

Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia*

Por Alberto J. Olvera**

* Artículo recibido en mayo de 2008.

Artículo aprobado en octubre de 2008.

** Investigador de Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (México).

Introducción

El debate sobre la participación ciudadana en el ejercicio y el control del gobierno constituye un terreno complejo y políticamente confuso en el México contemporáneo. Todos los actores políticos y sociales aceptan y reclaman la necesidad de la participación, pero cada actor le otorga significaciones muy diferentes. La matriz última de esta curiosa coincidencia discursiva¹ nos remite a la lucha ideológica que libran actualmente los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy por hoy la hegemonía política e ideológica en América Latina (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

De un lado, el proyecto neoliberal necesita de la participación, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la mejora administrativa y procesual de la política pública y como un instrumento que facilita la tercerización de la política social, es decir, la ejecución de la misma por agentes privados. Esto puede conducir, ultimadamente, a la des-responsabilización del Estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales. El

¹ Evelina Dagnino ha denominado “confluencia perversa” a este proceso de confluencia discursiva bajo la cual se ocultan proyectos opuestos (2006). Para un breve resumen de los orígenes recientes de los discursos participativos en la arena internacional, ver Olvera (2006).

discurso neoliberal de la participación ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas (Almeida, 2006 y Hevia, 2006).

Desde el otro proyecto político, que denominaremos democrático-participativo, la participación es vista como una forma nueva de concebir la política misma, como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno. Esta vertiente de la participación resume numerosos experimentos sociales en varias partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática, ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la propia democracia participativa².

En México la limitada experiencia nacional en esta materia ha conducido a que se confunda la noción de participación ciudadana con las formas de democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular³. Indudablemente las formas de la democracia directa abren un espacio político a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas ellas tienen un carácter excepcional, es decir, sólo pueden ser utilizadas en condiciones políticas muy específicas, de tal forma que rara vez pueden ser empleadas realmente. Más aun, no dejan de ser ambivalentes en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas. Por tanto, equiparar la participación ciudadana con la democracia directa es un error conceptual que limita el horizonte político de la democracia.

² Para una discusión teórica completa de esta forma de entender la democracia, ver Avritzer (2002).

³ Las pocas leyes de participación ciudadana que existen en México, todas a nivel de entidades federativas o estados (Ciudad de México, Morelos, Jalisco, Coahuila), se refieren central o únicamente a los mecanismos de democracia directa.

Derivado de todo lo anterior, entenderemos aquí el concepto de participación como “la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza, 2006) que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana” (Olvera, 2007, 26-27).

En México la discusión sobre la participación está atrasada respecto de los debates latinoamericanos más relevantes. En realidad atestiguamos el predominio de una confusión conceptual y política, de manera que los actores civiles y políticos hablan de participación en un sentido meramente figurativo, es decir, como una alusión a muy diferentes procesos en marcha. No encontramos en el horizonte simbólico de los actores una idea clara acerca del papel de la participación en la democratización de la vida pública.

La notable ausencia en México de tradiciones participativas en el sentido de culturas y prácticas que impulsan la profundización de la democracia necesita ser explicada históricamente. La peculiar configuración de las relaciones entre sociedad, mercado y Estado que produjo el régimen de la Revolución Mexicana está en el origen de la “particularidad mexicana” en este campo, pero también el carácter tardío y prolongado de la transición a la democracia explica la centralidad de la arena político-electoral en el imaginario y en las luchas sociales de toda una generación de activistas sociales y civiles.

En este artículo trataremos de ofrecer una panorámica de la historia reciente de los experimentos, espacios y actores de la participación ciudadana en México. La hipótesis central es que el carácter inclusivo y corporativo del régimen de la Revolución Mexicana logró crear mecanismos de relación con la sociedad, que permitieron el manejo del conflicto social de una manera políticamente efectiva para la estabilidad del régimen. Los conflictos sociales y políticos fueron fragmentados en el tiempo y en el espacio, evitando grandes

movilizaciones que implicaran riesgos sistémicos a la estabilidad, utilizando mecanismos de relación con la sociedad de carácter específico y descentralizado, aunque articulados en la trama de un Estado omnipresente en todo el territorio. La represión selectiva fue el último recurso en caso extremo. Esta dispersión política del conflicto se combinaba con el monopolio del espacio público por parte del Estado. La transición no ha logrado modificar este orden, sino tan sólo tornarlo políticamente plural, a pesar de que la movilización de diversos actores de la sociedad civil fue instrumental para lograr la alternancia de partidos en el poder en el inicio del nuevo siglo.

La ausencia de iniciativas culturales innovadoras en el campo político o la subordinación de las pocas existentes a los intereses y proyectos de las élites partidarias explica la debilidad del proyecto democrático-participativo en México. La fuerza cultural del régimen populista-presidencialista perfeccionado a lo largo de seis décadas por el PRI generó una extendida y aceptada práctica del clientelismo, el corporativismo y el centralismo. En la época de liberalización política los movimientos sociales no lograron desarrollar una práctica y un discurso cultural alternativo. La izquierda mantuvo una afinidad programática con el régimen priísta y no supo reconocer los elementos innovadores que ciertos movimientos sociales portaban. La derecha careció históricamente de un programa que fuera más allá de un conservadurismo democrático simple y atrasado. La larga transición a la democracia concentró toda la atención de la clase política y aun de los actores sociales en la arena electoral, descuidándose cualquier otro espacio de experimentación democrática.

Este artículo se desarrolla en cuatro secciones. En la primera nos referimos a los antecedentes históricos del régimen político mexicano para explicar la ausencia de tradiciones participativas en México; en la segunda analizamos los escasos experimentos participativos desarrollados en la época previa al inicio de la transición, pues ellos impactan las prácticas posteriores. En la tercera analizamos los dilemas y luchas conceptuales y políticas de la fase de transición, los proyectos vigentes y sus portadores. Finalmente ofrecemos una breve conclusión.

Antecedentes históricos

El régimen de la Revolución Mexicana (1929-2000) tenía como cimiento una especie de fusión entre la sociedad y el Estado por la vía del sistema corporativo de representación social y política (Olvera, 2003). Esta “fusión” denegaba la autonomía política de los actores sociales y cerraba los espacios de la política, al conducir ésta exclusivamente al interior del Estado. No había espacios públicos como terrenos naturales de acción civil. Los actores sociales emergentes aspiraban a tornarse públicos a través de la movilización y de la apelación a los medios de comunicación, casi completamente controlados por el Estado. Sistema corporativo, partido único y control de los medios fueron las bases fundamentales del régimen autoritario.

La política como oposición y/o confrontación con este régimen fue practicada siempre por diversos movimientos y sujetos sociales en determinadas circunstancias y espacios históricos, siempre cortos en duración y poco significativos en términos políticos. La situación cambió después de 1968 porque los espacios de resistencia y confrontación se ampliaron notablemente en el contexto de una relativa liberalización del régimen. La sociedad civil entendida como un conjunto de actores y movimientos sociales y civiles independientes del Estado que luchan por derechos o por reivindicaciones específicas se materializó a lo largo de los años setenta y primera mitad de los ochenta del siglo pasado. Particularmente, la notable reacción autónoma de los habitantes de la ciudad de México ante el terrible sismo de 1985 trajo al foro público la recuperación de concepto de sociedad civil como espacio de acción independiente del Estado⁴.

Se trataba de una sociedad civil constituida por nuevas organizaciones de campesinos, del sindicalismo independiente, de agrupaciones empresariales medianas y pequeñas, en suma, por expresiones de clase que rompían con el

⁴ Esta noción habría de perdurar durante los años noventa, alimentada por la llegada a México de conceptos de sociedad civil basados en la teoría habermasiana (Olvera, 2003).

patrón corporativo, así como por un movimiento estudiantil de proporciones nacionales que representaba la emergencia de una nueva cultura política que contenía tanto elementos de identidad radicales de izquierda (una autocomprensión revolucionaria) como democráticos (reivindicación de derechos). Del movimiento estudiantil habrían de desprenderse diversos grupos culturales que progresivamente desarrollarían agendas específicas como el feminismo, el ecologismo y la lucha por los derechos humanos. En la emergencia de estos movimientos influyeron decisivamente las corrientes progresistas de la Iglesia católica, las cuales proporcionaron la base organizacional y financiera para el despliegue de estos movimientos socioculturales y para su vinculación con redes internacionales de organizaciones afines.

En este contexto es que debemos situar la genealogía de los grupos y redes que impulsan la participación ciudadana en la vida pública (entendida como complemento de la democracia representativa), la cual puede remontarse, para los fines de este texto, a 1982. El entonces entrante presidente Miguel de la Madrid llevó al gobierno a un grupo de tecnócratas formados, como él mismo, en la Cepal, creyentes todos en la planificación del sector público e impulsores de una reforma administrativa gerencial de primera generación. El presidente De la Madrid instituyó a nivel constitucional la “planeación democrática del desarrollo” y como parte de la misma se crearon comités y consejos consultivos en la mayor parte de la administración pública federal con el fin de impulsar la “participación de la sociedad en la planeación del desarrollo”.

En un país autoritario, en el que la izquierda y la derecha partidarias apenas tenían una modesta representación política y donde los movimientos sociales más importantes estaban en abierta confrontación con el Estado, sólo podía impulsarse una participación institucionalizada simbólica y ficticia. En efecto, los comités y consejos que el presidente De la Madrid ordenó que se constituyeran en los diversos órdenes de gobierno reflejaron fielmente la estructura corporativa que caracterizaba al viejo régimen, la que, en los casos que era imprescindible, incluía también a los empresarios y algunos colegios profesionales. De esta época proviene la tradición de la simulación de la participación en

consejos. La crisis económica que vivía el país en esos tiempos, abierta por la macrodevaluación de 1982, era el peor momento posible para impulsar algún tipo de participación real en la vida pública. Terribles medidas de austeridad fueron impuestas: despidos en empresas públicas, caída de los salarios reales de los trabajadores, primera fase de la apertura de la economía al exterior, en fin, un ajuste neoliberal en su primera fase, que evidentemente era antipopular. Hacia mediados del sexenio de De la Madrid, la firma de “*Pactos de Concertación Económica*” (1985-88), a través de los cuales se imponían nuevas medidas de ajuste neoliberal, terminó por desacreditar la idea misma de la negociación intersectorial y de la participación ciudadana. Se trataba de pactos corporativos en donde las propias representaciones sindicales y empresariales eran forzadas a aceptar las decisiones de política económica del gobierno.

Por su parte, la escasa izquierda mexicana apostaba o bien a una confrontación basada en frentes populares (la izquierda radical controlaba organizaciones como la *Coordinadora Nacional Plan de Ayala* y la *Coordinadora Sindical Nacional*, ambas pequeñas) o a la construcción de “zonas liberadas” a través de proyectos de autogestión en el campo y en las zonas populares urbanas (proyecto impulsado por corrientes maoístas como *Línea de Masas* y *Línea Proletaria*). En este último caso las relaciones con el gobierno eran esporádicas y apuntaban a negociaciones concretas destinadas a viabilizar económicamente la “autogestión” campesina y de las zonas de expansión urbana.

Un gran giro en el enfoque gubernamental de la participación ciudadana se va a producir en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-2004). Salinas enfrenta los graves problemas de legitimación con que había nacido su gobierno, producto de un gran fraude en las elecciones presidenciales de julio de 1988, con una doble estrategia: de un lado, una política de negociación con el partido de la derecha, el Partido Acción Nacional, mediante el cual se pacta la puesta en práctica de una política económica neoliberal radical; de otro, un pacto con algunos grupos y movimientos populares, controlados básicamente por la izquierda maoísta (entre ellos buena parte del movimiento campesino independiente y de la dirigencia del movimiento urbano-popular,

así como un sector de los intelectuales de izquierda). Este sector de izquierda, en el que el Presidente tenía amigos de la época universitaria, va a concebir e implementar un programa de política social innovador que recibiría el nombre de Solidaridad, al mismo tiempo que diseñaba proyectos específicos para sus propias organizaciones. El *Programa Nacional de Solidaridad* se convierte en un símbolo de identidad del gobierno de Carlos Salinas, pues bajo ese concepto se agrupan miles de obras públicas micro-locales, proyectos productivos en el campo y obras en las periferias urbanas, además de las acciones de vivienda en las ciudades. Solidaridad era el concepto que unificaba un conjunto de políticas públicas que vinculaban al gobierno y a la sociedad.

El modelo de participación que impulsaba el Estado en este programa estaba basado en la unidad micro-local; cada proyecto, cada obra pública tenía un “Comité de Solidaridad” que se encargaba de labores de contraloría, ejercidas en forma directa por los beneficiarios. El presidente Salinas utilizaba las redes creadas mediante esta política para tratar de crear una base social paralela a la del partido oficial, el PRI, que vivía ya su decadencia, y que en buena medida se oponía al proyecto neoliberal. Carlos Salinas trataba así de modernizar las bases sociales del régimen autoritario y sobrepasar los órdenes corporativos que para todo fin práctico habían dejado de tener las capacidades de movilización y de control político reales de antaño.

La extraña combinación de proyecto económico neoliberal y alianza con la izquierda maoísta en el terreno de la política social fracasó como proyecto político debido a varias razones. La primera fue la fragilidad organizativa, breve duración y falta de representatividad política de los *Comités de Solidaridad*, que no podían suplir a la eficiente maquinaria política del PRI tradicional. La segunda fue la emergencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Ezln), un movimiento indígena simbólicamente armado que puso de manifiesto que los supuestos logros modernizadores de Salinas (como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos) eran “mitos geniales” y que persistían una injusticia social y una exclusión política intolerables. La tercera consistió en que el resto de las fuerzas de izquierda se agruparon en el recién creado (1989)

Partido de la Revolución Democrática, cuyo líder era Cuauhtémoc Cárdenas, el derrotado candidato presidencial de un frente nacionalista en las elecciones de 1988. La muy probable victoria de Cárdenas en esas elecciones, evitada mediante un colosal y descarado fraude, convenció a la izquierda partidaria y a buena parte de la ciudadanía de que bajo elecciones legales este nuevo partido sería una especie de mayoría automática, por lo que la negociación con Salinas se consideraba un anatema político.

Sin embargo, paradójicamente en esta misma coyuntura emerge un concepto de participación alternativo, que es impulsado por algunos grupos del movimiento ecologista, en un momento en el cual había un avance en la legislación sectorial y mucha experimentación en la implementación de programas, algunos de los cuales trataban de abrir espacios de participación directa de los campesinos en programas de rescate de zonas naturales protegidas, así como en el manejo de cuencas hidrológicas. Se experimentó también con la autogestión campesina en la producción de café y en el sistema de abasto de alimentos a zonas rurales aisladas. Estos interesantes experimentos estaban, sin embargo, subsumidos en un mar de negociaciones particularistas, impulsadas desde el Estado en el contexto de la masificación del *Programa Nacional de Solidaridad*. Esta sobredeterminación política y el mal manejo económico de los proyectos condujeron a la mayoría de ellos al fracaso a la vuelta de pocos años.

Mientras tanto, la izquierda partidaria, coaligada en el PRD, desarrollaba una política contestataria que llevó el conflicto político al terreno de las luchas poselectorales en todo el país. Grandes movilizaciones sociales, como las del estado de Tabasco, en el sur mexicano, quedaron atrapadas en el ciclo de confrontación entre el gobierno y el PRD. Las luchas sociales estaban subordinadas a las luchas electorales.

El espacio de la emergente sociedad civil quedó entonces más acotado y especializado. En efecto, mientras los partidos actuaban en un clima de abierta confrontación que se manifestó en decenas de conflictos poselectorales, varios de ellos violentos, los actores civiles cuyas dirigencias no se trasladaron a los

partidos se preocuparon por crear una presión social a favor de la democracia desde afuera del sistema político. Estos actores tenían un perfil muy definido. Se trataba de las emergentes organizaciones no gubernamentales, de algunos grupos conservadores cuya matriz era un catolicismo tradicional y de grupos culturales urbanos, anclados en las universidades y en el sistema educativo en general, todos los cuales coincidían en la aspiración democrática. La terrible derrota que habían sufrido los sindicatos independientes y las organizaciones campesinas radicales a mediados de los ochenta, así como la rutinización del movimiento urbano popular, condujo a la pérdida de poder e influencia de los sectores popular-clasistas de la sociedad civil (Olvera, 2003). Las asociaciones empresariales se convirtieron en un campo de batalla entre los sectores priístas y panistas y las asociaciones profesionales mantuvieron su acostumbrado perfil discreto y privado. Así, la sociedad civil de los años noventa adquiere un perfil público marcadamente dominado por las ONG, su sector más visible y organizado. Esto no quiere decir que no hubiese otros actores activos de la sociedad civil, sino que estaban debilitados u optaron por mantenerse en el ámbito privado.

Surgieron redes nacionales de ONG como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (1990), que constituía una especie de articulación gremial nacional de este tipo de asociaciones, agredidas desde el gobierno por un código fiscal que pretendía cobrarles impuestos a las donaciones que recibían, y el Foro de Apoyo Mutuo (1992), que trataba de impulsar ciertos niveles de profesionalización y de articulación temática en el sector. Redes sectoriales emergieron también, como la Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, mientras los movimientos feminista y ecologista exhibían una mayor pluralidad organizativa y política. Por su parte, los movimientos conservadores tenían formas de articulación más ancladas en redes privadas y de afinidad cultural, pero que igualmente operaban en la escala nacional.

La formación de la Alianza Cívica, el gran movimiento social nacional pro-democrático, fue el resultado de la maduración de dos tipos de procesos. De un lado, y como hemos mencionado, de la formación de redes de ONG en

los primeros años noventa, creándose una nueva articulación de las organizaciones civiles influidas por una cultura política crítica de matriz cristiano-radical. De otra parte, el surgimiento de pequeños movimientos civiles a favor de la democracia en diversas partes del país, ejemplarmente en Yucatán, con el Frente Cívico Familiar (1989), en San Luis Potosí, donde el Frente Cívico Potosino se reactivó (inspirado por el Dr. Salvador Nava, 1991-1992), el Frente Cívico Sinaloense, el Frente Cívico de Acapulco, entre otros, todos los cuales estaban de alguna manera ligados con líderes políticos locales que habían sufrido fraudes electorales. En 1991 nació el Movimiento Ciudadano por la Democracia, bajo el liderazgo de Salvador Nava, que agrupaba a los frentes cívicos de provincia e incluía a personalidades políticas de la ciudad de México. Además, surgieron grupos de periodistas, intelectuales y políticos que favorecían una salida democrática a la crisis de 1988, entre otras la Asociación Democrática por el Sufragio Efectivo (1988), el Consejo por la Democracia (1990) y el Acuerdo Nacional por la Democracia (Gómez-Hermosillo, 2002).

La coalición de estos grupos empezó la práctica de la observación civil de los procesos electorales locales en diversas partes del país desde 1989, hasta formalizar su alianza en marzo de 1994 con la formación de un movimiento nacional, bautizado como Alianza Cívica. Su objetivo único era monitorear las elecciones presidenciales de julio de 1994, que se consideraban potencialmente fundacionales de la democracia electoral. Un ejército de casi 40.000 ciudadanos participó en el monitoreo de casi 5.000 casillas en todo el país, mientras que ciertos grupos monitoreaban la cobertura de los medios de comunicación sobre las campañas electorales, el comportamiento de las instituciones electorales a nivel federal y distrital y, en algunos casos aislados, la magnitud de los gastos de campaña realizados por el PRI.

La Alianza Cívica fue en 1994 un movimiento social que respondía a las expectativas y aspiraciones de un gran número de ciudadanos deseosos de poner fin al autoritarismo priísta. La reciente experiencia del fraude electoral de 1988, la insurrección zapatista en su apogeo y el asesinato en marzo de 1994 del candidato presidencial del PRI parecían indicar que el sistema político se

encontraba en crisis y que la salida democrática por la vía electoral era posible si tan sólo se le amarraban las manos al gobierno en las elecciones presidenciales. Esta creencia era compartida por los simpatizantes de la derecha y de la izquierda. La Alianza Cívica fue la acción ciudadana pro-democrática más amplia de la historia política mexicana hasta ese momento, pues abarcó todo el país y contó con grupos de apoyo provenientes de todas las ideologías políticas. Sin embargo, la victoria del PRI en las elecciones presidenciales, para diputados y senadores de 1994 enseñó que la transición a la democracia no llegaría de manera súbita y que la expectativa de elecciones libres, equitativas y legales sólo podría materializarse en el mediano plazo.

La Alianza Cívica detectó las insuficiencias jurídicas, institucionales y políticas del sistema electoral, claramente plasmadas en su informe de las elecciones presidenciales de 1994, pero reconoció que no había habido un fraude masivo el día de la jornada electoral. Por tanto, la agenda de la democracia devenía más compleja de lo previsto. No sólo debía garantizarse “la limpieza de la jornada electoral”, sino modificarse las leyes e instituciones electorales, acotar el presidencialismo y controlar a los medios de comunicación. Debía además trabajarse en la consolidación de otros derechos asociados a los políticos, como los de petición y acceso a la información, así como en el posicionamiento de las agendas de las organizaciones de la sociedad civil⁵.

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), último presidente del PRI, se inauguró como era costumbre con una crisis económica terrible, causada por la macrodevaluación de diciembre de 1994, la cual habría de crear problemas de legitimidad adicionales a los que, en su terreno, planteó el movimiento zapatista en Chiapas. Zedillo debió aceptar reformas importantes, entre otras, la electoral de 1996, que resolvería al fin el conflicto político con el PRD. En el terreno de las políticas públicas se impulsan algunos experimentos interesantes. En el campo de la ecología hubo por primera vez una política sistemática de innovación democrática a través de la ampliación y generalización de los

⁵ Para un análisis completo de la experiencia de Alianza Cívica, ver Olvera, (2003b).

experimentos iniciados en el gobierno anterior en materia de autogestión de regiones naturales protegidas. Julia Carabias, la Secretaria del Medio Ambiente, junto con un sector del movimiento ecologista, coincidió en intereses con un gobierno requerido de legitimación y con algunas comunidades que deseaban proteger sus recursos naturales (Blauert, et al., 2006).

Por otra parte, en la política urbana, se prosiguen los ensayos que se habían iniciado ya en gobiernos anteriores en materia de vivienda. Ciertos grupos tecnocráticos de naturaleza progresista habían creado desde 1983 instituciones diversas en materia de política social de vivienda (Fonhapo), en coincidencia también con algunos programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que permitieron el desarrollo, sobre todo en la Ciudad de México, de políticas que implican la participación de las organizaciones de solicitantes de vivienda y del movimiento popular urbano. Sin embargo, no se pudo evitar la clientelización de esta política, incluyendo los casos controlados por la izquierda.

La reforma electoral de 1996, que va a permitir elecciones verdaderamente competitivas a partir de 1997 en el plano federal, va a traer consigo una nueva oleada de experimentación en los fenómenos participativos. Para empezar, el nuevo diseño del Instituto Federal Electoral (IFE), la llamada “ciudadanización”, permite la gestión autónoma de la institución por parte de ciudadanos habilitados para tomar la dirección del aparato burocrático (Consejeros Ciudadanos), quienes a su vez deben nombrar, en “cascada”, a los encargados de organizar las elecciones federales en los Estados (Consejos Locales), quienes a su vez deben nombrar a los encargados de las mismas en los 300 distritos electorales del país. Como lo ha demostrado Isunza (2006), este diseño institucional permitió a algunos consejeros nacionales manejar el nombramiento de los Consejeros Locales a partir de las redes del movimiento prodemocrático que tanto había crecido en el país en los años 1993-1999. Ellos, a su vez, extendieron los nombramientos de los consejeros distritales a partir de sus propias redes, garantizando así una verdadera contraloría ciudadana sobre el proceso electoral de 2000, que se extendió al de 2003 y en menor medida

al de 2006. De esta manera, el movimiento prodemocrático mexicano pudo efectivamente participar en la organización de las elecciones en el momento de la jornada electoral, no así en las fases previas y posteriores del mismo. Como sea, el carácter temporal de estos nombramientos no garantizaba que este avance pudiera consolidarse en el futuro. Con el polémico nombramiento de los nuevos consejeros electorales nacionales en 2003 (de muy bajo perfil y en un proceso que marginó al PRD de la selección de los mismos), la relación de confianza y de apoyo mutuo que había existido entre consejeros distritales, locales y nacionales se perdió y se debilitó el poder ciudadano sobre la jornada electoral. Por lo demás, la fase previa de las elecciones, y, a la postre decisiva, que es la campaña electoral, se salió del control del IFE desde el 2000, haciendo crisis en el 2006 al no respetar los partidos los controles a los gastos de campaña. De ahí la nueva reforma electoral de 2007, cuyos efectos reales apenas vamos a conocer.

Las experiencias participativas sin proyecto participativo

Como se apuntó antes, la ciudad de México constituía un territorio experimental de formas de co-gestión entre el movimiento urbano popular y el gobierno, que habían sido necesarias para reconstruir la ciudad después del terrible sismo de 1985. Sin embargo, esos experimentos nunca pasaron de la concertación particularista entre gobierno y organizaciones sociales específicas. A partir de que en 1997 es electo como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México el líder del PRD, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, se crea una condición novedosa en la cual van a confluir por primera vez los intereses de ciertos sectores modernizantes del nuevo gobierno, particularmente representados por Clara Judisman, nombrada Secretaria de Desarrollo Social de la Ciudad de México, con la visión de un grupo de ONG profesionales. Es así como en 1997 en la ciudad de México se produce por primera vez la confluencia de distintas corrientes de izquierda, que permiten impulsar distintos experimentos participativos. El “Equipo Pueblo”, junto con otras ONG como el Centro Antonio de Montesinos, que había empujado la idea de que los actores de la

sociedad civil –entendida limitativamente como ONG– debían de participar en el diseño de políticas públicas, se incorpora en diseños experimentales de desarrollo de política social en combinación tanto con el gobierno central de la Ciudad de México como con algunos gobiernos delegacionales⁶.

A nivel de la tecnocracia de izquierda, que llega al gobierno junto con el ingeniero Cárdenas, se desarrollan ahora experimentos de planeación participativa en las delegaciones de la Ciudad de México. Esta política es impulsada por un equipo de arquitectos y sociólogos urbanos que se habían interesado desde tiempo atrás en la democratización de la Ciudad de México y que ahora encuentra un contexto propicio para proponer formas participativas de planificación. Los experimentos en general tienen poco éxito, debido a que la burocracia que trabaja en el gobierno de la Ciudad de México es todavía la burocracia priísta tradicional, que por supuesto no es receptiva a este tipo de iniciativas. Por otro lado, las delegaciones aun no eran democráticamente electas y las propuestas de innovación chocaban con los intereses políticos corporativos de los grupos del movimiento urbano-popular vinculado al PRD, que consideraban que políticas universales o basadas en criterios diferentes al control político clientelar-corporativo podían dañar sus intereses y su capacidad de control sobre sus propias bases.

El “Equipo Pueblo” y el gobierno de la ciudad consiguieron financiamiento de Novib para impulsar un programa experimental de ampliación de proyectos microlocales de desarrollo, especialmente en la delegación Iztapalapa, donde el propio Equipo tenía mayor implantación, así como en la delegación Coyoacán, donde había grupos populares con trayectoria. Pero al mismo tiempo, buena parte de los líderes del movimiento popular urbano, que eran el soporte social del PRD en la Ciudad de México, veían en el nuevo gobierno una oportunidad de utilizar las formas clientelares y particularistas del viejo régimen en provecho propio.

⁶ La Ciudad de México se divide en delegaciones, especie de municipios dentro de la ciudad. En el año 2000 los Jefes Delegacionales (alcaldes) fueron electos por primera vez.

En realidad, no sólo se trataba de un choque de visiones e intereses, sino de la inexistencia de un proyecto verdaderamente alternativo de participación en los propios actores que la impulsaban. Si se revisa la literatura de la época, los intelectuales pensaban la participación, en primer lugar, como la construcción de lugares de encuentro entre gobierno y grupos organizados de los movimientos urbanos (Álvarez, 1997 y Ziccardi, 1998), o bien como la formalización de consultas en instancias tipo consejo en la planificación urbana (Ziccardi, 2002), como en el caso de la creación de Planes de Desarrollo Urbano a nivel de las delegaciones. Si bien ambas formas de “participación” eran relevantes, no se estaban proponiendo modelos que rompieran con la lógica del particularismo y/o que ayudaran a crear nuevos espacios públicos alternativos y a impulsar el desarrollo de actores sociales que trascendieran la lógica clientelar. El único diseño alternativo que se puso en el centro de la nueva *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (1998) fue la elección de “Delegados Vecinales”, propuesta que venía del último gobierno priísta, y que consistía en la elección por voto universal, en zonas cuyo diseño siguió criterios demográficos y no culturales, identitarios o vivenciales, de un delegado, cuyas funciones terminaron siendo además reducidas al nivel de la irrelevancia. El experimento con esta figura terminó siendo un absoluto fracaso, tanto en términos electorales (votó sólo el 6% del padrón), como en cuanto a su falta de reconocimiento por parte de la ciudadanía. La nueva ley se concentró en la legalización de los mecanismos de la democracia directa más importantes (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), pero a costa de ignorar otras formas alternativas de participación. La irrelevancia de la figura de los delegados vecinales se observa en el hecho de que el siguiente Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, violó la ley al decidir no convocar la nueva elección de delegados vecinales en 2002 sin que nadie se quejara del hecho.

Para evaluar los resultados de los otros experimentos, es conveniente empezar por analizar el modelo de intervención desarrollado por algunas ONG desde fines de los años ochenta, especialmente aquellas que habían impulsado procesos de micro-experimentación en los gobiernos locales y en proyectos de

desarrollo local a lo largo del país. El ya mencionado “Equipo Pueblo”, dirigido por Elio Villaseñor, había trabajado desde la década de los años setenta con algunos grupos progresistas de la Iglesia católica en proyectos de desarrollo local en algunas partes del país, con cierto éxito en Zaragoza, Veracruz (Olvera y Quiñonez, 2001), y en la delegación Iztapalapa en la Ciudad de México. En ambos casos el campo de acción se había diversificado, abarcando proyectos de educación popular, de mujeres, productivos, y de salud. El modelo de intervención se basaba en la creación de grupos promotores en cada campo, normalmente formados sobre la base de las afinidades con el movimiento cristiano progresista. Por la lógica de su propia acción, los grupos se vieron involucrados en la política local, y por tanto eran vistos en las comunidades como un partido, o por lo menos como un grupo político.

La “participación popular” era así en realidad la movilización de grupos en torno a proyectos financiados desde el exterior de la comunidad con el apoyo de una ONG profesional y de una red semi-eclesiástica local. Este modelo no lograba involucrar a toda la comunidad y dependía de la intervención de agentes externos. Al llegar al gobierno de la Ciudad de México, se pensó que desde el gobierno delegacional podría ampliarse este modelo de intervención. Elio Villaseñor, líder del Equipo, fue nombrado Delegado en Iztapalapa, y logró financiar la ampliación de su trabajo como ONG con fondos de Novib y del propio gobierno, pero pronto chocó con la densa red de intereses clientelares y corporativos de otros grupos del movimiento urbano-popular y con la cultura local de los propios ciudadanos objeto de la acción, quienes, carentes de experiencia de participación alguna, vieron los programas como una mera fuente de recursos. A ello contribuyó el propio modelo de intervención, que diseminaba la acción en múltiples frentes y acentuaba el particularismo sectorial y local de la política pública (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2003).

Otra ONG relevante en este campo habría de ser el Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara” (Cesem), que en la segunda mitad de los años noventa se convertiría en un instrumento de la modernización de la administración pública municipal en gobiernos de izquierda. El Cesem trataba de asesorar

al creciente número de municipios ganados por la izquierda, la cual carecía de experiencia de gobierno. En este centro trabajaron personas cuyo origen estaba en diversas ONG de desarrollo y algunos planificadores urbanos empíricos. En vez de desarrollar un modelo alternativo de gestión municipal, el Cesem apoyó iniciativas diversas propuestas por los alcaldes de izquierda electos en municipios pequeños del país, desde el “Parlamento Municipal” de Ciudad Mendoza hasta la “Asamblea Popular” de Jalcomulco, ambos en el estado de Veracruz, así como otros municipios en otros estados del país (Bolos, 2004). En ningún caso se logró sostener las experiencias innovadoras más allá de un solo período de gobierno (que son de tres años), lo cual demuestra la fragilidad de los experimentos y su dependencia de la voluntad política del alcalde en turno. En efecto, la prohibición de la reelección de los alcaldes hace muy difícil darle continuidad a cualquier tipo de política pública municipal. Lamentablemente, el Cesem no generó un cuerpo de reflexión sobre su experiencia ni logró influir decisivamente en la agenda legislativa del PRD, con el cual era políticamente afín, si bien se mantenía institucional y políticamente independiente.

Simultáneamente a estos procesos, se produce la ampliación de la experimentación en el campo de las políticas públicas en materia de protección ambiental y desarrollo sustentable, con Julia Carabias como Secretaria de Ecología (1994-2000) y un grupo amplio de ecologistas de diversas tendencias trabajando en esa Secretaría, quienes desarrollaron algunos experimentos relevantes en proyectos de áreas naturales protegidas y manejo de cuencas hidrológicas (Blauert y Zadek, 1999). En el campo de la educación pública, la Ley Federal de 1993 previó la constitución de consejos estatales, municipales y por escuela que hipotéticamente deberían de permitir el involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en los procesos educativos. Este modelo no tuvo ningún éxito hasta la fecha (Martínez, Bracho y Martínez, 2007).

Por su parte, la derecha empieza a hacer también su propia experimentación “participativa”. El Partido Acción Nacional va ganando a lo largo de los años noventa muchos gobiernos municipales importantes, posición que consolida a nivel de gubernaturas de algunos estados en la segunda mitad de esa década.

El PAN empieza por desarrollar una política de cercanía con la ciudadanía a través de los “Martes Ciudadanos”, es decir, un día en que el gobierno municipal en pleno ofrece audiencias públicas.

Pronto se observa que esto es insuficiente. Es necesario crear otras instancias que permitan ordenar de manera más sistemática los múltiples y diversos intereses de la ciudadanía. El profesor Alfonso Iracheta, que fue presidente del Colegio Mexiquense en la ciudad de Toluca en los años noventa, se constituye en uno de los principales educadores de una generación de tecnócratas panistas que tratan de poner orden en la gestión pública a nivel municipal. Iracheta es un admirador de la experiencia más exitosa de la tecnocracia brasileña, la de Curitiba (Paraná), y también de algunas de las experiencias de la planificación urbana europea. Iracheta logra involucrar a tecnócratas de los gobiernos locales panistas en giras que van a Curitiba y a Barcelona con el ánimo de entender mejor la planificación moderna de las ciudades. Como parte de este paradigma, Iracheta impulsa en los municipios de la periferia de la Ciudad de México, particularmente en la zona industrial, la creación efectiva (ya prevista en la Ley Federal del Municipio Libre) de Consejos de Planeación Municipal que atraen la participación de organizaciones empresariales, profesionales y de vecinos. Por otra parte, propone la creación de los llamados Institutos Municipales de Planeación que emergen bajo su influencia en algunas ciudades gobernadas por el PAN, particularmente en León, Ciudad Juárez y Tijuana, ciudades que gobernaba el PAN desde años atrás. Es ahí donde empieza a desarrollarse una idea de la planificación urbana como un proceso que implica momentos de co-gestión con sectores de la sociedad civil. Sin embargo, la sociedad civil que promueve o que atiende ese tipo de proyectos es una sociedad civil sesgada en términos de clase, pues involucra ante todo a los sectores empresariales y a los colegios profesionales, y hay muy poca atención a los sectores populares de la población. Estos institutos municipales, sin embargo, no logran revertir las tendencias centrifugas que ya padece la política pública, pues no eliminan por completo el particularismo de la negociación entre el gobierno y los intereses privados y tampoco pueden evadir la necesidad de atender en forma particular a los grupos activados en el movimiento urbano popular y a los diversos

grupos de interés. Los institutos municipales de planeación constituyen una interesante innovación institucional pero no necesariamente una innovación participativa (Quiñonez y Olvera, 2006).

El gobierno de transición

Para el año 2000, cuando el presidente Fox asciende al poder, la idea de participación ciudadana se ha establecido de una manera más o menos firme en el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. Particularmente en el nivel local de gobierno existe este consenso en una parte del panismo norteño, en una parte del perredismo de la Ciudad de México y en ciertas áreas de la administración federal; se habla de su necesidad y de su conveniencia para la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública, pero pocas veces en términos de construcción democrática. Durante el gobierno de Fox se despliega cierta experimentación participativa, desarrollándose diversas formas de interfaces socioestatales, que han sido señaladas ya en amplitud en el estudio reciente de Isunza y Hevia (2006). Una de las modalidades que más se impulsa es la de la contraloría social, pero también se experimentan formas de participación en las decisiones y otras formas de comunicación entre Estado y sociedad, que varían en calidad y sustancia. En resumen, los efectos de estas experiencias son mínimos en cuanto a la gobernabilidad y la legitimidad y casi nulos en términos de democratización de la vida pública.

En la primera fase de su gobierno, que va de fines del 2000 a mediados del 2003, el presidente Fox trata de instaurar una especie de gobierno de coalición con sectores diversos de la sociedad civil y con algunos personajes con trayectoria de izquierda como Jorge Castañeda. Esta fase inicial facilita el despliegue de iniciativas diversas, como la creación de Institutos de la Mujer en diversas partes del país, que sin embargo son rápidamente colonizados por sectores conservadores del movimiento feminista. Los institutos representan una ganancia simbólica del movimiento feminista, el que, por su debilidad y fragmentación política, y por tener frente a sí un gobierno de derecha, no lo-

gra tomar control de dichas instituciones (Riquer, 2005). Este hecho conduce al desarrollo de políticas más bien asistenciales y clientelares en este campo, que sustituyen a una verdadera agenda de derechos.

Asimismo, como parte del reconocimiento oficial de los actores de la sociedad civil como *partners* de la construcción democrática, se va a aprobar a fines de 2003 una Ley de Desarrollo Social que permitirá a ONG y otros sectores de la sociedad civil ser vigilantes de la aplicación de la política social. Se impulsa también la visibilización y la investigación sobre el sector civil desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social y se aprueba a principios de 2004 la Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que debería ser un instrumento de visibilización y de mayor institucionalización de la participación de las OSC en la política pública. Sin embargo, en estos ámbitos de la participación de las OSC hubo poca eficacia, dispersión de esfuerzos, poca visibilidad, y dependencia de la voluntad política de ciertos funcionarios que perdieron sus cargos antes de que Fox concluyera su gobierno. Lo poco ganado se encuentra en franco retroceso en el actual gobierno, el cual ha negado todo apoyo al Indesol y ha ignorado por completo al Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil, que supuestamente debería ser la plataforma para desplegar una mayor presencia de este sector en los campos de definición de la política pública.

La única innovación legal relevante que habrá en este período de gobierno será la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la consiguiente creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (Ifai), modelado a semejanza del IFE. Sin embargo, el Ifai carecerá de la autonomía constitucional del IFE, ya que es solamente un órgano público desconcentrado, si bien en la práctica tiene una autonomía política efectiva. Aunque el campo de la transparencia y del acceso a la información ha ganado mucho con la aparición de la institución y el despliegue de diversas iniciativas civiles en este campo, la relación entre el Ifai y las redes civiles que trabajan en el campo es menos significativa que la que hubo en su momento entre el IFE y el movimiento prodemocrático (Ackerman, 2007).

En este mismo periodo es posible detectar la continuación de experimentos participativos de distinta índole en los espacios locales. Siguiendo tendencias inauguradas en el gobierno de Zedillo, se impulsan, por ejemplo, iniciativas en el ámbito de la contraloría social y de la transparencia, con programas como Transparencia Municipal, que tiene gran éxito en el estado de Sonora, donde varios gobiernos municipales, algunos gobernados por el PAN y otros por el PRD, se incorporan a una práctica de la transparencia que se entiende como grupos de ciudadanos accediendo a una interlocución evaluativa con las instancias municipales de gobierno (Gobierno de Sonora, 2004). El papel de ciertos funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, promotores convencidos de la transparencia, resulta fundamental en este proceso. Esta iniciativa habría de traducirse después en el campo civil en el programa llamado Cintra, que propone la construcción de indicadores de evaluación de la transparencia municipal, y que, impulsado por organizaciones como la Alianza Cívica Incide Social y otras, también va a propiciar algún tipo de participación de OSC en una relación evaluativa con gobiernos locales. Las experiencias impulsadas desde la Secretaría de la Función Pública y desde las organizaciones civiles en el área de la transparencia resultan interesantes, constructivas e incluso se articulan con experiencias más directamente participativas en otros campos de la vida pública, especialmente en algunos municipios de Sonora, como Hermosillo, durante el trienio 2000-2003 (Olvera, 2007).

Al mismo tiempo hay múltiples experimentos en varias partes del país, que, siguiendo la trayectoria abierta por el sector moderno de la tecnocracia panista, experimentan incluso con programas parecidos al presupuesto participativo, como el caso de San Pedro Garza García y otros municipios en la zona metropolitana de Monterrey, que llevan a cabo entre fines de los años noventa y principios del 2000 (Ramírez Rodríguez, 2006). Lamentablemente, estos experimentos no tienen mucha transcendencia nacional, pero demuestran una voluntad innovadora de por lo menos una parte de la tecnocracia administrativa panista. Programas similares también se ponen en práctica en Mexicali y en Tijuana, ciudades gobernadas por largo tiempo por el PAN, y en Ciudad Juárez (Maríñez, 2006). En todos estos casos hay combinaciones de programas pare-

cidos al presupuesto participativo al lado de consultas públicas y martes ciudadanos. En otras palabras, hay un intento de construir una serie de espacios públicos como interfaces entre el gobierno local y la sociedad. El caso de León es también indicativo de esta clase de experimentación, donde no solamente hay un Instituto de Planeación del Desarrollo Municipal, de larga data y alto profesionalismo, sino también experimentos diversos con programas sociales.

La izquierda experimenta también el paradigma sudamericano del presupuesto participativo. En la delegación Tlalpan del Distrito Federal, en el gobierno electo entre 2000 y 2003, se intenta abrir un proceso de presupuestación participativa, que no aterriza, se queda en las fases preparatorias de capacitación y de apertura de algunas asambleas y debates públicos, sin que logre consolidarse (Díaz, 2003). Otros modelos de experimentación practicados por la izquierda vienen de años atrás, como se ha mencionado antes, por ejemplo, el Parlamento Ciudadano de Ciudad Mendoza, puesto en práctica entre 1994 y 1997; experimentos como la asamblea popular y las decisiones públicas en Cuquío, Jalisco, entre 1998 y 2004 (Bolos, 2003). En ambos casos los experimentos fueron puestos en práctica mediante una alianza entre los gobernantes locales y asesores externos profesionales. En el caso de Cuquío, la asociación civil llamada “Accede”, que ofrece asesoría en materia de gobierno local a municipios del Occidente de México, juega un papel central, mientras que, en el caso de Ciudad Mendoza, al igual que en otros municipios del país y en el caso de Tlalpan, es el Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara” el que juega un papel central. Estas ONG de asesoría son facilitadoras de un proceso de innovación en la práctica gubernamental. En el caso de Cuquío, muy estudiado, se alían un movimiento social local, la iglesia progresista y el PRD local, y por tanto se logra una conjunción entre sociedad, partido y gobierno que es extraña de ver en el resto del país (Bolos, 2004). En el caso de Ciudad Mendoza, al igual que en Jalcomulco, en Veracruz, pequeños municipios, es más bien la voluntad política de los alcaldes en turno y no tanto la expresión de un movimiento social lo que facilita la experimentación. Precisamente porque no hay un movimiento social detrás, la experimentación dura solo mientras el PRD controla el gobierno municipal. Tanto en Jalcomulco como en Ciudad

Mendoza el PRD perdió las elecciones en el siguiente ejercicio, demostrando así que los experimentos innovadores no necesariamente le dieron legitimidad a ese gobierno o no lograron suplir el peso de sus errores. En el caso Cuquío, el gobierno municipal fue controlado por el PRD en tres períodos sucesivos, demostrándose que la articulación movimiento social-partido de izquierda logró mantener una legitimidad notable y una relativa eficacia gubernamental.

Tanto la izquierda como la derecha ponen en práctica experimentos participativos, pero hay diferencias notables en su espíritu, aunque no necesariamente en su ejercicio. En campo de la derecha, la participación, aparte de ser políticamente selectiva, es decir, que se dirige a los sectores de élite de la sociedad civil local, apunta básicamente a la eficacia y a la eficiencia gubernamentales y no a la democratización del ejercicio del poder público; se busca la construcción de *inputs* societales adecuados para la mejor definición de la política pública y en su caso el control *post-facto* del ejercicio de gobierno. Se trata de una lectura tecnocrática de la participación muy afín al discurso del Banco Mundial. En el caso de la izquierda, en sus experimentos hay un intento de democratización de la vida pública, hay un esfuerzo de apertura del gobierno no sólo en la búsqueda de la eficacia y de la conexión Estado-ciudadanía para la mejor gobernabilidad, sino un proyecto de incorporación ciudadana al ejercicio mismo del gobierno. No obstante, los resultados pueden no ser tan diferentes en un lugar y en otro, puesto que en todos los casos los promotores se toparon con la realidad de que los ciudadanos están poco organizados y que los propios funcionarios municipales carecen de la tradición y de las herramientas de canalización de esta participación ciudadana de una manera constructiva. Estamos hablando de una voluntad política de las autoridades que no necesariamente tiene continuidad, como lo demuestra el hecho de que el propio PAN, en San Pedro Garza García, Nuevo León, echó abajo los experimentos participativos de un gobierno a otro, mientras el PRD destruyó los suyos en Tlalpan. El PAN en Hermosillo tampoco dio continuidad a sus experimentos participativos más allá de dos trienios y podemos decir que en donde quiera que en estos años del nuevo siglo se han puesto en práctica experimentos participativos, en general ha habido muy poca continuidad porque

el gobierno local presenta dificultades estructurales para la continuidad de una política participativa.

En efecto, como ya ha sido señalado reiteradamente, el corto ciclo de los gobiernos municipales, de sólo tres años, junto a la prohibición constitucional de la reelección de los alcaldes, crea la urgente necesidad para los gobiernos municipales de mostrar algún tipo de eficacia a corto plazo, pues el alcalde no podría continuar su carrera política de otra manera. Además, el carácter eventual de los empleos de gerencia en el gobierno municipal conduce a crear una mentalidad a corto plazo y a facilitar la búsqueda de rentas del Estado por parte de los funcionarios, así como a una actitud oportunista e igualmente cortoplazista de parte de los ciudadanos. Pensar en plazos largos y en ciclos de maduración bajo esas condiciones es sumamente difícil.

Un breve balance

Resumiendo, las redes que han impulsado a las prácticas participativas en México han sido diversas y los resultados de su acción en general han sido poco satisfactorios. Históricamente hablando, las primeras redes que impulsaron la participación en México fueron los grupos vinculados al movimiento ecologista, que son los que tuvieron mayor éxito desde el punto de vista institucional, gracias a la coincidencia de sus esfuerzos con los condicionamientos impuestos desde fuera por el Banco Mundial y por la presión de las organizaciones internacionales que fomentan la preservación de la naturaleza. Por otro lado, en los años noventa, OSC vinculadas a la iglesia progresista impulsaron la idea de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y realizaron proyectos concretos de política social en espacios locales, e insistieron mucho en el discurso de la participación, entendida ésta como algún tipo de colaboración con el gobierno en la definición de políticas públicas y en la corresponsabilización de su implementación. Este proyecto tuvo limitados efectos de corto plazo, muy localizados, sin lograr estructurar una influencia duradera en ningún campo de la política pública ni del gobierno federal ni de

la Ciudad de México. Tenemos también la existencia de ONG profesionales, hermanadas con este otro campo de las OSC, que han creado organizaciones de asesoría a los gobiernos locales, particularmente el Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara” (Cesem) y “Accede” en Jalisco, que han facilitado la experimentación en el plano local sin que esto haya significado la consolidación de esos experimentos o la constitución de un modelo viable, sino más bien una especie de adaptación a la voluntad política de los gobernantes locales en las distintas partes del país donde han trabajado. Solo ahí donde este impulso a la política innovadora ha coincidido con movimientos sociales locales realmente existentes es que cambios significativos han podido impulsarse. Este movimiento se ha nutrido de ONG históricas que tiempo atrás habían iniciado este tipo de impulso a la democratización local, particularmente el “Equipo Pueblo”, que tiene ese mérito tras su experiencia en Zaragoza, pero también hay que reconocer la importancia de los experimentos de una especie de tecnocracia intelectual de izquierda, que en el caso de la Ciudad de México facilitó la planeación participativa en algunas delegaciones de la mencionada ciudad e impulsó también la creación de instituciones como el Instituto de la Mujer.

El proyecto de izquierda de la participación ciudadana se ha visto muy afectado en los primeros años de este siglo por la política de Andrés Manuel López Obrador, quien lejos de apoyar las iniciativas innovadoras, prefirió un ejercicio del poder centralizado en el gobierno y en su persona, así como un modelo de política social que no dejó mucho espacio a la concertación y a la participación. La idea de una sociedad civil corresponsabilizándose de la acción del gobierno o cogobernando resultó antitética a los viejos principios estatistas y personalistas de López Obrador, lo cual condujo a una regresión en relación a los avances logrados anteriormente. Hay quienes disputan este aserto e insistirían en que a pesar de esta posición de López Obrador se avanzó en algunos aspectos de políticas específicas a nivel delegacional (Álvarez, San Juan y Sánchez Mejorada, 2006).

En el campo de la derecha podemos localizar también una variedad de experiencias, dentro de las cuales hay algunas innovadoras, inspiradas en una visión

tecnocrática de la participación, vinculada a planificadores urbanos, que usando una terminología distinta avanzan experiencias relativamente innovadoras en el campo de la planificación urbana y también de la política social. Los resultados específicos de estas políticas están poco estudiados, pero lo cierto es que de acuerdo con los pocos datos disponibles, la falta de continuidad caracteriza también a estos procesos. En el plano federal, el gobierno panista no impulsó realmente ninguna transformación sustantiva, con la excepción de los campos de negociación que abrió la Secretaría de Desarrollo Social a partir de la aprobación de la Ley de Desarrollo Social a fines de 2003, y de la aprobación de la Ley Federal de Apoyo a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a principios de 2004, así como a través de la política general de Indesol, que impulsó distintas iniciativas y experimentos en este campo gracias a que su directora venía del mundo de las ONG y participaba de esas redes. Hubo también experimentos aislados, en el campo de la salud particularmente, como el VIH-Sida; y algunos casos particulares en el campo de políticas de protección a la infancia y algunos más en la política de apoyo a los jóvenes. Pero no podemos encontrar una verdadera política de innovación centralizada ni mucho menos una política coherente, digna de llamarse una política participativa.

Tanto desde la izquierda como desde la derecha, y por supuesto en el PRI, la ausencia de una cultura de la participación como eje articulador de la construcción democrática ha conducido a la fragmentación de los experimentos, a la falta de continuidad, y a que las iniciativas exitosas se pierdan en el camino y no logren tener la trascendencia y el seguimiento necesarios.

La debilidad del proyecto democrático-participativo en México es un resultado tanto de la historia del régimen autoritario como de la incapacidad de las fuerzas democráticas para trascender el horizonte programático y simbólico de la democracia electoral.

Bibliografía

Ackerman, John, 2007, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, desempeño y sociedad civil*, Jalapa, Cuadernos para la democratización, Ciesas/Universidad Veracruzana.

Almeida, Carla, 2006, “El marco discursivo de la ‘participación solidaria’ y la nueva agenda de formulación e implementación de las acciones sociales en Brasil”, en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J., y Panfichi, Aldo, coords., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Ciesas/ Universidad Veracruzana.

Álvarez, Lucía, coord., 1997, *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/Ciuch/Unam.

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

-----; San Juan, Carlos y Sánchez-Mejorada, Cristina, coords., 2006, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UAM/ Inah/Unam/Uacm.

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

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

-----; Rosas, Martha; Anta, Salvador y Graff, Sergio, 2006, “¿Espacios para la deliberación o toma de decisiones? Lecciones para la participación

y las políticas en consejos ambientales en México”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Bolos, Silvia, editor, 2003, *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México.

-----, 2004, *Organizaciones Sociales y gobiernos municipales*, México, Iglom.

Dagnino, Evelina, 2006, “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

-----; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, 2006, “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, coords., *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Ciesas/Universidad Veracruzana.

Díaz, Alejandro, 2003, “El presupuesto participativo en Tlalpan, 2001-2002. Informe de investigación” Manuscrito.

García Bátiz, María Luisa, 2006, *Planeación participativa. “La experiencia de la política ambiental en México”*, México, Plaza y Janés.

Gobierno del Estado de Sonora, 2004, *Prácticas de transparencia y participación ciudadana en política pública y control social*, Hermosillo, SFP/Secretaría de la Contraloría de Sonora.

Hevia, Felipe, 2005, “La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004”, en *Cuadernos para la Democratización*, número 2, Jalapa, Ciesas/UV.

-----, 2006, “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina” en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, coords., *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Ciesas/Universidad Veracruzana.

Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., 2006, *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

-----, 2006, “El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo, coords., *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Ciesas/Universidad Veracruzana.

-----, y Hevia, Felipe, 2006, “Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación”, en *Cuadernos para la Democratización*, número 4, Jalapa, Ciesas/Universidad Veracruzana.

Maríñez, Freddy, comp., 2006, *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México, Limusa/Noriega Editores.

Martínez, Arcelia; Bracho, Teresa y Martínez, Claudia, 2007, “Los consejos de participación social en la educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos para la Democratización*, número 11, Jalapa, Ciesas/Universidad Veracruzana.

Monsiváis, Alejandro, comp., 2005, *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Cemefi/Ifai.

Olvera, Alberto J. y Quiñonez, Efraín, 2001, “El contexto de la organización social en Veracruz” en Castillo, Jaime; Patiño, Elsa y Zermeño, Sergio, coords., *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, Puebla, UAP/Rniu.

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

-----, 2003b, “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”, en Olvera, Alberto J., coord., *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica.

-----, 2006, “Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales de siglo XX”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

----- y Quiñonez León, Efraín, 2007, “El Instituto Metropolitano de Planeación del Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río” en *Cuadernos para la Democratización*, Jalapa, Ciesas/Universidad Veracruzana.

-----, 2007, “Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC, en *Agenda ciudadana de políticas públicas*, México, Incide Social.

Ramírez Rodríguez, Elizabeth, 2006, “Programa Decidamos Juntos (presupuesto participativo) en el municipio de Santa Catarina. N.L”, Maríñez, Freddy, comp., *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México, Limusa/Noriega Editores.

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

Riquer, Florinda, 2005, “Del movimiento feminista a la institución: ¿una historia que aún no puede contarse?”, en *Cuadernos de la Sociedad Civil*, número 10, Jalapa, Ciesas/Universidad Veracruzana.

Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, M.A. Porrúa/IIS/Unam.

-----, coord., 2001, *Planeación participativa en el espacio local: cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/Unam.

Zermeño, Sergio, 2006, “La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)”, en Álvarez, Lucía; San Juan, Carlos y Sánchez-Mejorada, Cristina, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UAM/ Inah/Unam/Uacm.