

REPORTe

CESOP

Número 133 Junio de 2020

Transparencia y Rendición de cuentas



@cesopmx fcesop01

R e p o r t e C E S O P

Participación ciudadana y transparencia

Número 133

Junio de 2020

DIRECTORIO

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Encargado de la Dirección General

Ricardo Martínez Rojas Rustrián

Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez

Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores

Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga

Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández

Asesor General

Investigadores: Luis Angel Bellota, Roberto Candelas Ramírez, Felipe de Alba Murrieta, Rafael Del Olmo González, Gabriel Fernández Espejel, José de Jesús González Rodríguez, Salvador Moreno Pérez. *Apoyo en investigación:* Edith Carmona Quiroz, Omar Cortés Macías, Laura Berenice García Hernández, Natalia Hernández Guerrero, María Guadalupe S. Morales Núñez, Rocío Ramírez Morales, Ricardo Ruiz Flores, Francisco Téllez Girón Aguilar, Karen Nallely Tenorio Colón. *Staff administrativo:* Alejandro Abascal Nieto, Abigail Espinosa Waldo.

Diseño de portada: Ricardo Ruiz Flores. *Diseño de interiores:* Alejandro López Morcillo. *Formación y diagramación:* José Olalde Montes de Oca. *Corrección de estilo:* Nora Iliana León Rebollo, Edith Carmona Quiroz. *Gestión editorial:* Guillermina Blas Damián. *Responsable de edición:* Alejandro López Morcillo.

Reporte CESOP, núm. 133, junio de 2020. Publicación bimestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural. La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepik.com Vector de escuela creado por freepik - www.freepik.es

Contenido

Introducción	4
La participación ciudadana en tiempos del Covid-19	8
<i>Omar Cortés Macías</i>	
Participación ciudadana y opinión pública en contextos de cambio	22
<i>María Guadalupe S. Morales Núñez</i>	
Participación ciudadana y mecanismos democráticos	33
<i>Rocío Ramírez Morales</i>	
Democracia, transparencia y gobiernos abiertos	56
<i>Héctor Hugo Rocha Gómez</i>	
La observación electoral como elemento de transparencia y participación ciudadana en democracias modernas	76
<i>Juan Carlos Amador Hernández</i>	
Acciones de contraloría social y la participación social	87
<i>Ricardo Ruiz Flores</i>	

Presentación

Los sistemas democráticos tienen como premisa básica la participación social, de hecho, la democracia, en su sentido etimológico, deriva de dos vocablos, del griego *demos*, que significa pueblo y *cratos* que se comprende poder o gobierno. En este sentido, no es posible la construcción de un sistema democrático sin participación social o ciudadana.

La gobernabilidad enmarca la acción de los actores sociales gubernamentales y no gubernamentales relevantes para la determinación y asignación de los bienes y los recursos públicos. Se refiere a la capacidad de acción del gobierno: la eficacia de sus políticas públicas, la capacidad de ofrecer a la ciudadanía servicios de calidad como salud, educación, infraestructura, seguridad, entre otros; combate a la corrupción, la transparencia en la gestión y la capacidad para resolver los conflictos sociales.

De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial* el 12 de agosto de 2019, la participación ciudadana es el conjunto de actividades por medio de las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.

La participación ciudadana es una herramienta primordial para establecer control y equilibrios en el ejercicio del poder, para lo cual es necesaria la institucionalización de procesos de participación social, así como el diseño de una certificación de procesos para la atención en servicios que se brindan en las instituciones del Estado y generar las condiciones de transparencia.

La confianza política es una relación que se da entre la sociedad y las instituciones políticas. Ésta se construye mediante programas o acciones que solucionan la problemática social y mejoran el bienestar de vida de sus habitantes. La credibilidad se forja por medio de la conjunción de varias virtudes como la coherencia, la ética, la

integridad, la honorabilidad y la transparencia, entendiéndola como la capacidad que tiene un ser humano para que los otros entiendan claramente sus motivaciones, intenciones y objetivos. La transparencia se enfoca en llevar a cabo prácticas y métodos a la disposición pública, sin tener nada que ocultar.

Es por ello que el número 133 del *Reporte CESOP* lo dedicamos al tema de la participación ciudadana y la transparencia, en el que se incorporan cinco documentos con contextos diferentes, pero que analizan la problemática de dicho tema.

En el primer artículo, elaborado por Omar Cortés Macías, se analiza uno de los temas hoy en día tan mencionados y discutidos: “La participación ciudadana en tiempos del Covid-19”. El autor introduce su exposición destacando la participación ciudadana ante la pandemia y señala que ésta ha tomado relevancia pues la inminente transformación de la realidad política, administrativa, económica, sanitaria y social implica el análisis de nuevos mecanismos de integración para la toma de decisiones; de otra forma, la incipiente participación ciudadana con la que México cuenta estaría en riesgo de rezagarse, generar un mayor distanciamiento entre las instituciones y la ciudadanía, así como el debilitamiento del propio sistema democrático de nuestro país.

Su artículo aborda brevemente algunos fundamentos de la participación ciudadana, los contextos en los que la nueva realidad y las personas deben integrarse en la vida democrática, así como algunos ejes para el diseño de políticas públicas que fortalezcan la participación social.

El siguiente artículo, “Participación ciudadana y opinión pública en contextos de cambio”, de María Guadalupe S. Morales Núñez, explica que la participación de la sociedad da forma y sentido a la agenda pública, que abona temas relevantes en función del sentir de la población y orienta la acción del Estado, justifica el desempeño institucional y nutre el debate político. Indica que nuestro sistema democrático alberga mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y opinión pública mediante reglas y procesos claros, aunque es importante destacar que existen formas de expresión ciudadana fuera de procesos concebidos democráticamente y que aun así se mantienen en el espacio público mediante las redes sociales.

Además, señala que la participación ciudadana y la opinión pública tienen elementos en común: ambas son un derecho y se ejercen en espacios específicos con intención de influir en las decisiones de lo público y contribuir al debate político.

El tercer artículo se titula “Participación ciudadana y mecanismos democráticos”, elaborado por Rocío Ramírez Morales. Ella expone que la participación ciudadana no sólo debe reflejarse en momentos políticos importantes al acudir a las urnas a votar; por el contrario, tiene que estar presente de manera permanente en todos los ámbitos de la vida nacional, porque la población está en todo su derecho de solicitar, incluso exigir a sus representantes en quienes depositó su confianza, que cumplan con lo prometido y atiendan de forma eficiente las demandas sociales.

Esta investigación busca contribuir al estudio del tema de la participación ciudadana y determinar las herramientas con las que se cuenta en México para escuchar las más sentidas demandas de la población, la cual requiere cada vez más información, clara y precisa, del actuar de sus representantes populares y gobernantes por medio de los distintos mecanismos de democracia directa previstos en las leyes de participación ciudadana de la Ciudad de México y de diversas entidades, así como de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para cumplir con este propósito, a lo largo del trabajo se conceptualizan los principales mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México, así como la manera en la que funcionan en algunas entidades del país y se ejemplifican casos de participación.

En el siguiente artículo, “Democracia, transparencia y gobiernos abiertos”, de Héctor Hugo Rocha Gómez, se explica la forma en que un gobierno democrático evoluciona a una democracia más participativa, paralelamente con la llegada del uso de tecnologías de la información y de la comunicación, cambiando paulatinamente de un gobierno electrónico a un gobierno abierto con una participación destacablemente activa que busca ofertar a sus ciudadanos un gobierno moderno en el que la sociedad pueda acceder a los diversos servicios en línea mediante la apertura pública de la información, creando instituciones encargadas exclusivamente del manejo sistematizado de datos informativos y poder estar a la vanguardia ante un mundo globalizado que hoy exige una administración pública más transparente, eficaz y democrática.

El quinto artículo fue elaborado por Juan Carlos Amador Hernández, quien analiza uno de los temas que más se han abordado y discutido en el seno de los órganos electorales: “La observación electoral como elemento de transparencia y participación ciudadana en democracias modernas”. El autor destaca que la participación de las organizaciones internacionales en el ámbito nacional, en la promoción y defensa de la democracia, ha adquirido una creciente relevancia en los esfuerzos por garantizar la plena vigencia de la vida democrática, el respeto a los derechos humanos y la preservación de la paz.

Los elementos esenciales de la democracia, como son el respeto a los derechos humanos, el equilibrio de poderes, el estado de derecho y la libertad de expresión, así como su impacto en las elecciones justas y libres, son elementos centrales que contribuyen a generar las condiciones para que la democracia se consolide en muchos países.

Y en este contexto la observación electoral, ya sea nacional y fundamentalmente la observación internacional, ha llegado a convertirse en un mecanismo auxiliar para asegurar la integridad de la elección en países que se encuentran en vías de transición democrática.

El sexto y último artículo es elaborado por Ricardo Ruiz Flores, quien con el tema “Acciones de contraloría social y la participación social” nos comenta sobre la importancia de la contraloría social y el papel relevante que está cumpliendo la sociedad civil por medio de la participación ciudadana. Este documento aborda el origen de la Contraloría Social y concluye manifestándose por la transparencia en el ejercicio de los programas sociales.

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

La participación ciudadana en tiempos del Covid-19

Omar Cortés Macías¹

La participación ciudadana en el contexto de la emergencia sanitaria del Covid-19 ha tomado relevancia, pues la inminente transformación de la realidad política, administrativa, económica, sanitaria y social, implica el análisis de nuevos mecanismos de integración para la toma de decisiones; de otra forma, la incipiente participación ciudadana con la que México cuenta estaría en riesgo de rezagarse, generar un mayor distanciamiento entre las instituciones y la ciudadanía, así como el debilitamiento del propio sistema democrático de nuestro país.

Por lo anterior, el presente artículo aborda brevemente algunos fundamentos de la participación ciudadana, los contextos en los que la nueva realidad y las personas deben integrarse en la vida democrática, así como algunos ejes para el diseño de políticas públicas que fortalezcan la participación social.

Fundamentos de la participación ciudadana

Los sistemas democráticos tienen como premisa básica la participación social. De hecho, la democracia, en su sentido etimológico, deriva de dos vocablos: del griego *demos*, que significa pueblo y *cratos* que se comprende poder o gobierno.² En este sentido, no es posible la construcción de un sistema democrático sin participación social.

Paradójicamente, un sistema democrático no es una garantía para el ejercicio pleno de la participación ciudadana, ya que no es posible concebirla o reducirla al simple hecho

¹ Internacionalista por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran: combate a la corrupción, equidad de género, violencia e inseguridad, geopolítica y política exterior. Correo electrónico: omar.cortes@diputados.gob.mx

² José René Olivos Campos, “La democracia participativa en México”, Posgrado UNAM, p. 2. Disponible en <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamosjoserene.pdf>

de ejercer el derecho a votar en elecciones de cargos de elección popular. La participación ciudadana debe ser entendida como un ejercicio constante que implica una gran responsabilidad moral, ética y jurídica en todas las estructuras del Estado.

La participación ciudadana es el espíritu de los sistemas democráticos en el mundo entero; sin participación ciudadana no hay democracia. Por tales razones es importante tomar con seriedad la construcción de mecanismos institucionales absolutamente transparentes, efectivos y progresivos que permitan su evolución y, por tanto, el involucramiento de las personas, de acuerdo con los contextos nacionales e internacionales.

La participación ciudadana, al comprender diversas formas de expresión social, con sus diferentes enfoques, no se puede pensar de forma homogénea o lineal, pues cada modelo democrático y sus contextos generan distintos mecanismos de participación. No obstante, la esencia de toda participación social debe entenderse en la acción social o intervención de personas, sea de manera individual o colectiva, que bajo ciertas reglas o mecanismos tengan incidencia en la toma de decisiones en los temas de interés común en un territorio, ya sean derivadas de actividades de actores de gobierno, particulares u otras organizaciones o colectivos.

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX), en su artículo 3 define la participación ciudadana como

[...] el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.³

Asimismo, la LPCCDMX define que existen diversas modalidades de participación:⁴

³ Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2019, Gobierno de la Ciudad de México-Contraloría Ciudadana, p. 4. Disponible en http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf

⁴ *Idem.*

I. **Participación institucionalizada.** Es toda aquella que la iniciativa gubernamental tiene regulada en una figura específica, abierta a la acción ciudadana, a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones gubernamentales y los diversos actores sociales;

II. **Participación no institucionalizada.** Es la acción colectiva que interviene y se organiza al margen de las instancias gubernamentales; su regulación, estrategias, estructura y movilización emana desde la organización de la sociedad;

III. **Participación sectorial.** Es la protagonizada por grupos o sectores diversos organizados a partir de su condición etaria, sexual, de clase, de género, étnica o cualquier otra referida a necesidades y causas de grupo. Atiende a su campo de incidencia, no se remite necesariamente al ámbito territorial, sino que tiene un impacto general;

IV. **Participación temática.** Es aquella protagonizada por colectivos o grupos diversos organizados a partir de un campo de interés y de incidencia específica relacionada con su actividad y prácticas cotidianas, con la defensa de valores socialmente relevantes o con temáticas y problemáticas de interés público que no se remiten necesariamente al ámbito territorial, sino que tienen un impacto general, y

V. **Participación comunitaria.** Es el conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas. Se encuentra unida al desarrollo territorial de un sector o una comunidad y tiene como eje el mejoramiento de las condiciones de vida en la misma. Los problemas de la comunidad pueden ser resueltos de manera endógena, sin requerir la iniciativa de entes externos. Las soluciones se ajustan a su entorno porque surgen del consenso de sus miembros.

Otra noción de participación ciudadana describe que se trata del

[...] proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas. Es decir, el concepto de

participación ciudadana incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública. Es decir, la participación ciudadana implica voluntad de incidencia e implica la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar.⁵

El Instituto Nacional Electoral⁶ considera que la participación ciudadana en general siempre se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales, actúan en la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar, aceptando las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de derecho y la libertad de los individuos.

Para algunos autores se trata de

[...] la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, estado o país; para otros son diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático; otros autores la consideran como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los estados y que intenta —con éxito o no— influir sobre las decisiones de la agenda pública; otros la consideran como una respuesta individual o colectiva de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan o crean.⁷

La participación ciudadana, además de ser la sustancia activa de la democracia, también debiese fungir como regulador del poder político, no el poder político sobre la expresión ciudadana, pues la acción social en las democracias es una expresión de la soberanía

⁵ Ana Díaz Aldret, "Participación ciudadana en la gestión y en las política públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. XXVI, núm. 2, II semestre de 2017, pp. 341-379. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>

⁶ Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Nacional Electoral, 2016, pp. 39-42. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/04.pdf>

⁷ Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, *La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf> (consulta: 11 de junio de 2020).

del pueblo, una expresión ajustada a un sistema democrático, aunque esto no necesariamente implique el limitarse a los contextos institucionales, pues en ocasiones algunas manifestaciones ciudadanas son una expresión de la voluntad de un grupo social en una comunidad o región que requiere atención al no encontrar mecanismos útiles de vinculación y atención a una petición o propuesta.

Es importante no perder de vista que los sistemas democráticos atraviesan por una crisis de confiabilidad y credibilidad de los ciudadanos hacia los gobernantes. Entre las razones que explican estos acontecimientos se pueden mencionar

[...] el incumplimiento por parte del gobierno de los principios de igualdad y libertad; el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupo; el aumento de congresos desvinculados de la ciudadanía que los eligió; la existencia de grupos oligárquicos; la falta de representatividad de los partidos políticos; el dominio total de la vida política por parte de partidos políticos cerrados y que no practican la democracia interna; el predominio de la política mercadotécnica y un Estado debilitado ante los efectos de la globalización.⁸

La separación persistente entre ciudadanos y gobernantes implica el debilitamiento de la democracia: a menor participación ciudadana, menor fortaleza de la democracia y las instituciones; a mayor fortaleza de mecanismos de vinculación y participación ciudadana con incidencia en la toma de decisiones, mayor fortaleza del sistema democrático.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que “la participación ciudadana es lo que sustenta y sostiene al gobierno abierto. Constituye la base de muchos de los otros temas vinculados a las políticas de gobierno abierto, la ciudadanía activa suele ser un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas”.⁹

⁸ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. “Antecedentes”, en *Participación Ciudadana*. Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_pciudadana.htm (consulta: 11 de junio de 2020).

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *De gobierno abierto a estado abierto*. Disponible en <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principioparticipacion> (consulta: 11 de junio de 2020).

De esta manera, la participación ciudadana requiere de mecanismos que vayan más allá del derecho a votar y ser votado; la participación ciudadana debe entenderse como un elemento regulador del sistema político. La ampliación de los mecanismos de participación ciudadana debe cumplir con una acción sustantiva en el proceso de regulación de la corrupción en la burocracia institucional, pero de manera más sustantiva como vía para el ejercicio de la soberanía popular.

Entre las principales características de la participación ciudadana podemos citar:

- La participación ciudadana es el espíritu de la democracia; sin plena participación social la democracia se convierte en un sistema disfuncional.
- La participación se ejerce de manera individual o colectiva y su finalidad es la incidencia en los asuntos de interés común en un territorio.
- Los mecanismos de vinculación y atención a personas o colectivos en las instituciones son la base integradora de una plena participación ciudadana.

Ampliar los mecanismos de participación ciudadana implica que las personas de forma individual o colectiva puedan integrarse a los organismos de fiscalización, implica generar mayor eficiencia en el acceso a información pública, absoluta transparencia en los asuntos públicos o de interés social, así como mecanismos institucionales de vinculación e integración que garanticen la atención a una petición, queja o solicitud de toda persona en cualquier ente público.

La importancia de ampliar los mecanismos de expresión ciudadana y adecuarlos a las necesidades del distanciamiento social implica robustecer los sistemas de atención y gestión por medio de sistemas digitales que garanticen atención, seguimiento y/o acompañamiento de manera oportuna y de calidad. No basta con conceptualizar la participación ciudadana, deben existir los mecanismos institucionales para que el ciudadano sea parte de la democracia, hasta que la participación resulte un proceso natural, integrado y aceptado en el gobierno, en sus instituciones y, por su supuesto, para la toma de decisiones.

La participación ciudadana para la “nueva normalidad”

La emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19 puso en jaque a todos los sistemas políticos en el mundo, a tal grado que existe la posibilidad de la suspensión de elecciones en países en donde se tenían programados comicios. Pero no sólo se trata del involucramiento social en los aspectos políticos, ya que las democracias plenas requieren de la participación social en los procesos institucionales del estado para un mejor funcionamiento.

Si bien no es posible que todos los ciudadanos se involucren en todos los temas de interés público, desde una perspectiva democrática sería enriquecedor que existieran mecanismos para que así sucediera, pues, aun como lo menciona Mauricio Merino, no sólo es imposible que cada individuo participe en todo al mismo tiempo, sino que también lo es que todos los individuos desempeñen exactamente el mismo papel.¹⁰ Los sistemas de participación deben garantizar el involucramiento de los ciudadanos, garantizando atención, seguimiento y resolución, incluso bajo las condiciones de confinamiento en las que actualmente nos encontramos.

Vale la pena mencionar que la ampliación, modernización y eficiencia de los mecanismos de participación social evitaría que los ciudadanos se convirtieran en un botín de los partidos políticos, incidiría en la reducción de actos de corrupción por parte de servidores públicos e influiría sustancialmente en la mejora de servicios públicos y privados.

Para lograrlo es necesario ampliar los canales de comunicación, establecer protocolos que consideren los tiempos máximos en que se debe atender una solicitud ciudadana. A su vez, es preciso hacerlo con una perspectiva de incidencia en las decisiones de política pública. En este sentido,

[...] para abrir plenamente a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanente como el referéndum, los ombudsmen, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que

¹⁰ Mauricio Merino, *La participación ciudadana...*, *op. cit.* (consulta: 11 de junio de 2020).

hagan madurar crecientemente la participación ciudadana y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.¹¹

La revolución de la comunicación y la participación social está en las redes sociodigitales y el internet; el desarrollo de herramientas tecnológicas para la ampliación de mecanismos de participación es fundamental. Una acción que ocurrió durante el confinamiento 2020 por Covid-19 fue la ampliación del catálogo de delitos para denuncias digital implementado por la Fiscalía General de Justicia y la Agencia Digital de Innovación de la Ciudad de México, que dentro del distanciamiento social es útil para que los ciudadanos puedan iniciar un proceso legal en caso de requerirlo.

El proyecto de ampliación de mecanismos de participación ciudadana por medio de la innovación tecnológica ha sido relevante en la Ciudad de México, pues a través de la Agencia Digital de Innovación Pública se han desarrollado proyectos que buscan ampliar la participación y vinculación entre la sociedad y las instituciones públicas.

Si bien es relevante contar con mecanismos digitales de atención, gestión y vinculación de participación ciudadana, igual de importante será que estos mecanismos cuenten con protocolos de atención para que todas las gestiones que se realicen a través de estos medios puedan ser atendidas en tiempos establecidos, pues de qué serviría contar con líneas, correos, chats o apps de atención ciudadana si la respuesta institucional fuese deficiente o sencillamente inoperante.

Una de las virtudes esenciales de las herramientas digitales para la participación ciudadana son los protocolos de gestión de la calidad al estilo ISO-9001. De esta manera toda persona, grupo u organización civil que busque una vinculación, petición o participe con una propuesta, tendría garantía de atención y seguimiento hasta la resolución de ésta.

El establecimiento por ley de un mecanismo de gestión de la calidad generaría mayor confianza en las instituciones, ampliaría el involucramiento social y tendría impactos positivos en el fortalecimiento de la democracia. Es importante tener en cuenta que el

¹¹ José Juan Sánchez González, “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”, *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, Universidad Autónoma del Estado de México, 2015, pp. 55-73. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf> (consulta: 11 de junio de 2020).

fortalecimiento democrático, en simbiosis con la participación social, está sujeta a factores psicosociales, por lo que debe entenderse que tal vez los cambios o transición se genere de manera lenta, pero progresiva, hasta lograr que este involucramiento ciudadano tenga impacto como un elemento que coadyuve como regulador político, económico e institucional.

Respecto a la importancia de los sistemas de gestión de la calidad en todos los servicios que brinda el Estado, es importante mencionar que existe un vacío fundamental en los sistemas de gestión de la calidad, y que actualmente no se cuenta o se opera de manera imprecisa o a conveniencia y, por tanto, no tienen impacto sustancial en la mejora gubernamental. El hecho es que no se cuenta con un sistema de evaluación de los servicios que brinda el Estado, con incidencia en la mejora continua. Es decir, un control de calidad estricto en el cual las personas a través de su experiencia puedan evaluar la calidad de atención que recibieron. Al no contar con un sistema de evaluación, la gestión de mejora en los servicios está sujeta únicamente a la voluntad de los servidores públicos y, en ocasiones, a las observaciones de órganos de fiscalización.

Desde la percepción social, es claro que existe una muy marcada desconfianza en las instituciones de gobierno por parte de los ciudadanos. La encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Derechos sociales y cohesión social 2018”, muestra lo siguiente:

- Únicamente 23% se encuentra muy satisfecho o satisfecho con la forma en que se desarrolla la democracia en el país, mientras que 69.2% dijo estar insatisfecho o muy insatisfecho.
- Respecto al sistema electoral, 27.2% dijo estar satisfecho o muy satisfecho, mientras que 64% respondió que se encontraba insatisfecho o muy insatisfecho con dicho sistema.
- En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, 37.4% reconoció que se encontraba satisfecho o muy satisfecho. De manera opuesta, 50.7% dijo estar insatisfecho o muy insatisfecho con los mecanismos actuales de participación ciudadana.

La evidente insatisfacción con la democracia, el sistema electoral y los mecanismos de participación ciudadana pueden ser el motivo de que en la misma encuesta del CESOP más de 62% de los encuestados dijera que nunca ha participado con propuestas de ideas, apoyar algún proyecto o realizar alguna demanda.

Al preguntar el CESOP acerca de algunas instituciones en la encuesta “Derechos sociales y cohesión social 2018” encontró lo siguiente:

- Los funcionarios de gobierno son en quienes menos confían los ciudadanos, ya que 78.5% de los encuestados dijo confiar poco o nada, mientras que únicamente 19.8% dijo confiar mucho o algo.
- Los sindicatos fueron otra figura en la que menos se confía, pues 73.8% dijo confiar poco o nada; de manera opuesta, 22.2% dijo confiar mucho o algo.
- El sistema judicial fue otra figura mal evaluada, pues 72.2% dijo confiar poco o nada, mientras que 24.4% dijo confiar mucho o algo.
- Respecto al Instituto Nacional Electoral, 62.9% dijo confiar poco o nada, frente a 34.3% que dijo confiar mucho o algo.

El establecimiento de sistemas de control de la calidad sería determinante para el buen funcionamiento de todos los servicios y procesos de operación que se realizan al interior de las instituciones; esto con una perspectiva de cero corrupción. Lo anterior se lograría de manera muy sencilla, pues todo ciudadano, al cubrir los requisitos necesarios (establecidos en una ley general de participación ciudadana) para la gestión de un servicio, queja, propuesta, vinculación, acceso a información o interés de participar en toma de decisiones, recibiría atención de los servidores públicos en tiempos establecidos, de tal forma que se evitaría el pago de mordidas por acelerar tiempos para que sea atendida una petición; o bien una petición, previo análisis de viabilidad técnica y presupuestal, sería atendida enviando respuesta al ciudadano u organización respecto a la factibilidad de implementación o negativa por improcedencia.

La puesta en marcha de un sistema de evaluación con incidencia obligatoria en la mejora de procesos para lograr estándares de calidad, así como con impactos para el ascenso y permanencia de los servidores públicos es fundamental, ya que al identificar el o los

eslabones donde se genera la ineficacia de algún proceso se podrían tomar medidas correctivas, de tal manera que a través de acciones inmediatas se asegure la calidad de un servicio o atención a una petición, para mejorar la calidad de servicios, la vinculación con ciudadanos y las posibilidades de incidir en la toma de decisiones dentro del Estado. Es importante señalar que posiblemente haya algunos servicios o áreas que de entrada pudieran ser exceptuados por su naturaleza, como podrían ser algunos eslabones del sector salud o del Poder Judicial; sin embargo, serían excepciones a la regla que bajo un rigor metodológico especializado podrían lograrse.

Pero la participación ciudadana debe trascender más allá de las habituales acciones de enviar correos electrónicos o ser atendidos por vía telefónica. Habría que pasar de una democracia representativa basada en el coto de poder de los partidos políticos a una democracia participativa que se base en la ampliación de la incidencia de los ciudadanos. Esto requiere la ampliación de los mecanismos de participación y su normatividad para que pueda ser implementada.

Los instrumentos y órganos de participación ciudadana construyen y dan sustento a la democracia participativa, ya que permiten dar voz y representación a intereses comunes que requieren de una acción conjunta, en la que se despliegan por un lado las acciones de gobierno y la acción legislativa, y por el otro las iniciativas de la ciudadanía. Es por ello que el pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con instrumentos que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos políticos.¹²

Es claro que la participación ciudadana es un elemento fundamental para el desarrollo de la democracia. En México las principales vías de ejercicio de los derechos de participación que existen son: el derecho a votar y ser votado, la iniciativa popular, el plebiscito, así como el refrendo o revocación de mandato aprobada por la reforma constitucional en 2019. No obstante, la participación ciudadana puede ir más allá, dado que las interacciones en la vida de un ciudadano respecto a las acciones institucionales son de interés común, pues intervienen recursos públicos y bienes de la nación, incluso algunos hechos en el ámbito privado. De esta manera, las personas deben contar con los mecanismos de vinculación y participación que les permitan lograr consensos o

¹² Vargas Solano y Galván Gómez, *La participación ciudadana...*, *op. cit.*

acuerdos para un desarrollo inclusivo, evitar la marginación, gentrificación política y social, así como avanzar en un acceso pleno a derechos de participación.

El diseño de una plataforma digital de atención ciudadana que cuente con los sistemas de gestión de la calidad sería fundamental para atender las necesidades de participación ciudadana en las zonas urbanas durante la transición a la “nueva normalidad” impuesta por el Covid-19. De la misma manera, es necesario replantear el impacto que deberían tener en la incidencia de la toma de decisiones mecanismos como la recolección de firmas ciudadanas ligadas a los datos de una credencial para votar con fotografía para certificar validez.

Garantizar y ampliar los mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional implica analizar la pertinencia en la creación de una Ley General de Participación Ciudadana. Esta ley puede contemplar:

- La transición a mecanismos digitales de atención.
- Obligatoriedad de establecer sistemas de gestión de la calidad durante todo el proceso de atención a una petición ciudadana.
- Establecer de manera general los criterios y mecanismos de vinculación institucional.
- Establecer de manera general los criterios y mecanismos de participación ciudadana.
- Responsabilidades gubernamentales para atender peticiones sociales.

y en el ámbito estatal, de acuerdo con las características sociodemográficas y socioespaciales, establecer los mecanismos que se adapten a la necesidad de comunidades o regiones.

Pasar de una democracia representativa a una democracia participativa implica analizar, discutir y discernir respecto a la ampliación de mecanismos de participación social. Al respecto, en los documentos “Combate a la corrupción. Un paralelismo de sinergias para su atención integral” (parte I y II) disponibles en la página del CESOP, se exponen algunas propuestas de ampliación de mecanismos de participación ciudadana, como son la creación de la figura del observador ciudadano en las instituciones de fiscalización

durante los procesos de auditoría y revisión. También, es importante mencionar la ampliación de mecanismos de acceso a la información pública, como puede ser la ampliación de la normatividad vigente para que los ciudadanos puedan acceder de manera presencial a los archivos.

Apuntes para el diseño de políticas públicas

Aunque a lo largo de este artículo se ha expuesto de diversas formas la asociación entre participación ciudadana y democracia, por extraño que parezca México no cuenta con una Ley General de Participación Ciudadana. Al respecto, sería pertinente analizar y discutir los términos en los que se podrían establecer los mecanismos de ampliación para la vinculación, integración y participación de los ciudadanos en los ámbitos de interés común, en la toma de decisiones y fiscalización, así como en las responsabilidades gubernamentales y de los servidores públicos hacia estos mecanismos.

La creación de una Ley General de Participación Ciudadana debe considerar la integración de un sistema de gestión de la calidad que permita la mejora continua en los procesos de vinculación, petición y participación de los ciudadanos.

De la misma manera, es importante tomar en cuenta la obligatoriedad de herramientas digitales en zonas urbanas, así como otros mecanismos de expresión ciudadana como la recolección de firmas, en zonas rurales o con falta de acceso a internet, que en ambos casos —previos lineamientos y requisitos de certificación de identidad ciudadana que pudieran ser ratificados por el INE, similares a los de la petición para revocación de mandato ya existente— podría generar impactos positivos respecto al involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones en su comunidad, así como del uso, supervisión y destino de los recursos públicos.

La Ley General de Participación Ciudadana podría establecer los términos en los que organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos de forma colectiva o individual, pudieran colaborar con instituciones gubernamentales en la creación de políticas públicas tanto a nivel estatal como a nivel nacional.

Asimismo, se puede considerar la creación de la figura del observador ciudadano durante los procesos de fiscalización.

Participación ciudadana y opinión pública en contextos de cambio

María Guadalupe S. Morales Núñez¹³

Se puede estar informado de acontecimientos, pero también del saber.

GIOVANNI SARTORI

Marco de referencia

La participación de la sociedad da forma y sentido a la agenda pública, que abona temas relevantes en función del sentir de la población y orienta la acción del Estado, justifica el desempeño institucional y nutre el debate político. Nuestro sistema democrático alberga mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y opinión pública mediante reglas y procesos claros, aunque es importante destacar que existen formas de expresión ciudadana fuera de procesos concebidos democráticamente y que aun así se mantienen en el espacio público mediante las redes sociales.

La participación ciudadana y la opinión pública tienen elementos en común: ambas son un derecho y se ejercen en espacios específicos con intención de influir en las decisiones de lo público y contribuir al debate político.

La participación ciudadana ofrece mecanismos de interacción con los gobernantes y representantes entre la ciudadanía; es una forma de democracia participativa. La influencia de las redes sociales en elecciones presidenciales, por ejemplo, muestra nuevos canales de participación ciudadana y de opinión pública, pero a su vez alertan cuando lo que se pretende es ejercer presión pública para incidir o confundir en los asuntos públicos.

¹³ Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Líneas de investigación: gestión administrativa parlamentaria, derecho e instituciones y procesos legislativos, Agenda 2030, transparencia y rendición de cuentas. Correo electrónico: Guadalupe.morales@diputados.gob.mx

Diversos formatos inspiran la participación ciudadana en torno a la deliberación o discusión de lo público. Por ejemplo, los colectivos de ciudadanos y ciudadanas que se agrupan para identificar un problema específico y plantear alternativas de solución, conocidos como *redes de política pública*.¹⁴

La participación y opinión ciudadana en los asuntos públicos es dinámica, complementaria, distribuye el poder. A su vez es un derecho y deber ciudadano que ha ido adaptándose al contexto social, consolidado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras leyes secundarias con justificaciones propias.

La participación ciudadana y opinión pública conforman un deber cívico mancomunado que se ejerce en diversos momentos y propósitos, pero con un fin común: fortalecer la democracia.

Mientras que la participación ciudadana conlleva actividades mediante las cuales toda persona tiene derecho individual o colectivamente a intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir con las autoridades, así como para incidir en la formulación de planes, la opinión pública se ejerce bajo el amparo de la libertad de expresión.

Conviene subrayar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática indispensable para la formación de la opinión pública.

La libertad de opinar respecto de asuntos públicos o decisiones gubernamentales debe realizarse mediante argumentos intersubjetivamente controlables que hagan posible neutralizar cualquier opinión errónea o contaminada con intereses o pasiones y construir ideas generalizables para tomar decisiones.¹⁵

La participación ciudadana y la opinión pública han ido conquistando espacios constitucionales por separado, pero que en su conjunto integran medios eficaces de

¹⁴ Redes de política pública denominados así durante el XIV encuentro iberoamericano de la sociedad civil, Lima 2018. El nuevo liderazgo de la sociedad civil.

¹⁵ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Una reconstrucción del concepto de opinión pública. *Rev. mex. opinión pública* [online]. 2017, n.23 [citado 2020-06-12], pp.125-148. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112017000200125&lng=es&nrm=iso>. ISSN 2448-4911.

colaboración del gobierno y la sociedad. Estos avances pueden explicarse de manera cronológica, como sigue:

1. Decreto del 12 de febrero de 1947 mediante el cual se reforma el artículo 115 constitucional con el propósito de:

Incorporar la participación de las mujeres en las elecciones municipales, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

2. Decreto del 17 de octubre de 1953 mediante el cual se reforman los artículos 34 y 115 constitucionales para:

Incluir de manera expresa a las mujeres como ciudadanos de la república. Suprime el precepto constitucional que restringe la participación de las mujeres sólo a las elecciones municipales.

3. Referéndum e iniciativa popular para expedir algunas leyes del Distrito Federal en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977 a partir del artículo 6, para quedar como sigue:

Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público: el derecho a la información será garantizado por el Estado.

4. En materia electoral la reforma constitucional del 6 de marzo de 1990 establece las bases de organización de las elecciones como una función estatal:

En materia electoral, se establecen bases para la organización de las elecciones federales como una función estatal que se ejerce por los poderes legislativos y ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos. Crea el Registro Nacional de Ciudadanos.

5. Reforma al artículo 41 constitucional mediante el cual crea la figura de los Consejeros Ciudadanos del Tribunal Federal Electoral publicada el 19 de abril de 1994.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos técnicos y de vigilancia. Su órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos

6. Participación de los sectores social y privado en la reforma constitucional del 28 de junio de 1999 en materia deportiva.

Artículo 73 fracción XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado.

7. Participación de los sectores social y privado en la reforma constitucional del 28 de junio de 1999 en materia de turismo.

Artículo 73 fracción XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

8. Participación de los sectores social y privado en pesca y acuicultura y la concurrencia de los tres niveles de gobierno mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre de 2004.

Artículo 73. Fracción XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado.

9. Decreto de reformas en materia política publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012.

Regula las consultas populares y la iniciativa ciudadana; esta última concede el derecho ciudadano a iniciar leyes o decretos.

10. Reforma a los artículos 116 y 122 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2013 para:

Fijar las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

11. Creación del Consejo Ciudadano en materia educativa mediante la reforma a los artículos 3, 31 y 73 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019.

Crea el sistema nacional de mejora continua de la educación, coordinado por un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa y presupuestaria conformado por una Junta Directiva, Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano.

La mayor parte de la regulación constitucional se concentra en el ámbito del Poder Ejecutivo; en algunos otros interviene el Congreso en la nominación de un cargo público o la conformación de un cuerpo colegiado o consejo ciudadano. Por otro lado, la iniciativa ciudadana se concibe como derecho ciudadano de acuerdo con el artículo 35 constitucional en el ámbito legislativo para iniciar leyes o decretos y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. El récord a la fecha se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Iniciativas ciudadanas en la cámara de diputados						
	PRESENTADAS	DESECHADA	DICTAMEN POSITIVO	DICTAMEN NEGATIVO	CONSIDERADA EN UN DICTAMEN	RETIRADA
LXIII	5	1	0	2	1	1
LXIV	1	0	0	0	0	0

Fuente: Base de datos de iniciativas, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados.

Conviene subrayar que la consulta popular se enfrenta a determinados límites respecto de derechos humanos, principios consagrados en el artículo 40 constitucionales, sobre los ingresos y gastos del Estado y seguridad nacional.

La Suprema Corte de Justicia asume un papel importante para resolver sobre la constitucionalidad de la consulta previa a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión.

La opinión ciudadana en la planeación nacional

A partir de 1983 la Ley General de Planeación permite un espacio deliberativo importante para tomar en cuenta la opinión ciudadana en la planeación nacional. Dicha ley aprueba la intervención ciudadana en torno a la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Organizaciones representativas de obreros, campesinos, grupos populares de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, así como organismos empresariales y otras agrupaciones sociales participan como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática.¹⁶

Probablemente esta ley sea el espacio de deliberación ciudadana más importante en lo que a planificación para el desarrollo se refiere; a partir de 2015¹⁷ adquiere una importancia mayor debido a que coloca la participación ciudadana como un elemento más del Estado democrático.

Artículo 20 Bis.- En los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente.

¹⁶ Ley General de planeación de 1983, artículo 20, DOF, 5 de enero de 1983.

¹⁷ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en las disposiciones reglamentarias deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Audiencias públicas y Parlamento abierto

Se trata de una práctica parlamentaria que se incorpora al debate legislativo a partir de 2010 con el nuevo reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado.

Esta forma de participación tiene un vínculo estrecho en el proceso legislativo del Congreso de la Unión, debido a que la opinión ciudadana ahora es un elemento fundamental en la deliberación de los asuntos legislativos.

Las audiencias públicas se llevan a cabo al interior de cada una de las cámaras con el fin de escuchar al autor o autores de una iniciativa de ley; escuchar a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a los ciudadanos.¹⁸

El parlamento abierto es un concepto derivado del gobierno abierto conformado por la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la colaboración, el uso estratégico de las tecnologías de la información y la participación ciudadana.

Desde este punto de vista toma sentido la participación ciudadana asociada a la rendición de cuentas, ya que ambos son principios que promueven la colaboración de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas y permite el monitoreo y control ciudadano eficaz, como una forma de participación pública para ejercer el derecho a la transparencia y la información pública.¹⁹

¹⁸ Sistema de Información Legislativa, dictamen aprobado en comisión. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=78>

¹⁹ Subdirección de Análisis de Política Interior, "Parlamento abierto. Disposiciones relativas a Transparencia y Acceso a la Información

Descontento Social, opinión pública y medios de comunicación

Como puede observarse, los ciudadanos y ciudadanas cuentan con herramientas y condiciones para opinar, expresarse o interactuar en la forma de gobierno, e influir directamente en las decisiones públicas, adicional al ejercicio más importante de todos que es el voto libre y secreto. A pesar de ello el papel de la sociedad civil en la agenda de desarrollo debe mejorar.

En 2019, por ejemplo, el resultado del monitoreo a la colaboración del gobierno y la sociedad mostró debilidades, por lo que se plantea el objetivo de “identificar mecanismos y perspectivas para lograr una mayor y mejor inclusión de la sociedad civil, especialmente de aquellos grupos más rezagados en las actividades de rendición de cuentas, prestación de servicios, investigación y movilización de recursos para la implementación de los ODS revisados por el FPAN en 2019”.²⁰

Ante tales debilidades de comunicación o entendimiento participativo es válido preguntarse: ¿cómo lograr liderazgo ciudadano?, ¿cómo lo hacemos?, ¿cuándo empezamos?, ¿con qué reglas?

Sin duda es difícil encontrar respuestas o alternativas, que se agravan en un momento de crisis. Lo que sí es claro es que el descontento social cuenta con mecanismos para expresarse y sistemas de medición, mientras que el Estado no puede mostrar el nivel de aprobación del sector que interviene en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, o las opiniones ciudadanas en los procesos legislativos, o el grado de intervención o influencia ciudadana en las decisiones públicas.

Por el contrario, la métrica aparece en otro escenario. De acuerdo con Rubio Ferreres,²¹

Pública de las Entidades Federativas”, septiembre de 2019, Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15-19.pdf>

²⁰ Voz y rol de la sociedad civil en la Agenda 2030. Sesión del jueves 25 de abril de 2019. Recuperado de <https://foroalc2030.cepal.org/2019/es/programa/voz-rol-la-sociedad-civil-la-agenda-2030>

²¹ José María Rubio Ferreres, profesor titular, Departamento de Filosofía II, Universidad de Granada. Recuperado de: https://www.ugr.es/~pwlac/G25_01JoseMaria_Rubio_Ferreres.html

[En] Los tiempos de crisis los medios tienden a ser más influyentes, por ejemplo, en la caída del comunismo en Europa, la guerra del Golfo y de Irak, la crisis financiera a nivel mundial. También se ha demostrado que los medios tienen más influencia cuando se trata de noticias que no se conocen ni se pueden conocer directamente, sino únicamente por la información que dan los medios. La opinión pública es un fenómeno comunicativo y psicosocial que depende del contexto histórico y sociocultural. Depende del tipo de sociedad y de los intereses políticos del momento; al mismo tiempo que es producto de varios factores: de la personalidad de los individuos, de los estratos sociales, de la forma de gobierno, del sistema educativo imperante, de la acción de los medios de comunicación, etcétera.

La crisis por la pandemia nos ubica lejos de las bases de participación y consulta a la sociedad, incluidas las comunidades y pueblos indígenas, para encontrar mecanismos distintos; hablamos de participación y consulta a partir de los medios de comunicación para dar paso a: índices de aceptación, aprobación, desaprobación, consenso que los grupos de interés puedan tomar a modo.

La (des)aprobación social y la agenda setting

La aprobación pública juega un papel importante en la acción del Estado y su legitimidad; sin embargo, la influencia de los medios de comunicación en los temas socialmente importantes cada vez es mayor. Se conoce como *Agenda Setting* a los temas y noticias, y su importancia es determinada por los medios de comunicación.

Según la hipótesis del media priming (posicionamiento de temas por los medios), se acepta que las cargas cognitivas de los individuos para poder emitir juicios o tomar decisiones no se basan en información comprehensiva e integrada, es decir, que el público, por el contrario, toma atajos cognitivos, basados en los temas que los medios posicionan. La familiaridad que los individuos tienen con temas políticos se relaciona con la cantidad y tiempo que estos asuntos reciben de los medios masivos. Así, los medios influyen en los temas que el público tiene por importantes, esto es los medios de comunicación eligen los temas que se consideran noticias y la importancia que deben tener (*agenda setting*) y el contenido informativo sugiere a la audiencia que debe usar rasgos o características específicas para evaluar el desempeño de sus

líderes (*priming*). Así, la cobertura de los medios de ciertos temas incrementa la importancia en la evaluación pública de determinadas figuras políticas.

La Tabla 2 muestra el estudio de los temas prioritarios para los diarios nacionales durante el periodo diciembre de 2007 y 2008.

Tabla 2

	<i>El</i>	%	<i>La</i>	%	<i>Reforma</i>	%	<i>Total</i>	<i>Total %</i>
	<i>Universal</i>		<i>Jornada</i>				<i>menciones</i>	
Economía	52	18	79	16	104	32	235	21
Política interna	50	17	63	13	38	11	151	14
Partidos políticos	33	11	25	5	10	3	68	6
Inseguridad	48	16	45	9	47	14	140	13
Mundo	44	15	88	18	44	13	176	16
Corrupción	8	2	6	1	9	2	23	2
Derechos humanos	5	1	36	7	11	3	52	5
Energía	6	2	27	5	4	1	37	3
Ocio, deportes, cultura	17	5	39	8	41	12	97	8
Otros	32	11	79	16	17	5	128	11
Total noticias primera plana	289		487		325		1101	

Nota: La primera, tercera y quinta columnas presentan el número de noticias en primera plana seleccionadas por tema. Las segunda, cuarta y sexta, el porcentaje que representa el número de noticias entre el total de noticias en primera plana de cada diario.

Fuente: Ma. Fernanda Somuano, Colegio de México.

La agencia Oraculus.mx²² da seguimiento y agrega los resultados de las principales encuestas públicas de aprobación presidencial. De igual manera realiza una evaluación que los ciudadanos tienen del actual presidente. En la Tabla 3 se muestra un resumen de las tendencias de aprobación o desaprobarción conocidas desde 2018.

Tabla 3					
	Agosto 2018	Julio 2019	Febrero 2020	Marzo 2020	Abril 2020
Aprueba	73%	71%	61%	60%	66%
Desaprueba	19%	25%	34%	35%	29%

Fuente: con información de Oraculus.mx. <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>

²² Aprobación presidencial. Oraculus.mx Recuperado de: <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>

Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe en contexto Covid-19

Recientemente, en marzo del 2020, la CEPAL dio respuesta a la solicitud formulada por el gobierno mexicano para la atención y seguimiento de la pandemia Covid-19, en la cual formula algunas recomendaciones respecto de la acción del Estado. Los aspectos más importantes de sus primeras respuestas se explican como sigue:

- Liberar recursos rápidamente por medio del uso generalizado de reasignaciones presupuestales a fin de fortalecer los sistemas de salud;
- Ampliar las redes de protección social con transferencias que permitan compensar las pérdidas de ingresos de los empleados formales e informales;
- Extender garantías de crédito para asegurar que las empresas, particularmente las pequeñas y medianas, tengan acceso a liquidez si mantienen sus niveles de empleo.

Esta crisis ha alterado las relaciones económicas y sociales y las consecuencias trascenderán plazos constitucionales. La participación ciudadana en sus diversas formas y con los mecanismos a su disposición debe tomar en cuenta la opinión pública de los expertos. Sin duda el debate será amplio y las dificultades que ello implica pueden mirar horizontes poco claros, pero el propio Estado mexicano es el que ha recurrido a la opinión de expertos para enfrentar el cambio estructural durante la pandemia.

Consideraciones finales

Ante la pregunta, ¿con qué mecanismos cuenta la sociedad para conocer las alternativas de solución distintas a la aprobación o desaprobación institucional?, seguramente habría muchas o nulas respuestas, pero lo que sí es claro es que la participación ciudadana y la opinión pública deben blindarse de especulaciones, aprobaciones o desaprobaciones a modo.

La deliberación de los asuntos públicos durante y después de la pandemia es una responsabilidad que deben asumir en primer lugar los representantes populares a partir del Congreso de la Unión. Recordemos la experiencia exitosa de la iniciativa ciudadana 3 de 3, la cual recoge la indignación social por la corrupción y plantea soluciones para mejorar el desempeño público a partir de un nuevo modelo de servidor público subordinado a nuevas reglas. Esta experiencia puede ser un referente importante que impulse desde lo social una nueva gestión y opinión de los asuntos públicos.

Participación ciudadana y mecanismos democráticos

Rocío Ramírez Morales²³

Introducción

La participación ciudadana no sólo debe reflejarse en momentos políticos importantes al acudir a las urnas a votar; por el contrario, tiene que estar presente de manera permanente en todos los ámbitos de la vida nacional, porque la población está en todo su derecho de solicitar —incluso exigir a sus representantes en quienes depositó su confianza— que cumplan con lo prometido y atiendan de forma eficiente las demandas sociales.

Para canalizar la participación de la sociedad existen diversos instrumentos normativos de democracia directa y democracia participativa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, así como la colaboración popular y la consulta popular; esta última prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de que el ciudadano sea parte e influya en las decisiones importantes que se tomen en el país, para que haga valer su opinión respecto a temas de trascendencia nacional o regional.

Dichos instrumentos establecidos en ley tienen la finalidad de contribuir al control, gestión y evaluación de la función pública. Las autoridades están obligadas a garantizar que todas las personas participen en esta nueva realidad de comunicación y coordinación entre gobernantes y gobernados.

La presente investigación busca contribuir al estudio tanto de la participación ciudadana como de las herramientas con las que se cuenta en México para escuchar las más sentidas demandas de la población. Ésta requiere cada vez más información, clara y precisa, del actuar de sus representantes populares y gobernantes, por medio de los distintos mecanismos de democracia directa previstos en las leyes de participación

²³ Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México, adscrita al CESOP de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: rocio.ramirezmorales@diputados.gob.mx

ciudadana de la Ciudad de México y de diversas entidades, así como en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para cumplir con tal propósito, a lo largo de este trabajo se conceptualizan los principales mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México, así como la manera en que funcionan en algunas entidades del país y se ejemplifican algunos casos de participación.

De igual forma, se dan a conocer los requisitos normativos para ser parte de los mecanismos de participación, así como los ámbitos gubernamentales en los que es imposible que el ciudadano se involucre de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, ya sea de la Ciudad de México o de los estados.

Se presentan casos de éxito en la participación de la población como “La Ley 3de3 (Ley General de Responsabilidades Administrativas), única *iniciativa ciudadana* que ha concretado su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (18 de julio de 2016).

A su vez, se mencionan las principales entidades pioneras en ejercicios de participación ciudadana en los últimos 15 años. En los estados como Yucatán, la gente ha mostrado interés por ser parte de las decisiones de gobierno, como la realización de una obra pública.

Participación garantizará mayor transparencia

La constante comunicación entre ciudadanos y gobierno, sin duda, propiciará que este último tome decisiones más adecuadas a las necesidades de la población y en consecuencia propicie la confianza de la gente en sus representantes.

Es un hecho que “la participación ciudadana es positiva, sobre todo cuando los mecanismos para ejercerla se traducen en mayor transparencia y menos corrupción en las acciones de gobierno”.²⁴

²⁴ Juan de Dios Martínez Villarreal, Alma Rosa Saldierna Salas, Pedro Paul Rivera Hernández y Karla Rodríguez Burgos, *Vías de participación ciudadana en un contexto democrático*, México, Fontamara 2017, p. 49.

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o a través de sus representantes. De acuerdo con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* cualquier individuo debe tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su nación.

El artículo 21 de la *Declaración Universal* señala: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, voluntad que se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal y por voto secreto u otro procedimiento que garantice la libertad del voto”.²⁵

La investigadora neolonesa Nora Huerta Flores opina que a pesar de que la participación ciudadana es un derecho, en México aún es escasa, ya que existe el temor de que la autoridad pueda tomar alguna represalia, lo que en ocasiones genera que las organizaciones existentes o programas de participación sean inestables o desaparezcan por no contar con el apoyo de toda la ciudadanía que vive problemas similares, pero que no se atreve a involucrarse ni a manifestar su desacuerdo e inquietud en determinado programa o medida de gobierno.

No obstante los obstáculos que enfrenta la participación ciudadana, es fundamental ejercer este derecho en los diversos ámbitos de la vida de las naciones, ya que “elimina las formas de autoritarismo y falta de comunicación entre autoridades y ciudadanos, contribuye a la credibilidad y legitimidad de los gobiernos”.²⁶

Es momento de salir del caparazón y recuperar el diálogo con las autoridades, porque sólo de esta forma será posible intervenir y opinar respecto a las grandes decisiones de México para que estas acciones realmente sean para un beneficio colectivo.

La gobernabilidad corresponde a una situación de equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de un sistema político para responder a estos

²⁵ Naciones Unidas, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, disponible en <https://www.unidosporlosderechoshumanos.mx/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/> (consulta: 28 de abril de 2020).

²⁶ Martínez Villarreal *et al.*, *Vías de participación ciudadana*, *op. cit.*, pp. 52-53.

reclamos sociales legítimamente y de manera eficiente, porque “cuando un gobierno no responde a los reclamos sociales surgen los conflictos”.²⁷

Participación ciudadana y legislación

Las autoridades visualizan la participación ciudadana como el derecho individual o colectivo de toda persona para intervenir en las decisiones públicas, deliberar y cooperar con las autoridades: “Incidir en la elaboración, ejecución y evaluación en actos de gobierno, en los procesos de planeación, elaboración, aprobación, análisis y control de programas y presupuestos públicos”.²⁸

El gobierno de la Ciudad de México concibe diversas modalidades de participación ciudadana, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Diversas modalidades de participación ciudadana

<i>Participación institucionalizada</i>	<i>Participación no institucionalizada</i>	<i>Participación sectorial</i>	<i>Participación temática</i>	<i>Participación comunitaria</i>
Toda aquella que la iniciativa gubernamental tiene regulada en una figura específica abierta a la acción ciudadana.	Se constituye en la acción colectiva que interviene y se organiza al margen de las instancias gubernamentales. Su regulación proviene de la organización de la sociedad.	La protagonizan grupos o sectores diversos organizados a partir de su condición sexual, de clase, género y étnica.	La protagonizan colectivos o grupos diferentes organizados a partir de un campo de interés vinculado con su actividad.	Es el conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios para buscar soluciones a sus necesidades específicas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de la Ciudad de México, Ley de Participación Ciudadana 2019.

²⁷ *Ibid.*, p. 67.

²⁸ Gobierno de la Ciudad de México, *Ley de participación ciudadana*, México, Secretaría de la Contraloría General, 2019, p. 4.

Sujetos obligados

Los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías son los sujetos obligados a informar, así como consultar, llevar a cabo audiencias públicas deliberativas y rendir cuentas ante los individuos y sus comunidades en torno a la administración de sus recursos y la elaboración de sus políticas públicas, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

Las autoridades deberán dar a conocer a la ciudadanía los mecanismos mediante los cuales tutelarán los derechos referidos. Tanto las autoridades y la ciudadanía tendrán que regir sus conductas bajo los siguientes principios: accesibilidad, corresponsabilidad, equidad, inclusión, legalidad, libertad, respeto, solidaridad, tolerancia, transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, las autoridades en su ámbito de competencia están obligadas a proteger, respetar, promover y garantizar los derechos previstos en la Ley de Participación Ciudadana “bajo un enfoque de perspectiva de género, derechos humanos, interculturalidad y accesibilidad”.²⁹

Cuadro 2. Principios rectores de autoridades y ciudadanos

<i>Accesibilidad</i>	<i>Corresponsabilidad</i>	<i>Equidad</i>	<i>Legalidad</i>	<i>Libertad</i>	<i>Transparencia y rendición de cuentas</i>
Facilidad de acceso para que toda persona, incluso con limitaciones en su movilidad, comunicación o entendimiento, haga uso de un lugar, objeto o servicio.	Es el compromiso compartido de gobierno y sociedad de participar en los asuntos públicos, así como de acatar acuerdos mutuamente convenidos en las diferentes áreas.	Todas las personas sin distinción podrán acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de bienes, recursos, instrumentos y mecanismos legales.	Garantiza que las decisiones públicas y procesos de gestión sean en el marco del Estado de derecho.	Es la facultad de actuar, opinar, expresarse y asociarse según la voluntad de cada individuo, siempre y cuando sea con respeto a la ley y el derecho ajeno.	Constituye el derecho de la ciudadanía de acceder a la información como resultado de las acciones y decisiones que lleven a cabo las autoridades.

²⁹ *Ibid.*, p. 7.

Fuente: Elaboración con información del gobierno de la Ciudad de México, Ley de Participación Ciudadana 2019.

Mecanismos de participación ciudadana

Para que la ciudadanía se involucre y participe activamente, en conjunto con el gobierno, existen mecanismos de democracia directa establecidos en la ley, que en el caso de la Ciudad de México son: la *iniciativa ciudadana*, el *referéndum*, el *plebiscito* y la *colaboración ciudadana*. Para el adecuado funcionamiento de estos instrumentos están previstas diversas reglas.

El Instituto Electoral será el encargado de vigilar el cumplimiento y acreditación de requisitos y plazos para que se realicen los mecanismos de democracia directa. Será el responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, por lo que garantizará la equitativa difusión de las opciones que presente la ciudadanía.

En el caso del gobierno de la Ciudad de México podrá contribuir en la organización de los mecanismos de democracia directa con recursos materiales y humanos. Los resultados de estos procesos de participación ciudadana se publicarán en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en la plataforma del instituto, según lo establecido por el artículo 19 de la *Ley de Participación Ciudadana*.

Las convocatorias para la realización de los mecanismos de democracia y participación también se publicarán en la Gaceta Oficial, en la plataforma del instituto y en al menos uno de los principales diarios de la Ciudad de México.

Podrán participar en el ejercicio de los mecanismos de democracia directa únicamente las personas con credencial para votar vigente y que se encuentren en la Lista Nominal de Electores del ámbito territorial respectivo o que tengan una orden de la autoridad judicial en la materia.

En lo que respecta a las personas que laboran en el servicio público, sólo podrán participar en los mecanismos de democracia directa en su calidad de ciudadanos, en caso contrario, a dichos individuos se les iniciará el procedimiento por infringir la ley.

El artículo 26 de la Ley de Participación determina: con excepción del referéndum, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México será competente para resolver los medios de impugnación suscitados en los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa, relacionados con probables irregularidades en el desarrollo o fuera de estos procesos cuando se consideren que se violentaron los derechos de la participación de las personas.³⁰

Iniciativa ciudadana

Una de las formas en que se hace evidente la participación de la población es mediante la *iniciativa ciudadana*, mecanismo de democracia directa por medio del cual la ciudadanía presenta al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos del ámbito de su competencia.

Para que una *iniciativa ciudadana* pueda ser admitida para su estudio, dictamen y votación por el Congreso, es necesario la presentación de nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo del 0.13% de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la ciudad y presentar un articulado respecto a los principios básicos de técnica jurídica indicados por la Ley Orgánica del Congreso para la presentación de una iniciativa, que deberá contener una exposición de motivos donde se indicará la fundamentación de la propuesta.

En este mecanismo de participación ciudadana, el Congreso podrá asesorar en torno a la técnica jurídica y parlamentaria para la presentación de la iniciativa a cualquier persona que lo solicite sin que dicho apoyo implique la redacción de tal documento o que el órgano parlamentario asuma la responsabilidad de la propuesta legislativa.³¹

³⁰ *Ibid.*, p. 15.

³¹ *Ibid.*, p. 16.

Cuando la iniciativa ciudadana sea de temas que no correspondan al Congreso, una Comisión o el Pleno podrán dar curso a la misma, pero el resultado del dictamen y la votación serán sólo una declaración o excitativa.

Al momento de que el Instituto Electoral declare el cumplimiento o no del porcentaje de firmas de los ciudadanos requeridas, las comisiones dictaminadoras resolverán si procede la iniciativa dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que fue presentada.

Sobre el tema, el Instituto Belisario Domínguez en el Senado de la República realizó un estudio en 2018 sobre la *iniciativa ciudadana* en el que destaca que este mecanismo de participación resulta más exitoso para posicionar algunos temas en la agenda legislativa que lograr que reformas o leyes se aprueben idénticas a la forma en que lo planteó la ciudadanía.

El citado estudio señala que en México se presentaron 11 iniciativas legislativas ciudadanas en el Congreso de la Unión de 2012 a 2018. De éstas, una se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* y tres permanecen pendientes de dictaminar en comisiones, mientras que las siete restantes fueron dictaminadas en sentido negativo o se retiraron.

Los temas tratados han sido: acceso libre a internet, segunda vuelta electoral y revocación de mandato, matrimonio y familia, reducción del precio de la gasolina y diésel, reforma educativa y eliminación de privilegios de funcionarios públicos, entre otros asuntos.

“La Ley 3de3 (Ley General de Responsabilidades Administrativas) es la única *Iniciativa ciudadana* que ha concretado su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (18 de julio de 2016), aunque los artículos 29 y 32 no se publicaron tal como lo proponían las organizaciones de la sociedad civil”.³²

³² Instituto Belisario Domínguez, “La iniciativa legislativa ciudadana en México”. Estudio de casos”, Cuaderno de investigación núm. 47, Dirección General de Análisis Legislativo, Senado de la República, LXIII Legislatura, p. 4.

Referéndum

Otro de los instrumentos de participación ciudadana y de democracia directa es el *referéndum*, cuyo propósito es que la ciudadanía apruebe reformas a la Constitución Política, así como otras disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso, el cual determinará la entrada en vigor de las leyes o decretos de su competencia.

La realización del *referéndum*, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, podrá solicitarse por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso o por lo menos 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

El *referéndum* se ha concebido como el procedimiento para someter al voto popular leyes o actos administrativos. La ratificación deberá hacerla la ciudadanía, es decir, constituye un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación al que tienen derecho los gobernados.

Cuando este mecanismo de participación ciudadana sea solicitado por la ciudadanía y se cumpla con los requisitos de procedencia, las comisiones del Congreso respectivas calificarán la propuesta, presentarán su dictamen al pleno para que sea aprobado, modificado o rechazado.

En caso de procedencia, el *referéndum* debe iniciarse mediante la convocatoria que expida el Congreso en un término de 90 días naturales antes de la fecha de su realización.

El referido mecanismo de participación ciudadana se llevará a cabo en la fecha que determine el Congreso y deberán permitirse las votaciones de manera presencial y digitales.

Plebiscito

Mediante el *plebiscito* como mecanismo de democracia directa, la ciudadanía tiene el derecho de ser consultada en la aprobación o rechazo de decisiones públicas que sean

competencia de titulares de la jefatura de gobierno o de las alcaldías, según lo previsto en el capítulo IV de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

La ciudadanía podrá solicitar el *plebiscito* siempre y cuando la petición sea respaldada por el 0.4% de las personas inscritas en la lista nominal de electores en el ámbito territorial respectivo.

No podrán someterse a *plebiscito*, establece la ley, los actos de autoridad de la jefatura de gobierno o alcaldía respecto a las materias penal, tributario, fiscal y ninguna que contravenga los derechos humanos.

Colaboración ciudadana

En la democracia participativa de nuestro país, y específicamente en la ciudad de México, está prevista la *colaboración popular o ciudadana*, la cual permite que todas las personas, las organizaciones ciudadanas y los sectores sociales puedan colaborar con las dependencias de la administración pública en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público y aportar para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

No obstante, el origen de los recursos económicos o materiales con los que se pretenda colaborar deberán estar sujetos a auditorías obligatorias al año siguiente de la finalización de un proyecto.

Cualquier solicitud de colaboración de la ciudadanía tiene que presentarse por escrito y estar firmada por las personas solicitantes o apoderadas legales. En el escrito se señalará la aportación que se ofrece o las tareas con las que se pretende apoyar la labor del gobierno.

A su vez, las dependencias decidirán si aceptan la colaboración ofrecida de la población y de acuerdo con la disponibilidad financiera y capacidad operativa con la que cuenten en la ejecución de los trabajos que se realicen por medio de este mecanismo de participación ciudadana.

Tabla 3. Instrumentos de democracia directa y participativa

<i>Iniciativa ciudadana</i>	<i>Referéndum</i>	<i>Plebiscito</i>	<i>Colaboración ciudadana</i>
La ciudadanía presenta al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos del ámbito de su competencia.	Da posibilidad de someter al voto popular leyes o actos administrativos, la ratificación deberá hacerla la ciudadanía, es decir, constituye un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación al que tienen derecho los gobernados.	La ciudadanía puede ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de titulares de la jefatura de gobierno o de las alcaldías.	Permite que todas las personas, organizaciones ciudadanas y sectores sociales colaboren con las dependencias de la administración pública en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público.

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno de la Ciudad de México.

Consulta popular y revocación de mandato

Diversos planteamientos y propuestas han surgido para incorporar tanto a nivel federal como local los mecanismos de participación ciudadana: *plebiscito*, *referéndum*, *iniciativa ciudadana* y la *colaboración popular*. Estos instrumentos ya están claramente establecidos en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de agosto de 2019, decreto por el que se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal a fin de incentivar y reconocer las diversas modalidades de participación de la población.

En opinión del político y economista mexicano Gabino Cué Monteagudo, México actualmente cuenta con una sociedad cada vez más demandante e involucrada en los asuntos públicos. Ello es visible en las movilizaciones frecuentes de los sectores de la población civil. Ante ello considera fundamental que la voz de los ciudadanos sea escuchada y que se materialice mediante los mecanismos de participación ciudadana.

Esos mecanismos, aclara, como el *referéndum*, el *plebiscito* y la *iniciativa popular* son formas de democracia directa, con el propósito de que el pueblo participe permanentemente en el ejercicio directo del poder.

Durante la LX Legislatura del Congreso de la Unión, como senador, Gabino Cué propuso una iniciativa con proyecto de decreto para reformar y adicionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de incorporar los referidos mecanismos de participación ciudadana.

A nivel federal no existe una Ley de Participación Ciudadana que contenga estos mecanismos democráticos; no obstante, en diciembre de 2019 se llevaron a cabo diversas modificaciones a la Constitución Política para promover la participación ciudadana y establecer los procedimientos para la *consulta popular* y la *revocación de mandato* como instrumentos de democracia directa.

Constitución Política

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Capítulo IV *De los ciudadanos mexicanos*, en el artículo 35, fracción VII, se modificó para estipular los derechos de la ciudadanía de iniciar leyes en los términos y requisitos señalados por la Constitución y la Ley del Congreso y, al mismo tiempo, facultar al Instituto Nacional Electoral para actuar en esta materia.

A su vez, en la fracción VIII de ese mismo artículo, también hubo cambios a fin de establecer que la ciudadanía tiene el derecho de votar en las *consultas populares* respecto a temas de trascendencia nacional o regional, las cuales se sujetarán a lo siguiente:

1° Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El presidente de la república;
- b) El equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Para el caso de las consultas populares en temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determina la ley.

Para el caso de las consultas populares en temas de trascendencia regional competencia de la federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos el 2% de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades que correspondan en los términos que determine la ley.³³

Es importante destacar que el artículo 35, fracción VIII, numeral tres, estipula claramente que no podrán ser objeto de consulta popular los siguientes temas:

La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, como tampoco las garantías para su protección, la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular, la materia electoral, el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las obras de infraestructura en ejecución, la seguridad nacional, entre otros temas.³⁴

A su vez, se establece en el numeral cuatro que el Instituto Nacional Electoral (INE) promoverá la participación ciudadana en las consultas populares y será la única instancia de la difusión de éstas. En el proceso de consulta popular, desde la convocatoria hasta la conclusión, se suspenderá la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda de cualquier orden de gobierno.

³³ Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> (consulta: 1 de mayo de 2020).

³⁴ *Idem*.

Cuadro 4. Derechos de la ciudadanía

Consulta popular
No serán objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, las garantías para su protección, la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular, la materia electoral, el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las obras de infraestructura en ejecución.
La ciudadanía tiene derecho de votar en las <i>consultas populares</i> respecto a temas que son de trascendencia nacional o regional.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Revocación de mandato

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 35, fracción IX, como derechos de la ciudadanía participar en los procesos de *revocación de mandato* del presidente de la república.

Este proceso lo convocará el INE a solicitud de los ciudadanos en un número equivalente al menos al 3% de los inscritos en la lista nominal de electores y que correspondan al menos a 17 entidades federativas.

“El INE en los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior para dar a conocer la convocatoria para el proceso de revocación de mandato”.³⁵

La revocación de mandato, de acuerdo con el numeral 2 de la fracción IX del referido artículo, se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

Este proceso democrático de participación ciudadana se llevará a cabo mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos inscritos en la lista nominal, el domingo

³⁵ *Idem.*

siguiente a los 90 días posteriores a la convocatoria y en fecha que no coincida con las elecciones federal o locales.

Es necesario mencionar que para que el proceso de revocación de mandato sea válido, deberá participar por lo menos 40% de los inscritos en la lista nominal de electores.

Cuadro 5. Instrumento de participación

Revocación de mandato
Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.
Por votación libre, directa y secreta de ciudadanos inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la convocatoria y en fecha que no coincida con las elecciones federal o locales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Consulta Popular

Previo a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular del 20 de diciembre de 2019, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la Ley Federal de Consulta Popular el 14 de marzo de 2014, como norma reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política: “De orden público e interés social; y de observancia en el orden federal. Tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares”.³⁶

³⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley Federal de Consulta Popular”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014, México, p. 1.

En la referida ley se establece que la *consulta popular* es el instrumento de participación, a través del cual los ciudadanos ejercen su derecho mediante el voto, para expresar su punto de vista sobre uno o varios temas de trascendencia nacional. Incluso “los ciudadanos que residan en el extranjero pueden ejercer su derecho a votar en la consulta popular exclusivamente cuando la consulta coincida con la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.³⁷

Es importante mencionar que la trascendencia nacional de los asuntos propuestos para consulta popular la calificará la mayoría de los legisladores presentes en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en este caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se puede decir que un tema es considerado de trascendencia nacional para realizar una consulta cuando éste repercute en la mayor parte del país y que tenga un impacto en una parte significativa de la población.

El artículo 7 de la Ley Federal de Consulta Popular señala: “Votar en las consultas populares constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional”.³⁸

Podrán solicitar una consulta popular el presidente de la república, así como el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso y los ciudadanos en un número equivalente a por lo menos 2% de los inscritos en la lista nominal de electores.

Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 publicado en el DOF el 12 de julio de 2019 establece la necesidad de que la población no sólo esté informada de las acciones de gobierno, sino que se requiere de su participación y que se involucre en las decisiones

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibid*, p. 2.

importantes de quienes representan al ciudadano. La separación entre el pueblo y el gobierno no debe existir más.

El documento destaca que la sociedad mexicana está consciente de la realidad en todos los ámbitos, por lo que vigila el quehacer gubernamental e institucional, cuyo cambio del ciudadano conlleva a la democracia participativa.

En ese sentido, se determina el mecanismo de *revocación de mandato* como una forma eficiente de que el ciudadano controle las acciones de quienes lo representan, a fin de corregir las ineficiencias, por lo que el pueblo tiene el derecho de modificar la forma de su gobierno.

Asimismo, señala que no es suficiente con que el pueblo elija a los funcionarios, sino que es derecho ciudadano influir en las determinaciones del gobierno; en consecuencia, la autoridad someterá a consulta popular las decisiones y temas de interés para todo el país. Los gobernantes deben escuchar a sus gobernados antes de tomar decisiones importantes y no sólo imponerlas.

Casos de entidades con ejercicios de participación

La democracia participativa sitúa al ciudadano como principio fundamental de las decisiones, donde ejerce el derecho de plantear propuestas para concertar acciones. “Permite no sólo debatir pasivamente, sino romper con la desidia y exigir respuestas para lograr cambios sustanciales”.³⁹

Gerardo Romero Altamirano, quien fungió como consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro en 2014, afirma que la institucionalización de la participación ciudadana en el sistema constitucional de nuestro país constituye uno de los más importantes retos en materia de democracia.

³⁹ Gerardo Romero Altamirano y Gema N. Morales Martínez, *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*, México, Tirant lo Blanch, 2017, p. 251.

La democracia directa en México “consigna diversas formas de realización en sus legislaciones locales tales como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la organización comunitaria, el presupuesto participativo y la revocación de mandato”.⁴⁰

Diversas entidades del país han llevado a cabo diferentes ejercicios de participación ciudadana como: Veracruz, Yucatán, Ciudad de México y Querétaro, por lo que “se han constituido en pioneras en consultas en los últimos 15 años”.⁴¹

Mapa 1. Entidades pioneras en participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con datos de Gerardo Romero Altamirano y Gema N. Morales Martínez, *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*, México, Tirant lo Blanch, 2017.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 259.

El consejero presidente Romero Altamirano, quien ha encabezado la Asociación de Institutos Electorales de los Estados de la Federación (AIEEF) refiere que en 1993 se llevó a cabo un *plebiscito* en el anteriormente llamado Distrito Federal (D.F.).

En ese año, un grupo de integrantes de la Asamblea Legislativa de tres partidos políticos hicieron la convocatoria a una consulta ciudadana para preguntar entre otros cuestionamientos si la población estaba de acuerdo con que los gobernantes del D.F. fueran elegidos por voto directo y secreto del ciudadano y si estaban de acuerdo con que esta entidad tuviera un poder legislativo propio y si era conveniente que se transformara en un estado de la federación.

Destaca que los resultados fueron relevantes, ya que participaron 321 mil 933 personas y en las tres preguntas respondieron que sí.

En 2002 se realizó otro *plebiscito* en el D.F. sobre la construcción de segundos pisos en el Viaducto y en el Periférico. En ese ejercicio de participación ciudadana acudieron más de 400 mil electores de la lista nominal, más de la mitad de ellos votaron a favor de dicha obra.

Mientras que en el estado de Yucatán se han registrado tres plebiscitos. Uno el 25 de septiembre de 2011 en el municipio de Acanceh para solicitar el punto de vista de la población en torno a la construcción de una cancha de fútbol, “con la participación de más de 4 mil personas, alrededor de 2 mil votaron por un **no** de la obra”.⁴²

En 2013 hubo otro *plebiscito* sobre la construcción de una casa de cultura en el municipio de San Felipe. De los resultados 544 votos apoyaron la obra y 371 estuvieron en desacuerdo. En 2014, en el municipio de Chapab, Yucatán, se llevó a cabo un *plebiscito* para la construcción de una obra pública junto a una escuela, más de mil electores de la lista nominal participaron: con una mínima diferencia se aprobó la realización de la obra.

El 26 de agosto de 2001 se llevó a cabo un *plebiscito* en Veracruz para plantear cinco preguntas sobre medidas a tomar por el gobierno del estado. Participaron 679 mil 836 personas (16.06%) de la lista nominal de electores.

⁴² *Ibid.*, p. 260.

En Querétaro, en 2016 el municipio de El Marqués solicitó al Instituto Electoral del Estado un *plebiscito* para consultar a la ciudadanía de ese ayuntamiento acerca de la decisión de concesionar o no el servicio de recolección de basura. “El resultado fue **no** con más de 7 mil votos contra 5 mil a favor”.⁴³

Requisitos de participación ciudadana

Diversos son los ejercicios de participación ciudadana que se han registrado no sólo en la Ciudad de México, sino en otras entidades, aunque los requisitos establecidos en la Ley de Participación Ciudadana de cada estado son diferentes para ejercer los mecanismos de democracia directa.

Es el caso del estado Tlaxcala la Ley de Participación Ciudadana estipula que se requiere el 25% de firmas para la realización de un *plebiscito*. El artículo 36 de dicha normatividad local determina que:

El plebiscito podrá ser solicitado por: IV El veinticinco por ciento de los electores del Estado, inscritos en el registro federal de electores, tratándose de actos o decisiones de las autoridades estatales; V. El veinticinco por ciento de los electores municipales inscritos en el registro federal de electores, tratándose de actos o decisiones de las autoridades municipales.⁴⁴

En tanto que en la Ciudad de México, en la Ley de Participación Ciudadana, la ciudadanía podrá solicitar un *plebiscito* cuando la petición esté apoyada por el 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista de electores en el territorio respectivo.

Mientras que la Ley Federal de Consulta Popular establece que pueden solicitar una consulta popular los ciudadanos en un número equivalente al menos del 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Ello también se determina en el artículo 35 de la Constitución Política.

⁴³ *Ibid.*, pp. 260-261.

⁴⁴ Poder Legislativo del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, “Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala”, disponible en <https://www.ofstlaxcala.gob.mx/doc/Legislacion/locales/leyes/LEY%20DE%20CONSULTA%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20TLAXCALA.pdf> (consulta: 15 de mayo de 2020).

Con respecto al estado de Oaxaca, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Participación Ciudadana, podrá solicitar un *plebiscito* el 20% de los ciudadanos de esa entidad inscritos en la lista nominal de electores utilizada en el último proceso electoral.

Existen claras diferencias sobre los requisitos de firmas para la solicitud del *plebiscito*, pero también respecto a las materias en las que procede o no este mecanismo de participación ciudadana.

Por ejemplo, en Tlaxcala el artículo 35 de la Ley de Consulta Ciudadana señala que no será materia de *plebiscito* lo siguiente:

- I. Disposiciones legales en materia de tributación, fiscales y egresos; II. Régimen interno de la Administración Pública del Estado; III. El nombramiento o destitución de los titulares de secretarías o dependencias del Ejecutivo o de los gobiernos municipales; IV. Actos y decisiones objeto de control jurisdiccional; V. Actos cuya realización sea obligatoria, imposible o prohibida en los términos de ley; VI. Actos o decisiones materia de convenios con otros poderes locales y federales, conforme a las constituciones políticas respectivas; VII. Actos que alteren los principios fundamentales consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁵

La Ley de Participación Ciudadana para el estado de Oaxaca también tiene previstas determinadas materias que no son objeto de *plebiscito* como los actos que se dicten en materia laboral, hacendaria o fiscal, o que debe llevar a cabo la autoridad por mandato de la autoridad judicial, así como las obligaciones derivadas de instrumentos contractuales.

Reflexiones finales

Nuestro país se encuentra en una etapa política donde se ha avanzado en la participación ciudadana y en los diversos mecanismos para ejercer este derecho de todos los mexicanos. No obstante, se requiere perfeccionar los instrumentos de democracia directa y participativa, con el propósito de que no sólo exista una Ley de

⁴⁵ *Idem.*

Participación Ciudadana en cada entidad, sino a nivel federal, que sea el eje sobre el cual giren las demás normatividades de participación con reglas claras y objetivas.

Se debe eliminar los obstáculos en los requerimientos para que toda persona participe en un *plebiscito*, *referéndum* o en una *consulta popular*, porque hay una clara diferencia en el porcentaje de electores que se necesitan en la Ciudad de México y en otras entidades para ser parte de alguno de estos ejercicios, así como también en las materias en las que el ciudadano puede proponer, debido a que en rubros como el tributario, fiscal y egresos, entre otros, el ciudadano está impedido para hacer propuestas que podrían mejorar el funcionamiento en dichas áreas.

Sin duda existe una sociedad que ha cambiado, la cual no sólo observa las acciones de gobierno, sino que desea participar e involucrarse cada vez más en las decisiones importantes, no sólo en lo relacionado con la obra pública, sino en aspectos políticos de trascendencia nacional.

Los mexicanos no se conforman únicamente con acudir a las urnas a ejercer un derecho democrático, sino que van más allá: vigilan, supervisan y quieren participar con el gobierno, en coordinación y comunicación para que juntos, gobernantes y gobernados, generen propuestas de mejora económica, política, social y ambiental en México.

Es momento de trabajar juntos, la ciudadanía y el gobierno, para mejorar en todos los ámbitos de la vida nacional, convertirnos en un país más próspero sin que los problemas nos hagan retroceder. Sería conveniente tomarle la palabra al ciudadano para aprovechar el interés que muestra en las grandes decisiones de México, considerar sus propuestas y perfeccionarlas.

Democracia, transparencia y gobiernos abiertos

Héctor Hugo Rocha Gómez⁴⁶

Introducción

Una democracia participativa se caracteriza por su autonomía y capacidad reflexiva respecto a una conducta social, en el entendido de que la democracia no es sólo un sistema que provee de leyes o marcos normativos que regulan la vida en una sociedad, sino que implica la participación activa de los ciudadanos en las políticas públicas, en los problemas que afectan a la colectividad y de manera generalizada por el interés hacia diversos procesos en los que el gobierno actúa, sumado al empleo de tecnologías de la información, dando origen a una nueva sociedad denominada “de la información y del conocimiento”. De esta manera, cada vez aumenta más la necesidad de la ciudadanía por acceder a las herramientas tecnológicas que le permitan conocer el avance y/o desarrollo de los distintos procesos o líneas de acción que el gobierno realiza — considerando que un gobierno es elegido por las mayorías bajo una figura democrática— y a la vez le exija resultados, para poder conocer el nivel de eficiencia y eficacia con que los órganos de gobierno se encuentran en esos momentos. También incluye la necesidad imperante de poder realizar trámites en línea o gestiones administrativas de manera pronta y expedita, para participar con alguna mejora y/o aportación a partir de que la institución gubernamental lo permita, a través de sus diversas plataformas de acceso público, y así poder identificar el problema, denunciando alguna acción que denote negligencia, omisión o corrupción que presuma la existencia de un delito bajo la tesis de que el gobierno esté obligado a la rendición de cuentas.

⁴⁶ Licenciado en Relaciones Comerciales con Especialidad en Comercio Internacional por el IPN, ESCA Tepepan. Investigador asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Líneas de investigación: comercio, servicios y prestaciones al personal y transporte. Correo electrónico: hector.rocha@diputados.gob.mx

En este documento se explica cómo un gobierno democrático evoluciona a una democracia más participativa, de manera paralela a la llegada del uso de tecnologías de la información y de la comunicación, cambiando paulatinamente de un gobierno electrónico a un gobierno abierto con una participación destacablemente activa, la cual busca ofertar a sus ciudadanos un gobierno moderno en el que la sociedad pueda acceder a los diversos servicios en línea por medio de la apertura pública de la información, creando instituciones encargadas exclusivamente del manejo sistematizado de datos informativos y poder estar a la vanguardia ante un mundo globalizado, que hoy exige una administración pública más transparente, eficaz y democrática.

Hoy más que nunca, ante la llegada de la pandemia de Covid-19, queda claro que la imperiosa necesidad de incrementar y avanzar hacia el establecimiento de un gobierno abierto permite continuar con la operatividad de la vida mediante el uso de las plataformas digitales aun en estos casos extremos e inesperados.

1. La participación ciudadana y el uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs)

En los últimos años la creciente afirmación de la democracia en el mundo sugiere un crecimiento en la participación ciudadana.⁴⁷ Por su parte, el Estado reconoce al ciudadano como un ser individual y colectivo, pero a la vez, en la materia de derecho, lo reconoce como una persona jurídica, con derechos y obligaciones ante la sociedad y ante el Estado. Como miembro de éste se puede considerar que es capaz de intervenir en la producción de las normas jurídicas que le permitan su plena participación en las instituciones creadas por el ciudadano y por la sociedad.⁴⁸

Con lo anterior se reafirma que el derecho y el reconocimiento del ciudadano son fundamentales para la vida democrática, no sólo para las clases altas y profesionales, sino también para grupos de niveles económicos bajos e indígenas que en muchas ocasiones quedan al margen de la vida política y que en la actualidad apenas están

⁴⁷ Juan Carlos León y Ramírez y Salvador Mora Velázquez, *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, UNAM, 2006, p. 172.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 173.

siendo considerados como ciudadanos formales, con derechos y obligaciones, permitiendo su inclusión.⁴⁹

Es así como la concepción del ciudadano, en los últimos años, ha apostado a la participación ciudadana, acrecentando su presencia en los problemas de gobierno y no sólo en su organización, sino también en su forma de actuar y de exigir mayores espacios de acción y de intervención.⁵⁰ Como consecuencia de esta autoorganización, la ciudadanía ha encontrado diversos cauces para su inserción en la vida pública y en la definición de problemas prioritarios que tienen que ser agendados por el gobierno,⁵¹ como, por ejemplo: la inseguridad, el desabasto de agua potable, el respeto de los derechos humanos, los altos índices de contaminación, la corrupción, y hoy, entre muchas otras temáticas, la elaboración urgente de un protocolo de atención ante una emergencia sanitaria.

Paralelamente a la participación ciudadana se sumaba la aparición, el avance y la difusión de las TICs, generando notables transformaciones en los más diversos ambientes en los que se desenvuelven las actividades humanas, y que generaban las condiciones de intercambio de información y por ende del conocimiento.⁵²

Lo anterior daba lugar a la constitución de dos nuevas figuras: por un lado, estábamos frente a la nueva era de la sociedad del conocimiento, la cual utiliza, de manera intensiva, el conocimiento y las TICs para desarrollar muchas de las actividades cotidianas de las sociedades modernas.

Históricamente la noción de *sociedad del conocimiento* surgió en 1969, cuando Peter Drucker escribió el libro *La era de la discontinuidad*, en el que destaca la necesidad, y su enfoque es bien claro, por generar una teoría económica al colocar el conocimiento en el centro de la producción de la riqueza, y a su vez señala que lo más importante no es la cantidad del conocimiento, sino su productividad.⁵³

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 175.

⁵¹ *Idem.*

⁵² WMKTDIG, ¿Qué es la sociedad del conocimiento?, en www.marketingdigital.com/sociedad-del/conocimiento/y/las/tics

⁵³ *Idem.*

Entonces, la sociedad del conocimiento se diferencia de una sociedad de la información en que la primera sirve para transformar la información en recursos que permiten a la sociedad tomar medidas efectivas, mientras que la segunda sólo crea y difunde los datos en bruto;⁵⁴ en consecuencia, el pilar de la sociedad del conocimiento es el acceso a la información de todos los ciudadanos de un país, lo que permite hacer más eficientes los intercambios científicos, tecnológicos, sociales y culturales.⁵⁵

Es por ello que esta sociedad promete cambios principales en instituciones educativas que deben encontrar la forma de incorporar tecnologías en los procesos de enseñanza y aprendizaje para lograr un nuevo conocimiento,⁵⁶ y hoy por hoy se ha convertido en una necesidad prioritaria, tal como ha quedado demostrado con la llegada de la pandemia del Covid-19.

Por otro lado, y retomando la constitución de las figuras que tuvieron su origen con la incursión de las TICs, tenemos entonces la existencia de un gobierno electrónico que buscaba lograr una administración pública más transparente, eficaz y democrática, adaptando sus servicios a las necesidades de los ciudadanos, las empresas y fortaleciendo las relaciones con éstos. Sin embargo, los objetivos más importantes del gobierno electrónico tienen que ver con lograr políticas públicas y programas gubernamentales eficientes que entreguen buenos resultados con base en indicadores de gestión acorde a los objetivos estratégicos de cada institución, fortaleciendo los modelos que privilegien los resultados sobre los procedimientos y prioricen la transparencia en la gestión.⁵⁷

Por tanto, el uso de las TICs generó el nuevo concepto de *gobierno electrónico*, relacionado directamente con la gestión pública, la participación ciudadana y la transparencia. De esta última característica estaremos ahondando más adelante.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Alejandra Nasser y Álvaro Ramírez Alujas, "Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región", Introducción, p. 6. Disponible en https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf

Parte de los compromisos que representantes de América Latina y el Caribe asumieron en el año 2000 fue “Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales”.⁵⁸

Desde el año 2005 comenzaron a incorporarse temáticas específicas que los países debían abordar en el marco de sus estrategias de gobierno electrónico, como la información en línea y georreferenciada, la simplificación administrativa, la desmaterialización de procedimientos, la firma electrónica y digital, los registros, documentos y archivos electrónicos, la preservación de la información, la interoperabilidad, la protección de datos, los medios de pago electrónico, la facilidad de uso, la seguridad, la accesibilidad, la contratación electrónica, las ventanillas únicas, las oficinas de atención al ciudadano, la capacitación de funcionarios y de la ciudadanía, los gobiernos locales, la cooperación regional y el derecho de los ciudadanos al gobierno electrónico.⁵⁹

A partir del año 2009, los países de todo el mundo han comenzado a incorporar en sus políticas y estrategias de gobierno y administración pública la disposición de entregar a la sociedad en forma fácilmente accesible aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros con la finalidad de crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas.⁶⁰

El impacto en los ciudadanos se vio reflejado por lo menos en los siguientes aspectos:

- Los usuarios pueden recibir atención sin restricción en horario y sin importar en qué lugar geográfico se encuentren.
- Los usuarios tienen acceso a información pública en forma simple, oportuna, clara y transparente.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 7.

- Los usuarios pueden resolver sus problemas por medio de un contacto único con el Estado; aunque se trate de requerimientos que involucren a más de una institución.
- Los usuarios no están obligados a presentar ningún documento o certificar información que se encuentre disponible en formato electrónico por alguna institución pública.
- Los usuarios pueden hacer transacciones financieras en forma electrónica.
- Los ciudadanos son libres para consultar sobre información de los actos públicos del Estado que sea de su interés conocer.
- El Estado transparentará dichos actos dejándolos disponibles electrónicamente.
- Los ciudadanos tienen derecho a participar y expresar su opinión por medios electrónicos (*e-participation*).⁶¹

Ahora bien, para que un gobierno electrónico pueda transformarse en un gobierno abierto es necesario considerar un cambio cultural en los procesos, en la organización, y en las formas de relación.

2. Gobiernos abiertos y transparencia

¿Pero qué es y cómo se estructura un gobierno abierto?

El gobierno abierto tiene como objetivo que la ciudadanía participe en la creación y mejora de servicios públicos, así como apoyar en el robustecimiento de la transparencia y rendición de cuentas, dando como resultado la mejora en servicios de salud, altos niveles de educación, oportunidades de empleo, seguridad pública e información útil para la toma de decisiones.⁶² Luego entonces, los dos ejes sobre los que descansa este modelo son la transparencia y la participación ciudadana.

La participación ciudadana la mencionamos en el apartado anterior, no obstante, para un mayor abundamiento podemos puntualizar que es la dinámica mediante la cual se

⁶¹ *Ibid.*, p. 11.

⁶² INAI, ¿Qué es el gobierno abierto?, p. 11. Disponible en <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/manualgaimprenta.pdf>

pueden incorporar a la agenda de gobierno las necesidades y demandas de una ciudadanía activamente participativa en la construcción de espacios de interlocución para incrementar la capacidad de incidencia social en la adopción de decisiones colectivas en contextos democráticos.⁶³

Mientras que en cuanto al eje de la transparencia, podemos definirlo como una serie de instrumentos y prácticas de gestión orientados a asegurar la apertura de procesos y disponibilidad de información gubernamental, respecto a acciones que realiza y el uso que le da a los recursos públicos sin que medie una solicitud de información, a fin de generar conocimiento útil para el desarrollo de las actividades cotidianas y la participación en las determinaciones de gobierno.⁶⁴

Adicionalmente, para la estructuración de un gobierno abierto, también debe considerarse un ambiente de rendición de cuentas y la innovación. En el primero de ellos, Andreas Schedler, al publicar su ensayo “¿Qué es la rendición de cuentas?”, clarifica el concepto desde un ámbito político, mencionando que “la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)”.⁶⁵

Por su parte, la innovación se puede definir como la capacidad de solucionar problemas públicos por medio de instrumentos, herramientas y tecnologías diferentes a las tradicionales utilizadas.⁶⁶

⁶³ *Ibid.*, p. 15.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, p. 11. Disponible en <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIO NDECUENTAS.pdf>

⁶⁶ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), ¿Qué es el gobierno abierto?, p. 15. Disponible en <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/manualgaimprenta.pdf>

3. La participación de los países en el mundo para la construcción de un gobierno abierto

A partir del año 2009, los países de todo el mundo han comenzado a incorporar en sus políticas y estrategias de gobierno y administración pública la disposición de entregar a la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros con la finalidad de crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas.⁶⁷

En marzo de 2010, los ministros y jefes de delegaciones de los países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, reunidos en el “V Foro Ministerial UE-ALC, sobre la Sociedad de la Información”, celebrado en La Granja de San Ildefonso, España, incorporaron en el capítulo de Gobierno y Administración Pública en Internet que los gobiernos y organismos públicos pongan fácilmente a disposición de la sociedad la información. El desafío del gobierno abierto es ser accesible a aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas. Ya para ese entonces, ciudadanos europeos habían discutido a través de un foro y en redes sociales una declaración abierta sobre los servicios públicos que contenía tres principios fundamentales, que son: transparencia (oferta de información clara y actualizada en formatos abiertos, estándar y reutilizables), participación (intervención de la ciudadanía en todas las actividades del gobierno) y empoderamiento (dar poder a la ciudadanía en la solución de problemas); documento que aportaron a los Estados miembros de la Unión Europea para incorporar en la Declaración de Malmö de la 5ª Conferencia Ministerial sobre Administración Electrónica, efectuada en noviembre de 2009.⁶⁸

Ya comenzaba igualmente a hacer eco en el mundo la iniciativa de Estados Unidos para cambiar la forma de trabajar en el gobierno federal, denominado “gobierno abierto”, a través de cuatro ejes: la publicación de datos de gobierno en formatos abiertos y

⁶⁷ Nasser y Ramírez, “Plan de gobierno abierto...”, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁸ “Del gobierno electrónico al gobierno abierto: el tránsito hacia la sociedad más inclusiva e igualitaria”, en Nasser Alejandra y Álvaro Ramírez Alujas, “Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región”, pp. 12-13. Disponible en https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf

reutilizables, la mejora en la calidad de la información pública, la creación e institucionalización de una cultura del gobierno abierto y la creación de un marco normativo para el gobierno abierto. Australia iniciaba sus primeras acciones hacia el Gobierno 2.0 con la publicación de “Engage: Getting on with Government 2.0” en febrero de 2010, donde proponía elementos clave y recomendaciones para impulsar un gobierno más abierto, transparente y participativo, a partir del liderazgo para un cambio en la cultura de lo público, el compromiso por la colaboración y la información pública abierta, accesible y reusable, recomendando en primera medida la expedición de una declaración de gobierno abierto.⁶⁹

En septiembre de 2010, Uruguay fue el primer país de la región en ofrecer una plataforma nacional de datos abiertos, www.datos.gub.uy; un año después, en septiembre de 2011, Chile lanza el portal país www.datos.gob.cl.⁷⁰

4. Alianza para el gobierno abierto

Al ser una plataforma base de la construcción del gobierno abierto, bien vale la pena conocer datos muy particulares de la constitución de la misma, a decir:

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, por sus siglas) es una plataforma internacional que tiene como objetivo implementar prácticas de apertura en el ejercicio gubernamental de los gobiernos participantes mediante la formulación de compromisos concretos para promover la transparencia y aumentar la participación ciudadana, propiciando la rendición de cuentas y el uso de la tecnología a disposición para fortalecer la gobernanza.⁷¹

⁶⁹ *Ibid.*, p. 13.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), La alianza para el gobierno abierto, p. 24. Disponible en <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/manualgaimprenta.pdf>

La AGA se constituye formalmente el 12 de julio de 2011 en la ciudad de Nueva York, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, con el fin de realizar un esfuerzo global para mejorar los gobiernos.

La AGA tiene como base cinco grandes ejes estratégicos:

- La mejora de los servicios públicos.
- La creación de comunidades más seguras.
- El incremento de la integridad pública.
- La gestión más efectiva y eficiencia de los recursos públicos.
- El incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas del sector privado.⁷²

5. México y el gobierno abierto

En septiembre de 2011, México se convirtió en uno de los ocho países fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos) de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), también conocida como OGP (Open Government Partnership, por sus siglas en inglés), que iniciaron esta alianza, la cual versa acerca de una iniciativa multilateral con el objetivo de promover la transparencia de la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, a fin de fomentar la colaboración entre autoridades y ciudadanos, recuperando la confianza en la democracia contemporánea. Dos años después los gobiernos de 56 nuevos países se unieron a la iniciativa y actualmente está compuesta por 78 países y 20 gobiernos locales que han generado más de mil compromisos.⁷³

Cabe mencionar que no obstante a que en 2011 México fue integrante activo en la construcción de un gobierno abierto desde una perspectiva internacional, el 12 de junio de 2003, desde una perspectiva nacional, en México se publica la Ley Federal de

⁷² *Ibid.*, p. 26.

⁷³ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), La Alianza para el Gobierno Abierto en México. Disponible en micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=803

Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Para el primer semestre de 2010, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, lo cual amplió sustancialmente las facultades, atribuciones y responsabilidades del Instituto, al ser considerado como autoridad nacional en la materia. Asimismo, modificó su nombre por el de “Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos”.⁷⁴

Es que a partir de julio del mismo año, el IFAI inició un proceso de reestructuración y capacitación tanto de su personal como de todos aquellos sujetos, físicos o morales, poseedores de una base de datos, el cual concluiría en enero de 2012, fecha en la que el derecho de las personas a ser protegidas en sus datos entraría en vigencia, lo que demuestra que con antelación ya se trabajaba en la construcción y difusión de una participación ciudadana y un gobierno electrónico con miras hacia un gobierno abierto.

De octubre de 2014 hasta octubre de 2015, México sostuvo la presidencia de la AGA a través del Comité Coordinador, que es el espacio permanente de diálogo y toma de decisiones (compuesto por el Gobierno de la República, el INAI y el núcleo de organizaciones de la sociedad civil).⁷⁵

En México, la AGA conformó el Secretariado Técnico Tripartita (STT), el cual coordina, a nivel federal, todas las actividades y toma las decisiones relacionadas con la AGA. El STT se integra de tres representantes: del Ejecutivo federal, representado por la Secretaría de la Función Pública; del órgano garante de acceso a la información pública y protección de datos personales (INAI), y de la sociedad civil, representada por el núcleo de organizaciones de la sociedad civil. El STT se creó a partir de la necesidad de contar con un espacio institucional y permanente de diálogo para la toma de decisiones en torno a procesos de gobierno abierto en México, con el fin de coordinar la construcción y

⁷⁴ Bases normativas. Disponible en <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/RELEASE/mod-02.html>

⁷⁵ INAI, La Alianza para el Gobierno Abierto, *op. cit.*, p. 24.

seguimiento de planes de acción en el país, integrados por compromisos concretos para promover los principios de gobierno abierto.⁷⁶

Es así que, durante los últimos años, en México se han creado instituciones y mecanismos con la finalidad de facilitar a los ciudadanos el acceso a la información que genera el gobierno, y aun cuando no ha sido fácil llegar a este punto, la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP), la cual incluye innovaciones en áreas temáticas como derecho de acceso a la información, alcance normativo a procedimientos de solicitud, excepciones y rechazos, apelaciones, sanciones y protecciones, y medidas de promoción, ha dado como resultado que ésta se haya colocado en la primera posición de 112 países en la “Clasificación Global del Derecho a la Información”. Además, incluye temas de avanzada, como gobierno abierto y transparencia proactiva.⁷⁷

Asimismo, en octubre de 2018 —como parte del esfuerzo y la coordinación interinstitucional entre la SFP, el INAI, la Segob y en este año la Fepade, para la consolidación de un gobierno abierto en México— se elaboró la Guía de Gobierno 2018, instrumento que busca facilitar que las dependencias y entidades de la APF realicen acciones en cuatro ejes: 1) participación ciudadana, 2) transparencia proactiva, 3) compromisos de gobierno abierto, y 4) blindaje electoral.⁷⁸

Este documento es un modelo de gestión pública colaborativa entre gobierno y sociedad basado en la transparencia, la rendición de cuentas, el uso y reutilización de datos abiertos, la participación ciudadana y la innovación. Lo anterior de conformidad con las disposiciones generales en las materias de Archivos y de Gobierno Abierto para la Administración Pública Federal y su Anexo Único.⁷⁹

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 24 y 25.

⁷⁷ INAI, *La alianza para...*, *op. cit.*, p. 17.

⁷⁸ Secretaría de la Función Pública, *Guía de gobierno abierto 2018*, 15 de octubre de 2018. Disponible en www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/guia-de-gobierno-abierto-2018

⁷⁹ *Idem.*

En la Figura 1 se puede observar la evolución de la transparencia, con la finalidad de que se puedan identificar aquellos acontecimientos relevantes que nos han permitido avanzar hacia una política de gobierno abierto.

Figura 1



Fuente: INAI, *Gobierno abierto y transparencia proactiva. Manual del participante*, México, 2017, p. 17. Disponible en <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/manualgaimprinta.pdf>

Derivado de cada uno de los hechos que se han podido observar en la línea del tiempo, surgieron las llamadas tres generaciones de la transparencia, que a continuación se señalan.⁸⁰

1. Transparencia para saber. Emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Objetivo: Garantizar un derecho para que las personas puedan acceder a la información, saber qué hacen las autoridades y con ello exigirles rendición de cuentas.

⁸⁰ INAI, *La alianza para...*, *op. cit.*, p. 18.

2. Transparencia para resolver. Políticas encaminadas a lograr un beneficio más amplio para la sociedad derivado de la transparencia. Por ejemplo, la Política de Transparencia Focalizada de la SFP, en el marco del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

Objetivo: Avanzar hacia la apertura general de información pública dirigida a todos los ciudadanos, la publicación de información en temas definidos que genere beneficios específicos, resuelva un problema, disminuya riesgos y mejore las decisiones de una audiencia específica. La transparencia focalizada busca adelantarse a la demanda ciudadana.

3. Transparencia proactiva (para resolver en colaboración). La ciudadanía y las autoridades colaboran para identificar, analizar, transformar y difundir información útil. Se busca transitar a ésta en el marco de una cultura de apertura gubernamental.⁸¹

Finalmente, el Estado mexicano ha establecido dos planes de acción a fin de lograr los objetivos de esta alianza, “El plan de acción 2011-2013” y “El plan de acción 2013-2015”. Este último plan constó de cinco ejes, los cuales fueron: gobierno centrado en la ciudadanía, presupuesto abierto y participativo, datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana, y gobernanza de recursos naturales.⁸²

Tratándose del “Plan de Acción 2019-2021” de gobierno abierto, actualmente se encuentra en proceso de construcción; hasta agosto de 2019, como resultado de la consulta pública, se identificaron los seis temas más votados en los que el gobierno de México debía incidir y en torno a los cuales se desarrollaron las mesas de cocreación, los cuales son: eliminar la corrupción y falta de consecuencias a quien la comete, lograr la paz y seguridad pública, educación de todos los niveles para todas las personas, tener

⁸¹ *Idem.*

⁸² Plan de Acción 2013-2015 México (AGA), 30 de enero de 2014. Disponible en <https://rendiciondecuentas.org.mx/plan-de-accion-2013-2015-mexico-aga/>

servicios de salud para todas las personas, más y mejores oportunidades de empleo, y apoyar el desarrollo rural.⁸³

6. Cocreación desde lo local

¿Qué son los ejercicios locales de gobierno abierto también conocidos como la iniciativa Cocreación desde lo local?

El objetivo de esta iniciativa es propiciar e incentivar la adopción, implementación y evaluación sistemática de prácticas de gobierno abierto en las entidades federativas y los municipios para la solución de problemas públicos de alto impacto. La base de la iniciativa es el establecimiento de espacios permanentes de diálogo (Secretariados Técnicos Locales) en los que la sociedad y el gobierno definen en conjunto qué alternativas deben implementarse por medio de un plan de acción local para dar solución a diversas necesidades.⁸⁴

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue publicada el 4 de mayo de 2015, señalada en el artículo 59 del TÍTULO CUARTO nombrado: “Cultura de transparencia y apertura gubernamental”, mencionando que los organismos garantes, como el INAI, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la puesta en marcha de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.⁸⁵

Desde el 2015, la Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), ha trabajado para realizar esa labor, generando que 100 autoridades, 30 organismos garantes del derecho de acceso a la información y alrededor de 120 organizaciones de la sociedad civil en todo el país, converjan, colaboren y diseñen prácticas de transparencia, participación y rendición de cuentas para resolver los

⁸³ INAI, Cuarto Plan de Acción Nacional en construcción. Disponible en <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/>

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ *Idem.*

problemas públicos de las entidades (Figura 2).⁸⁶ En la Figura 3 se observan los logros y las áreas de oportunidad de las entidades federativas participantes en la estrategia “Cocreación desde lo local”. De este modo, los integrantes de los Secretariados Técnicos Locales o las personas responsables de las estrategias de gobierno abierto pueden conocer el nivel de avance o rezago en el que se encuentran, lo cual les permita diseñar mejores estrategias para los ejercicios locales de gobierno abierto (Figura 4).⁸⁷

Figura 2



Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877#

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Idem.*

Figura 3



Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877#

Figura 4



Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877#

7. OGP Local

Los gobiernos locales están más cerca de las personas y su trabajo tiene un impacto más directo en la vida cotidiana de los ciudadanos que los gobiernos a nivel nacional. Con el incremento de la población en las zonas urbanas aumenta la demanda de

servicios y la necesidad de gobiernos locales más efectivos y receptivos; estos gobiernos a menudo son más ágiles que los gobiernos a nivel nacional y están más cerca de las personas a las que sirven.⁸⁸ Esto hace que el impacto que tengan al participar en OGP sea considerable. Los participantes pueden aprender a utilizar los valores abiertos del gobierno, como la transparencia, la responsabilidad, la capacidad de respuesta y la inclusión para satisfacer mejor las necesidades de los ciudadanos a los que sirven. Un ejemplo de OGP local es el estado de Jalisco (Figura 5). México es miembro desde 2016 y tiene un plan de acción para este 2019-2021, basado en los siguientes compromisos: 2019-2021, Plan de acción 2, número de compromisos 8, enfoque de área política: no se especifica.⁸⁹

Figura 5



Fuente: Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco/Integración del Secretariado Técnico Local. Disponible en https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_Action-Plan_2019-2021.pdf

⁸⁸ Open Government Partnership (OGP), ¿Por qué trabaja OGP con los gobiernos locales? Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/about-ogp-local-program/>

⁸⁹ OGP, ¿Por qué trabajar con los gobiernos locales? Disponible en https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_Action-Plan_2019-2021.pdf

8. Barreras en el gobierno abierto desde la participación de los funcionarios públicos

La participación de los funcionarios públicos impulsando la apertura gubernamental es fundamental; sin embargo, pueden enfrentarse a algunas barreras, por ejemplo:

- Las rutinas organizacionales están más centradas en la publicación de información de oficio y no en la generación de conocimiento público: “Publico lo que me obliga la ley”.
- Los esquemas de participación ciudadana son limitados, dispersos, poco efectivos y, en algunos casos, atados a prácticas clientelares: “Participación ciudadana como gestoría”.
- Prevalcen las barreras políticas que enfrentan ciudadanos y organizaciones para establecer diálogos constructivos con el gobierno.
- Aunque la ley incorpora los conceptos de *gobierno abierto* y *transparencia proactiva*, no hay una clara sanción que permita hacer exigibles el desarrollo de esquemas de apertura gubernamental.⁹⁰

Conclusiones

Hoy sabemos que el gobierno abierto encuentra su sustento bajo los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación, a fin de garantizar el acceso a la información gubernamental y la apertura de las instituciones públicas. No obstante, es necesario continuar innovando y buscando estrategias de divulgación proactiva que deriven en el fortalecimiento de una democracia con un modelo de gobierno abierto y transparencia proactiva, ya que bajo esta política México tiene un potencial transformador de sus instituciones, las cuales hoy carecen de un alto grado de confianza desde los funcionarios y/o titulares de las mismas hasta el ejercicio de su función y procesos; cabe decir que, desafortunadamente, nuestro país está reconocido

⁹⁰ INAI, Barreras para la apertura gubernamental. Disponible en <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/RELEASE/mod-03.html>

internacionalmente como el país más corrupto de entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Luego entonces, los retos que México enfrenta para convertirse en una nación confiable y transparente a nivel nacional e internacional conlleva la enorme responsabilidad de mantener un trabajo, esfuerzo y evolución permanentes, a partir de sus instituciones de transparencia y rendición de cuentas.

La observación electoral como elemento de transparencia y participación ciudadana en democracias modernas

Juan Carlos Amador Hernández⁹¹

Introducción

La participación de las organizaciones internacionales y en el ámbito nacional en la promoción y defensa de la democracia ha adquirido una creciente relevancia en los esfuerzos por garantizar la plena vigencia de la vida democrática, el respeto a los derechos humanos y la preservación de la paz.

En el ámbito internacional, dicha colaboración empezó a tomar forma a mediados del siglo XX, en medio de los graves problemas que se vivían en Europa debido a la Segunda Guerra Mundial. En 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos determinó que la voluntad del pueblo se exprese mediante elecciones auténticas, periódicas, con sufragio universal e igual, libre y secreto.

Por su parte, desde su formulación, también en 1948, la Carta de la Organización de los Estados Americanos estipuló que la democracia sea la forma de gobierno vigente en los Estados que la integran.

Todos los países del continente americano, en distintas medidas y proporciones, han pasado por regímenes que distaban de calificarse como democráticos. Los golpes de Estado, las dictaduras y los conflictos internos armados eran la regla y no la excepción en América durante la segunda mitad del siglo XX.

El caso de México, si bien el contexto no lo calificaba dentro de alguno de los supuestos anteriores, lo cierto es que las elecciones estaban lejos de ser consideradas libres y respetuosas de la voluntad popular.

⁹¹ Doctor en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac y profesor de asignatura de la Facultad de Economía y Negocios en la misma Universidad.

Durante más de 60 años, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) han tenido a la democracia como uno de los principios rectores de su actuar.

La labor que han llevado a cabo estos organismos en su conjunto refleja no sólo las continuas tensiones generadas respecto de la aceptación de diversos tipos y formas de gobierno, sino la subsistencia de modelos antidemocráticos que cuentan con el apoyo o auspicio de distintos países.

Pero, más importante y significativo aún, estos foros también han resultado ser la última opción para quienes tienen que acudir a instancias internacionales para denunciar la ausencia de democracia o el quebranto a la misma.

Por lo anterior, la observación electoral tiende a la especialización, a través de metodologías que incluyen temas como la justicia electoral, los medios de comunicación y la jornada electoral, por lo que uno de los retos que enfrenta es identificar a los observadores auténticos de los aliados partidistas.

Como lo ha señalado el director del Departamento de Observación Electoral de la OEA, Gerardo de Icaza,

Ahora hay mucha observación, pero no todos cumplen con las funciones de imparcialidad de la observación. Aquí mismo (en México) hubo observadores internacionales invitados por partidos políticos, y no considero que ellos sean observadores internacionales, son acompañantes y/o aliados, pero observadores no son. Hay un elemento de imparcialidad fundamental que debe mantener la observación.⁹²

Los elementos esenciales de la democracia, como son el respeto a los derechos humanos, el equilibrio de poderes, el estado de derecho y la libertad de expresión, así como su impacto en las elecciones justas y libres, son elementos centrales que contribuyen a generar las condiciones para que la democracia se consolide en muchos países.

⁹² Gerardo de Icaza Hernández, durante la conferencia que ofreció en la sede del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), para abordar el tema: "Retos y tendencias de las elecciones en América Latina".

Y en este contexto la observación electoral, ya sea nacional y fundamentalmente la observación internacional, ha llegado a convertirse en un mecanismo auxiliar para asegurar la integridad de la elección en países que se encuentran en vías de transición democrática.

También se ha convertido en una útil oportunidad de aprendizaje para los funcionarios electorales y los participantes de la elección. La idea para utilizar la tinta indeleble para frenar las prácticas de votación múltiple en las elecciones de 1999 en Indonesia provino de un observador de ese país, quien observó la aplicación de este proceso en las elecciones de 1988 en Camboya. Este observador más tarde llegó a ser uno de los Comisionados de las Elecciones en Indonesia.

De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), la observación internacional “ha llegado a ser una característica común de las operaciones electorales instrumentadas por la comunidad internacional que actualmente es casi aceptada universalmente como una forma de contribuir a la confianza del elector valorando la relativa legitimidad de un proceso electoral y sus resultados”.

Cuando la observación internacional es utilizada para fines de integridad, generalmente existe un problema relacionado con la libertad y justicia de una elección. Para que la observación internacional sea un efectivo identificador y factor disuasivo de problemas de integridad, necesita ser adaptado adecuadamente a la modalidad de sistema electoral y elecciones que está cubriendo.

Como mecanismo para asegurar la integridad, la observación internacional debe cubrir el proceso electoral, en lugar de enfocarse en un evento específico, como por ejemplo la votación. Asimismo, necesita de observadores calificados y capacitados.

Una de las quejas más representativas hechas en contra de la observación electoral se refiere a que en ocasiones se convierte en una práctica de turismo electoral, con observadores políticamente importantes, pero con poca experiencia profesional, que arriban al país dos días antes de la jornada electoral. También se señala que los observadores lo hacen "superficialmente" y en un par de sitios de votación, el inicio del

escrutinio de votos y posteriormente regresan a su hotel en la capital para emitir sus conclusiones y preparar su salida del país.

A pesar de los intentos para cuantificar los informes de observación y para hacerlos más objetivos, es difícil hacer que vengan junto con una declaración que caracterice al proceso, con la que todos los observadores deben estar de acuerdo.

La observación electoral en el ámbito internacional

Aplicar el concepto de libertad y de justicia puede resultar difícil en la práctica, especialmente en una elección de transición donde algunas partes del proceso lleven una buena relación, pero donde otras tienen serias imperfecciones. La dificultad de llegar con un estándar universal sobre cómo juzgar una elección resulta ser una parte central de la discusión de la observación. Como lo señala IDEA:

Al explorar alternativas para los criterios de “libertad y justicia”, algunos participantes hacen referencia al protocolo en la Convención Europea de Derechos Humanos que trata con elecciones, el cual establece que deben ser “libres, secretas, universales y directas”. Otras organizaciones valoran las elecciones sobre la base de que deben o no servir como una expresión creíble de la “voluntad de la población” o significarse como un paso hacia adelante en términos del progreso de un país hacia la democracia.

Desde la perspectiva de varios delegados, la observación no debe centrarse simplemente sobre los cercanos aspectos técnicos o políticos de un proceso electoral, sino que deben evaluar una elección dentro del amplio contexto de un proceso de democratización.

En este sentido, cuando los observadores identifican problemas que violan los estándares electorales internacionales, que no están adecuadamente cubiertos en la legislación electoral nacional, entonces los grupos de observación están obligados a destacar las discrepancias y recomendar la revisión de tales legislaciones.⁹³

⁹³ IDEA, *Lessons Learnt: International Election Observation*, Estocolmo, 1995, p. 14.

Así, conforme al manual de observación electoral de la OEA,⁹⁴ la metodología de la organización para observar elecciones toma como punto de partida una definición del concepto de elecciones democráticas, que incluye los derechos fundamentales consagrados en los instrumentos legales del Sistema Interamericano. El concepto de elecciones democráticas se define de tal manera que las elecciones se consideran democráticas cuando cumplen con cuatro condiciones básicas.

En primer lugar, las elecciones deben ser inclusivas, es decir, todos los ciudadanos deben estar efectivamente capacitados para ejercer su derecho al voto en el proceso electoral. En segundo lugar, las elecciones deben ser limpias o, en otras palabras, las preferencias de los votantes deben respetarse y registrarse fidedignamente. En tercer lugar, las elecciones deben ser competitivas, es decir, que se debe brindar al electorado opciones imparciales entre las alternativas. Por último, los principales cargos públicos deben obtenerse mediante elecciones periódicas, y los resultados expresados por los ciudadanos mediante el sufragio deben ser irreversibles. En suma, las elecciones son democráticas cuando son inclusivas, limpias y competitivas, y constituyen el medio de acceso a los altos cargos públicos.

Esta definición tan concisa puede aclararse explicando lo que abarca cada uno de estos cuatro atributos conceptuales clave: elecciones inclusivas, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electivos. Respecto de las elecciones inclusivas, es importante que se reconozca legalmente el derecho al sufragio universal y secreto, y se permita ejercer adecuadamente el sufragio en la práctica. En cuanto a las elecciones limpias, el tema clave es que se asegure la integridad de las preferencias de los votantes y se registren estas preferencias de forma fidedigna. Respecto de las elecciones competitivas, se rescata que los ciudadanos tengan el derecho a postularse como candidatos para cargos públicos y puedan competir sin temer por su integridad física y en un contexto en que reine la igualdad de oportunidades, y en el cual se respeten los derechos básicos como la libertad de prensa, el libre acceso a la información, y la libertad de asociación, reunión, expresión y movimiento. Por último, en cuanto al atributo de

⁹⁴ OEA, *Manual para las misiones de observación electoral*, 2008. Disponible en <https://www.oas.org/sap/docs/DECO/OAS%20Manual%20Spanish%203-26.pdf>

cargos públicos electivos, es esencial que todos los principales cargos públicos se obtengan mediante elecciones periódicas cuyos resultados electorales sean irreversibles.

Con base en lo anterior, la observación electoral internacional es un procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral. El objeto de observación es el proceso.

Una misión de Observación Electoral Internacional es un instrumento jurídico con organización propia por medio del cual se realiza la observación. Los principios fundamentales que rigen la tarea de las Misiones de Observación Electoral de la OEA son:

Objetividad y neutralidad: el trabajo de una MOE/OEA depende de la imparcialidad, neutralidad e independencia de ésta. Tales características fundamentales de las MOEs/OEA, se reflejan, entre otras cosas, en las acciones de los observadores internacionales, así como en las declaraciones y pronunciamientos de la MOE/OEA.

Respeto por la legislación interna del país anfitrión: el cumplimiento de la tarea de observación supone el pleno respeto a la Constitución y las leyes de la nación donde tiene lugar el proceso electoral. Los privilegios e inmunidades que se otorgan, tales como la inmunidad contra arrestos, allanamientos y/o procesos judiciales, tienen por objeto salvaguardar la independencia de actuación de los observadores internacionales en el cumplimiento específico de sus funciones.

No sustitución de los actores del proceso: las MOEs/OEA no sustituyen a ninguno de los actores del proceso electoral. La responsabilidad última y exclusiva por el desarrollo del proceso recae en las institucionales y en los protagonistas del país anfitrión. En este sentido, a los observadores internacionales no les compete aprobar, desaprobado o corregir las decisiones de la autoridad electoral; reemplazar o cuestionar a los fiscales de los partidos políticos o incrementar los recursos humanos o materiales de ninguno de los participantes del proceso, incluyendo la autoridad electoral nacional competente, quien es el único árbitro del proceso.

Los objetivos específicos de las MOEs/OEA son los siguientes:

1. Observar la actuación de los protagonistas del proceso electoral con el fin de constatar el cumplimiento de las normas electorales vigentes en el país anfitrión; analizar el desarrollo del proceso electoral en el contexto de las normas adoptadas por los Estados miembros de la organización; y tomar nota de lo observado e informar al secretario general y al Consejo Permanente.
2. Colaborar con las autoridades gubernamentales y electorales, y con la ciudadanía en general, para asegurar la imparcialidad, transparencia y confiabilidad de los procesos electorales.
3. Contribuir a crear una atmósfera de confianza pública y alentar la participación de la ciudadanía.
4. Servir como conducto para la búsqueda y construcción de consensos en situaciones de conflicto entre los diferentes participantes en el proceso electoral en caso de ser requerido.
5. Formular recomendaciones con el fin de contribuir al mejoramiento del sistema electoral.
6. Demostrar apoyo internacional y la solidaridad interamericana a favor del desarrollo de un proceso electoral imparcial, transparente y confiable.

La observación electoral en el ámbito nacional

En el ámbito nacional la presencia de observadores electoral desempeña un papel fundamental. De acuerdo con el artículo 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), la observación electoral se sujeta a las siguientes bases:

Bases generales de participación

- a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;

- b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su credencial para votar, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, y sin vínculos a partido u organización política alguna;
- c) La solicitud de registro para participar como observadores electorales podrá presentarse en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan, ante el presidente del consejo local o distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 30 de abril del año de la elección. Los presidentes de los consejos locales y distritales, según el caso, darán cuenta de las solicitudes a los propios consejos, para su aprobación, en la siguiente sesión que celebren. La resolución que se emita deberá ser notificada a los solicitantes. El Consejo General y los Organismos Públicos Locales garantizarán este derecho y resolverán cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas.

Acreditación de observadores

Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. No ser ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los tres años anteriores a la elección;
- III. No ser ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección, y
- IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto y los organismos públicos locales o las propias organizaciones a

las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación.

Actividades que deben abstenerse

Los observadores se abstendrán de:

- I. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;
- II. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno;
- III. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos, y
- IV. Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno;
- V. La observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana;
- VI. Los ciudadanos acreditados como observadores electorales podrán solicitar, ante la junta local y organismos públicos locales que correspondan, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información será proporcionada siempre que no sea reservada o confidencial en los términos fijados por la ley y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega;
- VII. En los contenidos de la capacitación que el Instituto imparta a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, debe preverse la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación.

Actividades de los observadores acreditados

Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias casillas, así como en el local de los consejos correspondientes, pudiendo observar los siguientes actos:

- I. Instalación de la casilla;
- II. Desarrollo de la votación;
- III. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;
- IV. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
- V. Clausura de la casilla;
- VI. Lectura en voz alta de los resultados en el consejo distrital, y
- VII. Recepción de escritos de incidencias y protesta.

Asimismo, los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

Y, finalmente, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar 30 días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General.

Conclusiones

Existe un acuerdo generalizado sobre el conjunto de principios que se deben cumplir en una elección para ser considerada como libre y justa, que incluyen: igual poder de votación para todos los ciudadanos, libertad de organización para propósitos políticos y

para una oficina de campaña, derecho de acceso a la información política, y celebrar elecciones regularmente que sean decididas por la libre emisión del voto de la mayoría.

No obstante, las misiones y sus observadores traen consigo sus propias expectativas, experiencias y perspectivas que nos ofrecen una valoración del proceso y la elaboración de una serie de elementos.

El producto de la observación electoral en la mayoría de los casos se traduce en recomendaciones que se emitan a las autoridades tanto legislativas como electorales de los países en cuestión. Como su nombre lo indica, la observación electoral no interviene ni busca intervenir directamente en los procesos electorales; por el contrario, se busca que su presencia inhiba conductas ajenas al libre proceso electoral que se trate. Las recomendaciones que en su caso se emitan, no son consideradas vinculantes, por lo que pueden o no ser atendidas. Sin embargo, lo ideal sería que, producto de las observaciones, se implementaran de la mejor manera las recomendaciones para que durante el siguiente proceso electoral se vean reflejadas y mejoren la calidad del proceso electoral y, por tanto, de la democracia.

Acciones de contraloría social y la participación social

Ricardo Ruiz Flores⁹⁵

“Un proceso mediante el cual la sociedad se ha incorporado a las tareas de supervisión y fiscalización de obras y servicios de los que ha de beneficiarse, y a la vigilancia del debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos”.

LUIS VÁZQUEZ CANO

Introducción

La Ley de Desarrollo Social define la *contraloría social* como “el mecanismo que verifica el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”. Asimismo, el gobierno federal impulsará la contraloría social y facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de funciones, como lo indican los artículos 69 y 70.

En su artículo 77, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que la Cámara de Diputados —en el Presupuesto de Egresos de la Federación— podrá señalar los programas mediante los cuales se otorgarán los subsidios, los cuales deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia; asimismo, establece los criterios generales a los cuales se sujetan dichas reglas de operación.⁹⁶

Resulta poco conocida ante la ciudadanía esta herramienta, cuando se trata de una participación ciudadana activa para comprobar que los recursos se estén aplicando de manera correcta a los programas sociales en beneficio total de los mexicanos.

Si bien ha quedado en el olvido este derecho por el poco interés común y por opacidad en el acceso de la información, también ha quedado rebasada esta instancia ante la

⁹⁵ Estudios en Contaduría Pública, Universidad Nacional Autónoma de México. Asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Diseñador gráfico y responsable de logística. Correo electrónico: ricardo.ruiz@diputados.gob.mx

⁹⁶ Instituto Nacional de Economía Social, Guía Operativa de Contraloría Social, 2020. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/557113/2_Gu_a_Operativa_de_Contralor_a_Social_2020..pdf

opinión pública por la decreciente credibilidad que se ha generado a través de la historia contemporánea.

Para que exista una real participación, la contraloría social debería ser independiente por medio de un consejo ciudadano especialista que avale los fines de los programas sociales que se manifiesten en el Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto asignado, la real aplicación y la comunicación mediante campañas de beneficio social.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) se encarga de promover la contraloría social en los programas de desarrollo social.

Antecedentes

La contraloría social nace en enero de 1983 después de distintas mutaciones previas, y se halla plasmada en las leyes mexicanas hasta el día de hoy.

El presidente Miguel de la Madrid promovió la institucionalización del programa de participación social y comunitaria con el Sistema Nacional de Planeación Democrática puesto en marcha por medio de la reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, al mismo tiempo que se le dieron herramientas jurídicas, políticas e institucionales con una Ley de Planeación.

Con este mecanismo de participación social obligó a que se estableciera una coordinación entre el gobierno central con los estados, municipios de México y grupos sociales interesados, acentuada con una planeación estratégica que generara facultades para el manejo correcto y libre de recursos públicos, creando así el Convenio Único de Desarrollo (CUD). La vigilancia, control y evaluación del programa se lo encargaron a la Secretaría de la Contraloría Interna de la Federación (Secogef) para fortalecer las funciones adquiridas de la participación social.

Fue así como la aplicación del mecanismo de participación aterrizó proyectos de servicios públicos, como agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mercados públicos, parques, jardines, seguridad pública, entre otros, todos bajo la ejecución de los municipios, otorgando la facultad de coordinación entre Estado y municipio para establecer programas, presupuesto y programación.

Con la armadura legal precaria de la participación en el sexenio de 1982 a 1988, tocó el turno del siguiente periodo presidencial de estructurar adecuadamente la participación social al lanzar el programa social más importante de su gobierno: el "Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), replicado con diferentes nombres y adecuado a los tiempos en los sexenios siguientes. Con Pronasol se abrió la puerta para que surgiera la contraloría social, una evolución del intento de administración de los programas sociales que con la Secogef no arrojó los resultados esperados.

La contraloría social tomó cuerpo y alma con enfoque de “cumplimiento” ejercido por los ciudadanos, se “entendía como un proceso mediante el cual la sociedad se ha incorporado a las tareas de supervisión y fiscalización de obras y servicios de los que ha de beneficiarse, y a la vigilancia del debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos”.⁹⁷

Acciones de la contraloría social

Dentro de las acciones inherentes de la contraloría social destacan las asesorías, capacitaciones y acciones de coordinación para mejorar la operación de los programas federales por medio de la vigilancia ciudadana.

En agosto de 2018 se alcanzó la cifra de 2 millones de personas beneficiadas, integrantes de comités de contraloría social registrados en el Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) en el periodo comprendido entre 2013 y 2018. Las personas beneficiadas que se mencionan integraron 493 mil 195 comités de contraloría social y realizaron sus actividades en 99% de los municipios del país de ese periodo. En el reporte destaca que en 2018 un mayor número de programas federales obtuvieron la validación de sus documentos de contraloría social, logrando con ello la operación de comités de Contraloría Social en programas en los que no se habían llevado a cabo este tipo de vigilancia.

El 26 de noviembre de 2019, durante el encuentro nacional para el fortalecimiento de la contraloría social y vigilancia ciudadana, la Secretaría de la Función Pública (SFP) anunció que los nuevos lineamientos comenzarían a operar en enero de este año (2020).

En el evento destacó que 61% de las y de los mexicanos confían en la política de gobierno contra la corrupción y 51% cree que se puede eliminar. Asimismo, afirmó que la administración del actual presidente de la república tiene como principio la democracia participativa, la socialización del poder político y el involucramiento de la sociedad en las grandes decisiones nacionales.

Uno de los objetivos de estos nuevos lineamientos es desburocratizar y aumentar la efectividad de la contraloría social, convirtiéndola en un espacio participativo “donde la ciudadanía vigile lo público y el gobierno se comprometa a dar seguimiento a los hallazgos de la sociedad, mejorar la gestión pública y sancionar lo necesario”.⁹⁸

⁹⁷ Luis Vázquez Cano, “La contraloría social”, en *La administración pública en México*, México, Secogef/FCE, 1993, pp. 193 y 194. Biblioteca Virtual: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3612/5.pdf>

⁹⁸ Secretaría de la Función Pública, “Encuentro Nacional para el Fortalecimiento de la Contraloría Social y Vigilancia Ciudadana”, comunicado de prensa 133. Disponible en <https://www.gob.mx/sfp/prensa/funcion-publica-ciudadaniza-la-contraloria-social>

Instituto Nacional de la Economía Social

La promoción y el seguimiento de la contraloría social está a cargo del Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes), por medio de la Coordinación General de Operación, la cual tendrá un enlace directo con la Secretaría de la Función Pública.

El diseño de esta estrategia se enfoca en cuatro ejes:

1. Difusión.
2. Capacitación.
3. Asesoría.
4. Seguimiento y coordinación.

Las cuatro acciones están previstas en las actividades y metas especificadas en la Guía Operativa y en el Programa Anual de Trabajo de este Instituto, tal como lo disponen los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de octubre de 2016.

El programa anual de trabajo de contraloría social es elaborado por la Coordinación General de Operación. En el documento se establecen las actividades, responsables, metas y calendario de ejecución para promover las acciones de contraloría social en las modalidades del Programa de Fomento a la Economía Social.

En el caso de la difusión, los beneficiarios deben contar con la información completa y correcta del programa, para de esta manera conocer la operación y los alcances posibles ante la detección de posibles conductas ilícitas y contribuir con la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos para que se ejecuten en términos de transparencia, legalidad, eficacia y honradez.

Según la estrategia, el empleo de medios audiovisuales como trípticos, dípticos, folletos, carteles, entre otros, que contengan la información didáctica, clara y con lenguaje ciudadano, ayudarán a la fácil comprensión por parte de los beneficiarios y se fomentarán las acciones de la contraloría social para el adecuado funcionamiento del programa y la correcta aplicación de los recursos públicos.

Sin embargo, la disminución de presupuesto público para lograr el alcance de difusión deja entrever que no serán suficientes las tareas de difusión como el programa lo requiere. Las acciones anticorrupción que el gobierno federal ejecuta están politizadas en la Secretaría de la Función Pública, la cual carece de una verdadera transparencia de información sobre la veracidad de resultados de los programas sociales vigilados.

El reto será exponer ante los medios de difusión los posibles actos ilícitos que se denuncien, investigarlos e imponer las sanciones correspondientes a las personas y a las entidades federales, estatales y municipales del partido político que se trate.

Capacitación y asesoría

En lo que concierne a la capacitación y asesoría, el plan contempla contar con módulos teóricos y técnicos específicos para instruir y sensibilizar al personal responsable de la contraloría social, mediante talleres y videoconferencias que promuevan el trabajo comunitario, la participación, capacitación y asesoría social, la planeación participativa, la transparencia, la rendición de cuentas en el manejo de recursos públicos y la cultura de denuncia.

La finalidad se centra en que los servidores públicos y los beneficiarios del programa, integrantes de los comités de contraloría social, realicen adecuadamente las acciones de contraloría.

Seguimiento

El seguimiento de las actividades y resultados de la contraloría social se realizará a partir del análisis de la información capturada en el SICS que hacen los enlaces de contraloría social en las 32 oficinas del Inaes para verificar el cumplimiento de las actividades fijadas en los programas estatales de trabajo, así como el informe de los meses de mayo, julio, septiembre y noviembre del ejercicio fiscal.

Las denuncias y resultados de los mecanismos aplicados a los diferentes programas son parte del seguimiento. Una puntual supervisión por parte de los comités y los enlaces de contraloría social suma para detectar las fallas en el proceso. En este caso, no sólo es el cumplimiento como tal, sino que las acciones se realicen con calidad o se entreguen adecuadamente los beneficios con plena satisfacción.

El Programa de Fomento a la Economía Social no cuenta con un padrón predeterminado, por lo que, para acceder a los apoyos, se debe presentar una solicitud mediante las convocatorias públicas que se difunden para las 32 entidades federativas, en las cuales se va a implementar el esquema de contraloría social con el apoyo y colaboración de las oficinas del Inaes en los estados.

Los comités de contraloría social

Un Comité de Contraloría Social es la figura de participación ciudadana que contribuye a generar una cultura de transparencia y legalidad dentro del programa mediante acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan los beneficiarios de manera organizada para verificar el cumplimiento de metas y la correcta aplicación de los recursos públicos de éste.

La responsabilidad de la integración y organización de los comités corre por parte de los enlaces de contraloría social, los cuales quedan registrados en el SICS y darán apoyo a las instancias estatales y municipales cuando sean ejecutoras y así lo requieran.

Un programa completo de capacitación y asesoramiento va de la mano con los miembros que integran los comités, al fortalecer el conocimiento y actuar para la realización de actividades adecuadas de supervisión y vigilancia en el ejercicio de la contraloría social. Cabe señalar que el alcance de estas capacitaciones se suma a la de recolectar quejas y denuncias conforme a lo que se señala en el apartado de “Mecanismos para la captación de quejas y denuncias” de la guía operativa. Los comités son parte en la actividad de los informes al captar en el SICS las respuestas de éstos.

Se conformará un Comité de Contraloría Social por cada proyecto productivo apoyado por el programa en la modalidad Apoyos en efectivo, capitalizables, para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo.

Participación social

La participación social es inherente en la contraloría social, sin embargo, hay preguntas que deben responderse conforme a las políticas públicas e intenciones del gobierno federal: ¿existe una real participación social en México?, ¿los ciudadanos se interesan por pertenecer a los comités de contraloría social?, ¿la contraloría social funciona cuando el mismo gobierno se evalúa?

El Programa de Fomento a la Economía Social se ha fijado como uno de sus objetivos la promoción entre sus beneficiarios de prácticas de corresponsabilidad permanentes, con la finalidad de hacerlos partícipes en acciones de supervisión y vigilancia, a fin de verificar que los procesos que aplica el programa se realicen de forma transparente y con apego a la normatividad establecida en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2020.⁹⁹

Para estas preguntas hay una respuesta que engloba un sentir ciudadano: los organismos independientes son vitales para cualquier democracia; la contraloría social debería tener uno propio con un aparato dental que incluya dientes legales, amalgamado con instancias de los tres poderes que rigen nuestra Constitución. Sólo así se podrá incentivar una participación más activa de los ciudadanos para vigilar el destino de los recursos en los programas sociales, el cumplimiento de éstos y, en el caso de anomalías, actos de corrupción, o el involucramiento de personas o sociedades ajenas al programa, que exista la denuncia pertinente y las sanciones correspondientes a los actos ilícitos.

⁹⁹ Programa de Fomento a la Economía Social. Para mayor información véase https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/557113/2_Gu_a_Operativa_de_Contralor_a_Social_2020..pdf

Conclusiones

En este sexenio la contraloría social, siendo parte de la Secretaría de la Función Pública, es un programa de vital importancia para cumplimentar uno de los principios fundamentales del gobierno federal: el combate a la corrupción; con las premisas expresadas antes y durante su administración: “sin corrupción hay más crecimiento económico”,¹⁰⁰ solicitando a las calificadoras económicas que tomen en cuenta esa variable.

La historia de los gobiernos de México en la opinión pública indica que los mexicanos han creado fantasmas de desconfianza en la entrega de beneficios a la población que los necesita, actos de corrupción que han quedado sólo en la opinión pública y pocos se han señalado y sancionado. El actual gobierno tiene en la mira eliminar esos fantasmas, pero falta mucho por hacer para desaparecer la creencia de “se acabó la corrupción”.

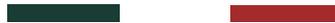
Hay acciones que se han efectuado a empresas del sector energético, por decir las más conocidas, sí, pero, ¿quién garantiza que ya no hay corrupción?, no el presidente actual, no los funcionarios públicos, son los propios mexicanos los que deben dar fe del uso correcto del presupuesto. Se requiere mayor involucramiento de la participación ciudadana: profesionistas, especialistas, técnicos, académicos, organizaciones no gubernamentales, beneficiarios, para llevar a cabo acciones conjuntas de contraloría social.

Una *participación social efectiva* que sea un contrapeso al poder gubernamental y cuide cada centavo que aporta con sus impuestos. Es imprescindible demandar a las secretarías federales y a los gobiernos estatales que fomenten la transparencia y el acceso a la información. Así, y sólo así, podremos decir que se acabó la corrupción.

¹⁰⁰ ADN 40, “Sin corrupción habrá más crecimiento económico: AMLO”, 8 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.adn40.mx/noticia/poder/notas/2019-03-08-08-31/sin-corrupcion-habra-mas-crecimiento-economico-amlo>



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece
el quehacer legislativo