno de que tratáramos de trabajar para ver dónde estarían digamos así, los elementos comunes de la participación ciudadana, por lo menos ya sea a nivel rural o a nivel urbano haciendo un gran corte que no es lo mejor, pero a lo mejor instrumentalmente puede ser lo más interesante.

Desde el punto de vista de las ciudades, yo creo que es importante que nosotros por lo menos señalemos estos cuatro digamos así, procesos, que a mí me parece que son fundamentales; no me voy a detener en ellos por cuestiones de tiempo, pero sí me parece que es importante que sepamos que hoy tenemos ciudades que están integradas en mayor o menor grado a la globalización y que cada vez son más complejas y que esto es producto de estos cuatro procesos que se dieron.

En primer lugar, los procesos de globalización de la economía lo que han significado para las ciudades, es un irreversible proceso de desindustrialización y de terciarización (*sic*) de la economía; esto desde el punto de vista social es importantísimo, porque ya no tenemos el trabajo asalariado como la principal forma de inserción y entonces las representaciones sociales son otras.

Antiguamente -bueno no, hace bastante poco tiempo- los sindicatos eran verdaderos intermediarios y sobre todo en un Estado corporativo eran muchas veces los principales actores de representación. Hoy las ciudades se han transformado y lo que tenemos es un alto grado, por ejemplo, de informalidades en el mundo del trabajo y una presencia de nuevos actores sociales, que yo siempre pongo el ejemplo de los vendedores ambulantes, por que es el mejor o es el actor que tiene una presencia masiva ya no sólo en las grandes ciudades, sino en casi todas las ciudades y que constituye un actor que le da muchísimos dolores de cabeza a los gobiernos locales y para los cuales realmente no tenemos formas de incorporación o buscar formas de representación que sean verdaderamente adecuadas.

Lo segundo es el proceso de reforma de algún estado de bienestar que siempre lo tuvimos como modelo aunque nunca lo desarrollamos plenamente, pero que esto ha cambiado las políticas de las ciudades y en este sentido, la cuestión social se retrae a partir de lo estatal y tiene muchísimo más presencia; entonces como se dijo en la primera mesa, todo lo que tiene que ver con los actores de la sociedad civil, pero también hay mayores responsabilidades que se pasan a la iniciativa privada. Entonces aquí también hay otros ámbitos de representación que tienen que ver con el sector privado que no están claramente definidos y que tienen una presencia muy fuerte en este momento en la sociedad.

Lo tercero es la revolución informacional, que por supuesto ha modificado el concepto de distancia, de territorio, de todo lo que tiene que ver con la proximidad que puedan tener y que también construye un imaginario colectivo de lo que se quiere o de lo que no se quiere en una ciudad; y aquí también se hizo referencia a la necesidad de utilizar las nuevas tecnologías sobre todo para transmitir información que sea básica y que garantice la participación ciudadana.

Pero esos tres procesos, que coinciden los analistas de la ciudad y que son los fundamentales y que cambian la sociedad, hay que agregar en el caso mexicano y que también en América Latina, es la profundización de los procesos de democratización política y social.

Es decir, la alternancia y el pluralismo político hacen la aparición en las ciudades en la última década y estas ciudades poseen obviamente un caudal electoral por el que compiten los diferentes partidos políticos, pero a la vez lo que ha ocurrido con la alternancia sobre todo, es que se renuevan y se acrecientan las expectativas de los sectores populares respecto a que sean atendidas sus demandas que han sido postergadas durante muchos años.

Entonces el gran desafío en este momento es construir la democracia social en la cotidianeidad, es decir a través de nuevas relaciones gobierno y ciudadanía y para ellos, es fundamental sin duda crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisivos de las instituciones gubernamentales.

Es decir, nosotros pensamos que es necesario restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social que en las ciudades corresponde a las instituciones que son las encargadas, muchas veces, de todo lo que tiene que ver con las políticas sociales, que es ahí donde está el mayor grueso de las demandas de la ciudadanía y es ahí donde están las bases también para construir una gobernabilidad democrática que sustente entonces un nuevo estilo de relación entre gobierno y ciudadanía.

Yo creo que también no está de más decir que si nosotros tomamos un concepto de ciudadanía que sea un poco más complejo que el que solemos considerar, algunos autores han distinguido que existen tres grandes dimensiones de la ciudadanía y que estas dimensiones de la ciudadanía se han consolidado históricamente en los distintos países en función de su propia historia política y social.

Tenemos un primer momento que es el de la ciudadanía civil, que está asociado a los derechos propios de la libertad individual, la construcción de esta ciudadanía que ha garantizado la igualdad ante la ley,

la libertad de palabra, de pensamiento, de religión; la propiedad física.

Tenemos un segundo momento que es el de la ciudadanía política, que se sustenta en los principios de la democracia liberal, del derecho a la participación, de ser elector y ser elegido, del sufragio universal y que nosotros recientemente hemos ampliado sustancialmente en el caso mexicano; piensen en el caso donde cuál era la condición de la ciudadanía política de los ciudadanos por ejemplo de esta ciudad hasta 1997, si lo elegían ni siquiera a quien los iba a gobernar.

Pero en este momento en que ya consideramos que la democracia se ha instalado en México y que hay que profundizarla, el gran desafío es construir una ciudadanía social, es decir una ciudadanía que garantice el acceso a los derechos básicos: a la salud, a la educación, a la vivienda, a la seguridad social que son derechos sobre los que se constituyó y se expandió el estado de bienestar en los países del mundo occidental sobre la base de adoptar principios de universalidad.

Hoy sabemos que todos estos principios están cuestionados, es decir que tenemos políticas sociales que son muy selectivas, muy focalizadas; sin embargo, el acceso a estos derechos, cualquiera sea la guía y el modelo de Estado que tengamos, debe ser garantizado para el conjunto de la ciudadanía.

Ahora, como se ha dicho en la mesa anterior, la ciudadanía no puede sustraerse de su dimensión espacial o territorial. Es decir hay una dimensión espacial y territorial que incluso se presta políticamente y también aquí se recordó en esta mesa la profecía de Alexis de Toqueville, que decía que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia. ¿Por qué? Porque en esto se suponía que la participación en los asuntos locales, es en esa participación es donde el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades y es donde se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones.

Por ello nosotros, sobre todo aquí los municipalistas de esta mesa, estamos convencidos que es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivas. Es en el barrio, es en la colonia, es en los municipios que forman parte de una

ciudad, donde los individuos acceden, eso sí, con condiciones diferenciales porque nuestras ciudades se caracterizan por ser ciudades muy divididas, muy segregadas, muy desiguales, pero finalmente es ahí donde se accede a los bienes y servicios que conforman esta dimensión social de la ciudadanía que define la calidad de vida que ofrece una determinada ciudad.

Existen en este momento un conjunto de expectativas, pero también un conjunto de experiencias innovadoras que demuestran que la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado en los aparatos del Estado o en las instituciones del Estado, ha permitido hacer justamente de lo estatal un espacio de lo público; y estas formas sustancialmente diferentes, pensamos, a la participación corporativa que existió durante muchas décadas y que se están sentando las bases para formar o para consolidar justamente una gobernabilidad democrática. En las ponencias que nos pasaron, hay ejemplos realmente muy interesantes de eso; sin duda no replicables, pero sí muy interesantes.

Son los gobiernos de las ciudades los que deben crear las condiciones para que existan espacios de esa participación ciudadana, pero no solamente para que existan espacios formales, sino para que existan instrumentos que sean eficaces y que permitan realmente efectivizarla.

Suelen existir formas institucionalizadas de participación ciudadana en México que están reconocidas por las legislaciones: comités, comisiones, en las leyes orgánicas, incluso en algunas constituciones locales. Ayer estaba revisando Coahuila, por ejemplo, define ciertas formas de participación ciudadana muy particulares, pero sin embargo su eficacia, nosotros creemos que es muy limitada, si prevalecen en los hechos formas de gobiernos que también son burocráticas que tienen todavía o que son portadoras de una cultura autoritaria y que excluyen o que subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Es decir, nosotros creemos que en las distintas ciudades hay audiencias públicas, incluso tenemos legisladores referéndums, plebiscitos, consulta popular. El caso tal vez de una legislación más acabada es del Distrito Federal y sin embargo en estos momentos estamos viendo las dificultades que tenemos para

poder echar a andar por primera vez, uno de los instrumentos de participación ciudadana que es el plebiscito que está incorporado en la legislación desde hace cuatro o cinco años.

Entonces creemos que en lo que hay que trabajar es en torno a la efectividad de los instrumentos y hacer que realmente sean instrumentos que sean eficaces para que puedan ser apropiados por la ciudadanía y que puedan contribuir a que se pueda gobernar mejor.

También creemos que es importante recuperar esta identidad de ciudadano y en algunas ciudades hay una mayor presencia de las estructuras institucionales de participación; pero también es interesante señalar que en algunas ciudades ya se han dado algunas experiencias de participación directa de la ciudadanía en tomas de decisiones, que en el caso de México, todavía es muy lento.

Por ejemplo, en el caso latinoamericano hay una experiencia que es el presupuesto participativo que se lleva a cabo en las ciudades brasileñas gobernadas por el Partido del Trabajo, que es una experiencia muy interesante porque no solamente es una experiencia de participación en la planeación de los recursos, que es algo que en México ya se hace con el Ramo 33, sino que es una experiencia de asignación de los recursos y de darle prioridad a esos recursos para que la comunidad en su conjunto decida en qué momento se van asignando los mismos y es un nivel mucho más alto de democracia que se logró justamente a partir de haber construido y formulado un instrumento de participación que es muy eficaz. No quiero decir de que traslademos la experiencia nosotros, porque cada país y cada ciudad tiene sus especificidades y su cultura y sus tradiciones, pero sí es una experiencia para que la observemos porque es muy interesante cómo se transformó el proceso decisorio, la manera en cómo se toman las decisiones.

Ahora bien, yo creo que es importante que distingamos la participación ciudadana de distintas formas de participación, es decir nosotros creemos que hay participación social, hay participación comunitaria, hay participación vecinas, hay formas territoriales de participación y todo ello también se da en el ámbito local y todo ello forma parte de esa dimensión social de la ciudadanía a la que hice referencia.

Pero nosotros creemos que la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas, representando sus intereses particulares no individuales. ¿Qué queremos decir cuando decimos particulares? Que por ejemplo se refiere a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas, representando sus intereses particulares, no individuales.

¿Qué queremos decir cuando decimos particulares? Que por ejemplo, cuando se toma una decisión sobre un determinado municipio, sobre una zona de un determinado municipio, sobre una parte del municipio, no es necesario de que participe el conjunto tal vez, de la ciudadanía, sino que hay intereses que tienen que ver con aquello que viven en esa zona.

Mientras que hay otros que tienen que ver hay otras decisiones que tienen que ver con cuál es el proyecto de ciudad que queremos o cuál es la vocación económica, social, cultural del municipio en el que es muy importante que participe el conjunto de la ciudadanía y que desde intereses particulares se logre consensuar una imagen o un proyecto de ciudad.

Pero para que esta participación sea efectiva, deben generarse compromisos y condiciones institucionales y sobre todo existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, que la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia.

En este sentido, yo creo que la primer labor que habría que hacer en materia de participación ciudadana, sería con los funcionarios gubernamentales. Es decir, podemos modificar todos los instrumentos legales que tenemos, pero si realmente no hacemos que en las prácticas aquellos que son los encargados de llevarlas a cabo, estén consustanciados con un concepto de democracia, entiendan que debe existir el respeto por el pluralismo ideológico, que promuevan que realmente la diferencia y la diversidad como... digamos así, como elementos positivos, para que se pueda avanzar en la profundización de la democracia, difícilmente van a ser eficaces los instrumentos de participación ciudadana.

Bueno, me quedan dos minutos, así es de que voy a correr un poquito.

Lo que nosotros también señalamos es de que en la ciudad existen un conjunto de organizaciones que actúan y que tienen diferentes representaciones y que sería muy importante que se consideraran.

¿Por qué? Porque por ejemplo, en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, lo único que se reconoce es la condición de vecino. Es decir, es una identidad única que se está reconociendo. Esto hace que a la hora de gobernar, el delegado, en este caso, tenga muchísimas dificultades porque no existen canales de representación para todos los actores que están actuando sobre este territorio.

Es decir, no hay representación para las organizaciones de comerciantes formales e informales, para los industriales, que también tienen una actividad importante, para los jóvenes, para los profesionistas, para las mujeres, para los indígenas que en esta ciudad en este momento tienen también una importante presencia.

En este sentido nosotros pensamos de que solamente aludir a la condición de vecino es algo muy restringido, porque limita el concepto entonces de ciudadanía.

Este es un ejemplo simplemente, para que veamos la complejidad que se puede tener en una ciudad. En este caso es la Delegación Cuauhtémoc, que yo puse como ejemplo, donde existen 143 organizaciones de comerciantes informales. Es decir, aquí tenemos que buscar canales de representación, es imposible que realmente se gobierne con este número tan atomizado de representaciones.

Estas son representaciones en general de sectores muy populares, pero aquí lo que puse también son de organizaciones de comerciantes y de artesanos y ambulantes que existen en el centro de Coyoacán, donde es una Delegación en la que prevalece mucho más sectores de capas medias, donde tenemos 22 organizaciones, que supongo que el diputado Bortolini las conoce mejor que yo.

Pero vemos la gran diversidad de representaciones que hay en el centro de esta delegación, que realmente son interlocutores para los cuales quienes gobiernan no tiene espacios claros de cómo incorporar su participación.

Aquí lo que estoy señalando son las distintas formas de los instrumentos de participación ciudadana que hay en los gobiernos locales. Tenemos: leyes, reglamentos de participación ciudadana, tenemos referendums, plebiscito, consulta popular, iniciativa, información y difusión de actividades, promotores voluntarios y también hay algunas delegaciones que han iniciado algunas experiencias muy puntuales y algunos municipios de presupuesto participativo, pero son realmente muy, pero muy limitadas.

En este sentido creo que la mayor participación en términos de la población, en los presupuestos, es en el Ramo 33, los consejos de desarrollo municipal, que es un tema que es realmente muy importante, porque ahí es donde se puede medir justamente las dificultades todavía que hay para poder avanzar para que con la participación se logre una mejor asignación, mucho más eficiente y más eficaz de los recursos.

Entonces, bueno, yo terminaría diciendo o terminaría con unas reflexiones sobre para qué queremos la participación. Y en este sentido yo creo que debe reconocerse que la ciudadanía no siempre demuestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, ni siquiera a veces muestra interés en participar en la elección de los representantes, a quienes va a delegar la atención de sus demandas.

Cuando hay elecciones de comités vecinales, realmente la participación es bajísima. Ustedes deben saber también muy bien que las elecciones municipales tienen un bajo grado todavía de participación, pero cuando se trata de elegir a los representantes para los comités vecinales, aún es más baja.

Y aquí hay una larga historia de formas de gobierno burocráticas y autoritarias que han generado interés y apatía, pero también hay falta de credibilidad en la ciudadanía respecto a que su trabajo voluntario y su dedicación va a redituarse en mejoras a su comunidad, a su barrio, a su colonia y a la ciudad.

Sólo aquellos cuyo principal recurso es su propio trabajo, que son los sectores populares, los sectores más pobres, han aprendido que con su tenacidad y con su lucha, logran vencer la exclusión de que son objeto en los procesos decisorios y así logran que sus demandas sean atendidas.

Pero justamente esta forma de relación es lo que ha creado una cultura de la participación marcada por el enfrentamiento. Es decir, tenemos que transformar esta cultura de la lucha sin realmente una cultura que sea la de la corresponsabilidad, la de actuar conjuntamente sociedad y gobierno, porque es la única manera que le otorguemos eficacia a esa participación.

Para transformar esa situación, nosotros creemos que es necesario, antes que nada, generar credibilidad en la ciudadanía. Confianza en que el gobierno es honesto, eficiente y democrático. El gobierno, y cuando del gobierno hablo de los funcionarios, los técnicos, el personal administrativo, en los municipios, por lo general lo que se hace es que se crea una dirección de participación ciudadana que no tiene la menor capacidad de poder incidir en las decisiones que toman las otras direcciones o las otras subsecretarías, como se les llame, sobre cómo incorporar a la ciudadanía, al frente de las cuales están técnicos que nunca tuvieron ningún incentivo para pensar en torno a la importancia que puede tener la participación ciudadana y tampoco muestra muchas veces sensibilidad política o social para hacerlo.

Entonces, por un lado va la dirección de participación ciudadana, que es la que promueve la participación de la ciudadanía y por otro lado los procesos decisorios que se toman en las otras direcciones. Es decir, hay un abismo total a nivel de los gobiernos locales y eso se tiene que modificar.

Es decir, la participación ciudadana tiene que estar en el interior de todas las instancias de gobierno. Y los primeros que deben imbuirse de la importancia de esto son los funcionarios que están al frente de cada una de las dependencias.

La otra cuestión que también nos parece importante, es que es necesario diseñar la participación ciudadana. Es decir, no podemos seguir improvisando... la de participación ciudadana, en ciudades tan complejas como las que tenemos nosotros.

Es decir, por más buena voluntad que tenga un gobierno cuando llega, hay que hacer un diseño específico para el territorio en el que se va a gobernar, no es lo mismo un municipio de Oaxaca, que un municipio metropolitano o un municipio que forma parte de esta gran Ciudad.

Ya termino, sólo me interesa señalar una cuestión final.

Es decir, además del diseño, nosotros creemos que también es posible en la medida en que se cree un clima de tolerancia y de confianza, respecto que el tiempo que invierte la ciudadanía, efectivamente se traduce en mejoras en el gobierno y en las acciones que este gobierno tiene para la ciudadanía.

Si la ciudadanía lo que ve son unas asambleas o unos espacios de discusión y debate donde no se llega a ninguna resolución y donde parece ser que lo que se cultiva es la cultura del enfrentamiento, va a ser muy difícil de que realmente se quiera involucrar.

Pero también nosotros creemos que hay que hacer este trabajo que se decía en la mesa anterior, con la ciudadanía, en el sentido de que hay que crear una cultura democrática y esto no es algo que florezca de manera espontánea y me parece que es muy importante que se trabaje con los niños y con los jóvenes para crear una verdadera cultura cívica.

Porque la ciudadanía debe ser responsable al actuar ante las instancias de participación. Tiene que ejercer sus derechos, pero también tiene que asumir obligaciones y tiene que contribuir también creando condiciones para que prevalezcan relaciones de respeto y cercanía con la autoridad.

Quienes hemos estado trabajando en estos temas y quienes han sido actores, saben que muchas veces esta apertura democrática no se ha traducido en relaciones de respeto entre la ciudadanía y los gobernantes que permiten avanzar en la construcción de una cultura democrática.

Finalmente, quiero señalar que en los municipios y en las ciudades del nuevo milenio, la organización y la participación de la ciudadanía tienen que ser consideradas como un recurso muy importante.

Son sin duda un capital social para que todos contribuyamos corresponsablemente a mejorar la calidad de vida y a demostrar que efectivamente que en democracia se vive mejor.

Gracias

## Exposición del Doctor Tonatiuh Guillén López Investigador del Colegio de la Frontera Norte

Muchas gracias. Agradezco esta muy valiosa importante oportunidad para discutir este tema de participación ciudadana en los municipios.

La Comisión de Participación Ciudadana tiene un tema central de la vida nacional. O sea, no es cualquier tema. Voy a tratar de argumentar por qué es tan relevante, ustedes seguramente ya lo tienen, pero voy a tratar de argumentarlo sobre la perspectiva de los gobiernos locales.

Señalo que este trabajo tiene esos dos parámetros: uno, es la visión local del tema de la participación ciudadana y segundo, que es una visión en donde no descargo nada de lo aquí expuesto sobre el tema, pero enfoco a una perspectiva que yo llamaría de instituciones inhibitorias de la participación ciudadana.

Esto no sólo hay carencia de participación ciudadana por un subdesarrollo de cultura, sino hay ausencia de participación ciudadana porque hay instituciones diseñadas para inhibirla.

Esos son los dos tonos de este trabajo. En principio recupero un planteamiento que se hizo también en la sesión anterior. El primero, que no todo lo público es gubernamental, eso se señaló muy claro, pero sí todo lo gubernamental es público y esa justifica la necesidad de esa interacción tan estrecha con la sociedad.

¿Cuáles son las dimensiones del problema? Este tema de la participación ciudadana, si uno hace un recuento muy rápido, pues primero, es un tema constante del debate político del país de años. Eso es un tema que lo traemos permanentemente en el debate político.

Es también una demanda permanente de las sociedades locales, subrayo, es una oferta insistente de los partidos políticos, que quién sabe por qué entonces no la amarramos, pero ha sido una oferta permanente en todas las campañas de los partidos.

En los foros nacionales tan importantes como los que organizó esta Comisión, pues se destaca la intensidad de este tema y si me permiten un pequeño comercial, en los últimos años un grupo de académicos, entre los

que está la doctora Ziccardi y otros colegas, hicimos un proyecto que llamamos la Agenda de la Reforma Municipal durante la Legislatura anterior y es un sistema de información nacional sobre la reforma municipal. Tiene otros productos pero subrayo lo del sistema. En este sistema concentramos alrededor a esta fecha de 5 mil propuestas de reforma municipal; o sea, hay de todo, de chile, de mole, de todos los temas.

Pero una vertiente clarísima de las demandas de reforma municipal es participación ciudadana, todo lo que tiene que ver con ese tema. Entonces con esto trato de darle una dimensión de que es un tema excepcionalmente constante y excepcionalmente demandado.

Y ahora por qué es tan estratégico en nuestra perspectiva. Primero, es porque primero una precisión de distinguir la participación ciudadana de la participación social. La participación ciudadana tiene un énfasis que quiero destacar que es el ejercicio de los derechos políticos. El ejercicio de la ciudadanía es un ejercicio de derechos políticos fundamentalmente y es un ejercicio de derechos políticos en el proceso de gobierno.

Entonces estos tonos hacen todavía más fuerte el concepto de participación ciudadana y lo que quisiera añadir es que la meta es hacer que este cúmulo o esta bolsa de los derechos políticos sean concretos y accesibles al ciudadano individual. Este es un punto central, que sean derechos políticos concretos y también completos en el sentido de que sean todos realizables. Voy después a ejemplificar un poco más pero el concepto de concretos y completos es muy importante enfatizarlo. Y completos desde la perspectiva de la transición democrática querría decir también que en la medida que avancemos en su círculo de completarlos de manera concreta también está en juego la realización de la ciudadanía.

Voy a ejemplificar esto de manera muy general pero por ejemplo si los ciudadanos en sus derechos políticos solamente pueden votar, pero no ser votado, no participar en los procesos de gobierno, no tener acceso a los servicios y funciones públicas en condiciones de equidad, no poder supervisar, es un ciudadano incompleto; o sea, es una ciudadanía incompleta.

Entonces ejercer el conjunto de los derechos políticos es también ejercer al conjunto de la ciudadanía y es realizar a la democracia como círculo, como proceso completo.

Entonces para ponerlo también en términos tal vez muy graves, podríamos decir que actualmente nuestro desarrollo democrático nos tiene en una ciudadanía incompleta. Votamos muy bien o todavía en algunos lugares con tensiones, pero tenemos, sobre todo en la esfera local lo vamos a ver, dificultades para ser votados, y dificultades todavía para ejercer el conjunto de los derechos políticos.

Esto lo subrayo, también lo mencionaba la doctora Ziccardi, esta posibilidad de realizar al conjunto de los derechos políticos es justamente un lugar en donde lo local destaca. O sea, si hay algún espacio en donde el ciudadano pueda ejercer al conjunto de sus derechos es en la esfera local; no hay otro. Entonces en la medida que no desarrollemos en la esfera local ese conjunto de derechos, esa bolsa que puede ser tan amplia como lo desarrollen la legislatura federal y estatal, no habremos avanzado suficientemente en nuestra propia transición democrática conjunta del país.

Ése yo creo que es el papel tan estratégico que tiene el desarrollo de la participación ciudadana.

Y entro ahora al tema de los obstáculos. Por qué no hemos avanzado suficientemente ahí, desde la esfera municipal. El hecho de los últimos años es que son instituciones, va a haber excepciones sin duda, pero son instituciones que en lo esencial funcionan, han funcionado y muy probablemente lo sigan haciendo, sin participación ciudadana. Esencialmente así ha sido.

Segundo hecho: que el proceso de decisiones de gobierno en la esfera municipal sigue siendo un proceso concentrado, no incluyente, pero subrayo, al mismo tiempo legal. Esto es, se puede decidir de manera concentrada y es legal; así está diseñado el gobierno municipal.

Entonces aquí decir, hay que cumplir el estado de derecho equivale a decir, bueno, primero que sí se cumple; pero segundo, que el estado en el que está ese Estado de Derecho, es una situación de no inclusión en el proceso de gobierno de la participación ciudadana.

Y en este modelo que concentra decisiones, que es legalmente concentrador de decisiones, en la participación ciudadana sus espacios y sus instrumentos terminan siendo una concesión de este poder central o bien, se desarrollan instrumentos pero son acotados, subordinados y muy matizados. Y vamos a poder ver en el mapa municipal desde comités, consejos, los Copladem o Coplademun, que están ahí, pero si uno hace la metáfora como de una guerra medieval, en el castillo de las decisiones es una gran muralla y los ciudadanos y los consejos y los comités gritan, patalean, dan periodicazos de cuando en cuando pero son piedritas a la estructura. Si la estructura decide, está bien.

Te incluyo, te considero; pero si no lo decide, es legal, o sea, sí está diseñado ese proceso.

Entonces tenemos una multiplicidad de instancias que se están creando en la esfera municipal pero todavía están en el espacio periférico del proceso de decisiones real. Y es por diseño, lo subrayo. No hay aquí nada maligno ni alguna deliberada intención de un alguien sino son diseños institucionales que tenemos por años.

Este modelo institucional que ha concentrado decisiones es un modelo vigente, pese a la transparencia electoral, pese a la alternancia en los gobiernos, pese a la elección democrática de nuestras autoridades locales.

Dónde se construye este diseño, en qué está asentado. El primer nudo es un núcleo de temas pero que refleja bien dónde se concentra o dónde se genera este modelo de concentración de decisiones. Son dos grandes tradiciones que tenemos en los gobiernos locales. El primero es el sistema, me refiero a la parte política, o sea al proceso de integración de los ayuntamientos. El primero de donde se asienta este sistema es en la parte de la integración de los ayuntamientos vía planillas. O sea, la planilla que tan cotidianamente la vemos, tan naturalmente la vemos, tan espontáneamente la asumimos. Es un modelito anacrónico que inhibe desde ese momento un sistema de mejor representación de la ciudadanía en la estructura del gobierno local.

Y el otro tema lo digo aquí con toda la humildad y los matices necesarios, es que la representación política monopolizada por los partidos en la esfera local no siempre es eficiente, para los temas locales, eso es lo que quiero subrayar.

No quiero decir que los partidos no sirvan o que no tengan un efecto de representación importante y necesarios para la democracia, sino que en la esfera local son estructuras insuficientes para toda la agenda de diversidad del tema local.

Qué pasa con estos dos grandes puntos. En el asunto de las planillas subrayo dos efectos que tienen las planillas. El primero son estructuras que por lo normal en todos los estados del país, en la gran mayoría, le garantizan al partido ganador una cómoda mayoría en los cabildos. Quien gana, gana el control.

Y dentro de ese control, por el sistema de planillas, porque el presidente no va a invitar a sus enemigos, el presidente asume una estructura muy poderosa, en la estructura de su planilla que se extiende después al diseño, a la dinámica política del Ayuntamiento.

Entonces tenemos en ese diseño lo que es muy cotidiano para todos nosotros y que es, hasta en el nombre está dicho, el presidencialismo en el gobierno municipal. Ahí está la esencia de un sistema presidencialista, que a nivel federal lo hemos criticado hasta el cansancio pero que en la esfera local ahí sigue vivo y coleando y muy poderoso, y que es un sistema concentrador de decisiones.

Y el segundo efecto perverso de la planilla es que las distinguidas personas que participan en las candidaturas de regidurías, pues son perfectos desconocidos para la sociedad.

Entonces un cabildo que se integra con una persona conocida y otro grupo de desconocidos no se le puede llamar una estructura efectiva de representación ciudadana. Ahí hay un déficit democrático por diseño en la estructura de las planillas.

Y luego si nos metemos ya al sistema electoral de cada estado, pues hay estados que le dan un poder extraordinario al partido ganador, hay otros que tienen una, como dice la Constitución, sólo hay 5 que efectivamente cumplen con el concepto bien, de representación proporcional. Todos los demás tienen mezclas de sistemas electorales, en algunos muy salvajes, en donde el partido ganador es no sólo mayoría suficiente sino mayoría aplastante en la integración de los cabildos.

Entonces ahí incluso hay necesidad de una revisión importante del sistema electoral municipal.

El tema de los partidos, el tema del monopolio. Aquí reitero el valor democrático de los partidos, lo ratifico, pero en la esfera local tenemos dos tipos de situaciones que nos ilustran el problema. Primero, partidos políticos nacionales pero que por el hecho de ser nacionales aparecen en las boletas de elecciones locales de todo el país y en muchos municipios son perfectos desconocidos. Entonces hay partidos que no tienen realmente nada que hacer en la esfera local pero que aparecen en la boleta porque son partidos nacionales y tienen el derecho de estar. Primer problema.

Segundo problema: Organizaciones ciudadanas, comunitarias, indígenas, urbanas, amas de casa, ecologistas, que se crean de la política municipal, que surjan de los temas y de la problemática local no tienen el derecho de intervenir en la esfera local. Qué les dice la ley, señores. No, primero tienen que dejar de ser la organización ciudadana que son para pasar a la categoría de partido político bajo todas estas condiciones. Se cambia de naturaleza.

Dos: tiene que salirse de su municipio porque tiene que tener representación en otros más municipios o en una cantidad "n" de afiliados en otros lugares, etcétera. Entonces para decirlo rápido, hay que dejar de ser un actor de la política municipal para participar en la política municipal.

Y si esto lo vemos desde la perspectiva de los derechos ciudadanos, que me dice la Constitución que tengo derecho a ser votado en un proceso político electoral, pues ya vemos que la distancia entre el derecho y las normas puede ser abismal, cuando, justamente en la esfera local es donde debiera ser más flexible.

Y si añadimos que en el campeonato mundial de los partidos políticos pues son estructuras que tienen a crear burocracias cada vez más cerradas, pues también es muy difícil la permeabilidad del partido en la esfera local. Subrayo entonces la necesidad de revisar ese punto. Es fundamental para que la vida política municipal tenga actores municipales. No para desaparecer a los partidos; para que exista un complemento, un sano complemento entre los partidos y los actores de la política local.

Estos temas, estos dos grandes paquetes son en donde se asientan las decisiones concentradas en los

municipios. Son estructuras muy cerradas por diseño y si le sumamos que luego la legislación estatal y la reglamentación municipal concentra un montón de decisiones en el presidente municipal como facultades del presidente municipal, hijole, esto está bastante grave, porque un presidente municipal, tanto por puede tener un fino tino para decidir, como tener la capacidad de invitar a sus compadres de barrio, a sus colegas a ocupar los cargos en las presidencias o decidirse un sueldo de 400 mil pesos, como vimos hace poco. Es legal, está en su autonomía.

Entonces vemos pues que este modelo es un modelo que ha concentrado decisiones y que no necesita la participación social para funcionar. Son procesos independientes.

Cuál es la conclusión de este punto. El punto es de que no se corrige esta concentración por la democracia electoral, no se ha corregido. Segundo; justamente los municipios desde los años ochenta es donde la apertura política del país se consolida. 20 años después el modelo de decisiones municipales sigue siendo esencialmente el mismo, siguen siendo modelos muy concentrador de decisiones.

Y lo que quiero aquí subrayar entonces es un modelo institucional vigente, que no necesita la participación ciudadana, y una demanda social de participación ciudadana. Son tendencias excluyentes, son estructuras excluyentes.

Esta situación, incluso, en el espacio interno de los ayuntamientos, la podemos ver cuando vemos la relación entre mayorías y minorías. Las minorías políticas en los ayuntamientos les pasa lo mismo que a la participación ciudadana, si quiere, la mayoría les hace caso y si no quiere, no.

Y en la reforma municipal del 99 es la primera vez en donde el principio de mayoría calificada, que es un proceso de integrar en un cuerpo colegiado a las minorías, por primera vez en los municipios se integran y es una decisión federal, no surgió de los municipios, no surgió de los actores políticos, es una decisión federal que les dice, para cuestiones de enajenación de bienes y compromisos financieros que trasciendan el periodo tienes que tener mayoría calificada, es la única vez, pero todo lo demás, tenemos entonces un sistema extraordinariamente simple, de mayoría simple -ya se me está acabando el tiempo.

El segundo gran factor que no es político, pero que también inhibe, es el ciclo corto de las administraciones municipales. En la medida que los gobiernos municipales tienen que responder a las demandas del día de ayer y en el tiempo muy corto, la decisión tiene que ser muy rápida, como tenemos un modelo presidencialista y leyes que acotan bárbaramente el periodo de los gobiernos, doy un ejemplo, la Ley Federal de Planeación y las leyes federales de planeación tienen la atrocidad de decir que la planeación sólo es vigente por el periodo de la administración, y esas son atrocidades, como si les dijeran: "Sus leyes sólo van a valer en el periodo de su Legislatura", bueno, pero eso es por ley, así está.

Eso hace que se inhiba todo concepto de desarrollo de más largo plazo y al tener que tomarse decisiones de cortísimo plazo, pues olvídense, cuál participación ciudadana, a lo mejor, tengo la mejor intención de incluir y de hacer consejos y demás, pero olvídenlo, si me va a tomar más de 3 semanas no se puede o si me va a tomar 6 meses, no es viable.

También esta dinámica estructural de acotar al ciclo de la administración municipal y sobre todo cuando no hay reelección inmediata y cuando no hay estructuras permanentes de la administración, pues la fórmula nos lleva a que también sea una base inhibitoria a la participación ciudadana.

La participación ciudadana supone entonces instituciones estables y procesos de decisiones crecientemente complejos y crecientemente complejos quiere decir también más largos, con más tiempo. En esas condiciones, olvídense, dicen los presidentes municipales, hay que esperar más, hay que tomar decisión. Entonces, el ciclo corto es un factor que también inhibe.

Cuál es la conclusión, y aquí ya termino, o una de las probables conclusiones, y esto hay que tratarlo con algún matiz. Se trata esencialmente de reformas legislativas estatales. Federales, puedo enunciar algunos principios, pero son esencialmente reformas estatales. El sistema electoral municipal es estatal, tal vez en el federal se puedan dar algunos principios, pero tendrían que ser constitucionales.

Esta reforma municipal, por ejemplo, la del 99, el tema no le entró más que en los términos que mencionaba hace un rato la doctora Ziccardi que decía que había

que reglamentar la participación ciudadana y vecinal. Reglamentar, puede ser tan simple como decir, tengo un comité de vecinos para algunas obras públicas o tan sofisticado como decir, tengo un comité de transparencia, tengo, además, un proceso de decisiones obligado de que mis reglamentos son objeto de consulta y referéndum en la población; puede ser tanto así.

Pero entonces, la Constitución no le pone, realmente, giro interesante, no nada más le dice: "Tienes que reglamentar", perfecto, ya está reglamentado. Yo creo que nadie incumpliría ese punto. No es suficiente, para este efecto no es suficiente. Podría haber la necesidad de algunos principios, pero sobre todo en donde se instrumenta esto es en la legislación estatal.

Y la otra conclusión es subrayar que el tema de la participación ciudadana, si bien pasa por todos estos otros elementos que se han mencionado como los de cultura, educación, creo que sobre todo hay que ponerle el foco en el diseño institucional, en los aspectos inhibidores, no en los que se pudieran crear, que sería interesante también, sino sobre todo en los que han desestimulado que se creen los otros factores.

Para decirlo rápido, la estructura municipal presidencialista es concentradora de decisiones, es uno de los primeros. Segundo, romper todo este tema que alrededor del ciclo corto. Entonces, a lo mejor el candado de la no reelección es necesario ya quitarlo

como condición para crear instituciones con mayor estabilidad, amarradas, y hay que subrayarlo, a controles democráticos de la sociedad.

Si uno, nada más le quita el candado y si no se desarrollan al mismo tiempo instrumentos de control democrático, justamente como los de la participación ciudadana, podríamos tener problemas, no siempre pero pudiera haber. Entonces, deben ser temas que transcurren en paralelo y que son, ante todo, temas de diseño.

Mi invitación es a verlos, concentrar la reforma en aquello que ha inhibido, más que en aquello que se puede inventar nuevo, porque lo nuevo puede estar en tensión con lo que inhibe y no entrar realmente en congruencia, como existen los Copladem, los comités, los consejos, que hay un montón, pero la estructura dominante sigue intocada, y lo subrayo, los ayuntamientos, por sí mismos, solitos, nos han generado procesos de decisiones muchísimo más complejos.

Reitero, la última reforma importante que les modifica su proceso de decisiones, pues fue la de la reforma de 99 federal. Entonces, hay que empujar en ese tema, desde la estructura del Legislativo Federal, pero sobre todo de los estatales.

Muchas gracias.



## Exposición del Doctor Jorge Alberto González Galván Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

Yo voy a abordar el tema desde la perspectiva o en enfoque indígena, aquí simplemente al tema bastaría agregarle eso, estructuras de participación ciudadana en los municipios indígenas.

En términos generales, yo hablaría que en esta estructura de participación estamos, a nivel federal o a nivel nacional, en un proceso en formación, apenas, y con alguna etapa ya iniciada que sería la excepción a nivel nacional que es Oaxaca, donde sí hay una estructura de participación ciudadana en municipios a nivel de pueblos indígenas.

Yo voy a abordar el tema precisamente con los conceptos o tratando de abordar los conceptos que involucran este tema, que es ciudadanía, participación, municipios e indígenas, desde el enfoque, decía yo, de la perspectiva de pueblos indígenas.

Ya Alicia mencionó 3 conceptos o 3 enfoques de lo que se puede entender por ciudadanía: la social, la política y la civil, yo aquí agregaría la cultural o étnica, es decir, que yo por tener un idioma diferente al de la mayoría o no mayoría, simplemente diferente y ser del mismo país, desde mi punto de vista o en todo caso eso está en el tapete de discusión a nivel nacional, yo también puedo ser, entonces, no solamente ciudadano mexicano, ciudadano oaxaqueño, sino también ciudadano mixteco, es decir, un ciudadano con plenos derechos y obligaciones a esos 3 niveles.

En este sentido, la ciudadanía también puede enfocarse bajo este criterio cultural o étnico y que es necesario tomar en cuenta por los problemas que se han enfrentado en general los municipios sin hacer distinciones étnicas y que en el contexto de pueblos indígenas realmente es más grave, diría yo.

Yo creo que es necesario tomarlo en cuenta sí y, precisamente, es una de las partes que ha generado controversias en la reforma constitucional de agosto del año pasado en materia indígena, puesto que, yo diría, está todavía en debate y sobre todo en la mentalidad de nuestro país, esta tensión entre entrar de lleno a un estado que se considere pluricultural o que se siga

considerando monocultural, producto de un mestizaje y donde sigamos ignorando que hay diferentes culturas en este país que merecen ser tomadas en cuenta en sus diferencias.

Por ello, esa reforma se publicó destacando que a pesar de que reconocíamos y eso ya fue desde 92, que somos un país pluricultural sustentado en sus pueblos indígenas, se aclaró que a pesar de eso y que es una constante histórica y sociológica, bueno, desde mi punto de vista, se aclaró o se quiso aclarar, desde mi punto de vista, de manera innecesaria, que somos una nación única e indivisible.

En ese sentido me parece que era innecesario puesto que las demandas de los pueblos indígenas para reconocer sus diferencias culturales estaban planeadas o establecidas al interior del estado, no busca desunir, no busca dividir, sino ser integrados y reconocidos por éste, ¿cómo? Reconociendo sus diferencias.

En este sentido, el criterio de ciudadanía, por los temas expuestos aquí, no se ha hecho distinción si somos indígenas o no, ¿por qué? Porque todos somos ciudadanos, pero desde mi punto de vista, estamos en transición para considerar también en ese contexto de nación pluriétnica y pluricultural, que son ciudadanos que son culturalmente diferentes y que por tanto históricamente han estado excluidos de la participación a todos niveles.

Paso ahora al término de participación. Aquí, desde la perspectiva indígena, la participación debe verse desde dos ámbitos: el externo y el interno. El externo, tomando en cuenta su participación, digamos, por los canales y niveles de gobierno ya establecidos: federal, estatal y municipal.

En éstos, la participación, dado que, como ya se dijo, por ejemplo por Alicia, que los operadores públicos, muchas veces no son respetuosos del pluralismo ideológico a nivel del respeto al pluralismo cultural, el déficit es mayor, es decir, las instancias públicas de gobierno en los 3 niveles no consideran que el

ciudadano que tienen enfrente, si es indígena está en desventaja frente a un ciudadano que no lo es.

Eso no se toma en cuenta, no hay un proceso ahí, diría yo, de actualización de los funcionarios públicos en relación con este proceso de reconocer que somos un país pluriétnico y pluricultural y por lo tanto todas las reformas que se puedan hacer caen en letra muerta para los pueblos indígenas. Esto en cuanto a la participación externa en las instancias de gobierno ya establecidas.

La excepción, decía yo al principio, es la instancia de gobierno municipal en Oaxaca, ahí ya los indígenas de Oaxaca, dicen ellos, yo no peleo la autonomía municipal o la autonomía de gobierno porque yo, desde hace años, ejerzo mi autonomía a este nivel y más o menos funciona, digámoslo así, en todo caso, hay un reconocimiento de esto que también mencionaba Tonatiuh del monopolio, de los partidos políticos a nivel municipal, que ha hecho deficiente la participación ciudadana, en pueblos indígenas y a nivel de Oaxaca precisamente, se han saltado esta participación porque no les ha sido útil.

Aquí lo que hay que destacar es que la participación política en estos pueblos reconocidos constitucionalmente en Oaxaca son a través de elecciones propias de los llamados usos y costumbres donde ya no... los partidos políticos, no es por ignorarlos o excluirlos; es simplemente porque las formas de elección propias son diferentes. Esto se ha reconocido a nivel constitucional en Oaxaca. Esto en cuanto al contexto de participación externa.

La otra es la participación interna, es decir, estamos en un proceso donde los municipios también pueden considerarse -y ésta es la tendencia, espero, para el reconocimiento de la participación ciudadana, tomando en cuenta las diferencias étnicas y culturales- a que los pueblos indígenas se conviertan en órganos del poder político de este país. No verlos como ciudadanos sujetos a asistencia, a tutela, a atención. Esto lo hizo la Colonia española durante siglos.

En México, a finales del pasado e inicios de éste, creo que la tendencia es a verlos como actores políticos, como conjuntos que aspiran a formar parte del órgano de poder de este país.

Si no lo vemos así me parece que estaremos reforzando su exclusión y su tutela y es algo que, repito, estamos en una vía que hay que no dejar para reforzar esta exclusión histórica.

Paso al nivel de municipios, es decir, al nivel de gobierno menor, más cercano se ha dicho, la base de nuestra democracia, que sería el municipio constitucional. Ahí, decíamos, Oaxaca ha sido la excepción para tomar en cuenta que los ciudadanos, por ser culturalmente diferentes, acceden a este nivel de gobierno con formas propias de elección y de ejercicio de poder.

La excepción porque a nivel nacional la iniciativa COCOPA establecía que este acceso, al menos al nivel menor de gobierno, que sería el municipio, no fue reconocido en la reforma que se aprobó. La iniciativa COCOPA lo contemplaba y me parece que era un avance necesario; incluso se recomendaba a los congresos locales la remunicipalización, precisamente para considerar que la participación de pueblos indígenas, tomando en cuenta estas diferencias culturales, debería ser ya no más a través de intermediarios, sea cuales fueren, sino ellos directamente.

Desafortunadamente, la reforma no consideró esta propuesta y de ahí que los pueblos indígenas se hayan manifestado en contra de la reforma.

Otro punto que hay que considerar dentro de este contexto es que también la noción de indígenas, como ciudadanos, debe verse y considerarse también en sus diferencias culturales. Las posiciones que nos han precedido mencionan, hablando en términos generales, del ciudadano, sin tomar en cuenta la distinción cultural.

Desde mi punto de vista, esto, también está en proceso el artículo 1º. establece -primer párrafo de la Constitución- que todos somos iguales ante la ley y precisamente una de las resistencias mayores a reconocer derechos a pueblos indígenas era decir: bueno, es que aquí están buscando, con este reconocimiento, que la igualdad se rompa porque todos somos iguales ante la ley.

Lo que no se busca de fondo es romper con este principio de igualdad y precisamente en esta reforma constitucional en materia indígena el artículo 1º, en su tercer párrafo, reconoce lo que históricamente y

sociológicamente sabemos que hay ciudadanos que somos, algunos, culturalmente diferentes al resto de la población y que para que el principio de igualdad sea eficiente debe reconocer estas diferencias.

De ahí que entonces se establezca la prohibición a ser discriminados por el origen étnico. Esto es un avance enorme y por lo que ya se ha dicho aquí también no ha permeado todavía en la sociedad porque los operadores públicos, los funcionarios de todos los niveles realmente siguen funcionando sin tomar en cuenta esta norma que establece que ya no deben discriminar por el origen étnico.

Esto en términos generales a considerarlos como sujetos de derechos humanos. Es algo que, repito, a veces se utilizó en contra de reconocer sus diferencias culturales.

Ahora, la misma reforma establece que estas diferencias culturales deben ser reconocidas, aplicadas y llevadas a cabo. El principal derecho en este sentido de la diferencia cultural a la que aspiramos no sólo a nivel de sociedad, a nivel de Estado y derecho también, es que -decía yo al principio- que debe reconocerse a los pueblos indígenas como órganos del poder político nacional.

No son sujetos, no son espectadores de atención de los órganos públicos. Ellos son actores políticos, aspiran a formar parte del poder político de este país para que sus derechos sean ejercidos de manera plena.

Para ello la misma reforma estableció algo que podríamos considerar totalmente inédito, totalmente imposible en un Estado que se ha caracterizado - Estados yo diría no sólo el nuestro sino en América, desde Canadá hasta Argentina- que se han considerado como Estados monoculturales, en donde aspiran a ser sólo una cultura la que predomine.

Yo creo que esto ha sido a contracorriente de lo que históricamente y socialmente hemos sido y que ahora vamos a tratar o estamos tratando de reconocer que lo que implica es la protección y el desarrollo del patrimonio cultural de la humanidad, representado en este caso por los pueblos indígenas.

En ese sentido el derecho a la libre determinación es un derecho que es inédito en su reconocimiento al interior de los Estados Nacionales, porque, en términos

generales, el derecho a la libre determinación se ha reconocido como un derecho de los pueblos a convertirse en nuevos Estados reconocidos por la comunidad internacional. Ese había sido el argumento también que se esgrimía para no reconocer este derecho a nivel interno y que, dado -desde mi punto de vista- dado que se estaban planteando al interior de los Estados, si el Estado lo reconoce precisamente en ejercicio de su soberanía, nada impide que al interior reconozca libre determinación a partes culturales de su población, como es en este caso los pueblos indígenas.

En este sentido el reconocimiento es algo inédito, es un avance de reconocer para los pueblos indígenas su derecho a la libre determinación, salvo que -y precisamente es lo que de fondo ha detenido la reforma, sobre todo por el reconocimiento pleno de los pueblos indígenas y que precisamente están en la Corte estas controversias constitucionales es que, a pesar de que se reconoce este derecho a la libre determinación, es decir, con su derecho a acceder al poder político de este país, como órgano mismo del Estado, por otro lado establece que se reconocerá a los pueblos indígenas como entidades de interés público.

Sabemos que una entidad de interés público es un órgano o institución sujeta o tutelada por el Estado. Esto choca con el reconocimiento como órgano del poder político de pueblos indígenas.

De ahí que los pueblos indígenas estén en contra de la reforma y la Suprema Corte tendrá que decidir para que sea congruente con el reconocimiento al derecho a la libre determinación y entonces su reconocimiento no como entidades de interés público sino como entidades de derecho público, tal como ya existe en la Constitución, en las leyes de Oaxaca.

Termino con una reflexión en el sentido de que este proceso nos está llevando a que la participación ciudadana, sobre todo en pueblos indígenas, realmente la oportunidad histórica se está dando, es algo inédito, se ha avanzado en estos años enormemente, a pesar de las deficiencias, y es un proceso que desde mi punto de vista, para estar dejando de ir avanzando pasitos, uno para adelante, dos para atrás y sometiéndolo o dejando el tema a las coyunturas políticas, desde mi punto de vista, la vía ideal para entrar a un proceso estructuralmente que resuelva al situación de los pueblos indígenas y los integre como órganos del poder político sería con nuevos constituyentes.

Yo creo que las constituciones que existen tienen el déficit de no participación de pueblos indígenas, de la falta de representación de los pueblos indígenas, ya que incluso los que ha habido como representantes representan prácticamente a los partidos políticos y no a los pueblos indígenas y éstos han sido muy menores,

Los partidos políticos también tienen un déficit programático; han incorporado los derechos de los pueblos indígenas hasta muy recientemente. Si queremos realmente que la estructura de participación ciudadana en los municipios indígenas sea una realidad, desde mi punto de vista tenemos que ir a una reforma de fondo que no sólo involucre al poder político

municipal, sino al poder político nacional, a la sociedad nacional y al derecho nacional.

Mi propuesta de un escenario ideal, repito, a falta de una reforma quizá integral de la Constitución, que también es otra vía, yo veo como un ejercicio de pedagogía constitucional necesario para el nuevo México que estamos construyendo o que estamos tratando de construir, sí ir a nuevos constituyentes, tanto federal como de los estados para reconstituir integralmente a la nación.

Muchas gracias.

## Exposición del Licenciado Salvador Ignacio Redín Vidaña A nombre del Presidente de VERTEBRA, Licenciado Jesús Marcos Giacoman

Muchas gracias, buenas tardes. El tiempo nos ha comido. En todos estos foros la cantidad de ideas, aportaciones, experiencia, investigación, deseos que hay, sobre pasan el espacio disponible, por eso a todos los expositores les falta tiempo y les sobra que decir. Estamos muy retrasados.

Tengo una lectura que había yo ya recortado, en lugar de eso todavía lo que haré sería exponerles algunas de las ideas principales que habíamos preparado en Vértebra respecto a esta participación. El tema se presentará por escrito.

La participación ciudadana es en realidad un fenómeno relativamente nuevo, sobre todo en nuestro país en el cual la cultura, en su sentido sociológico, nos hacía ser gente que obedecía y dejar que el gobierno gobernara.

En alguna ocasión el Rey de España, el emperador nos mandó decir a los ciudadanos, que recuerden los súbitos que nacieron para callar y obedecer y no discutir los altos asuntos del gobierno. Y nos la creímos. Sin embargo de alguna manera y eso es fenómeno a nivel internacional que sabemos, la necesidad de expresarse y de manifestar de parte de los ciudadanos en forma individual u organizada ante la autoridad cuáles son sus deseos, sus intenciones, sus problemas, sus prioridades de gobierno, ha ido creciendo.

En el caso de México, lo vemos, mucho de hecho se ha manifestado a veces en forma abiertamente violenta, se busca por medio de la violencia en la calle, el influir a la autoridad para obligarla a tomar determinada decisión.

Hay otros organismos de la sociedad civil que están buscando por en medio del diálogo el poder influir en las decisiones de los gobernantes o en las decisiones de los legisladores.

Hay también organizaciones de la sociedad civil que se han organizado para resolver problemas específicos. Tenemos gente que se ocupa de los niños de la calle, gente que lucha por el cáncer, que busca solucionar problemas de vivienda, problemas de difusión cultural,

problemas de analfabetismo, problemas de salud general. Todo esto es la sociedad civil y de alguna manera ha ido, no solamente trabajando a veces en silencio, sino saliendo cada vez más a la luz pública para poder colaborar con el gobierno.

Aquí tenemos luego un choque de dos actitudes distintas: el gobernante, el burócrata que sigue una tendencia de ir llevando las cosas como son y que dice, bueno, yo obedezco las normas o los procedimientos, no puedo violentar, no puedo cambiar las cosas. Se enfrenta a una sociedad que quiere las soluciones ahorita, ya. Y eso nos lleva a la necesidad de irlos comprendiendo, ir buscando caminos de solución, caminos de diálogo; necesitamos ir abriendo las puertas de la comunicación, sobre todo como se ha visto en esta mesa y en la anterior, a nivel municipal, a nivel del cual el ciudadano está más cercano.

Ha habido muchas declaraciones públicas de apertura; pero las declaraciones no sirven de nada si no se convierten en una nueva actitud de escuchar y de reflexionar y tomar en cuenta lo que se escucha, porque yo puedo escuchar por un lado y no hacer nada con lo que escucho, que es muchas veces la crítica de la sociedad. Hablo, me permiten hablar, sin embargo no pasa nada.

Ahora b que necesitamos que cada vez más haya espacios para que la gente pueda expresarse a través de sus organizaciones e incluso de manera individual, lo cual es muy fácil de hacer a nivel pequeño local. Es más, ni siquiera a nivel municipal, a nivel de una fracción municipal como puede ser una comunidad, una sindicatura o algún otro nombre de la forma como los municipios muy grandes se pueden administrar.

Entonces necesitamos cambiar una actitud completa de todos lados. Ya se ha hablado en esta mesa; el problema es que la gente no está acostumbrada a escuchar, no tenemos esa cultura, tenemos que reeducarnos a todos, a la gente que ocupa posiciones en la estructura de la Administración Pública, sobre todo municipal, y también en la población. Que la población vea que tiene manera de hablar y expresar,

sobre todo organizadamente y representativamente frente a la autoridad y que la autoridad lo reconozca, que no se presente un conflicto que sucede muchas veces, que cada quien dice: "Es que el representante soy yo". El presidente municipal dice: "Es que aquí me eligieron para resolver los problemas. Yo soy el representante de los intereses de la comunidad". Y vienen los voceros, los personeros de las organizaciones sociales y dicen: "¡No! nosotros somos los representantes". La verdad es que de alguna manera todos representamos a la sociedad y podemos desde nuestros diferentes ámbitos, puntos de interés e influencia y opiniones, armar una forma nueva de gobierno que es la que estamos aprendiendo a hacer.

A nivel federal se abrió una oficina para la Alianza Ciudadana que está buscando de una manera, pensamos, bastante eficiente, el canalizar inquietudes a ese nivel hacia las diferentes oficinas del Poder Federal

del Presidente de la República. Aquí estuvo Bernardo precisamente que es el responsable de esa oficina.

Pero sin embargo a otros niveles sucede, como decía la doctora, que se abran oficinas para escuchar, pero de ahí en adelante no pasa nada, cuando en realidad lo que necesitamos es que toda la Administración Pública esté dispuesta a escuchar, a sentir que puede aprender de la oblación, de la sociedad civil a través de sus representantes oficiales o no oficiales, organizados y no desorganizados, es un proceso finalmente educativo para que a nivel local nosotros podamos construir un México mejor a base de reeducarnos en nuestra forma de definir las prioridades, los objetivos, la forma de gobierno, la orientación del gasto público, la necesidad de resolver problemas particulares de una manera ordenada y organizada.

Muchas gracias.

# Panel 3



## Exposición de la Licenciada María Luisa Farrera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de México

A todos, muy buenos días. Trataré de ser verdaderamente concreta en esta responsabilidad que tengo hoy de tratar de darles a conocer a ustedes cuáles son los resultados del Análisis de 93 ponencias presentadas en este tópico tan importante que es el de la Educación para la Participación Ciudadana.

Básicamente, les doy un marco general: 27 fueron de instituciones de Educación Superior, 13 fueron presentadas por servidores públicos estatales, 12 por servidores públicos municipales, 8 miembros de asociaciones culturales, 4 por legisladores, 2 por representantes de partidos políticos y 27 por la ciudadanía.

Me parece que realmente el número no importa, a mí me parece que éste es un Foro verdaderamente exitoso, en virtud de que las propuestas que se presentan en este rubro de Participación Ciudadana realmente traen cosas que rescatar.

Difícil será y ustedes se darán cuenta, de que en ocasiones operativizar lo que las propuestas en este caso, de los ciudadanos hacen, yo creo que interesa a esta Comisión la manera de cómo operarlas y realmente cómo llevarlas a cabo.

En ese sentido, voy a tratar de no referirme a aspectos académicos sino a aspectos prácticos que pude obtener de las 93 ponencias que se presentaron en este sentido.

Un primer aspecto fundamental, es que en la generalidad de las propuestas que se presentan, de estas 93, hay una preocupación digamos, en todas ellas y la preocupación fundamental es el rezago de la Educación en zonas rurales e insuficiencia en programas y recursos tendientes a abatir los índices en el analfabetismo; carencia en muchos casos de planes y programas de calidad y como consecuencia de esto, programas que incentiven la participación en la Educación de los ciudadanos para proponer y para crear organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y a veces no existe o existe pero no se aplica de manera muy concreta, la normatividad que ya existe en nuestra legislación en ese sentido.

Por otra parte, también se coincide en todas ellas, en que la Educación siempre será la palanca y el pilar fundamental en el que se soporta la prosperidad de las personas y con ella, la de sus comunidades.

En ese sentido, la Educación es el instrumento de la libertad del individuo por excelencia, eso es algo que en este sentido vale la pena dejar claro y educar para la participación ciudadana, supone la formación de ciudadanos libres, autónomos pero sobre todo, solidarios con su comunidad.

Esto qué quiere decir, que realmente en ocasiones nosotros esperamos del Gobierno todo y lo que nosotros tenemos que crear, a partir de la Educación, es una participación solidaria de los ciudadanos.

Es decir, hay que se copartícipes precisamente en estos programas de todos los aspectos que se pueden realizar.

Por otra parte, esta participación ciudadana requiere de una cuota mínima, cuál es esa cuota mínima para la participación, además de la propia Educación, pues es la responsabilidad, la tolerancia, la solidaridad, que son valores públicos.

Estos valores públicos finalmente se entrelazan con algo que nosotros conocemos como la Justicia y que finalmente -o como legisladores ustedes saben perfectamente bien- se plasma en una serie de normatividades, desde la Constitución y para el caso particular, la Ley de Educación.

Por otra parte, la calidad que se busca actualmente en la parte relativa a la Educación de los ciudadanos, me refiero particularmente a los ciudadanos en general, y cuando hablo de ciudadanos me referiré a niños, a adultos, a toda la gama de individuos que pueden ser educados en este sentido.

Entonces, los sistemas educativos actualmente deben aportar elementos significativos alrededor de los objetivos siguientes y son: creación de identidad nacional, mejorar el bienestar de la población y su calidad de vida, propiciar movilidad social, impulsar las oportunidades de empleo de sus egresados, aumentar

los niveles de ingreso de quienes pasan por sus aulas, formar ciudadanos democráticos, extender la cultura universal, formar alumnos en los valores propios de un miembro activo y comprometido con la sociedad en la que vive, formar personas críticas y creativas, formar seres humanos capaces de enfrentar y resolver problemas y formar personas aptas para seguir estudiando.

En este sentido se retoman estos principios básicos porque finalmente vamos a ver ya en las conclusiones a las que me referiré más adelante que de alguna manera están interrelacionadas.

Ahora bien, para hacer ya los comentarios que tienen que ver con las propuestas concretas, yo me permitiré agruparlos de la siguiente manera; algunos tienen que ver con la materia social, otros tendrán que ver con la materia jurídica, es decir, como plasmarlos en las legislaciones correspondientes y otros que tienen que ver con la materia administrativa es decir, con los recursos que se asignan precisamente en la planeación de estos aspectos fundamentales y un último, que es la materia de capacitación y profesionalización en este sentido.

En materia social -y ya me referiré precisamente a las conclusiones en virtud de que contamos con 20 minutos- la primera de ella sería la siguiente, si me lo permiten: el Sistema Educativo Mexicano debe formar jóvenes con un alto compromiso social y fomentar valores y aptitudes personales que favorezcan no sólo su vida, sino también al conglomerado social.

En esta parte yo me refiero a que estos programas que deben ser revisados, deben incorporar aspectos fundamentales desde la aplicación de estos principios en el seno familiar, así como en los distintos niveles educativos, que son Preescolar, Primaria, Secundaria, Preparatoria y en las universidades correspondientes. Por otra parte, en el Sistema es prioritario impulsar los programas de Educación Cívica en todos los ámbitos, haciendo énfasis en modelos educativos que reformen el papel del docente como promotor del desarrollo.

Sabemos que existe una Ley de Educación, es una Ley de Educación que a mí me parece que es adecuada; particularmente ayer me daba cuenta de que todos los aspectos que están proponiendo los ciudadanos en este Panel están incorporados en la Ley de Educación.

Esos grandes principios a los que me refería en un inicio, de alguna manera están contemplados en los objetivos mismos de la Ley de Educación. A mí me parece que lo que falta es darle un seguimiento adecuado, precisamente realizar una supervisión adecuada de la misma para que a partir de esa supervisión realmente se alleguen los ajustes correspondientes en estas materias. Ya no pierdo más tiempo allí, voy al siguiente.

Promover actividades de nivelación de perfeccionamiento, de conversión y promoción profesional de adultos encaminadas a abatir el rezago educativo. Es decir no se trata de encontrar las causas por las cuales los alumnos dejamos de estudiar finalmente, yo creo que eso de alguna manera lo sabemos, sino que es necesario emprender programas permanentes con el objeto precisamente, de recuperar el trabajo no concluido en esta parte del sector social.

Por otra parte, hay que fortalecer los planes y programas de Educación en todos sus niveles a partir de un diagnóstico objetivo de la realidad imperante y definiendo metas claras y precisas. A esto me refiero cuando digo que hay que evaluar la aplicación de las leyes correspondientes.

A partir de una evaluación precisamente, se pueden obtener estos diagnósticos, objetivos de lo que nosotros pensamos que debe ser una Educación para la Participación Ciudadana; realmente ver cómo están funcionando y el realizar planeaciones a detalle en esta materia, considero que inclusive servirá para la elaboración de los presupuestos correspondientes.

Por otra parte, es fundamental la participación de los padres de familia a través de las asociaciones respectivas en la instrumentación y desarrollo de programas y proyectos Educativos. Séase, es real; efectivamente los padres de familia han participado en ocasiones en la elaboración e instrumentación de programas y proyectos educativos. Sin embargo, valdría la pena seguir insistiendo en esta parte fundamental, ya que todos sabemos que la familia y sobre todo, los padres de familia son los principales interesados en la educación de los hijos.

El otro, el papel y participación de asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales en el proceso de Educación Ciudadana es fundamental para propiciar el desarrollo comunitario.

Las reuniones, las pláticas, los seminarios, las mesas redondas, los foros, los cursos y los talleres en este sentido juegan un papel fundamental, es decir no necesariamente la educación debe quedar necesariamente en las aulas, yo creo que son esfuerzos que todos debemos desarrollar incluyéndonos todos; por otra parte, el auxilio de maestros jubilados y de las instituciones locales y federales correspondientes para promover a la alfabetización en las comunidades rurales y con esto la participación comunitaria.

Hay que crear escuelas para padres, como una estrategia para redimensionar su participación en la educación y formación de niños y jóvenes, fomentando con ello una cultura de participación activa de las familias y la comunidad y paralelamente a ello, promover programas compensatorios en apoyo a las asociaciones de padres de familia.

Por lo que respecta a los municipios, la formación de juntas de mejoras morales, cívicas y materiales o el fortalecimiento de estas, así como de comités locales de desarrollo sustentable, constituyen otras instancias apropiadas para promover la participación ciudadana.

Otra cuestión fundamental, son los medios de comunicación. Los medios de comunicación: radio, televisión y prensa tienen una gran responsabilidad en la ampliación de esta cobertura, en la ampliación de esta educación, sobre todo los primeros, debido a que el territorio nacional finalmente puede ser cubierto en su gran mayoría, pero por otra parte, estos son canales fundamentales para promover la educación en materia de participación ciudadana.

En este sentido hay que analizar las leyes correspondientes. A la mejor me excedo en el comentario, pero yo creo que vale la pena hacer este análisis sobre cómo obligar, cómo lograr que los concesionarios de los medios de comunicación en este sentido destinen espacios suficientes para difundir y promover de manera permanente la educación en materia de participación ciudadana. A mí me parece que es un aspecto fundamental.

Hay que establecer comunicación entre las instituciones de educación superior y el Congreso Federal y los Congresos Locales, para verificar que se cumpla con la difusión y la extensión de la cultura, esto tiene que ver con la evaluación precisamente de los

planes de educación y muestra de ello, es este foro en el que el día de hoy nosotros estamos participando.

Para promover la participación ciudadana en los municipios, debe considerarse información, flujo informativo, gobierno municipal, ciudadanía y viceversa; hay que desburocratizar, quitar las trabas que ponen en ocasiones los municipios, a través de la eliminación de trámites innecesarios. Eso es a lo que me refiero.

Por otra parte, en materia jurídica, hay que analizar el artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que realmente se haga efectiva la obligatoriedad de los padres de familia para que sus hijos asistan a las escuelas. El artículo 3º. es muy claro y establece que es obligación de los padres de familia mandar a los hijos a las escuelas, lo que sucede en este aspecto, es que en ocasiones es una ley a la cual no le damos seguimiento. Es decir, ¿qué estamos haciendo realmente para hacer efectiva la aplicación de esta norma constitucional en este sentido?

Hay que crear, adicionar o reformar preceptos constitucionales correspondientes, así como de aquellas leyes y reglamentos en los que los tres ámbitos de gobierno permitan la obligación de los ciudadanos de participar en tareas de beneficio colectivo. Es decir, no hay que cargarle la mano al gobierno, esto es algo importante, ¿pero cómo hacer para que los ciudadanos lo comprendan? En este sentido lo que hay que ver con los ciudadanos, es imbuirles precisamente desde la escuela primaria esa capacidad de gestión que ellos pueden tener a futuro.

Hay que aplicar estrictamente la Ley Federal de Educación y realizar evaluaciones permanentes de la misma, ya lo comentaba y esto también significará como consecuencia, realizar una adecuada planeación para que también los recursos que se encaminen a la materia de la educación en esta materia, sean los suficientes en este sentido.

Fomentar el hábito de la lectura desde temprana edad, haciéndola obligatoria a partir de la creación de una Ley para el Fomento de la Lectura del Libro; hay que legislar para indicar en qué casos utilizar los instrumentos de participación como son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal y la colaboración municipal. Son figuras que existen en muchas entidades de la República Mexicana a nivel de

los ordenamientos legales locales, sin embargo me parece que habría que ver la posibilidad de un ordenamiento a nivel federal, para efecto de que los requisitos que se establecen en algunas de las entidades, digamos que no sean tan limitados en este sentido y abrir la participación aún más en este sentido.

En materia administrativa, hay que canalizar mayores recursos a la educación que propicien la generación de planes y programas educativos de alta calidad, mejores sueldos y salarios a los docentes en todos los niveles educativos y que se fortalezcan los programas de becas a la población estudiantil. Yo creo que es un tema que yo estimo que a la mejor ya se ha tocado en otros foros de otra naturaleza, pero se insiste precisamente en este aspecto fundamental, que son sueldos y salarios de los profesores; porque finalmente son ellos los que transmiten estos conocimientos, finalmente son ellos los que transmiten estos valores a los ciudadanos en este sentido.

Las autoridades municipales, como instancias que conocen de manera inmediata los problemas educativos que se viven en las comunidades, tengan responsabilidad en la administración de los recursos que se destinan a la educación. Habría que valorar cuál es el cúmulo de responsabilidad que habría que delegar a los municipios y cuáles otras no.

Promover la participación de los sectores económicos en el desarrollo educativo nacional.

En materia de capacitación y profesionalización, hay que capacitar permanentemente a los integrantes de las juntas de mejoras morales, cívicas y materiales, así como a los comités locales de desarrollo sustentable; hay que emprender campañas permanentes de concientización sobre la educación cívica a todos los sectores sociales y en particular a los más desprotegidos sin matices partidistas.

En este aspecto fundamental, es donde entran las instituciones electorales del país precisamente como garantes y promotoras del desarrollo democrático. En todas las legislaciones electorales actualmente, ya se establece con toda claridad que la promoción de la cultura político-democrática que conlleva a una participación, si bien en el ámbito de la democracia a partir del voto, ya es una actividad que se debe desarrollar de manera permanente. Esto significa que no son actividades que se desarrollen únicamente cuando hay procesos electorales, sino que es una obligación ya de las autoridades electorales realizar estas actividades, pero sin embargo me parece que la manera de apoyarlas adecuadamente en este sentido para poder tener un mayor universo a dónde llegar, es a partir de los medios de comunicación y lleva a lo otro. Si los concesionarios de los medios de comunicación establecen sus mismas cuotas digamos que para las empresas o para instancias privadas para lograr estos espacios, realmente resulta difícil por el tamaño de los presupuestos que en esta materia se manejan.

En este sentido, yo creo que la cultura política y la educación cívica, son un factor fundamental; de ahí que también los partidos políticos en este sentido, en el ámbito de su competencia, tienen que hacer también y tienen que ser copartícipes en este sentido con las autoridades electorales.

Eso es entonces, señores, en conclusión digamos las principales aportaciones que se hicieron en estas ponencias que se analizaron. Como podrán darse cuenta, algunas son de índole subjetivo, quizá algunas de ellas porque tienen que ver con atributos o con sentimientos de los seres humanos y otras sí pueden ser, digamos se pueden concretizar de manera muy cabal.

Eso sería. Gracias.

Exposición de la Doctora Socorro Arzaluz  
Investigadora del Colegio de la Frontera Norte.  
Dirección Regional Monterrey

Gracias, muy buenos días.

Muchas gracias por la invitación a participar aquí en el Foro y compartir con todos ustedes algunas de las reflexiones suscitadas en torno al tema actual que se discute en todos lados, que es el de la participación ciudadana.

En forma particular me tocó hacer un breve análisis del tema de educación para la participación, resultado de los foros regionales realizados. No obstante, al hacer el análisis de los documentos, encontré muchas ideas un poco vagas y creo que eso tiene como consecuencia, es consecuencia más bien de que no hay un significado preciso, no hay un acotamiento específico al significado de la participación ciudadana; entonces yo quise empezar esta reflexión con algunas anotaciones en particular sobre lo que yo entiendo y las nociones que existen sobre participación ciudadana, aclarando que es un concepto que es ampliamente debatido. Ayer vimos algunas de las aportaciones en este sentido y no pretendo con esto ser exhaustiva o cubrir el significado completo de esta noción, sin embargo creo que se puede precisar un poco más y al precisar se puede profundizar más en el verdadero significado del concepto y hacia dónde se puede caminar en este sentido.

Yo empiezo comentando que en los últimos años han aparecido una gran cantidad de estudios y análisis que abordan el tema del gobierno local en sus diversas variantes y una de las cuestiones que se ha analizado, es la repercusión de la participación ciudadana dentro de la gestión urbana local. Muchos autores han centrado sus análisis en las estructuras participativas en algunos estados, municipios o en el Distrito Federal. Ayer tuvimos por ejemplo a la doctora Ziccardi, que se ha dedicado al análisis de la participación en el Distrito Federal o el caso del doctor Tonathiu Guillén, que ha analizado las instancias de participación en algunos estados del norte del país.

Pero de la lectura de estos documentos anteriormente señalados y también al hacer un análisis de instrumentos legales como son las leyes orgánicas

municipales, se pueden observar que no hay una definición precisa del concepto de participación ciudadana y que tampoco hay un instrumento o una metodología de observación de esta participación ciudadana, como parte de la gestión local.

Con estos dos asuntos sin resolver, es difícil definir qué se va a entender por participación ciudadana y sobre todo cómo se va a observar a ésta en el nivel local de gobierno, por lo cual este es mi primer punto a plantear en este trabajo.

Como señalaba hace un momento, si bien no hay una definición precisa o única de la participación ciudadana, nos remitimos a los trabajos clásicos de Tomás Marshall sobre los componentes de la ciudadanía en sus tres elementos que son el social, civil y el político.

El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual; el elemento político es el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros; y el elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes de la sociedad.

De esta manera el concepto de ciudadanía, va ligado el goce pleno de estos derechos; también involucra la pertenencia a una comunidad territorial y se refiere a la relación entre individuo y Estado.

Por otra parte, en un intento de clarificar y separar lo que es la participación ciudadana de otras formas de participación, una autora, Nuria Cunil establece algunas definiciones. Por ejemplo, que la participación social se va a referir a los fenómenos de agrupación de los individuos organizados a nivel de la sociedad civil para la defensa de los intereses sociales. En esta forma de participación, lo peculiar es que los individuos se van a relacionar con otras instituciones sociales y no con el Estado.

Por otra parte, la participación comunitaria se refiere a una relación con el Estado, pero en el sentido meramente asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

También otra forma de participación que no es ciudadana, serían las experiencias autónomas de la sociedad civil, lo que se refiere a las reivindicaciones de autogobierno por parte de los movimientos sociales y en general a las experiencias de organización de la participación ciudadana significa la intervención de los individuos en actividades públicas como portadores de intereses sociales, ésa es una primer definición que yo voy a señalar, manejo varias a lo largo del trabajo.

Por otro lado, para otro autor, Sydney Berbaam en un texto del '98, él define participación política no participación ciudadana, pero el término va referido mucho a los contenidos de lo que se entiende en la noción de ciudadanía.

Para él la participación política provee el mecanismo por el cual los ciudadanos pueden comunicar información sobre sus intereses, preferencias y necesidades y generar presión para obtener respuesta. Esta participación política es una actividad que tiene como consecuencia afectar directa o indirectamente la acción gubernamental.

La participación puede tener variadas consecuencias, entre ellas promover el desarrollo de capacidades individuales, construir comunidades y legitimidad en el régimen. En este sentido, el papel de la participación para este autor es comunicar información sobre las preferencias y necesidades ciudadanas en la hechura de las políticas, así como transmitir presión para ser escuchado.

En síntesis, de acuerdo con este otro enfoque, esa es la segunda definición que tenemos de participación ciudadana, aunque él llama política, es la actividad que intenta influir o influye en las acciones de Gobierno directamente afectando la implementación de políticas públicas o indirectamente influenciando la selección de la gente que hace estas políticas.

Como veremos, esta postura utiliza el término de política, lo que se presta a diferentes interpretaciones ya que para algunos otros autores esta clase de participación únicamente se da a través del voto de los

ciudadanos; algunos separan lo que es la participación política estrictamente en términos electorales de lo que es la participación ciudadana, él hace un entre cruzamiento de las dos.

No obstante esta definición de Berbaam incluye las dos formas de involucramiento de los individuos: la directa en las acciones y la indirecta que se da a través del voto.

Por otra parte, la doctora Alicia Sicardi -que expuso el día de ayer- se preocupa por definir la participación ciudadana que se produce específicamente en las ciudades y que significa que los intereses particulares de los ciudadanos se incluyan en los procesos decisorios. No voy a ahondar más, ella fue muy abundante en su exposición del día de ayer.

Esta participación ciudadana constituye un componente fundamental de la gobernabilidad democrática. Ella también realiza una tipología de las diferentes formas de participación, las que no son excluyentes entre sí por ejemplo lo que es la participación institucionalizada que es aquella que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del proceso local, sería una forma; la autónoma, que es la que se da, en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental y que por lo tanto no es organizada ni controlada desde el Gobierno.

La participación clientelística es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través del intercambio de favores o cosas y la incluyente o equitativa, que es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o la identidad partidaria, religiosa o de clase social; pudiera ser otras formas de clasificar este amplio espectro de lo que es la participación ciudadana.

Sin embargo, ya para no seguir abundando en todas estas definiciones yo manejo una que yo -después de la revisión, análisis tanto de estos planteamientos como de otros que no alcance a señalar aquí por cuestiones de la brevedad además de que únicamente quería ejemplificar lo que es la participación- yo defino a la participación institucionalizada en el nivel local, específicamente en gobiernos urbanos como aquella donde los individuos organizados a través de las instancias existentes en los instrumentos legales y

normativos, intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida.

Para mí esa sería la definición, la acoto... lo señalo, la acoto a institucionalizada, la que está normada en el marco legal, además en el nivel local y que se da en los gobiernos urbanos, que tiene que ver con las acciones de gestión urbana; es una definición que me permite observar y operacionalizar algunos de los componentes que yo consideré que deberían entrar para hacer el análisis de la participación.

En México, el artículo 115 que es el que norma lo relativo al nivel local de Gobierno, no había contemplado el tema de la participación ciudadana -al menos hasta antes de las reformas del '99- con éstas últimas se asienta en el párrafo segundo que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y Gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organice la Administración Pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y -aquí dice- aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Esa es la única referencia que se hace.

Algunas constituciones políticas y leyes orgánicas municipales, definen en sus contenidos -otra vez regreso al tema de la participación ciudadana-, por ejemplo el caso de la Constitución Política del Estado de México y la Ley Orgánica respectiva.

En la Ley Orgánica respectiva se fijan, entre otras tareas del Gobierno local, la promoción de la participación ciudadana no obstante aquí encuentro los problemas a los que me refería hace un momento, no hay una definición clara del significado de este concepto, lo cual se presta a ambigüedades y a que cada gobierno municipal interprete el papel de la participación de diferente manera.

Pongo un ejemplo nada más: En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los regidores tienen como una de sus funciones... bueno, tienen suplir al Presidente Municipal en sus ausencias, asistir a las sesiones de cabildo y como una de sus facultades, así está asentado en la Ley Orgánica, promover la

participación ciudadana; sin embargo, si hacemos un análisis más detallado de cuál es el trabajo de los regidores y cómo cumplen esa función que por ley deberían de tener seguimiento, cada uno entiende lo que de diferente manera esté significado, porque no hay una precisión de lo que se va a entender.

Entonces entendemos desde participación la gestión, el que los ciudadanos vayan y dejen sus propuestas puede ser interpretado como participación porque no hay claridad en esto y creo que esto se repite en algunos otros ordenamientos.

Bueno con estas reflexiones únicamente pretendía contribuir a aclarar un poco el término para que cuando hablemos de participación ciudadana tomemos algunas precauciones y no generalizar en este sentido ya que no todas las formas de manifestación pertenecen a esta categoría.

Y bueno, una vez aclarado esto paso a hacer el comentario general del contenido de los foros regionales.

Ya muy adecuadamente la licenciada hizo el análisis estadísticos de los once foros, de los más de 90 ponencias que se presentaron; yo además encontré algunas otras cuestiones como... me estoy refiriendo únicamente al tema tres, al de la mesa de participación para la educación, donde fue el estado de Veracruz donde se contó con el mayor número de intervenciones, con 19; en segundo término aparece Guerrero, con 18; y en tercero el Estado de México con 16.

En el resto de los foros las propuestas fueron más limitadas, por ejemplo: Guanajuato con 8, Quintana Roo con 7, Sinaloa y Nuevo León con 6, Guadalajara con 5, Tlaxcala 4 y los foros que tuvieron menor intervención en esta temática fueron: Aguascalientes con dos propuestas y Sonora sólo con una.

En cuanto al contenido, si bien el tema específico se denominó "Educación para la participación", los foros tuvieron una variedad de planteamientos que van desde participación y salud, participación y deporte, trabajo social, prevención del delito, globalización, el papel de las universidades, la educación de los adultos, el tema ecológico, reformas legislativas y participación de las mujeres.

Todos estos planteamientos son muy variados... el tuyo, que tiene que ver un poco con la ambigüedad del término, de lo que es la participación, no obstante se rescatan varias propuestas que son escasas pero que podrían dar pie para ser consideradas para futuros foros a realizarse.

Para mí, por ejemplo, aunque no apareció con mucha frecuencia pero el tema de la participación ciudadana de las mujeres se me hizo necesario rescatar de las propuestas que revisé en las ponencias presentadas, las dos además más interesantes, casualmente son del Estado de Guerrero que como sabemos es un Estado con un nivel de pobreza extrema.

En uno de estos trabajos -se afirma- que las mujeres se encuentran entre los sectores más afectados por la situación de pobreza extrema de la entidad, lo cual se vuelve más grave en el caso de las indígenas. Son las mujeres las que enfrentan los problemas por la elevación de precios y carencias de servicios, es por ello que son ellas quienes se movilizan contra la carestía y por la introducción de servicios en las colonias.

Y bueno, por estudiosas que se han dedicado al análisis de las mujeres en estado de pobreza demuestran que esta situación es cierta y que es una situación que se agudiza además en estados pobres y con alta presencia de población indígena.

Una propuesta en esta ponencia es la elaboración de estrategias que permitan incluir la perspectiva de género en los programas institucionales.

En otro trabajo referido al mismo tema se propone que cualquier estrategia de desarrollo económico y social por parte del Estado deberá promover relaciones de género equitativas tomando en cuenta las mujeres e incorporándolas como sujetos protagónicos.

Para la autora de esta ponencia es el desafío lograr la participación activa de las mujeres en la superación de las condiciones de discriminación, marginación y violencia debido a las prácticas clientelistas y paternalistas ejercidas históricamente por los partidos políticos y el Estado. En esta intervención se propone realizar capacitación a hombres y mujeres con la realización de talleres de género.

Y bueno, yo aludo al tema de las mujeres ya que las cifras nos muestran su escasa presencia en los niveles locales de gobierno. Actualmente, en un total de 2,349 municipios, solamente alrededor del 3% son gobernados por mujeres pero además esta es una cifra que no ha variado en los últimos años, en las últimas décadas, desde los '70 yo creo que se empezó a hacer además el conteo de cuántas mujeres gobernaban municipios y no ha habido mucho cambio en este sentido; además de esto no se tiene como una cifra exacta en los otros cargos de representación popular, como es el caso de la síndica y de las regidoras, es muy difícil tener datos precisos al respecto. Se me hace como un tema presente.

Finalmente, hago también una sistematización de los actores que presentaron propuesta. Hicimos un intento de clasificación donde encontramos organizaciones en defensa de la ecología, miembros de partidos políticos, ONG's, académicos y estudiantes, funcionarios y ciudadanos en general sin embargo la presencia fue desigual en los foros ya que por ejemplo en algunos estados únicamente presentaron ponencias ex funcionarios, como en Sonora, Nuevo León y Aguascalientes.

En otros lugares también presentaron ponencias pero estuvieron combinadas con las intervenciones de los otros actores que señalé.

En Guerrero otra vez se vuelve a advertir la presencia más fuerte de académicos y estudiantes como ponentes en los foros, que además fue uno de los estados que registró los más altos niveles de intervención.

En el estado de México también se presentaron todo tipo de actores, en estos dos estados, en algunos se concentraron sobre todo en funcionarios municipales y bueno, como síntesis y reflexiones finales en primer lugar la necesidad de dar una definición más precisa de lo que se va a entender por participación ciudadana como lo señalé, lo enfatizo desde el principio y creo que habrá que tomar cartas en este asunto; de esta manera para mí será más fácil definir tareas y agendas de gobierno, con esto también se fortalecerán estas formas e instancias de participación.

Dichas adecuaciones deberán aparecer en los instrumentos legales y normativos donde los estados

establecen aquellas figuras e instrumentos de participación.

Con respecto al contenido de los foros, si bien la intervención fue relativamente elevada se percibe una distribución desigual en los Estados donde se celebraron, por lo que habría que revisarse los mecanismos de convocatoria o los apoyos que se hicieron, que por ejemplo el estado de Guerrero tuviera un alto nivel de intervención, en contraste con Sonora donde hubo sólo una propuesta al menos en este tema.

Y finalmente cabría la posibilidad dentro del tema general de educación, abrir subtemas, por ejemplo la participación específica de las mujeres, lo que daría la oportunidad a más actores de expresar sus propuestas además de que se abordaría mayor cantidad de problemas que en esta ocasión quedaron fuera de la discusión.

En lo que tiene que ver específicamente con propuestas para la educación por la participación,

valdría la pena pensar en retomar la experiencia de las asociaciones generadas en comunidades y trabajar con ellas para impulsar las instancias participativas.

Por trabajos empíricos realizados se demuestra que los gobiernos locales que han tenido éxito en este aspecto acudieron a las redes generadas previamente a la gestión y así impulsaron la consolidación y creación de los consejos de participación ciudadana o consejos de desarrollo municipal, donde los actores involucrados ya habían trabajado en las diferentes organizaciones y estaban acostumbrados a la gestión y negociación con las autoridades.

Estas redes y sus experiencias fueron retomadas por el gobierno local e hicieron a este gobierno local con alto nivel de participación, a la inversa de otras gestiones que no consideraron estos aspectos donde la participación fue pobre o meramente formal.

Muchas gracias.



## Exposición del Doctor Rigoberto Ocampo Alcántar Presidente del Consejo Estatal Electoral en Sinaloa

Muchas gracias. Antes que nada dar las gracias a la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados por esta invitación.

Esta ponencia la he dividido en 4 partes: Cultura y participación política; una segunda parte, Socialización, educación ciudadana; una tercer parte, Valores y normas de la democracia; y una cuarta parte, El caso mexicano; aterrizar a lo concreto de nuestra realidad en la medida de lo posible a partir de la experiencia de los foros temáticos.

Permítanme dar lectura a lo que componen estas 4 partes.

Generalmente se entiende por cultura política el conjunto de orientaciones que los individuos de una sociedad tienen hacia su sistema político en general, hacia alguno de sus componentes, hacia otros individuos o hacia sí mismos. Estas orientaciones se refieren a los aspectos de carácter subjetivo que los individuos ponen en juego en una acción política cualquier y suelen ser clasificadas como parroquiales, de súbditos o participativos.

En las sociedades que observan una cultura parroquial, el rol político no está separado del social ni del religioso ni los individuos no esperan nada de su sistema político como ocurre, por ejemplo, en algunas sociedades tribales africanas. En este tipo de cultura los individuos están más comprometidos con los sentimientos y con las normas que con el conocimiento de su sistema político.

La cultura de súbditos, el sistema está más diferenciado que en el anterior tipo, pero los individuos no se involucran en la toma de decisiones políticas y en las políticas públicas ni tampoco en la conducción de asuntos que competen a sus distintas formas de vida comunitaria como la familia, la escuela, la iglesia o el barrio.

Su comportamiento es activo, sólo con respecto a algunos outputs del sistema, es decir, se orienta sólo hacia la redistribución de los productos cuando éstos ya están decididos y en ejecución.

El último de cultura política, la participativa, y es a la que más atención le brindamos en esta exposición, en ella, los individuos se orientan hacia el sistema como un todo, así como hacia las estructuras administrativas y de toma de decisiones, independientemente de que su posición sea favorable o desfavorable a ellas, esto a partir de lo que plantean Almond y Verba en su libro clásico sobre cultura cívica.

En estas definiciones estamos hablando de tipos puros o ideales de cultura política, en términos prácticos o empíricos las cosas no resultan exactamente como han sido planteadas en la teoría. En el mundo objetivo, en realidad, nos encontramos mezclas de estos 3 tipos de cultura política.

La cultura participativa o participación activa, como la conceptualizan algunos autores, es propia de las sociedades democráticas, mas esto no significa que en las sociedades que muestran una cultura política parroquial o de súbditos, los individuos no participen en política, sino que no participan como ciudadanos, en efecto, la participación ciudadana es un hecho social genérico, válido por igual a todas las sociedades modernas, sino más bien está presente sobre todo en los órdenes sociales que han consolidado un sistema político democrático, en ellos, el ciudadano es considerado como un individuo responsable, comprometido, informado, tolerante y con una orientación más bien racional.

Es necesario aclarar desde este momento que no es lo mismo hablar de participación ciudadana que de participación política, la segunda está incluida en la primera. Por participación ciudadana se constituye un conjunto de elementos mucho más extensos, el ciudadano participa en la toma de decisiones en aquellos espacios en los que se desenvuelve sin que éstos tengan que pertenecer necesariamente a la esfera política.

La participación política a su vez incluye varios aspectos, uno de ellos es la participación en los procesos electorales con todo y sus implicaciones incluyendo campañas, ser militante de algún instituto o partido político, ser observador de procesos electorales,

ser funcionario electoral militante y algunos otros más. El individuo va desempeñando con el paso del tiempo una mayor diversidad de papeles o roles en la medida en que se desarrollan las sociedades.

De esta manera sintética podemos decir que cuando hablamos de participación política nos referimos simplemente a la actividad que tiene la intención o efecto de influir la acción gubernamental.

De nuevo, hay que decirlo, los planteamientos anteriores son contundentes si se les mira desde el punto de vista teórico, pero considerados desde el punto de vista empírico, las condiciones son distintas. No es difícil afirmar, por ejemplo, que miradas en un plano concreto y objetivo, las sociedades no son homogéneas en su comportamiento político, por el contrario, son notables las diferencias entre ellas y dentro de ellas, dependiendo del nivel de desarrollo y de algunas variables importantes conocidas como estrato socioeconómica.

De estas variables, la educación, el tipo de empleo y los ingresos son factores decisivos en la conducta general de los individuos y también en su desempeño político.

Con esto pasamos al segundo tema que sería Socialización y educación ciudadana. La socialización es el proceso por medio del cual se transmite a las nuevas generaciones información, algunas actitudes típicas y un conjunto de símbolos legítimos de consumo general, este proceso de transferencia se realiza en todo momento en los distintos espacios sociales donde se desenvuelve el individuo, en la familia, en el barrio, en la escuela, el trabajo, la iglesia, los medios de comunicación.

La familia socializa, en una primera instancia, al individuo desde su nacimiento, es una socialización primaria donde se adquieren elementos básicos para poder interactuar de una manera más general en el mundo; la escuela como institución de socialización secundaria ha cobrado gran importancia en nuestras sociedades en las cuales el Estado se ha convertido en el gran educador.

En este proceso se transmite a los individuos patrones de conducta necesarios para el mantenimiento estable de las instituciones del orden social, según lo veremos más adelante en esta charla, a diferencia de la familia,

la escuela integra o socializa a los actores de un modo específico para cierto tipo de relaciones sociales, es una instancia transmisora de habilidades y conocimientos necesarios para el desempeño de la profesión, entre otras cosas, pero también como función educar para enfrentar con éxito las interacciones políticas e instruir al individuo para que sea un ciudadano eficiente. Pudiera decirse que socializar y educar para la democracia es algo similar a educar para formar la personalidad democrática de los ciudadanos.

La escuela también puede ser definida como una sociedad intermedia entre familia y Estado que sirve para preparar a los niños a las formas de vida adulta, de forma más específica puede decirse que se dedica a la preparación del individuo para la participación en grupos secundarios, es decir, el individuo tendrá que enfrentarse a situaciones más complejas, propias de las relaciones secundarias donde las interacciones no son solamente personales sino también institucionales.

La escuela puede educar para el mantenimiento de las instituciones establecidas, puede responder a un determinado tipo de comportamientos necesarios, aunque también puede hacerlo para que estos mismos sufran modificaciones, puede prepararlos para el cambio, de ser necesario.

De este modo, si una sociedad, por ejemplo, dedicada a los individuos para que respondan ante los esquemas de un orden social autoritario, podría hacerlo para que se acoplen a un sistema democrático, lo cual, de paso, nos hace pensar en el enorme poder que tienen las actividades educativas.

La importancia que tiene la educación en la participación emerge de varios puntos. Quienes adquieren más conocimiento, generalmente saben más sobre el funcionamiento del sistema político, por lo tanto tienen más conciencia de las consecuencias que las acciones del gobierno ejercen sobre sus vidas.

Los mejores educados, probablemente viven en un medio ambiente social que lo somete a fuertes presiones para que se muestren políticamente activos, al menos para votar. Este tipo de normas pueden haber sido transmitidas por sus padres, ya que quienes poseen niveles más altos de educación tienden a provenir de familias en las que los padres también los tienen.

Quienes tienen un nivel de educación más alto han adquirido más conocimientos y habilidades que les facilitan la actividad política debido a que tienen más fácil acceso a los medios de comunicación más allá de la televisión, como son periódicos y revistas y una mayor capacidad analítica para comprender la complejidad de los problemas, permitiéndoles una mayor participación.

Estos mismos individuos tienen, entonces, mayores probabilidades de involucrarse en tareas políticas o participar en discusiones colectivas, incluso sobre temas que son polémicos y tal vez están más convencidos de que quienes tienen un nivel educativo más bajo, de las necesidades de participar de manera activa en los asuntos del orden público.

Finalmente, con respecto a este punto, los ciudadanos más educados o simplemente quienes se portan como ciudadanos, tienen una mayor confianza en sí mismos y en otros ciudadanos para tener impacto en las decisiones políticas que se tomen o lograr modificaciones en el caso que no estén de acuerdo con la situación que se presente.

Desde luego, hay que insistir en que la educación no es la única variable que influye en la participación política y ciudadana, existen otros factores que lo pueden lograr, como por ejemplo, el nivel de ingreso, la edad, el género, la clase social, el tipo de sociedad y algunos otros sobre los cuales no profundizaremos en esta ocasión, aunque sí es necesario dejarlos anotados.

Ser ciudadano implica desempeñar un papel, ejercer un rol para el cual se necesita una amplia preparación. La educación para la formación ciudadana es una parte de esa socialización, si entendemos a la educación como un proceso deliberado de formación de ciertos comportamientos de los ciudadanos en general, podemos tener una idea clara de que esta actividad es competencia principalmente, aunque no exclusiva, de las organizaciones gubernamentales a través de sus instituciones educativas.

La educación es parte de las actividades que los estados realizan de modo permanente en diferentes niveles en las distintas sociedades, de ahí que algunos pensadores clásicos como Hegel o Gramsci hayan considerado al Estado moderno como un Estado educador, incluso desde Maquiavelo, quien ya pensaba en la importancia de la labor educativa que debería

desarrollar el príncipe para una buena construcción de la sociedad.

Los grandes teóricos pues, han hecho notar que si en el orden social no se producen individuos aptos, entonces es un requisito indispensable modificar o reformar la educación para que se ajuste a este requerimiento indispensable para la estabilidad y consolidación del régimen democrático.

Con esto paso al tercer tema que sería Los valores y normas de la democracia. Para que un individuo pueda tener una participación activa o democrática es necesario entonces que haya internalizado un patrón de normas y valores adquiridos, un *habitus*, de acuerdo a lo que el sociólogo recientemente fallecido, francés, Pierre Bourdieu manifiesta, este patrón es parte de su formación en un determinado tipo de orientación o reglas útiles para el mantenimiento de la estabilidad social e institucional.

La internalización o el *habitus*, como menciona Bourdieu significa que los individuos han asimilado en su interior ciertas disposiciones duraderas o reglas que los integran en las distintas instituciones o en los espacios sociales en los cuales se desenvuelven o desempeñan normalmente permitiéndoles actuar en situaciones muy específicas.

Existe una gran variedad de valores y normas en los órdenes sociales sobre los que se puede reflexionar y discutir de modo amplio, aquí vamos a reflexionar sobre dos en específico, la libertad y la igualdad, establecidos y difundidos después de la Revolución Francesa de 1789; pero también las normas, tolerancia, responsabilidad y legalidad.

La libertad es ante todo en el plano técnico un conjunto de libertades, en este sistema de libertades hay dos mecanismos esenciales: la escuela y la prensa, la formación y la información de los hombres libres. Desde luego que la libertad tiene como otros valores sus propios límites, por derecho se es libre para realizar la actividad que el individuo decida sin que instancia alguna se lo impida, mientras esa decisión no afecte el derecho de los otros a gozar de su libertad.

La igualdad formal se refiere a la posición de todos los ciudadanos frente a la ley y a la aplicación de la ley por igual a todos. En cuanto a las normas mencionadas, la tolerancia tiene la capacidad de contribuir con el

mantenimiento de la democracia porque ayuda a los individuos a aceptar puntos de vista diferentes de los propios, permitiendo que los consensos y la libertad de opinión o expresión puedan fluir libremente.

La tolerancia reduce las tensiones permitiendo a los ciudadanos rechazar el fanatismo y propiciar el encuentro, la integración, cooperación y aportación de contribuciones creadoras de parte de las mujeres y hombres de un sistema social.

En las sociedades democráticas la existencia de estos tipos de hombres mejor informados y más vigilantes es de gran importancia, sin embargo, su lugar en la comunidad no debe estar aislado de los demás ni debe dominar a nadie, es decir, los más informados no deben dominar a los menos informados, sino más bien, deben de ocupar estos hombres una posición gracias a la cual la comunidad pueda compartir sus elevadas cualidades mediante un intercambio mutuo.

Una sociedad verdaderamente democrática integrará a esas personas mejor informadas con mayores talentos y cualidades no mediante el aislamiento, sino estableciendo líneas de comunicación entre ellos y el resto de la comunidad.

La otra consecuencia del ideal de la tolerancia creadora es la tarea que consiste en establecer una finalidad común y una verdadera cooperación con los que disienten, que siempre están en fermento.

En la democracia los individuos son tolerantes y permiten la expresión de opiniones, aún en el caso de que sean hostiles, mientras estas opiniones no se conviertan en acciones violentas.

La responsabilidad es otra de las reglas importantes para el mantenimiento del juego democrático y legal de un orden social cualquiera, ¿qué significa responsabilidad? El funcionamiento de la democracia se basa en el derecho de reivindicar todo interés particular pero a condición de que sea un común denominador sobre el que se pueda construir el derecho general de la comunidad del pueblo de la nación.

No hay que dar más que otro paso para llegar al concepto de la responsabilidad democrática; si se da mayor importancia a la vida en común y a la conducta integradora, prevalecerá la alegría ante el

descubrimiento de las nuevas verdades sobre el orgullo y el sentimiento de la propia infalibilidad.

En este caso, deberemos prepararnos para la responsabilidad, no mediante una obediencia ciega, sino a través de la conciencia del nuevo mundo con situaciones nuevas que pueden definirse y regularse en el transcurso de la experiencia.

Como la verdad democrática es la verdad tal cual surge en el proceso de la vida común, no es permisible ningún sabotaje de los acuerdos comunes, como hemos promulgado en nuestras propias leyes, no tiene sentido el oponernos a ellas o el socavar su funcionamiento.

Si se necesita algún cambio, existen disposiciones para modificar la ley mediante el consentimiento común; la fidelidad de la ley, por tanto, consiste sobre todo en una fidelidad al procedimiento aceptado y no existe mayor ofensa contra el espíritu de la democracia que la de denunciar sus métodos.

La responsabilidad es pues algo cultural también, algo que se obtiene por medio del aprendizaje; al individuo se le prepara para que asuma las consecuencias que tienen sus actos, y el reconocimiento de sus compromisos es un acto necesario para la sobrevivencia de las sociedades.

Cada sociedad además, prepara a los individuos de acuerdo a sus necesidades de mantenerla más o menos estable; si se piensa por ejemplo en una sociedad autoritaria que se apoya en la dominación para gobernar, entonces, se internalizará en las mujeres y hombres una forma especial de responsabilidad de carácter autoritario. Lo mismo puede decirse de una sociedad democrática.

Las normas serán de carácter integrador, igual que la responsabilidad de sus miembros, sean estos autoridades o ciudadanos.

Con esto, a manera de conclusión paso al cuarto apartado, que sería aterrizar esos conceptos al caso mexicano.

Situado en estas coordenadas podríamos preguntarnos por lo que ocurra en el caso de nuestra sociedad tomando en cuenta los elementos antes mencionados. Aunque no es posible responder en este momento a

todas las cuestiones planteadas, se pueden trazar algunas orientaciones.

Respecto de la cultura política mexicana podría decirse en principio, que se han encontrado desde hace aproximadamente cuatro décadas orientaciones más parroquiales y de súbdito que participativas, aunque también se poseen rasgos de estas últimas.

Según sabemos estas mezclas no es exclusividad de nuestra sociedad, en efecto, todas las sociedades contienen los tres tipos de cultura política como se mencionó anteriormente; todas poseen una cultura cívica en la que predomina alguno de los tres tipos especificados, la diferencia con las sociedades de democracias consolidadas, por ejemplo, es que estas últimas se da un predominio de las actitudes participativas, lo cual tampoco significa que todos los individuos en estas sociedades posean estas características o que no se presenten comportamientos emocionales o normativos.

Pero si se compara la mexicana con las sociedades de democracias consolidadas, la cantidad o porcentaje de participación es enormemente menor considerándolo incluso dentro de las sociedades democráticas. La participación en todos los aspectos de la vida ciudadana en esas sociedades democráticas no es tampoco en el 100%

La participación en México, de acuerdo a los estudios en los años 60 y en los últimos años, indican que una gran mayoría de los mexicanos está al margen de la participación política y ciudadana, la mayor proporción de ciudadanos no se comprometen en la toma de decisiones dentro de las principales instituciones, como son la familia, la escuela, el partido político y el régimen, el abstencionismo es un ejemplo de ello.

Respecto de la educación, es difícil encontrar en los diferentes niveles escolares prácticas en los cuales los individuos desarrollen una personalidad democrática. La enseñanza de valores tales como libertad e igualdad y las normas de tolerancia, responsabilidad y legalidad,

no está necesariamente integrados en los programas escolares de modo permanente, sino como ejercicios esporádicos.

Ocurre en la escuela algo similar a otras instituciones, la socialización no ha estado dirigida tradicionalmente a internalizar disposiciones duraderas de tipo democrático, sino más bien de corte autoritario.

Esta afirmación como las anteriores, debe ser tomada con cierta cautela para que no se entienda de manera absoluta, debido a que se pueden encontrar en la actualidad indicios de que algunos sectores y grupos sociales sí practican y desarrollan esquemas distintos a una cuestión autoritaria, incluso puede afirmarse que ya algunas instituciones políticas y ciudadanas han tomado conciencia de la problemática que se vive en el país, y han decidido iniciar nuevas formas de convivencia, difundir valores, libertades e igualdades, y educar bajo las normas de tolerancia.

Ya existen indicios, aunque no todavía de modo predominante, de que la educación para la democracia es parte ya de la agenda de grupos sociales, organizaciones ciudadanas e instituciones políticas.

Algunos eventos organizados por el Congreso de la Unión, como este Foro de Participación y los diversos foros que hubo en toda la República son ejemplo y expresión clara respecto a la necesidad de integrar este proceso a la enseñanza de México para prácticas de tipo democrático, de tolerancia y de igualdad, a las que habría que añadir de manera permanente la socialización de los valores y normas de la democracia, las cuales finalmente contribuirán a la formación de la personalidad democrática o a una cultura política democrática necesaria para el mantenimiento de la estabilidad del sistema en su conjunto.

La educación para la democracia no es aún un proyecto acabado, pero sí podemos observarlo con estos foros, ya está en marcha.

Muchas gracias.



## Exposición del Maestro Eric Suzan Reed Director General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal

En primer lugar, agradecer la invitación que nos hace la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, somos de las gentes y de las instituciones que nos da mucho gusto estar en contacto y que nos invite la Cámara, la Comisión, a ser parte de este esfuerzo tan importante que han venido desarrollando ustedes en lo que es el Foro Nacional de Participación Ciudadana. Muchas gracias.

Creemos que es un tema toral para la vida del país, y en el que es muy importante prestar atención, asignar recursos, a valorar cómo es la participación ciudadana hoy por hoy en nuestro país y a reflexionar y pensar hacia dónde debiéramos ir en la orientación de las políticas públicas, en la orientación de las acciones de gobierno, en los tres ordenes de gobierno y en este proceso de reflexión tan importante que está llevando a cabo el Poder Legislativo de la Unión, concretamente esta Comisión de la Cámara de Diputados, escuchar a los ciudadanos. Y lo mismo podríamos decir del propio Poder Ejecutivo, de la Secretaría de Gobernación, donde para nosotros y lo digo abiertamente, fue de una enorme utilidad la serie de reflexiones, la serie de propuestas que la Comisión junto con el Ceremonia, algunas otras instituciones recogieron en los foros regionales que se llevaron a cabo a lo largo de la República el año pasado.

Y en este sentido, quisiera yo comenzar por compartir con ustedes un dato vinculado a lo que es la perspectiva del Poder Ejecutivo Federal sobre este tema.

El caso del Ejecutivo es un tema en el que coincidimos plenamente con el Poder Legislativo respecto a su importancia, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contiene dos menciones específicas, están en la página 137, son las líneas de estrategia inciso e), y las líneas de estrategia inciso f), del punto 7.3.3 del Plan Nacional de Desarrollo.

Esto está enmarcado en el objetivo número tres del Plan Nacional de Desarrollo del área de orden y respeto, que establece como objetivo rector el propósito del Ejecutivo de contribuir a que las relaciones políticas

ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, y concretamente la línea estratégica "e" señala que el Ejecutivo va a hacer un esfuerzo, va a trabajar a lo largo de seis años en difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.

Entonces, dentro de las prioridades que el Ejecutivo contempla en su campo de acción está esta cuestión tan relevante de promover la cultura democrática entre los actores políticos, entre los servidores públicos y entre la población en general.

En segundo lugar, la línea estratégica "f" establece que se trabajará para promover condiciones que alien ten y favorezcan una participación ciudadana más intensa, responsable, comprometida, informada y crítica, en torno a lo que son los asuntos de interés público para dar lugar a un gobierno dé y para la ciudadanía.

Entonces, hay ya este segundo objetivo rector importante en la agenda del Plan Nacional de Desarrollo para el Ejecutivo de favorecer esta participación ciudadana, no cualquier tipo de participación ciudadana, sino esa participación ciudadana que le sirve a los ciudadanos y que a la vez le sirve a la comunidad y que contribuye a generar bienestar público.

Entonces, una vez que el Presidente de la República había establecido en el Plan Nacional de Desarrollo estas dos líneas estratégicas de trabajo, una de las instituciones que debe colaborar para que esto se lleve a la práctica es la Secretaría de Gobernación y concretamente la Dirección General de Desarrollo Político.

Ahí, a raíz de estas prioridades que se fijaron en el Plan Nacional de Desarrollo, trabajamos para elaborar este programa especial derivado del PND, que es el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática, y justamente lo que hace este programa es desarrollar, detallar esos propósitos que están en el Plan Nacional de Desarrollo, y aquí es donde

afortunadamente de manera muy amable la Comisión nos acercó y el Cedemun también, de los dos lados nos llegaron las ponencias, de hecho invitaciones a acompañarlos en algunos de los foros y el CD con las ponencias que cada ciudadano había presentado.

Hicimos un análisis de las ideas, de las preocupaciones, de las propuestas específicas que la gente estaba haciendo a lo largo y ancho del país y la recogimos en el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática.

Esto a veces a mí me da mucho gusto ver cómo estos esfuerzos vienen dirigidos con sentido, pues afortunadamente generan frutos, tienen repercusiones en las políticas públicas del país y por eso quiero darle lectura a la parte en donde hacemos mención a esto, para que vean ustedes que no es nada más palabrería, rollo, decir que nos fue muy útil esas propuestas.

Entonces, hay un anexo uno, donde nosotros describimos cómo planeamos, cómo elaboramos este programa especial, y hay una parte donde expresamente dice: "En el proceso de elaboración de este programa especial se tomaron en cuenta reflexiones sobre cultura política democrática externadas en el denominado Foro Nacional de Participación Social, organizado por la Comisión de Participación Ciudadana de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Sedemun y los gobiernos de los estados sede".

Describimos los foros, en que ciudades tuvieron lugar, en que fechas y decimos: "Estos foros, que contaron con una asistencia notable de ciudadanos, abordaron en sus mesas los siguientes temas y describimos cómo esas intervenciones de la ciudadanía nos dieron pie a incorporarlas en el diseño de la planeación de este ejercicio.

Y concretamente, por ejemplo, quisiera yo mencionar que las ideas de Luis Augusto Manzanilla del Ayuntamiento de Campeche en torno a la importancia de la capacidad de discernir del ciudadano, de trabajar, de ayudar a los ciudadanos a desarrollar esta capacidad de discernir, la importancia de incentivar la participación ciudadana, lo que él decía de utilizar los medios de comunicación y de llevar a cabo campañas masivas en televisión y en radio, de conscientización, es algo que está aquí en el programa especial.

Lo mismo en el caso de lo que propuso Jorge Luis Chigo de la Universidad e San Miguel, él destacaba la importancia de despertar una cultura de la participación. En el caso de María de Guadalupe García del Congreso del Estado de Sinaloa ella decía, hay que desarrollar una cultura democrática porque el programa está dirigido justamente a eso, para que promovamos la participación, la organización y la movilización.

Maricarmen Mendoza decía que el trabajo había que hacerlo en los tres órdenes de gobierno, que era importante actuar a nivel municipal pero también a nivel de entidad federativa y a nivel de Ejecutivo Federal pues éste es el programa del Ejecutivo Federal, que por ciento incluye una línea de acción a cargo del Cedemun que tiene que ver con la interacción con los gobiernos de los estados y municipios.

Lo que decía Jorge Rivas de la Asociación Estatal de Padres de Familia de Veracruz en el sentido de lo importante que era concebir la participación social no sólo como un derecho sino también como una obligación y destacar ambos aspectos.

Lo mencionado por Tomás Caldera del Instituto Veracruzano de Educación para Adultos; él hizo un énfasis muy importante en el esfuerzo que debemos hacer todos para acercarnos a la población adulta e incorporarla a los procesos de participación ciudadana, y sobre todo en el caso de aquellos mexicanos que por desgracia no han tenido la oportunidad de avanzar en sus estudios y que se han quedado con la primaria, la secundaria; lo importante que es que las instituciones que dan atención a la Educación para Adultos también contribuyan a fomentar la participación ciudadana en el programa hay línea de acción a cargo del INEA (Instituto Nacional de Educación para Adultos) y también del CONEVIT (Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo).

Lo que comentaba Juan Carlos Castro del Ayuntamiento de Córdoba en términos del compromiso de participación que debemos fomentar en los ciudadanos con respecto a los asuntos públicos. Y la importancia, el énfasis que él hacía en trabajar la parte de la educación cívica de la asignatura de Civismo, de formación cívica y ética. Aquí hay líneas de acción a cargo de la Secretaría de Educación Pública directamente referidas a este aspecto.

Lo que decía Eduardo Tomay en relación a cómo debe el Sistema Educativo buscar el genuino desarrollo integral del alumno; y en ese sentido pues una parte de la personalidad es la personalidad política, la personalidad ciudadana; y en ese aspecto la SEP está trabajando.

Beatriz Cabrera, comentaba ella de la importancia que tiene el reconocer que es legítimo que haya intereses privados y que es legítimo reconocer que haya intereses de grupo, colectivos, y que es muy importante reconocer que hay un interés común, un interés público y que a partir de este reconocimiento hay que fomentar en los ciudadanos esa capacidad de poder promover sus intereses en la medida en que sean legítimos y en la medida en que recurra el ciudadano a las vías institucionales, bienvenido este proceso que es lo que permite al sistema político responderle a los ciudadanos, existir en beneficio de los ciudadanos, pero también es lo que nos permite como colectividad salir adelante.

Lo que comentaba Graciela de la Llave del rol total de los maestros y sobre todo su contribución a la formación en valores.

Son algunos de los ejemplos, hay más, de cosas que nosotros retomamos en el programa especial.

Ahora bien, qué es este Programa especial para el fomento de la cultura democrática. Es una toma de postura, una definición de una política pública a cargo del Ejecutivo que enfatiza la contribución a la difusión de la cultura democrática, como decíamos, entre los actores políticos, los servidores públicos y la población en general.

Qué entendemos nosotros por cultura democrática, porque sería una pregunta que habría que hacernos. O.K., está el Ejecutivo promoviendo la cultura democrática; pero qué entendemos por eso y por qué la vinculación con este ejercicio de la mesa de hoy de educación para la participación.

Entonces en la página 25 del programa nosotros decimos en la Secretaría de Gobernación que la cultura política democrática es aquella que es funcional para el establecimiento, la vigencia y la subsistencia de un régimen democrático vigoroso y que lleva a los ciudadanos y las ciudadanas a, en primer lugar, concebirse como miembros de la comunidad política en

igualdad de condiciones ciudadanas. En segundo lugar, que lleva a los ciudadanos a ejercer y a hacer valer en los hechos, en la práctica, la calidad ciudadana que les otorga la Constitución mediante el ejercicio de derechos, el cumplimiento de obligaciones y el apego a responsabilidades en el marco de las instituciones sociales y políticas que se ha dado la comunidad como resultado de un proceso histórico.

Y en tercer lugar, decimos nosotros: la cultura democrática es aquella que lleva a los ciudadanos a desarrollar el potencial para tres cosas. La primera, desarrollar el potencial para conocer, analizar, evaluar y tomar parte en acontecimientos o situaciones de carácter comunitario o público y hacerse corresponsales de ellos.

En segundo lugar, desarrollar la capacidad para conocer los recursos y mecanismos de participación de que disponen así como la amplitud y trascendencia de sus posibilidades de uso.

Y en tercer lugar, la cultura democrática la entendemos como el desarrollo del potencial para involucrarse de manera activa, informada, comprometida, productiva y corresponsable en acciones o procesos, sean políticos o sociales, dirigidos a hacer valer intereses, sean individuales, de grupo o difusos; o a construir el bienestar colectivo al interior de las diversas comunidades a las que pertenecen desde el nivel más básico hasta el nivel nacional.

Entonces esto es lo que entendemos nosotros por cultura democrática en el Ejecutivo Federal; entonces como pueden ver tiene un énfasis muy marcado en la participación. Es una cultura para la participación, es una cultura para involucrarse en los asuntos públicos. En este sentido lo que estamos haciendo es sacar ventaja de las distintas instituciones que existen al interior del Poder Ejecutivo Federal para llegar a cierta población objetivo.

Entonces nos acercamos a instituciones que forman parte de la Administración Pública Federal y les presentamos el proyecto, la idea de tener este programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo y los invitamos a coparticipar en su diseño y a comprometer líneas de acción específicas para lograr resultados.

Entonces el programa que tiene 8 objetivos específicos plantea 19 líneas estratégicas de trabajo y 104 líneas de acción. Cada una de ellas está a cargo de alguna de las 8 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en el programa.

Entonces hay unas a cargo de la Secretaría de Gobernación, hay otras a cargo de la Secretaría de Educación Pública; otras a cargo de la Sedecadm, otras a cargo de la Sedesol, unas más a cargo de Relaciones Exteriores. Inmujeres comprometió líneas de acción con nosotros, lo hizo también el INI (Instituto Nacional Indigenista) y la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que existe en Los Pinos. Lo hizo también, como les decía yo, el INEA y el CONEVIT. Entonces estas 104 líneas de acción van dirigidas a trabajar en aspectos muy específicos de lo que es la cultura democrática.

Y quisiera usar los últimos minutos para mostrarles algunos datos que provienen de una encuesta que diseñamos en la Secretaría de Gobernación. Es la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Se levantó a fines del año pasado, en el mes de octubre, levantamos cerca de 4 mil 200 entrevistas en 600 localidades del país, incluyendo zonas rurales, entonces es una información que es representativa de la población que tiene 18 años o más que reside en la República Mexicana.

Entonces creemos que puede ser interesante en este ejercicio de reflexión que se ha estado haciendo.

Si quieres, Rubén, podemos empezar, saltate esa parte, vete por ahí de la lámina 10. Entonces vamos a regresarnos a la anterior, Rubén. Entonces fíjense aquí la cuestión de los asuntos públicos que es en torno a lo cual queremos detonar participación ciudadana.

Cuando le preguntamos a la gente: A ver, qué asocias tú con asuntos públicos. El término que más asociaron fue palabras que tuvieran que ver con carencias y con necesidades. Esto es algo muy importante; nuestro país es una nación que tiene terrenos muy amplios donde necesitamos actuar para atender necesidades de la población. Entonces la participación ciudadana es importante que esté orientada a estos aspectos; qué bueno que los ciudadanos lo asocian de esa manera. Entonces avánzale Rubén. Fíjense la cuestión de la política. A veces la gente se involucra en fenómenos de participación ciudadana porque quiere promover algo

que le interesa, que le afecta, una necesidad muy concreta que tiene; pero también a veces lo hacemos los que tenemos alguna inclinación por la política, por estar interesados en los asuntos públicos, y aquí fíjense nada más: 7 de cada 10 entrevistados no hablan de política con personas ajenas a su familia. La participación ciudadana pues la quisiéramos ver en conjunto con otros ciudadanos; no en aislamiento, y fíjense nada más: sólo 3 de los ciudadanos hablan de política con otros ciudadanos. La mitad de plano no habla nunca de política.

Nos pasamos a otra gráfica. En esta gráfica, les preguntamos qué hacían cuando estaban en un lugar y alguien empezaba a hablar de política y es muy alto el número de gentes que nos dijeron: Yo me voy de ahí. O sea, 2 de cada 10 nos dijeron: En cuanto alguien empieza a hablar de política yo salgo corriendo. Otros dijeron: Pues los dejo hablar pero no participo.

Avanzamos, Rubén, avancemos, creo que éstas nos las vamos a saltar, Rubén. Quienes quieran ver esta encuesta, la vamos a subir a la página de Internet de la Secretaría de Gobernación; ahí va a estar disponible para todo mundo.

Fíjense, regrésale a esa, Rubén. Aquí les preguntábamos: "Oye, me podrías decir algún caso, algún ejemplo donde tú hayas observado que la política ha contribuido a mejorar las condiciones de vida tuyas o de tu familia"; y fíjense nada más, 8 de cada 10 no pudieron dar algún ejemplo. Es una cuestión preocupante porque a final de cuentas la política está para servir a la comunidad y servir a las personas.

Avanzamos, Rubén, ése también avánzale, también, regrésale. A ver, regrésate tantito al (ininteligible) que hay en la anterior. No avánzale. A ver, esto es interesante, la 5, Rubén.

Les preguntamos que cuál era el valor más importante en su vida cotidiana y fíjense, afortunadamente 4 de cada 10 escogieron a la libertad como el valor más importante en su vida cotidiana; pero también 4 de cada 10 escogieron la dignidad humana. Esto es muy importante en términos de lo que significa como individuos y como colectividades.

Esa conciencia que tenemos los mexicanos que se ha ido forjando a lo largo de las últimas décadas, de lo importante que es el ser humano y su dignidad.

Le avanzamos; vámonos de plano al 7 que es lo de participación...

Cinco de cada diez; tres de cada diez escogieron derechos y dos de cada diez escogieron obligaciones y responsabilidades.

Fíjense, esta también es muy importante. ¿Cómo va a haber participación ciudadana si los ciudadanos desconfiamos unos de otros? Le dijimos: Oye, ¿tú estás de acuerdo o en desacuerdo con esta frase: "Si uno no tiene cuidado de sí mismo, la gente se va a aprovechar". Y siete de cada diez dijeron: Estoy de acuerdo con la frase, si me descuido me van a chingar.

Entonces, esto hay que tomarlo en cuenta porque es parte de las condiciones de entorno, de confianza interpersonal que van a influir, que van a repercutir sobre la intensidad de la participación ciudadana.

Luego les preguntamos: A ver, ¿quiénes son los grupos con mayor influencia política en el país? Afortunadamente, nos dijeron... 4 de cada diez escogieron a los ciudadanos. No es que les dijéramos: Dime de este listado cuál crees que tiene más influencia. Sino les dijimos: A ver, los ciudadanos ¿tienen influencia en la vida del país? Afortunadamente cuatro de cada diez nos dijeron que sí.

Debería ser una cifra mucho más alta. Lo que se espera en un sistema democrático es que los ciudadanos tengan una altísima influencia en la vida política del país. Lo mismo con los movimientos ciudadanos y lo mismo con las agrupaciones ciudadanas.

En contraste, pues vean, el presidente salió... ocho de cada diez dijeron que tenía influencia. En el caso de los partidos políticos, que también es una buena noticia, salió muy alto. Siete de cada diez dijeron: Los partidos políticos.

Luego, la cuestión de la pertenencia a organizaciones, ya se formal o asistir a una junta. Le dijimos: Oye, ¿tú asististe a alguna junta durante la semana pasada? Y siete nos dijeron que no; tres nos dijeron que sí. La mayoría fue a una junta de padres de familia o a una reunión vecinal o a una reunión de asamblea ciudadana.

Pero solamente menos de uno de cada diez, nos dijeron que habían ido a una reunión donde se había discutido asuntos políticos. A la mejor fueron a la de padres de familia y se habló nada más de las calificaciones de los hijos.

Luego, les preguntamos: Oye ¿tu has participado en alguna acción política? Cuatro de cada diez nos dijeron que sí. Dos de cada diez dijeron que se habían unido con otras personas afectadas por una situación, un problema. Lo mismo la gente que juntó firmas con vecinos y lo mismo una cifra similar, dos de cada diez, que se habían quejado con autoridades.

Luego, les preguntamos: ¿Oye, en tu comunidad hay un asunto que te gustaría contribuir a resolver, que te preocupe? Y afortunadamente cinco de cada diez nos dijo que hay un problema que les interesaría ayudar a resolver. Se concentró mucho en la inseguridad, en el problema de la inseguridad, en la cuestión de calles y caminos, en drenaje y agua potable.

Luego, esta gráfica, fíjense, les preguntamos: Oye ¿qué tan fácil o difícil es organizarse con otros ciudadanos para trabajar juntos en una causa común? Y fíjense nada más, es altísimo los que dicen que es "algo difícil" o "muy difícil". O sea, la mitad de la gente nos dijo que es "algo difícil" o "muy difícil", organizarse para trabajar juntos con otros ciudadanos.

Y aquí es lo importante de desarrollar habilidades para la participación ciudadana en la práctica.

Le preguntamos: Oye, a veces el gobierno en sus programas pide colaboración de los ciudadanos. ¿Estás de acuerdo o no en que los ciudadanos deben ayudar? Y aquí hay buenas noticias. Vean la amplísima parte que nos dijo: Si, yo creo que sí es bueno, se vale que el gobierno pida la ayuda, colaboración de los ciudadanos.

Por último, les dijimos: A ver, ¿tú perteneces a alguna organización? Porque a veces la participación ciudadana se da vía las organizaciones. Y las organizaciones invitan a otros, movilizan a los ciudadanos.

Pues una mala noticia es que solamente uno y medio de cada diez nos dijeron que participan en alguna organización. Y era un listado... o sea, dijimos: no se nos vaya a pelar alguno y pusimos un listado como de

18 organizaciones y les dábamos todo el menú y aún así solamente uno y medio de cada diez.

Luego les dijimos: Has tratado... OK, ya nos dijiste que identificas algún problema en tu comunidad que te gustaría ayudar a resolver, ¿has hecho algo? Fijense nada más, nueve de cada diez nos dijeron que no han tratado de influir sobre la toma de decisiones en su comunidad.

Ocho de cada diez nos dijeron que no han trabajado de manera formal o informal junto con otras personas para resolver problemas de la comunidad. Noventa por

ciento no ha ido al ayuntamiento a proponer ideas, proyectos o demandas.

Y aquí le pararíamos.

Es simplemente lo importante de ese desafío que tenemos, de la inquietud ciudadana, poderla traducir en acción. Qué bueno que hay uno de cada dos mexicanos que identifica algo que quiere cambiar en su comunidad.

¡Qué triste, que solamente uno de cada diez trate de hacer algo para cambiarlo! Muchas gracias.

# Panel 4



## Exposición del Maestro Miguel Bazdresch Investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Muchas gracias, Diputados, muchas gracias a la Comisión por su invitación y debo empezar por corregir el llamador aquí que me pusieron doctor y todavía no soy doctor entonces, por aquello de que en la sede de la legalidad haya legalidad, pues que quede claro. Es motivo de agradecimiento, pero necesaria corrección en esta importante sede del poder en México.

He revisado con atención el conjunto de ponencias de los foros regionales a propósito de Reforma del Estado y Participación Ciudadana; es una cantidad importante de participaciones y de propuestas de los asistentes a estos foros, muchos de ellos ciudadanos pero otros, funcionarios públicos.

Básicamente, me voy a ir refiriendo a ellas a lo largo de las propuestas, más que a hacer una glosa puesto que los señores diputados ya tienen ese material, no tiene caso que yo les lea la cartilla, si no lo han leído, pues lo pueden leer más adelante.

Para mí, reconocer la Participación Ciudadana de manera formal, legal, establecida en la Constitución; la Participación Ciudadana implica una Reforma del Estado de manera casi radical.

Nuestro Estado está organizado como una República Democrática Representativa y Federal, esa característica obliga a que los ciudadanos participemos en el Estado, en el Poder a partir de los representantes no de manera directa.

Si tomamos en serio la definición de Democracia Representativa, de República Democrática Representativa, lo que tendríamos que hacer es incitar la mayor participación para que se perfeccione la representatividad y entonces, los representantes efectivamente sean voz de los ciudadanos, voz y poder de los ciudadanos.

Si quisiéramos hacer un reconocimiento legal de la Participación Ciudadana en el Poder, implica abrir una vía alterna a los partidos, una vía alterna a lo representativo para inaugurar la vía participativa.

Tendríamos que modificar el artículo 40, para ponerle República Democrática Representativa...Federal y Representativa y Participativa, de manera que quedara en nuestra Constitución el reconocimiento más alto a dicha participación.

De hecho, quienes nos hemos involucrado en este tema, ha sido uno de los puntos de debate más importantes el hacer notar que la participación en muchísimas ocasiones, cuando se trata de participación en asuntos públicos, se queda en la consulta y en la opinión de los ciudadanos para que los representantes, sean éstos populares, sean éstos elegidos, sean éstos designados funcionarios, tomen las decisiones a partir de su juicio y tomando o dejando de tomar en cuenta las opiniones de los ciudadanos.

Una verdadera participación implicaría que los ciudadanos organizados, tomen parte en las decisiones no sólo se escuche su voz, sino se tome su parecer para decidir.

Esta dificultad dijéramos no sólo teórica sino también práctica porque no se trata de hacer una Democracia Directa -ése sería otro conflicto mucho mayor- pero si queremos reconocer la participación, tenemos que reconocerla en las decisiones.

Si todo lo demás, como alguno de los ponentes del Panel anterior termina en "pues sí, los voy a consultar y voy a escuchar sus opiniones", pero el ciudadano que está cansado de decir 100 cosas y quién sabe qué pasó con mi opinión.

Este problema que probablemente los juristas lo puedan tratar mejor no nos detiene para poder decir "hay que señalarlo", porque es un punto de vista crucial desde el punto de vista teórico, pero también desde el punto de vista práctico.

Dejándolo señalado, me parece que independientemente de cómo resolvamos este problema, podemos hacer propuestas de Reforma menores, dentro de la Reforma del Estado, dijéramos que sin tomar este punto de la Democracia

Representativa que también pueden ser sustanciales y también pueden significar adelantes en este "tomar parte" de los ciudadanos en las decisiones.

Algo menos que eso, sería simplemente el hacer un reconocimiento consultivo que de facto ya se hace, sobre todo cuando la misma sociedad, organizada o no, participa en aquellas cosas en las que se siente agraviada o se siente limitada.

Un punto importante en esto es reconocer que no son los mejores tiempos para reconocer la participación. Estamos en la construcción del Sistema de Partidos Políticos, un Sistema que no se puede construir de la noche a la mañana, estamos viendo las dificultades que tiene y reconocer ahorita la participación -por un lado de los partidos, probablemente afecte en la formación de este Sistema de Partidos Políticos de manera importante.

Tendría que ser un reconocimiento de los propios partidos, de manera dijéramos central, el que dentro de sus propios procedimientos y propósitos e incluso mecanismos internos, exista la posibilidad de reconocerle participación a los ciudadanos no necesariamente a los militantes, en las decisiones importantes de partido.

No es el mejor momento digo, porque estamos en esa construcción del Sistema de Partidos, el país entero está empeñado en eso, más allá de la perfección de las elecciones, necesitamos partidos mucho más fuertes y eso ha dado -todo los sentimos- seguramente ustedes también- estamos en un época de Jauja de los partidos, con mucho dinero, con mucha cosa y el ciudadano está un poquito a un lado.

Así debe ser, me parece que después de una represión de 60 años no es posible esperar otra cosa, sino una ola de partidocracia, como se dice coloquialmente para dijéramos, impulsar esta formación de partidos, este Sistema de Partidos de una manera contundente y que nos deje pues, una estructura representativa muy valiosa.

No quiere decir que estemos en ceros estamos muy adelante, pero todavía estamos -por decirlo así- en la ola de partidocracia, ya bajará la ola, con calma pero con todo y eso es necesario reconocer en este momento las posibilidades que tiene la Participación Ciudadana en esta Reforma del Estado.

Sólo recojo los puntos clave de las participaciones en los foros, encuentro los siguientes: la primera demanda es Democracia Directa, referéndum o sea, formas de Democracia Directa o Semidirecta, como quieran llamarle, referendum, plebiscito, iniciativa popular, revocación del mandato y afirmativa ficta; cosas todas que de alguna manera están semiensayadas en algunos lugares, en otros de la misma República, en algunos municipios, en algunos estado por ejemplo, Jalisco tiene una Ley de Participación Ciudadana en donde está reconocido el referendum, el plebiscito y la iniciativa popular, no las otras dos o en la revocación de mandatos, en algún modo en el nivel municipal y la afirmativa ficta sólo en cosas muy concretitas, todo lo demás también llega hasta la posibilidad de que los ciudadanos en un municipio, con un porcentaje del padrón puedan echar atrás, decisiones del Cabildo.

Sin embargo, en toda la época de esta Ley, que ya va para 10 años... no... fue en 97, tiene apenas 6 años, entonces solamente ha habido una iniciativa popular no ha habido ningún plebiscito, ningún referendum y la iniciativa popular que hubo fue rechazada en la parte sustancial por el Congreso, de manera que fue dijéramos, una especie de desilusión para los que firmaron esa iniciativa popular en la que sólo se tomó un pedazo de la iniciativa fue sobre la violencia intrafamiliar.

Este hecho, este conjunto de hechos en otros lugares hay otras experiencias, algunas parecidas, otras más exitosas nos hablan de la dificultad que existe en el país para echar a andar de manera inmediata estas formas. Deben ser sumamente pensadas y sumamente trabajadas para que no resulten en una desilusión, que un avance dijéramos, legal no perturbe un avance ciudadano.

Una posibilidad que se me ocurre a mí, viendo otras experiencias es asociar los plebiscitos o los referéndums que hayan a las elecciones, para que no cuesten, porque el problema del costo es muy importante, pero si al mismo tiempo que elegimos municipales o elegimos diputados locales o elegimos diputados federales, hacemos referéndums y plebiscitos sobre cosas fundamentales, sea de la Constitución Estatal, sea de medidas importantes que hayan tomado el Cabildo o el Congreso, se puede obviar el costo y se puede facilitar que los señores ciudadanos, todos, ciudadanas, opinemos de una

manera decisiva sobre algunos aspectos que estén a discusión.

Ésta es una práctica que hay en otros países y que puede facilitar mucho el uso de estas formas sin que le cueste más a la ciudadanía y que efectivamente aprovechen la inercia positiva que hay de la participación cuando se va a votar.

Desde luego, puede hacerse además de eso, pero ésa es una posibilidad para empezar, se me ocurre a mí como una posibilidad para que se considere.

La segunda línea de los ponentes está relacionada con las candidaturas independientes. Esta dirección, esta propuesta de reformar implica lo que ya decía yo, reformar que haya otra vía no sólo a través del partido, sino que se pueden presentar candidaturas independientes.

Aquí tenemos problemas legales importantes, por ejemplo si hay una candidatura independiente, a quién le da el dinero el IFE, ¿al candidato?, ¿a la familia del candidato?, ¿a la empresa del candidato? O a quién o no le da dinero, la candidatura independiente no se lo da... (risas)... ya se los da a los amigos en forma de partido, pero bueno, si independientemente hay candidaturas independientes, habría que reformar el Cofipe para facilitar que también tuvieran igualdad de condiciones. Es donde digo que el asunto de la formación del Sistema de Partidos se opone todavía con todas esas disposiciones, al fomento de la Participación Ciudadana en estos terrenos.

Más allá de que las candidaturas independientes - espero no equivocarme- será algo que vendrá por sí mismo no es posible que no haya opción a que los partidos no hayan logrado recoger suficientemente la opinión de los ciudadanos para a quién debe elegir como gobernante y que los ciudadanos propongan por otra vía otra cosa.

Aprovechando el viaje de las elecciones sería muy interesante reformar cómo se da el dinero a los partidos, hoy se da a priori dijéramos, usando un poquito mal el término filosófico, pero se los da antes de saber si de veras la ciudadanía los respalda. Te registro, te doy dinero. ¿Por qué no lo hacemos al revés? Te registro pero no te doy dinero hasta que tengas el dos por ciento de votación; ahí sí te doy dinero.

Este cambio del momento en el que yo te doy financiamiento es a favor de los ciudadanos. Si los ciudadanos te responden, si los ciudadanos te quieren, el Estado que maneja el dinero de los ciudadanos te da dinero, pero no a priori. Ya te registré porque hay mil mañanas para registrar 30 mil firmas y ya te doy dinero, y se los doy a una familia.

Esta dificultad es por la propia ley, una cuestión que se puede reformar de manera sencilla, ya sé que es una boruca ponerse de acuerdo en esta Cámara, pero de ahí para adelante la propuesta puede ser extremadamente sencilla.

El tercer renglón es rendición de cuentas, derecho de los ciudadanos a intervenir en la planeación gubernamental, en el presupuesto, por lo menos el municipal, el derecho a la información necesaria para participar en las decisiones de políticas y el derecho a evaluar a los gobiernos, el desempeño de los gobiernos.

Estas formas, estas propuestas que van en las ponencias son varias, me parece que en resumen lo que ponen en tela de juicio son los procedimientos de planeación democrática. Tenemos un sistema nacional de planeación democrática que otra vez es consultivo.

Por más buena voluntad que haya de quien hace el plan, el ciudadano solamente es consultado, la autoridad decide si toma en cuenta o no cada una de las opiniones de manera individual, ni siquiera tiene obligación legal de dar cuenta de cuáles toma en cuenta y por qué y cuáles no toma en cuenta y por qué; simplemente tiene obligación de escuchar.

Muy interesante es que por ejemplo, en este famoso programa que presentaron hace un ratito se dé por lo menos decir, mira éstas sí las tomo en cuenta. No sé, no lo dijo el ponente si también dice estas no las tomé en cuenta y las razones son éstas.

Este sería un primer principio a nivel de cómo ahora estamos de participación consultiva que iría en la línea de rendición de cuentas. Ya me tomaron la opinión, ahora díganme qué piensan, no nada más me tomen la opinión y me digan ah, qué padre, qué bueno que viniste. No. Dime qué pasó con mi opinión, ¿te gustó? No, no me gustó. ¿Por qué? Es que tú estás medio loco. Ah, órale, está bien, para la otra ya no vengo o para la otra perfecciono mi consulta o lo que sea.

Rendición de cuentas implica una participación donde la autoridad también tenga obligaciones con estas opiniones. El derecho a participar genera la obligación de la autoridad de dar cuenta de qué hace con esas consultas, con esas opiniones consultadas y serán meras reformas mínimas.

Ojalá que se pudiera hacer una reforma constitucional del artículo 26 donde está el sistema de planeación democrática, en el que se obliga a la autoridad desde los municipios hasta la federal a dar cuentas de estas consultas; si no es que se aceptan otras propuestas que están aquí que son más pesadas en la dirección.

Por ejemplo, que en los municipios exista un 30 por ciento del presupuesto sometido a votación de los ciudadanos organizados a través de un padrón de organizaciones cívicas y sociales dijéramos legítimas, legitimadas por los propios ciudadanos, en las que asisten, la autoridad municipal presenta sus opciones y los ciudadanos organizados opinan pero también deciden sobre un porcentaje del presupuesto municipal, señaladamente el de obra pública y el de inversión pública, para orientar con su voz autorizada, no sería simplemente a mano alzada en la asamblea popular, sino a través de la ciudadanía organizada, en las organizaciones sociales y civiles diría su palabra y tomarían su punto de vista.

Esta es una práctica que en muchos municipios de otros países es absolutamente común y no tiene mayor dificultad. Claro, la dificultad de que la autoridad ya no tiene todo el poder, pero en eso estamos, estamos reformando al Estado, no estamos haciendo corrección de comas.

Por más que las correcciones de comas sean importantes. Ustedes saben que en el tiempo del autoritarismo se hacían reformas constitucionales en las fe de erratas, pero el derecho a la información necesaria para participar en las decisiones de políticas, aquí hay un asunto que va más allá de la Ley de Transparencia.

El terreno de la información se ha ligado mucho a la transparencia para que se rindan cuentas de los dineros, se rindan cuentas de las compras, etcétera, pero no hay más información para que el ciudadano pueda opinar con mayor calidad.

Voy a poner un ejemplo. ¿Qué restricciones hay en términos de gasto público para pedir cierta infraestructura? Yo veo que es muy claro que hay que poner un puente aquí, pero ¿qué restricciones tiene el municipio o qué restricciones tiene el Estado en términos de gasto público?

Mira, tengo esta deuda que vengo arrastrando porque hicimos el Metro o porque hicimos quién sabe qué y estoy pagando tres millones diarios porque quién sabe qué. Tengo la restricción de que las participaciones ciudadanas me llegan en esta forma porque solamente tenemos este esquema de recaudación que no llega a los porcentajes que nos pide el Congreso Federal para darnos tal cantidad, la fórmula de participación, etcétera. Entonces, el ciudadano ya no pide lo que sabe que no le van a dar, ya no pierde el tiempo en eso.

Esta información es muy importante que los gobernantes se animen legalmente, no por voluntarismo, a informar de las restricciones del gasto. Pareciera que todavía somos muy machistas, perdón por el término, los gobernantes y por más que sean mujeres también las gobernantes.

No queremos soltar el gasto. Así como el macho a la mujer le da, le da su diario, pero no le dice ni cuánto gana ni dónde lo gasta. ¡Hombre! Ya no frieguen, digan qué demonios problemas tienen con los dineros. ¿Saben por qué? Pues porque hay un aparato público y burocrático y el ciudadano va a reaccionar: ¡hombre, pues corre a todos estos que están aquí de aviadores, no friegues!

Por eso no se manifiesta esta información y entonces se concentra y el ciudadano opina de cosas y el gobernante se ve muy tranquilo. Mira, eso no lo puedo hacer, es una obra muy grande, no tengo dinero, hay muerte. Y el otro se desilusiona y no funciona.

Una buena reforma del Estado implicaría la obligación del gobernante de informar de las restricciones en el gasto público. ¿Cuáles son los problemas que tengo para gastar el dinero? ¿Cuáles son las obligaciones que yo tengo contraídas? ¿Cuál es mi aparato burocrático? ¿Cuál es mi aparato de propaganda, de comunicación social, etcétera? Para que yo diga, entonces tengo esta posibilidad y sobre esto vamos opinando.

El último puntito, derecho a la evaluación, implica este asunto del sistema nacional de indicadores que se ha prometido en el Plan Nacional de Desarrollo pero que todavía se ve un poquito lejano, de hecho el mismo Plan lo prevé hasta el final del sexenio.

Me parece que aquí hay un punto que puede por lo pronto establecerse como un derecho. Los ciudadanos tienen derecho a evaluar el desempeño de su gobierno, no necesariamente en el terreno del juicio político, porque si nos vamos al juicio político nos vamos a la querrela de partidos, a la querrela de intereses políticos muy legítimos, no, sino evaluar en términos de desempeño conforme a lo prometido.

Tú me dijiste que esta calle iba a costar un millón de pesos, no está la calle, entonces dónde está el millón de pesos. O está en la calle pero costó dos millones de pesos, ¿quién tiene la culpa? Tú, que planeaste mal; el constructor que te cobró mal, ¿qué pasó?

Esas preguntas obligatorias o por lo menos como posibilidad de derecho del ciudadano obligarían al gobernante a ser más cuidadoso en sus decisiones. Y al ser más cuidadoso pues es más representante. Estamos fortaleciendo la representatividad de esta manera.

Son pequeños ingredientes pero que a la hora de ponerlos en práctica pueden ser muy importantes. Permítanme un paréntesis que no está en éstas y que es de la mesa anterior. Los Consejos de Participación Social para la Educación los establece la Ley General de Educación, si no los cumplen los funcionarios de educación son sujetos de juicio político porque están faltando a la ley. No les hagamos juicio político porque nunca acabamos.

Los presidentes municipales son la autoridad para convocar al Consejo de Participación Social de la Educación de su municipio. Muy interesante sería que los señores diputados a nivel de pleno conozcan cuántos consejos de participación social existen, simplemente para evaluar si la ley funciona o no. La ley es del 93, estamos casi a 10 años.

Los consejos estatales y desde luego el Consejo Nacional de Participación Social, que hay que decirlo, la administración anterior lo formó y esta administración lo ignoró. Es muy necesario usar estos pequeños resquicios que ya hay y dar cuenta de ellos. Esos

consejos tienen una función por ley evaluar, quizá por eso no funcionan.

Bueno, es un ejemplo de algo que se avanzó y que no ha operado pero que tampoco hay vigilancia sobre eso, tampoco hay un propósito de dar cuenta de esa ley.

El cuarto punto, reconocimiento de la participación de los pueblos indígenas según sus formas y costumbres. No hubo muchas ponencias en esa dirección pero las hubo muy claras; si queremos legalizar o impulsar la reforma del Estado en el área de la participación es necesario tan sencillo como reconocer que los pueblos indígenas son naciones y como naciones tienen posibilidad de participar en cuanto tales según sus formas. Paréntesis también.

La participación a la manera del occidente en los pueblos indígenas es un estudio que algún compañero está haciendo, está complicando la vida a los pueblos indígenas.

El punto es paradójico, ellos tienen su sistema de mayores, topiles, presidentes de comités, miembros de comités, etcétera, por forma, por uso y costumbres. Nadie puede llegar arriba si no ha pasado por el escalafón, sobre todo en los pueblos oaxaqueños y del sur en general.

Pero las gentes ven muy claro que el muchacho que viene de la universidad es el que debe presidir el comité porque es el que está más ilustrado o el que viene de la prepa; no necesariamente el que ha hecho carrera de participación ni que tiene la legitimidad.

Dicen: "Este sabe, es ingeniero; éste sabe, estudió ahí en la prepa, pongámoslo ahí". Y muy bien, lo ponen y funciona muy bien, mientras es uno o dos no hay problema, cuando se generaliza los ancianos dicen: "A ver, espérame. A ése le estás dando la participación y además le empiezas a pagar; a mí me estás pidiendo como anciano que te dé el *tequio* gratis. No se vale, o me pagas a mí también o no te ayudo".

Esta dificultad entre los usos y costumbres y la modernidad que es una dificultad que hay que resolver, cada pueblo lo resolverá como pueda, nos da idea de la participación en los pueblos indígenas. Esto no se puede legislar de una manera a la ligera y tienen, en todo caso, que oírse mucho la voz de los propios pueblos y quizás en una reforma muy genérica que les

permita simplemente proceder de acuerdo a su nacionalidad. Y uso en término nación en sentido antropológico, no me van a decir legalmente son mexicano y ya eso está bien; jurídicamente no me meto en el término nación sino antropológicamente.

El siguiente fue establecimiento de un marco legal para las organizaciones de la sociedad civil. Esto parece una reforma relativamente sencilla, se trata de darles un reconocimiento legal a las organizaciones civiles que quieran participar en los asuntos públicos, más allá del código civil que reconoce las asociaciones civiles, sino organizaciones civiles y sociales interesadas en participar en los asuntos públicos. Este punto lo que pide es una ley y un reconocimiento del derecho de este derecho en la Constitución.

No me detengo más, se está acabando el tiempo y el último punto que recogía yo de todas las ponencias es una recomposición del federalismo para dejar atrás el modelo subsidiarista.

Pareciera que es una reforma de la arquitectura de gobierno, como suelen decir en el SEDEMUN, pero creo que es algo más, es algo más aquí cuando está asociado a la participación ciudadana; es decir, pareciera que muchas de las ponencias están orientadas a la participación en el municipio, en los problemas municipales; algunos en los asuntos de las entidades federativas pero muy pocos en los asuntos del Gobierno Federal.

Entonces, esta idea yo la recojo porque parece que el punto está en que la participación ciudadana también tiene que reflejarse en el Gobierno Federal, en las decisiones del Gobierno Federal que hoy por hoy están, dijéramos controladas, están...

..la participación en el municipio, en los problemas municipales; algunos en los asuntos de las entidades federativas, pero muy pocos en los asuntos del Gobierno Federal.

Entonces, esta idea yo la recojo porque parece que el punto está en que la participación ciudadana también tiene que reflejarse en el Gobierno Federal, en las

decisiones del Gobierno Federal, que hoy por hoy están dijéramos controladas, están manejadas por la Cámara de Diputados y por los senadores, que son los que son la voz del pueblo en ese sentido, representativa.

Este es el punto quizá más crítico en términos de reforma del estado, ¿cómo hacer para que los ciudadanos participen en las decisiones del Gobierno Federal? No sólo voluntariamente, otra vez, de que el secretario no sé qué o el director de quién sabe qué llama a un grupo para oír sus opiniones y tomarlas en cuenta, a, b, c, sino como estoy diciendo, en términos de reconocimiento legal y obligatorio de las consultas para tomar decisiones y para dar cuenta de las decisiones que se toman o que no se toman.

Pero aquí implica que el municipio y la entidad federativa deje de ser el pariente pobre del Gobierno Federal, es decir, implica una verdadera recomposición del federalismo para que, no le quiero poner ningún nombre, para que el federalismo que saliera de aquí, de esta reforma, fuera un federalismo que sea mucho menos subsidiarista de los gobiernos locales, sean estatales o sean municipales y darles a los gobiernos locales y municipales su lugar, su estatuto en la Federación para que intervinieran y para que de la misma manera se pudiera construir un reconocimiento de la participación ciudadana a las decisiones del Gobierno Federal, por lo menos en las del Ejecutivo, puesto que las del Legislativo por sí mismas son representativas y se supone que recogen la voz de los ciudadanos.

Estas son las seis cosas o seis grupos de cosas que yo capté en las ponencias. Desde luego no todo lo que yo dije lo dijeron los ponentes, hay mucho de mi cosecha, para eso me invitaron, para decir lo que yo pensaba, pero otras sí están sustentadas en las propias ponencias.

Les agradezco su atención y esperaría preguntas al rato.

## Exposición de la Doctora María del Pilar Hernández Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

Gracias, Diputado Regis.

Antes de proceder a mi breve exposición, tengo 20 minutos, agradezco a los miembros de la Comisión de Participación Ciudadana de esta Cámara de Diputados y al licenciado Patricio Rivera su gentil invitación.

Básicamente yo enfocaría desde dos puntos, tres puntos metodológicos mi participación, particularmente porque quiero ser muy honesta con los señores diputados y con los secretarios técnicos y asesores que se encuentran aquí reunidos, porque mucho me llamó la atención que en el seno del debate que inicia en 1988, básicamente en torno a este concepto de reforma del Estado, de pronto me dijeran, me enfatizaran que tenía yo que hablar de la reforma del Estado hacia una sociedad, una participación ciudadana.

Es más, les voy a decir más o menos qué fue lo que me asombró: hacia una democracia participativa. Y particularmente, repito, quiero ser muy honesta, y le decía yo a Patricio Rivera que este asombro venía particularmente lo que es la democracia participativa está pasando por un período de crisis, de cuestionamiento, particularmente porque los ensayos que respecto de este tipo de participación se han realizado en varias latitudes del planeta, no han sido las más fructíferas.

El caso incluso que el profesor Bazdresch tocaba respecto de los presupuestos ciudadanos, que particularmente es un ensayo que se inicia en 1988 en Brasil, particularmente en la comunidad de Porto Belo, ha determinado que este tipo de participación en términos de discusión de los presupuestos para gestión ciudadana, repito, no ha sido de lo más provechoso respecto de estos mismos proyectos y esta sanción presupuestal ciudadana que se ha realizado.

Hay una evasión en ciertos términos de lo que básicamente ha implicado todo el sistema representativo. Esta sería mi primera aclaración y ahora sí, respecto de lo que el disquette sobre el foro de consulta regional contenía, yo me permitiría básicamente nuclear las propuestas respecto de cuatro

puntos fundamentales que mutatis mutandis coinciden con lo que el profesor Bazdresch había ya comentado hace unos momentos.

En segundo término, un poco también una aclaración de carácter metodológico, porque su servidora desde 1994 realizó un estudio respecto de lo que básicamente implica la reforma del Estado dentro del contexto teórico y práctico del Continente Americano.

Un movimiento que de cara al concepto de las transiciones que se generan en Europa adquiere un contenido muy significativo y que básicamente cuestiona uno de los puntos fundamentales que también el profesor Bazdresch ya había comentado y que es el de la democracia representativa.

Todo un esquema ideológico además, repito, no solamente teórico sino también ideológico, que centra el punto de debate respecto de esta crisis de la representación, respecto de básicamente la crisis en la que entran los partidos políticos y que, como los señores diputados y los demás asistentes saben, inicia prácticamente en 1960, cuando emergen particularmente cierto tipo de grupos sociales que vienen a generar todo un esquema de lo que hoy en día los sociólogos conocen como los movimientos sociales.

Un libro muy denotativo de este esquema es el de Klaus Sofer, el de Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales, que desde luego toca uno de los puntos cruciales respecto de las organizaciones no gubernamentales que vienen a satisfacer tipos de demandas que los partidos políticos de manera muy singular no están, no estaban en ese momento y no siguen satisfaciendo.

Y este segundo punto lo quiero también enfocar a una interrogante que les someto a su consideración, la pongo en la mesa de debate porque a mí me cabe la duda y en razón de todas estas experiencias propiamente nacionales que datan básicamente desde 1970, los setentas, en términos de participación ciudadana en nuestro país.

Básicamente, ¿qué es lo que se trata de hacer con estos nuevos mecanismos de participación ciudadana que básicamente se tornan en mecanismos de carácter informal de cara a otros mecanismos de participación que son denominados por los teóricos de la ciencia política y del constitucionalismo como mecanismos de democracia directa o semidirecta como los conocemos: plebiscito, referéndum, revocación del mandato, iniciativa legislativa, entre otros.

¿Qué es lo que se trata de satisfacer a través de esta participación ciudadana? Nuevas, o más bien, las deficientes acciones de gobierno particularmente enderezadas a la gestión administrativa u otro punto, el poder sobre ciertos aspectos de la representación política que en este momento se está cuestionando.

Porque son dos sistemas completamente si no diversos, sí complementarios que deben ser perfectamente puntualizados. Tenemos los instaurados y propiamente formalizados de democracia participativa o directa, podríamos decir ciudadana como se les ha denominado en nuestro sistema y en otras latitudes, y estos sistemas alternativos de participación propiamente ciudadana como esta consulta regional nos deja ver.

Ámbitos como la seguridad pública, el que los ciudadanos nos tengamos que organizar, congregar y generar ideas que permitan la detección oportuna y el combate de la delincuencia dentro de nuestra comunidad; aspectos de salud que propiamente están a cargo de la autoridad, de la autoridad administrativa y que desde luego, en aras del deficiente servicio que se presta tenemos que generar mecanismos alternativos para poder satisfacerlo.

Y repito, esta es una interrogante que a mí me surgió, amén de este primer, este ex cursus que hice respecto de lo que desde el siglo XIX es la social democracia y que entró en crisis; respecto de experiencias como a partir de 1988 con la nueva Constitución Brasileña, se generan en el Continente o en la parte sur del Continente Americano o experiencias como las propias de todo un sistema de participación que ha permitido en ciertos momentos y sobre todo desde un punto de vista territorial que es el municipio, poder verdaderamente detectar cuáles son las necesidades básicas que los ciudadanos presentamos en el momento de poder hacer frente a los deficientes servicios públicos.

Creo yo que el tema fundamental está en poder detectar ese mapa como una de las ponencias bien y atinadamente señalada, un atlas de necesidades; porque dentro del esquema nacional tenemos identificables regiones muy particulares, que fueron las que abatieron el foro regional de consulta.

¿Ese mapa de necesidades básicamente lo tiene que acometer el Poder Legislativo? ¿Es un tema de reforma del Estado?, que sería lo que yo me cuestionaría, o básicamente, ¿qué es lo que se trata de verdaderamente señalar, detectar a nivel de reforma del Estado con esto que ustedes han denominado como participación ciudadana?

Porque desde luego, si yo me encuentro en la Cámara de Legisladores, colegisladora de senadores, debo de entender que es porque ustedes tienen la inquietud de saber si su actividad legislativa se tiene que enderezar a expedir las leyes correspondientes; no tanto creo yo a reformar todo el esquema de la democracia representativa, federativa y republicana de nuestro sistema constitucional, pero sí al menos a determinar si en el artículo 73 constitucional debieran de insertarse otras materias que creo yo con la suficiencia están verdaderamente contempladas o verdaderamente generar los estándares directivos que puedan hacer que el Ejecutivo opere de manera más eficiente en términos de servicios públicos.

Esa es la interrogante que a mí me cabría, porque desde luego, desde el momento en que se toca el tema de la reforma del Estado, un tema que en principio en nuestro país inicia siendo una reforma a la autoridad, el esquema de relaciones y de acotamiento entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y que en un segundo término acomete la cuestión del federalismo.

Si es una tarea que esta Cámara conjuntamente con la de Senadores y las legislaturas locales habrán de empeñar, desde luego que entonces tendría que ser un replanteamiento en términos de este Atlas de necesidades, un replanteamiento del esquema federativo en términos de verdaderamente cuál es la función, el papel y la dimensión que le toca jugar al municipio, creo yo como esta cédula básica del desarrollo, del Estado al municipio en la detección, corrección y satisfacción de necesidades de los ciudadanos que ahí se encuentran asentados.

Y el tercer elemento desde luego que tendría que ser en este esquema de la reforma del Estado o la reforma a los elementos del Estado, gobierno, territorio, desde luego forma de Estado y este tercer elemento que sería el de la población, particularmente respecto de cuáles verdaderamente tienen que ser los mecanismos formales constitucionales que permiten a la ciudadanía entrar en varios aspectos fundamentales.

Uno. La generación de políticas públicas, que sería en primer momento. ¿En qué medida esta ciudadanía participa en el diseño de las políticas públicas que en un segundo momento de manera necesaria tienen que ver en la cuestión de cómo se diseña el presupuesto?

Los señores legisladores han contemplado la viabilidad de verdaderamente dar cabida a la ciudadanía en un debate presupuestal, porque creo yo, repito, a lo mejor estoy siendo muy kamikase con mi exposición, pero si estoy en la colegisladora, debo entender que son problemas o aspectos que ustedes han contemplado y dónde en términos de participación ciudadana quieren darle cabida a la voz de ese pueblo que da la legitimidad de origen a su representación.

En un segundo momento, ¿en qué medida se le va a dar participación, se va a legislar, se va a reformar la Constitución en términos de poder constituyente permanente para darle cabida al pueblo, a la ciudadanía en términos de gestión administrativa?

En cuarto lugar, ¿en qué medida, como lo apuntaba el profesor Bazdresch se les va a dar esa participación en términos de las propuestas que se reflejan en el Foro de Consulta Regional?, verdaderamente a mí sí me generan una terrible duda. Perdón, por venir a plantear mis dudas.

Una terrible duda respecto de cuál es este in dirizzo como dirían los italianos, esta Directiva que los señores legisladores, bien como miembros del Poder Revisor de la Constitución, bien como legisladores ordinarios quieren acometer para una puntual tarea en términos

de Participación Ciudadana, porque ya tenemos plebiscito o referéndum, la Ciudad de México en este momento está involucrada en todo un proceso plebiscitario, que desde luego -como lo apuntaba Erick Suzan- son procesos que son caros y que eventualmente se topan con un terrible ponderable: la falta de participación ciudadana.

Yo sí quisiera -repito- tengo 20 minutos, mis 20 minutos, cabalmente lo sé acometido; creo yo que la experiencia que los niveles o los órganos de participación verdaderamente ciudadana que se dan en nuestro país a nivel municipal son experiencias que no tienen nada que pedirle a los procesos brasileños ni a los procesos de la democracia o de la Social Democracia Europea.

En este país, el municipio desde siempre ha tenido su reconocimiento; su reconocimiento formal, 1983 nos dio un poco el parámetro de reivindicación formal de lo que es el municipio, a 93 diez años a acá, casi 20 años de vigencia, de la Gran Reforma Municipal los municipios verdaderamente no han tenido ni reivindicado que la realidad del Federalismo Mexicano les corresponde.

Yo lo pienso en el Federalismo como lo que ustedes hacen, como lo que hace el Ejecutivo Federal. El Federalismo es una forma de Estado en donde participan entes territoriales con grado de autonomía y en razón de ese grado de autonomía es que se debe de respetar la conformación que desde hace mucho tiempo debió de haberse estudiado y básicamente conformado a nivel constitucional de lo que es el municipio en México.

Mis preguntas están -perdón, repito por venir a cuestionar- pero básicamente el Foro de Consulta me dejó un excelente sabor de boca respecto de lo que en este país se hace y respecto de lo que eventualmente se ha dejado de hacer a nivel de Federación no de Federalismo, de Federación.

Muchas gracias.



## Exposición del Doctor Silvestre Villegas Investigador del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México

Muchas gracias. Agradezco al diputado Miguel Gutiérrez, a los diputados de la Comisión de Participación Ciudadana por la invitación y me da gusto que la doctora Hernández haya cuestionado, porque los universitarios somos heterodoxos, especialmente si venimos de la UNAM.

Bien, yo les voy a leer una Ponencia y el título es: ¿Es necesaria en la actualidad una Reforma del Estado y comienzo con dos epígrafes, la primera: "...toda Constitución es letra muerta, mientras el pueblo tenga hambre. Ponciano Arriaga, 1857"; segunda: "...no tenemos que descubrir un nuevo modelo en términos políticos, éste ya está pactado desde 1917 No sé por qué andamos hoy todavía prometiendo y promoviendo una Reforma del Estado, una Reforma Política, una Reforma Electoral, basta sólo voluntad política y regreso al Marco Constitucional. Vicente Fox, 1996...".

La ponencia está dividida en 5 puntos, el primero es El Estado Mexicano. Para el diputado Rodolfo Echeverría, la Reforma del Gobierno es una decisión inaplazable, debido a los cambios y transformaciones en que está inmersa la sociedad mexicana pero cito - "...la Reforma del Estado es una fórmula ideológica de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, de la misma generación que el denominado Cambio Estructural. Este ha venido a significar desregulaciones y privatizaciones a ultranza a desmedro del Estado.

Es decir, su desmantelamiento acelerado para despojarlo de funciones sustantivas en el ámbito social de la vida económica y del ejercicio de la Soberanía...", hasta aquí la cita de Echeverría.

Ese camino no es viable y debe cerrarse. Lo que procede es una Reforma del Gobierno que permita, en las nuevas condiciones garantizar la vigencia de las libertades democráticas, ejercicio pleno de los derechos sociales, la rectoría del Estado sobre la vida económica y la soberanía nacional; una Reforma al Gobierno sin que el acotamiento implique dejarlo inerte y carente de fuerza política y constitucional.

Por definición, el Estado es un orden jurídico y político que regula las relaciones sociales en un ámbito territorial. El Estado moderno no es sólo estructura de poder ni menos aun, aparato de dominación; es un proyecto racional compartido, es continente y es contenido, es normatividad y normalidad; da forma a la sociedad y la sociedad lo transforma; es una construcción histórica -ojo- que comprende el quehacer de generaciones, pero que está sujeta a la voluntad creadora de los ciudadanos, Participación Ciudadana.

"...Reformar al Estado -y esto lo dice Porfirio Muñoz Ledo- no es solamente modificar instituciones, sino también las pautas de conducta que dan sentido al desarrollo de una nación.

Agrega Muñoz Ledo una reflexión de actualidad indiscutible: "...la Reforma del Estado es al mismo tiempo, método indispensable y consecuencia última de toda transición democrática.

Sin un cambio sustantivo de las reglas y de las actitudes políticas, el tránsito de un régimen autoritario a un sistema plural y competitivo no puede producirse. Y respecto a la cuestión de la Participación Democrática -que hoy nos reúne- sentencia y cito: "...pero también es cierto que sólo a través de la regulación democrática del funcionamiento continuo y estable del poder ciudadano y de las instituciones representativas, se generan las profundas mutaciones sociales y culturales que requiere la edificación y la consolidación de un genuino Estado Democrático.

La transición es el proceso, la Reforma es la sustancia; la primera es efímera aunque definitiva; la segunda es estructural y debe ser progresiva para volverse perdurable...", hasta aquí Muñoz Ledo.

La Reforma como un desarrollo gradual de todo cambio y particularmente si es del Estado, es un producto histórico que entraña modificar las pautas de conducta de los ciudadanos y sus instituciones.

La Reforma, en el caso de concebirse como parte esencial de un auténtico proceso transitorio y que

pretenda ser definitivo, debe acabar con las ambigüedades que han caracterizado nuestra historia política.

La coexistencia obligada entre gobiernos constituidos y legitimidades cuestionadas, la aceptación de hechos consumados y el repudio de los procedimientos en que se sustentan. Se trata de liquidar el vicioso círculo entre leyes que se expiden pero no se acatan y de normas que se acatan pero no se cumplen.

En suma -ojo- el riesgo de eternizar el Pacto de Simulación que tanto daño ha causado a la República.

Con la mención del llamado Pacto de Simulación que hemos mencionado aquí, Muñoz Ledo da la puntilla de una realidad del México de siempre, es aquélla que el día de hoy se materializa en los amparos de Lino Corrodi y Carlota Robinson; se hace patente en la acusación por genocidio al expresidente Luis Echeverría, debido a los actos de los años 70, cuando por definición jurídica los presuntos sucesos de la llamada Guerra Sucia no pueden ser considerados como genocidio y en consecuencia la acusación sale fuera de concepto.

La persistencia y reino indiscutible de la simulación fincó sus raíces durante el gobierno de Lázaro Cárdenas y se institucionalizó enriquecida con toda una red clientelar a partir de la administración de Miguel Alemán.

A la postre, el poder corrosivo de la simulación ha dañado en su esencia al pueblo mexicano y es el fracaso del régimen político posrevolucionario.

En la actualidad, la insistencia de la simulación -ojo- es la resistencia de la clase política entre sirios y troyanos en aceptar el costo de lo que debe ser la transición democrática.

Lorenzo Mayer -en este sentido- agrega un elemento cardinal a la discusión, y dice así: "...de unos cuantos años para atrás, ha existido una independencia perversa del Estado, éste se ha alejado totalmente de la sociedad que lo sostiene....".

Y subraya lo siguiente, cito: "...México no puede retomar el camino del desarrollo político y económico sin un Estado que le dé un marco sólido, cuyo proyecto

sea aceptado como legítimo por la mayoría de los mexicanos..."; hasta aquí la cita.

Dicho alejamiento que se consolidó en lo que pudiera llamarse el Período de los Tecnócratas Neoliberales, pudiera completar el resumen y la definición que Gabriel Zaid hace del Sistema Político Mexicano, al señalar que éste ha sido -cito - "...la mayor empresa moderna del genio mexicano.

El Sistema tenía raíces castellanas y moriscas, rayadas de aztecas; el Sistema contaba con ancestros liberales como Juárez y Díaz, un padre sonoreense que era Calles, un padrino michoacano, que era Cárdenas, un empresario en Miguel Alemán..."; hasta aquí Zaid.

Pudiera agregarse que el Sistema Mexicano Posrevolucionario se quebró debido a sus genios maléficos, síntomas indiscutibles de agotamiento del desencanto en Echeverría y López Portillo y a sus detractores presidenciales, que con el poder suficiente para enterrarlo, pero atados a las redes clientelares ya mencionadas, las cuales caracterizan la simulación no pudieron o no quisieron cambiar de rumbo; ellos fueron Salinas y Zedillo.

Número dos, El Factor Corruptor. La corrupción tiene en México un continuo histórico, un hilo conductor; en el país existe una estrecha relación entre autoritarismo y corrupción.

El Régimen Presidencialista configuró su mecanismo de poder y autoridad de tal manera, que la corrupción era su más perversa herramienta de gobernabilidad. En este sentido, el Ejecutivo no ha rendido cuentas o lo ha hecho de manera sesgada para apoyar sus proyectos favoritos.

Tales metapoderes han sido nefastos porque han llevado al país a crisis económicas que han acentuado su dependencia financiera y han hecho más palpable el subdesarrollo en todos los órdenes.

La Presidencia ha desoído -cito - "...sistemáticamente las opiniones técnicas y criterios de los especialistas que forman parte de sus propios cuerpos profesionales...". Esto es muy importante, esto lo dice Aguilar Zinser y hay muchos ejemplos en la actualidad precisamente de esto, que hay un divorcio entre el plan del político y aquellas opiniones técnicas de todos estos grupos de ingenieros, de abogados, de economistas

que dicen: "vamos a cambiar de rumbo, vamos en otro sentido".

Una consecuencia de lo anterior y a manera de un compromiso con la pretendida Reforma del Estado, que ya lo ha hecho suya la Administración de Vicente Fox, es el Derecho a la Información y a garantizar su acceso a la ciudadanía.

Su significado es la de contar con información acerca de las actividades del Estado, el gran reto: vencer todas las resistencias.

Como alguna vez lo afirmó el historiador Carlos Marichall, el secreto es una de las prerrogativas del poder y el control de la información relativo a los asuntos públicos, es y ha sido enormemente útil para aquéllos que están en el poder.

La corrupción sustituyó con gran eficacia la represión como mecanismo de control político; la corrupción adquirió en México un carácter sistémico, se encarnó por propio derecho y por su propia lógica, en la esencia misma de las funciones públicas.

El valor político de la corrupción, su papel como generador de poder y su nefasta influencia sobre la sociedad, revela la trascendencia que en una auténtica Agenda de la Reforma del Estado Mexicano tiene la lucha contra ese poder desintegrador.

Un régimen que quiera distinguirse frente al pasado inmediato, significa llevar adelante un combate frontal contra la corrupción particularmente, erradicar sus dimensiones político-corporativas.

Finalmente, es importante señalar que en el caso por ejemplo, de Aguilar Zinser, desde el punto de vista instrumental e institucional, el combate a la corrupción debe fincarse en el Poder Legislativo.

La lucha contra la impunidad debe partir del rescate del Poder Legislativo y de la recuperación de la dignidad del Poder Judicial.

Lo anterior, en nuestro concepto es certero y podrá coadyuvar al establecimiento de una democracia plena en México, que todavía no tenemos sin embargo, los 3 Poderes deben estar vigilados por la ciudadanía.

La falta de control envilece y los Poderes de la Unión han sido muy proclives a infectarse en un abrir y cerrar de ojos.

Tres. El modelo económico. Cito a Julieta Campos: "La idolatría del mercado nos ha vendido un determinismo de pesadilla y su ominosa fatalidad impone opciones únicas a los gobiernos infiltrados". Hasta aquí la cita.

Es un virus que provoca en las administraciones neoliberales una renuncia a la imaginación.

En México, de 20 años a la fecha, se ha apropiado del poder un grupo privilegiado, los podemos llamar Los Testigos del Libre Comercio. Diputados y ciudadanos todos ni en el siglo XIX ni en el siglo XX ha existido el libre comercio, el imperio de la Gran Bretaña, los Estados Unidos y las demás potencias industrializadas impusieron, y lo hacen hoy, aplican tarifas arancelarias, utilizan subterfugios legales en los tratados comerciales y en medio del gigantismo globalizador realizan auténticas maniobras en la protección de su industria, de su agricultura, de su comercio.

David Ibarra, exsecretario de Hacienda, ha indicado que la globalización económica y su correlato sistémico, el debilitamiento del Estado Nación ha asumido perfiles destructivos, pues no ha querido terminar la reforma económica en tiempos brevísimos - Esto es muy importante -, pero sin el respaldo de programas estatales de reconversión productiva.

En general, no ha existido un plan estructural de modernización de la planta industrial mexicana, para que pudiera exitosamente insertarse en la economía y competencia internacionales; uno, ha faltado crédito; dos, ha faltado formación científica; tres, ha faltado un auténtico espíritu empresarial y cuatro, ha faltado una justicia distributiva.

Estos cuatro problemas son característico de la realidad mexicana de los últimos años, no ha habido liquidez y se tiene el problema de vencimiento de la deuda interna y externa.

El sistema universitario del país produce abogados, contadores y administradores, pero faltan matemáticos, químicos, que sean factores de independencia tecnológica, con honrosas excepciones en los últimos años hasta el día de hoy, vemos apagarse el empresariado mexicano, y lo vemos todos los días.

La tendencia es rápidas ganancias, producto de la venta de empresas mexicanas a grandes transnacionales, es dejar de ser director de una fábrica para convertirse en gerente regional.

Esta realidad que el día de hoy se da en la compra de la marca, por ejemplo Jugos del Valle, pone en evidencia la crítica que desde Mora en el siglo XIX, luego la izquierda y finalmente los universitarios expresaron respecto a que en lo general en México no ha existido ni existe un verdadero empresariado, más bien, son señores que han vivido de sus rentas, son el prototipo del empresario millonario y la empresa pobre, del dueño que gasta en lujos, pero cuya empresa está retrasada tecnológicamente.

Pero aún, y que nos lleva al cuarto punto, acerca de la distribución de la riqueza; la empresa que paga sueldos miserables a sus obreros.

Debido a las presiones y preferencias del capital internacional, pero también por elección propia y a causa de las exigencias del acomodo interno, llevaron a los gobiernos de Dela Madrid, Salinas, Zedillo y hoy al de Vicente Fox, a seguir la vía recesiva del ajuste, y esto es un tema que se debate en las mesas económicas, esta vía recesiva del ajuste.

Los costos sociales han sido extremadamente altos, como también lo ha sido el ya mencionado debilitamiento generalizado de las empresas industriales, agrícolas y de servicios.

Ibarra agrega una interpretación esencial, cito: "Quiérase o no, las exigencias estabilizadoras estorban a la modernización y expansión productivas, de la que depende en largo plazo la suerte de la estrategia exportadora, la ocupación y la misma recuperación de la capacidad de crecimiento". Hasta aquí la cita.

En aras de la política de estabilización, de la erradicación del proteccionismo y de la fogosidad por colocar a México en la interdependencia de los mercados mundiales, se sacrificaron capacidades productivas, se desequilibró el mercado de trabajo y se debilitaron los esfuerzos de formación de capital humano y físico.

Por todo lo anterior, resulta indispensable que una reforma del Estado obligue a los tres poderes a replantear el esquema económico que se quiere para México. El pasado reciente, lo mismo que en la actualidad, se ha caracterizado por algunas luces, largas penumbras y amargas realidades que vive diariamente la ciudadanía.

El Ejecutivo ha dispuesto como de su fortuna personal de muchos de los bienes de la Nación; el Legislativo y el Judicial han sido corresponsables por los hoyos negros en la legislación y en algunas ocasiones por la comparsa que en diversas ocasiones ha sido utilizada para el desmantelamiento de la fortuna pública.

La mejor prueba de que el esquema actual no funciona como debería y que necesita una reforma, fueron las declaraciones del secretario Gil Díaz, que más o menos dice así: "No estamos como en Argentina, pero podemos llegar a estarlo si no se llevan a cabo ciertas modificaciones; no podemos regresar al modelo económico del desarrollo estabilizador de los años 50 y 60, porque el mundo y el país son distintos, pero a diferencia de los testigos del libre comercio, podemos apostarle a cierta protección estatal a una promoción importante de la inversión y al fortalecimiento del mercado interno como lo está haciendo China.

Qué mejor prueba del fracaso del modelo económico neoliberal impuesto en México que la admisión de un neopriísta incrustado en el Ejecutivo Federal, que después de dos décadas la tienda está casi vacía, pero todavía conservamos el valioso mostrador de madera, la máquina registradora, unos cacahuates y un reloj de pared que será descolgado al cierre total recordándonos el momento en que todo se perdió.

Hay otros temas que no voy a tocar por cuestiones de tiempo, pero finalmente, la idea es lo siguiente.

Debemos plantearnos efectivamente cuáles son aquellos temas que lastiman actualmente a la ciudadanía, aquellos temas que deben formar parte de una agenda que pretenda reformas cosas, se le puede llamar reforma del Estado, se le puede llamar, como decía el diputado Echeverría, un cambio, una reforma de gobierno. La cuestión es identificar esos temas, y en el caso de la mesa que nos toca en esta participación, si bien es cierto, como se plantea, que el Legislativo tiene en sus manos una importantísima tarea en reformar, en discutir estos temas, esa tarea no solamente debe estar en manos del Poder Legislativo, o como también se dice aquí, en el caso del Poder Judicial, sino que de alguna manera estas reformas deben darse también con una vigilancia de cierta manera por parte de la ciudadanía.

Muchas gracias.

Exposición del Maestro Hugo A. Concha Cantú  
Secretario Técnico del Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México

Muchas gracias, señor Diputado.

Y precisamente quiero iniciar esta intervención agradeciendo, por supuesto, a los miembros de la Comisión de Participación Ciudadana de esta Honorable Cámara y además, felicitarlos de manera muy sincera por lo que creo que son muy importantes foros que llevaron a cabo, precisamente para escuchar la opinión de todo el país, básicamente estos foros regionales, en un tema que me parece que hoy en día es de extrema importancia.

Además, veo con, así Nogal, la de su buena organización, que tienen planeado un foro internacional, al que estoy seguro que también seremos invitados.

No, pero quiero precisamente puntualizar, porque sí me parece que es muy importante la labor que ha llevado a cabo esta Comisión.

Voy a limitarme, esta participación la voy a limitar simplemente a hacer un análisis propio, más que un trabajo académico riguroso, como el que me antecedió en la palabra, yo me voy a limitar a hacer un análisis de lo que vi, de las ideas que me surgieron a partir de las ponencias que tuve al alcance y que me hicieron ustedes favor de darme.

Creo yo que el funcionamiento de un sistema democrático contemporáneo, así como es el mexicano, está sentado básicamente en dos grandes principios, que paradójicamente si bien están íntimamente vinculados sobre todo en su origen, establecen o pueden llegar a establecer, y esa es la manera correcta de decirlo, prácticas e instituciones divergentes y que incluso pueden generar conflictos y disfuncionalidades.

Me estoy refiriendo por supuesto al principio representativo y al principio participativo, son los dos torales de las democracias contemporáneas y sin embargo, se tienen que establecer de manera muy precisa en un esquema equilibrado de controles, de equilibrios, controles y contrapesos, puesto que si no el negar, uno puede negar al otro, y la falta de uno de los

dos, en cualquiera de los dos casos, acaba afectando de manera muy grave, si no es por no decir de manera fatal a la propia vida democrática.

Entonces, se trata finalmente de alcanzar un equilibrio que en muchas ocasiones es un equilibrio muy delicado.

Por su parte, digamos, el sistema representativo es, creo, el cauce natural, al menos históricamente así se demostró con el surgimiento de los estados liberales, de los estados modernos, es el cauce natural para dar voz a la sociedad, en las sociedades ya de masas, en las sociedades que rebasa por supuesto a comunidades pequeñas, en donde además se da la tarea más importante, o probablemente la más importante de toda la organización política, es decir, dictar el cuerpo normativo.

Aquí ya con esta forma de definir al sistema representativo, estoy dirigiéndome a un problema fundamental, que se le presenta en los estados contemporáneos a esta institución, es decir, en las democracias contemporáneas la representación política requiere por parte de sus miembros, por parte de los que la materializan, pues una dedicación a la vida partidaria, precisamente, ya que los partidos son los que van a materializar la vida política en los estados contemporáneos, lo que debe precisamente encontrar una difícil combinación esta vida partidaria con la especialidad técnica, propiamente parlamentaria o legislativa.

Esta difícil combinación no se da de manera tan automática, por una parte, tenemos políticos, porque deben de ser políticos que buscan precisamente ser electos por parte de una ciudadanía a través de una vida dentro de los partidos políticos, que cuando llegan precisamente o alcanzan su triunfo cuando son electos, deben entonces de voltear y darse cuenta que tienen que trabajar en tareas de alta sofisticación técnica legislativa, combinación que, como digo, se dice fácilmente pero en muchas ocasiones no es del todo manifiesta.

Frente a esta creciente com...esta combinación además, adquiere todavía connotaciones más delicadas y pensamos que nos encontramos en estados donde las demandas sociales han ido creciendo tanto en número como en su propia complejidad.

Entonces, legislar es una tarea muy, muy diferente hoy en día a la que probablemente fue a inicios de siglo, en donde precisamente las normas del cuerpo social se han ido precisamente volviendo cada vez más ricas, más complejas y al mismo tiempo más difíciles. De ahí que muchas veces el gran legislador es precisamente la propia administración pública.

Esto trae consigo la llamada crisis de la representación política. Los cuerpos legislativos muchas veces no alcanzan a cumplir de manera satisfactoria con esta incipiente demanda que existe sobre de ellos para regular todos estos aspectos de la sociedad contemporánea.

Esta crisis connatural, no sólo en México, sino creo que a los estados contemporáneos, hace que precisamente la institución representativa voltee nuevamente a ver a la institución participativa; es decir, ante la no respuesta o no respuesta cabal de las instituciones representativas a las demandas sociales, la propia ciudadanía reclama formas nuevas para poder tomar parte de la toma de decisiones política.

En ese sentido, entro al segundo principio, en la participación política formal, ya que no es la única que existe, si bien es la que da origen en un modelo que busca materializarse en instituciones alternas, dijo el doctor Bazdresch, en instituciones diversas que den voz directa a la propia sociedad en múltiples espacios y procesos de toma de decisión; es decir, la participación política formal trata -y esto me parece que es importante - de establecerse en distintos espacios del Estado.

De ahí que cuando analizamos el caso mexicano hablamos de reforma del Estado y no sólo reforma de alguna de las partes, ya que las propuestas, como veremos más adelante, que existen en torno a los distintos mecanismos de participación social inciden en el ámbito legislativo, en el ámbito legislativo e incluso como trataré de demostrar, deberían incidir también en el ámbito jurisdiccional.

La participación entonces necesita para poder ser materializada de una clasificación, una clasificación o de categorías atendiendo a cómo es que la sociedad precisamente busca participar en esos espacios. Y puede ser una participación individual como se da normalmente lo que llamamos participación ciudadana, que es la más amplia, la más frecuente de encontrar en México y creo en la mayor parte de los estados.

La participación en base a características o a pertenencias, a etnias; la participación en base a características particulares de los individuos, como puede ser cuando se habla del grupo de discapacitados; la participación por pertenencia a género, obviamente esa es muy frecuente también. La participación por pertenencia o afiliación a grupos particulares, como sucede con las ONG's.

Resulta paradójico que para dar forma y causa a esta participación política formal sena precisamente los representantes, por eso estamos aquí, los emanados del acto participativo político original, aquellos que tienen que actual para darle vida, y no hacerlo como traté de decirlo anteriormente, no hacerlo, el que los representantes no den cauce a estas formas participativas genera un grave riesgo.

Es aquí cuando se abre el espacio que no voy a tratar puesto que no es el caso, pero se abre el caso de la participación política informal, en donde la ciudadanía de cualquier manera va a empezar a participar y tenemos aquí los ejemplos a los que se refirió la doctora Hernández en seguridad pública.

Cuando el estado deja de prestar de manera adecuada los servicios que se supone tiene que llevar a cabo, muchas veces la propia sociedad va a ir ocupando esos espacios. Entonces, es mejor que sean precisamente los cauces estatales específicamente los representativos los que le den, los que materialicen y le den cauce a esta participación.

Los foros regionales creo que han aportado material invaluable sobre los espacios en donde se han alcanzado logros muy importantes y sobre aquellos donde se deberían alcanzar también algunos avances dentro de un proceso integral de reforma institucional.

Voy a intentar ahora precisamente clasificar lo que pude detectar dentro de estos foros regionales como cuestiones propuestas, digamos, que se materializan

en cosas que ya se han logrado en el Estado Mexicano, cosas que ya están operando como propuestas que se hacen para que todavía se reforme precisamente la estructura estatal.

Incluso voy también a hacer alguna referencia a algunos temas que me parece que no están mencionados dentro del tema de participación social y me parece también fundamental que ahí se encuentren.

Primero voy a hablar entonces de los avances y creo que aquí hay uno muy claro que ya se mencionó en la mesa; es por supuesto, porque más fueron coincidentes los tiempos, la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Éste, sin lugar a dudas, es un avance muy importante que incide de manera directa en muchos de los avances y muchas de las peticiones que podemos encontrar en los trabajos llevados a cabo en estos foros; sobre todo con lo que tiene que ver con la necesidad básica fundamental de la sociedad de estar bien informada para entonces poder participar.

Para poder incluso decir algo lo primero que se requiere es conocer el tema y creo que aquí la Ley de Transparencia y Acceso a la Información prevé, vamos a decirlo así, porque aunque ya fue publicada, todavía establece tiempos para que en realidad esto se llegue a dar materialmente con resultados específicos, pero ya prevé, me parece, avances muy importantes.

El desafío sin lugar a dudas con este tema es ahora el de la promoción y difusión de lo que implica para la ciudadanía. De poco servirá esta ley si la ciudadanía no empieza a utilizar en sus muy distintos espacios, en sus muy distintos aspectos el obtener información.

Esto me parece que debe ser una tarea conjunta de la representación política así como de otras instituciones, obviamente las académicas en donde nos toca a nosotros estar, de promover un cambio también en la cultura ciudadana. No sólo se trata ya de tener nuevas vías de acceso sino que hay que acceder precisamente a ellas y este reto me parece que no es menor.

Ahora, hay una serie, como lo dije anteriormente, hay una serie de propuestas que detecto en los foros, que son propuestas de cambio. Algunas ya muy comentadas en distintos espacios tanto políticos como académicos y que además creo que el derecho

comparado muestra empíricamente los aciertos de muchas de estas propuestas.

La primera de ellas tiene que ver con un aspecto de perfeccionamiento del voto, me estoy refiriendo al principio de la reelección. Esto creo que ya ha sido muy discutido, como digo, en diversos ámbitos y hay me parece a mí ya un consenso generalizado de que debe ser un punto crucial en esta reforma institucional del país.

¿Y por qué lo digo de esta manera? ¿Por qué lo dije como perfeccionamiento del voto? Porque ahí es donde incide a la participación social, es decir, el principio de la reelección a representantes dará un nuevo peso al voto público, convertirá a la ciudadanía en un cuerpo responsable y activo. Y esto además una vez que se logre incidirá también de manera directa en esto que llamo también el cambio de cultura participativa por parte de la sociedad.

Otro punto que ha sido ya muy mencionado en esta mesa es el que tiene que ver con la propuesta de establecer instituciones de democracia directa. Como muy bien señaló el doctor Bazdresch, hay que tener cuidado porque muchos de estas instituciones ya han sido probadas, algunas con éxito, algunas más bien diría hasta cierto punto con fracaso a lo largo y ancho del país en las distintas entidades federativas.

Se menciona el referéndum con el propósito específico de ratificar leyes y decretos; el plebiscito para saber la opinión de los ciudadanos; la iniciativa popular abierta normalmente a cierto margen, a cierto número o porcentaje de la ciudadanía o a veces como llamada iniciativa social, de que ciertas instituciones que no las tienen tengan iniciativas en ciertas áreas particulares.

Pienso en lo que decía anteriormente la Constitución de Veracruz, en que se le daba esta iniciativa a la Universidad Veracruzana, por ejemplo; en fin, la revocación del mandato y la afirmativa ficta.

Cada una de estas instituciones sin duda pueden complementar yo creo que el sistema democrático mexicano, pero siempre pensadas de manera tal que no produzcan problemas a los procesos políticos que ya están funcionando.

Vuelvo a este asunto de que deben de ser siempre considerados en un esquema de equilibrios y de

complementariedad. Me parece que esos son dos principios básicos cuando pensamos en la participación, ya que el riesgo de una abusiva participación social es también algo que se ha ensayado no sólo en México sino en América Latina; el populismo, que lleva inevitablemente a la ineficacia institucional.

Otro conjunto de propuestas que me parece que está ahí apuntado, es el que tiene que ver con la participación ciudadana, normalmente a través de grupos especializados, dependiendo de las áreas, de los temas en los procesos de planeación.

También ya los que me antecedieron han hablado de ello, sobre todo esto se menciona en muchos de los foros a nivel municipal o a nivel delegacional. Esto creo que tiene una lógica muy razonable, quiere decir que es la ciudadanía la que se debe de acercar a los procesos de toma de planeación de actividades, de programas que más le incumben, que la van a afectar directamente.

Si bien me parece que la reflexión se puede llevar a cabo a programas sectoriales de otros niveles de gobierno. Perfectamente bien se pueden crear comités o se puede pensar en la creación de comités ciudadanos en base a padrones, en base a ciertos controles para llevarlo a cabo.

Es decir, ciudadanos que puedan participar y no solamente de manera consultiva, pero que puedan participar en la planeación de los programas de las secretarías de Estado. Se puede reflexionar al menos en ese sentido.

Otro conjunto importante es la participación ciudadana, también creo que especializada de acuerdo con las áreas o los temas, en procesos de evaluación de los planes y programas tanto en los municipios como también creo que esto se puede reflexionar en cuestiones sectoriales de otro nivel de gobierno; puede darse con la administración pública estatal y también con la Administración Pública Federal; que la ciudadanía participe para evaluar si los programas y los proyectos fueron exitosos.

Me parece a mí que en esta parte, incluso más que en el de la planeación, creo que ahí sí hay una urgencia de que esto se lleve a cabo, de que se haga. Porque muchas veces se vuelven a llevar a cabo programas,

proyectos que empíricamente, por llamarlo de alguna forma, que estadísticamente nos muestran que han sido un fracaso; pero como no se hace nunca el estudio, no se hace nunca esta evaluación, normalmente depende de la decisión de un par de funcionarios el volverlos a llevar a cabo.

Creo que todos estos procesos de participación social son extremadamente importantes, son propuestas de la más alta jerarquía; pero, sin embargo, me da la impresión que han sido desvinculados de otro tema fundamental para que esta participación social sea completa, sea integral y además exitosa.

Me parece que uno muy importante es algo que falta, es decir, falta un desarrollo o más bien falta un perfeccionamiento de los derechos tanto individuales como específicamente los sociales que marca nuestro sistema jurídico.

Es decir, pensar que ya tenemos consagrados de manera completa y exitosa una declaración de derechos me parece que es un grave error. Los derechos, tanto políticos, como civiles, económicos y sociales que existen desde nuestra Constitución, se repiten en algunas de las constituciones estatales -no todos, por cierto - deben de ser reflexionados, deben de ser perfeccionados en base a lo que son obviamente ya consensos, incluso me atrevería a decir de tipo internacional.

El caso de los derechos sociales en México me parece que es donde urge una mayor atención, por cuestiones de tipo de legitimación del sistema político muchos de estos derechos sociales existen, pero en realidad no son derechos desde el punto de vista de tener una exigibilidad frente a instituciones jurisdiccionales.

Como el derecho a la vivienda, qué bonito que exista, se dice que es un derecho programático que algún día aspiramos a tener, pero lo que es cierto es que entre más derechos programáticos tenemos, tenemos menos derechos que son verdaderamente exigibles, que verdaderamente acaben redondeando un sistema jurídico, un estado de derecho.

Entonces, me parece que ahí hay un trabajo pendiente, es una tarea que si bien se puede consultar y puede participar la sociedad, es una tarea eminentemente legislativa. Puede ser una tarea del más alto nivel del constituyente permanente; puede ser una tarea de

perfeccionamiento de las leyes reglamentarias de cada uno de ellos, simplemente para perfeccionarlos.

Ahora bien, todos éstos, incluyendo éste que no está pero que yo me atrevo a mencionarlo, me parece que hablan de procesos de participación social de tipo activo, es decir, en donde la participación se va a dar, donde la participación va a ser siempre a partir de la voluntad de la ciudadanía para llevar a cabo, para actuar.

Sin embargo, me parece que para funcionar requieren de un mecanismo que los garantice, es decir, aquí voy a hablar de una participación social reactiva, y aquí precisamente me estoy dirigiendo a la esfera jurisdiccional.

En México, como ustedes saben, el proteger a los distintos derechos que dan vida a la participación o al menos a la participación básica, se protegen a través de un instrumento que es el juicio de amparo. Éste, si bien es representado históricamente un logro fundamental del país a grado tal que el amparo después fue copiado en muchas otras latitudes.

Hoy en día nuestro juicio de amparo como máxima protección de derechos y de participación, creo que es un mecanismo que presenta fuertes disfuncionalidades; no el balde ya existía por parte del propio Poder Judicial Federal, una comisión y un estudio muy profundo de lo que hacía falta en esa revisión de esta garantía, así la voy a llamar, garantía de participación.

Creo yo, simplemente para enumerar y con esto terminar, porque ya el tiempo está a punto de agotarse, puedo mencionar rápidamente algunos puntos de lo que hace falta revisar en esa revisión de esta garantía de participación, sin la cual la participación es muy probable que simplemente quede como letra, letra normativa, pero que si no cuenta con esa garantía real, esa forma de hacerla exigible, o en el caso en que no es respetada poder materializarla, pues, en fin, creo que estaríamos hablando aquí de un sistema incompleto.

Hay cuestiones de fondo en esta garantía y hay cuestiones de forma técnico-procesales. Simplemente para enumerar algunas, en cuestiones de fondo me parece que hay que pensar, hay que volver a considerar, debatir cómo se forma el sistema de precedentes en México; me estoy refiriendo a la

jurisprudencia; obviamente, la jurisprudencia existe, un sistema de precedentes.

Decimos que cuando las resoluciones del máximo órgano o de los máximos, porque con los colegiados también se puede dar, cuando las resoluciones de los órganos jurisdiccionales van a poder ser aplicados en casos supervinientes.

La verdad es que para que se cree la jurisprudencia, esta forma de crear normas, esta forma de garantizar la aplicación de las leyes, en realidad tiene tantos límites que la verdad de las cosas que cuando se crea una jurisprudencia ya ha perdido un valor práctico, los casos ya no son seguidos por las partes que originalmente dieron los distintos casos que llegaron a los tribunales.

En fin, es un alcance a la protección bastante limitado, entonces, hay que limitar de fondo nuestro sistema de creación de jurisprudencia. También obviamente hay que revisar los efectos que tienen las resoluciones jurisdiccionales, al menos las más importantes, porque como ustedes saben, la fórmula Otero limita la aplicación de lo que resuelven los tribunales, entonces, hay que revisar de fondo nuestro sistema de creación de jurisprudencia.

Hay que, obviamente, también revisar los efectos que tienen las resoluciones jurisdiccionales, al menos las más importantes, porque como ustedes saben, la fórmula Otero, pues limita la aplicación de lo que resuelven el máximo Tribunal y sólo afecta las partes que llegaron a un juicio.

Cuando muchas veces se está aquí hablando de violación de derechos de participación fundamentales, que una vez que la Suprema Corte lo ha analizado y ha resuelto, debería tener en muchos de estos casos, tratándose al menos de los derechos fundamentales, debería tratarse de efectos generales para todos los casos similares.

Y finalmente de fondo, de parece a mí que existe la incorporación de muchos de estos derechos, ya lo hablé anteriormente, que se encuentran en los instrumentos internacionales. Se deben de tomar en cuenta.

Y finalmente, desde el punto de vista técnico-operativo, técnico-procesal, si me metiera más en un lenguaje

jurídico, pues hay ahí muchas cosas que pueden ser revisadas.

Yo veo dos que son claves: el juicio de amparo normalmente requiere ejercitarse frente a una autoridad responsable, la supuesta autoridad que violó uno de los derechos fundamentales, bueno, me parece que el concepto de autoridad responsable también es de tal forma restrictiva, que habría que ampliarlo para considerar muchas otras autoridades de hecho, pero que formalmente, procesalmente no son consideradas así, es un aspecto importante.

También debe de haber un interés jurídico tutelado para que el juicio de amparo pueda ser ejercitado y me

parece ahí también que es un concepto que debe ser revisado a efecto de ser ampliado.

Todo para que, precisamente, como lo dije anteriormente, para contar con una garantía en la participación social.

Si no existen garantías en todos los derechos que dan vida a esta participación social, como lo dije anteriormente, me parece que simplemente estamos otra vez jugando con palabras.

Muchísimas gracias.