



La participación ciudadana como elemento fundamental para fortalecer los mecanismos democráticos en México. El caso de Aguascalientes y Colima

Yanella Martínez Espinoza*

Recibido: 21 de junio de 2019

Aceptado: 06 de agosto de 2019

Resumen

Se parte de la premisa de que con la alternancia política en México se promueven mayores procesos democráticos, sobre todo en aquellos regímenes autoritarios como el nuestro, durante los años que el PRI gobernó. En un contexto de alternancia, mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas son indispensables para que haya verdaderos procesos democráticos, éstos deben ser fortalecidos y fomentados para inhibir prácticas de opacidad y corrupción. El presente trabajo argumenta que la participación ciudadana es una variable indispensable para fortalecer dichos mecanismos democráticos, lo cual se demostrará a través del estudio empírico de dos entidades federativas Aguascalientes y Colima.

Palabras clave

Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana, Alternancia Política.

Abstract:

It is based on the premise that the alternation promotes greater democratic processes, especially in those authoritarian regimes like ours, during the years that the PRI governed. In a context of alternative mechanisms such as transparency and accountability are essential for true democratic processes, they must be strengthened and fostered to inhibit opacity and corruption practices. This paper argues that citizen participation is an indispensable

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública. Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Profesora de Tiempo Completo adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública. Imparte entre otras asignaturas "Fundamentos metodológicos de la Administración Pública" y "Gestión Económica del Estado Mexicano" en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: <guianeya@comunidad.unam.mx>.

variable to strengthen these democratic mechanisms, which will be demonstrated through the empirical study of two states in Mexico: Aguascalientes and Colima.

Keywords: Transparency, Accountability, Citizen Participation, Political Alternation

1. Introducción

Si bien es cierto que con la alternancia política se promueven mayores procesos democráticos, sobre todo en aquellos regímenes autoritarios como el nuestro, también es necesario reconocer sus limitaciones. Existe un amplio debate teórico en torno al tema, lo cierto es que “el valor fundamental de la alternancia es que no solo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa” (Bolívar, 2003:15).

En un contexto de alternancia, se pensaría que mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas son indispensables para que haya verdaderos procesos democráticos y que éstos deben ser fortalecidos y fomentados para inhibir prácticas de opacidad y corrupción. Sin embargo, lo cierto es que dichos mecanismos no han podido combatir, y menos erradicar, tales prácticas:

En teoría, en un ambiente completamente transparente y de predominio de información perfecta, no existirían incentivos para abusar de las reglas existentes con objeto de derivar beneficios políticos, patrimoniales o personales. De igual manera, el acceso a la información pública facilitaría la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. En la práctica, sin embargo, la transparencia y la solución de los problemas asociados a la corrupción estructural no siempre se conectan de forma automática (Sandoval, 2008:7).

Un elemento indispensable para que estos mecanismos democráticos funcionen y se fortalezcan es la participación ciudadana. Nuria Cunill define la participación ciudadana como “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales” (Arzaluz, 1999:44). La autora encuentra dos dimensiones en el fenómeno de la participación ciudadana: 1) como medio de socialización de la política y 2) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil, y por lo tanto, fortalecer a ésta.

El presente trabajo argumenta que la participación ciudadana es una de las variables que fortalece los mecanismos democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas. En ese sentido, el objetivo del artículo es conceptualizar el término de participación ciudadana como catalizador de cambio, definida como “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales” (Cunill citada en Arzaluz, 1999:48), y así

analizar cómo ha sido ésta en el caso particular de México y conocer su relación con dichos mecanismos democratizadores. Para lograr lo anterior, la metodología se fundamenta en una revisión teórica de autores que abordan la participación ciudadana, así como de un estudio empírico que muestra el comportamiento de la transparencia y la rendición de cuentas, donde se seleccionó a dos entidades Aguascalientes y Colima las cuales tiene como variable contextual la alternancia durante el periodo 2007-2010.

2. Contexto del proceso de democratización en México

Se parte del concepto de Estado como monopolio de la fuerza legítima y considerado históricamente la única instancia capaz de proteger y hacer valer los derechos civiles, políticos y sociales. El Estado social de derecho ha sido a la vez la consecuencia y requisito esencial de los procesos de democratización relativamente exitosos.

La democracia en su acepción moderna, no es más que un conjunto de reglas y procedimientos dirigidos a autorizar (y desautorizar) gobiernos mediante el sufragio libre de los ciudadanos, esto es, de todos aquellos individuos que, dentro de una determinada sociedad, gozan de derechos políticos plenos [...] es una forma de gobierno determinada por esas reglas y procedimientos (Attili, 2010:75-76).

En ese sentido, parece adecuado reconocer que hay democracia si y sólo si se cumplen y respetan esas reglas y procedimientos, aún si el juego democrático de autorizar/desautorizar gobiernos no genera gobiernos eficaces y eficientes aún si las campañas y los comicios se ven deformados y hasta pervertidos por poderes clientelares, económicos o mediáticos. En consecuencia se trata de una democracia débil e impotente, de baja o bajísima calidad política (Attili, 2010).

La democracia va más allá de elecciones regulares, conducidas limpiamente y con un conteo honesto (O'Donnell, 2009). Algunas democracias instaladas recientemente –Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Brasil, Filipinas, Corea y muchos países pos comunistas- constituyen democracias en el sentido de que cumplen con los criterios que Robert Dahl enumera y denomina como las condiciones “de procedimiento mínimas” que deben estar presentes para que exista la democracia política moderna (o como él dice, la “poliarquía”) (Schmitter, P.C. y Lynn, T., 1993 citado en O'Donnell, 2009). No obstante, estos regímenes no se denominarían como democracias representativas y no estarían cerca de serlo; presentan características que O'Donnell (2009) llama de democracias delegativas, no consolidadas, -es decir, no institucionalizadas- pero pueden ser duraderas. Según el autor, la profunda crisis económica, política, social y jurídica que la mayoría de estos gobiernos heredó de sus predecesores autoritarios refuerza

ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio adecuado de la autoridad política que conduce a una democracia delegativa, más que a una representativa (O'Donnell, 2009).

La instalación de un gobierno elegido democráticamente abre camino a una segunda transición, con frecuencia más extensa y más compleja que la transición inicial desde el gobierno autoritario. No obstante, nada garantiza que esta segunda transición se lleve a cabo. Las nuevas democracias pueden retroceder a un gobierno autoritario, o se pueden estancar en una situación de ineficacia e incertidumbre, por lo que, un elemento fundamental para el éxito de la segunda transición es la construcción de instituciones que se conviertan en puntos de decisión importantes dentro del poder político (O'Donnell, 2009).

En el caso de México, la transición de un gobierno autoritario que por más de 70 años estuvo gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a un gobierno elegido democráticamente con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la república en el 2000 por un partido de oposición, el Partido de Acción Nacional (PAN), -de acuerdo a los criterios de Robert Dahl- no abrió paso a una segunda transición, por el contrario, retrocedió y permaneció en un estado de ineficiencia e incertidumbre después de las elecciones de 2006. La falta de fortalecimiento de las instituciones y las dificultades de enfrentar los problemas sociales y económicos limitaron el avance en la instauración de una real transición democrática (Martínez, 2012).

Según Bolívar (2003), para que haya una transición a la democracia y una verdadera modernización del sistema político mexicano¹, se requiere al menos se den los siguientes elementos: 1) desvinculación del partido oficial PRI con el partido estatal, 2) que el Presidente de la República se asuma plenamente como mandatario del Estado y no de una parte organizada de la sociedad, llámese PRI o cualquier otro partido y evitar así nuevamente monopolizar el poder, 3) plena neutralidad por parte del gobierno para no obstruir la actividad de los partidos de oposición, 4) la formación realmente de organismos representativos de la sociedad, para la preparación y organización de los procesos electorales, 5) neutralidad de los medios de comunicación para que sean auténticos representantes de la sociedad y no voceros facciosos de un solo partido, 6) posibilidades reales de alternancia en el poder, tanto a nivel nacional como a nivel local para que exista competitividad y equidad entre los contendientes en busca del poder y al mismo tiempo se dé a los ciudadanos las condiciones de elegir libremente a sus gobernantes, 7) el establecimiento de un

¹ La estructura del sistema político mexicano, hasta hace poco más de dos décadas, se había caracterizado por ser una estructura de gobierno unificado en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, donde existía la dominación de un partido hegemónico que encabezaba tanto al gobierno federal como a los estatales y caracterizado por altos niveles de concentración del poder político y por los poderes meta-constitucionales del presidente.

sistema representativo en la elección de legisladores, y fortalecer la carrera parlamentaria, 8) elección de jueces y magistrados, 9) modificación a las constituciones estatales para otorgar registro a los partidos en las distintas entidades, 10) buscar una recomposición del sistema de partidos y la reforma electoral, entre otros (Bolívar, 2003).

Los regímenes autoritarios como el nuestro que representó a un sistema presidencial de partido único, que no permitía la auténtica separación de los poderes, controlaba el Congreso, las gubernaturas, los gobiernos locales y cancelaba los derechos democráticos elementales (de libre expresión, agrupación, representación, de manifestación, de prensa independiente, de certeza del voto libre, entre otros), se caracterizan por presentar un pluralismo limitado. Aunque existen procesos electorales, la sustitución de gobernantes no se hace mediante elecciones competitivas y limpias, sino a través de otros mecanismos, en donde se presentan procesos de transformación pactados entre el gobierno y la oposición (Bolívar, 2003). “El régimen político autoritario en México ha tenido en el pasado gran respaldo en una cultura política que en gran medida lo propiciaba o lo toleraba. Se trata de una cultura política pasiva, providencialista, ritual y llena de consensos implícitos o de sobreentendidos generalizados” (Paolo, J. F. citado en Bolívar, 2003:103-108).

Para Bolívar (2003), el presidencialismo es el ejemplo más evidente de una cultura política pasiva en nuestro país. Considera que los rasgos de esta pasividad acepta los actos y estructuras del poder autárquico en general, donde los gobernados asumen como legítimos a los gobernantes y que su fuente de poder no es mediante formas representativas y elecciones populares, sino a través de decisiones cerradas de una cúpula de poder, conformada por un grupo reducido y es, frecuentemente, jefaturada por una sola persona (Bolívar, 2003).

Para hablar de un verdadero proceso de democratización en México, no sólo se debe pensar en la apertura electoral, sino también en un real equilibrio y distribución de poderes, equidad en la competencia y una amplia representación de los distintos intereses, una adecuada impartición de justicia, reformas de fondo que den solución a los distintos problemas que enfrenta el país, así como fortalecer las instituciones y los mecanismos democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas (Martínez, 2012). Asimismo, es necesario establecer y fortalecer canales de comunicación que generen confianza entre los actores que intervienen en el proceso de democratización, por lo que es fundamental una participación ciudadana activa y generadora de grandes cambios en el régimen político mexicano.

3. La participación ciudadana como catalizador de mecanismos democráticos

El término participación en un sentido estrictamente sociológico tiene dos acepciones: en el sentido *fuerte*, participar significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir, en un grupo, una asociación, una organización, una comunidad local, un estado del que se es miembro, donde participar en las decisiones implica una posibilidad real de influir en la determinación, y de la distribución entre todos de costos y beneficios. En el sentido *débil*, participar significa tomar parte de un modo más o menos intenso y regular en las actividades características de un grupo, una asociación, etc., exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno (Arzaluz, 1999).

La caracterización del concepto de participación y particularmente el de participación ciudadana en el contexto latinoamericano lo hace Nuria Cunill. La autora encuentra dos dimensiones en el fenómeno de la participación ciudadana: 1) como medio de socialización de la política y 2) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y, por lo tanto, fortalece a ésta. Define la participación ciudadana como “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales” (Cunill citada en Arzaluz, 1999:48).

Otra forma de definir la participación ciudadana es hablar de democracia formal y directa, y en ocasiones representativa. El enfoque desde el punto de vista formal, normalmente se asocia con la emisión del voto ciudadano en elecciones, plebiscitos, referéndum, consultas públicas e iniciativas populares; ponen énfasis en los procedimientos y reglas claras para todos. Por otra parte, el enfoque de participación ciudadana directa pone énfasis en la resolución de problemas locales con participación pública. Para ello se alude a las experiencias de autogobierno, procesos autogestivos y formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se quieren resolver. Finalmente, el enfoque representativo hace alusión a la participación ciudadana por medio de la elección de personas que representan a una comunidad o a un determinado número de individuos, en un espacio u órgano de decisión, control y vigilancia de los acuerdos colectivos que generalmente son ejecutados por un órgano distinto (Álvarez, 2000).

Existe una fuerte discusión sobre la diferencia entre participación ciudadana y participación política, mientras para algunos autores como Nuria Cunill la participación política es diferente a la ciudadana, autores como Mauricio Merino consideran que cuando los ciudadanos se unen para influir, están tomando parte en la política (Martínez, 2012).

En su intento por hacer más clara esta separación Verba, Nie y On Kim (Citados en Arzaluz, 1999) rescatan varios elementos característicos de la participación política: 1) el ejercicio del voto, 2) actividad en campañas políticas, 3) práctica de actividades comunitarias o acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico, 4) las que se deriven de algún conflicto en particular. Las primeras dos actividades se encuentran centradas en la esfera de lo político, sin embargo, las dos últimas tienen un carácter difuso ya que un gran número de operaciones podrían caer en esos puntos y no sólo hechos de carácter político (Arzaluz, 1999).

Por su parte, Nuria Cunill (2009) separa a la participación política de la ciudadana, al vincular a la primera con la intervención de los ciudadanos a través de los partidos políticos, en órganos de representación que representen los intereses globales de una comunidad política. Esta concepción limita a la participación política a una participación electoral a través de los partidos políticos que contienden por puestos de representación. La autora vuelve a resaltar el carácter difuso que separa a ésta de la participación ciudadana, que de acuerdo con una definición más general incluye la presencia de los ciudadanos en procesos electorales. Aunque se trata de una discusión no acabada, establece esta separación como dos elementos de la participación política: el ejercicio del voto y sobre todo, actividad en campañas políticas (Cunill, 2009).

Para poder analizar el término *participación ciudadana* en el estudio empírico del presente trabajo, se definirá a ésta desde dos vertientes: como participación general o cívica y como participación *doméstica o acotada*. La primera se entenderá como la influencia que tienen los ciudadanos para intervenir en actividades con un impacto social, éstas pueden ser desde la participación en el ejercicio del voto, su participación en campañas políticas, así como de tener la posibilidad real de intervenir en las decisiones del gobierno que incidan directamente en la comunidad, por mencionar algunas. La segunda, como aquella participación dirigida a alcanzar un fin específico, donde el individuo es motivado a participar más por un interés particular que por conciencia a organizarse y buscar generar demandas (Martínez, 2012).

4. La participación ciudadana: mecanismo para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los Estados de Aguascalientes y Colima

Como se argumenta a lo largo del artículo, la variable participación ciudadana es considerada como un catalizador para fortalecer los procesos de democratización. Si bien, México ha vivido la alternancia en el poder, no significa que haya tenido una transición en términos de lo que menciona O'Donnell (2009). Pero es una realidad que se ha avanzado en términos de ir estableciendo algunos mecanismos democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas,

misimos que deben ser fortalecidos con una activa participación de la sociedad en cualquiera de sus formas.

El tema de la transparencia en México es reciente en comparación con la experiencia en otros países, sin embargo se pueden distinguir grandes avances trascendentales en la materia, entre ellos: la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2002, ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), la instalación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en 2003, por mencionar algunos (Martínez, 2012).

Respecto a la rendición de cuentas, a pesar de que se han hecho esfuerzos por realizar los cambios institucionales en México, aún se identifican grandes debilidades con las reformas recientes para fortalecer la estructura institucional de rendición de cuentas. Existe un desfase entre el desarrollo institucional a nivel federal con respecto a las entidades federativas. Aunado a este problema, los organismos a cargo de implementar las nuevas políticas en la materia no tienen suficiente autonomía para el ejercicio de sus funciones. Además, estos organismos mantienen algunos problemas de desempeño institucional, lo cual sigue siendo un problema en la mayor parte de la administración pública tanto federal como estatal.

Como parte de la metodología utilizada para el análisis empírico, donde se selecciona a las entidades objeto de estudio, se consideran los siguientes criterios: el primero, es elegir un estado donde se da la alternancia (Aguascalientes), y el segundo, donde nunca hubo alternancia (Colima), por lo menos, hasta 2010 que es lo que abarca el periodo de estudio (2007-2010) del presente trabajo. Esta variable contextual nos va a permitir conocer si éste fue un factor que incidiera en el fortalecimiento de los mecanismos democratizadores y de que hubiera o no una mayor participación de los ciudadanos.

La variable de transparencia se va a observar a través de dos indicadores: *acceso a la información* y *opacidad*. El primero se define como eficiente si: a) cuenta con ley de transparencia, b) si la restricción de la información se hace con base en la ley, c) si existe fortaleza en el diseño institucional para dar seguimiento a la aplicación de la ley, d) si se cuenta con mecanismos para incluir a los ciudadanos en el acceso a la información en las dependencias, de lo contrario se denominará como deficiente. La *opacidad* se mide como alta y baja, se considera baja si: a) si hay disponibilidad de la información, b) si la información esta desglosada detalladamente y actualizada en los portales de internet, c) si hay un bajo número de información restringida o confidencial, y d) si existen mecanismos de acceso a la información (Martínez, 2012).

Por su parte, la variable rendición de cuentas se observa como: *horizontal y vertical*, la primera tiene que ver con la rendición de cuentas institucional y se refiere a las relaciones de control entre las agencias del estado. La segunda se conforma por la rendición de cuentas política y social, se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el estado (Schedler, 2010). La rendición de cuentas *horizontal* se considera que es de mayor cooperación si: a) los informes son explícitos y cuentan con información fidedigna, b) si existe un órgano de fiscalización que dé seguimiento al uso de los recursos públicos y en su caso sancione por su mal manejo, c) si existen mecanismos que obligan a las instituciones públicas a rendir cuentas con base en la ley, y d) que se lleven a cabo auditorías por parte del gobierno estatal independientes a las del gobierno federal (Auditoría Superior de la Federación). Se considera de menor cooperación si no cumple con al menos tres de estas características (Martínez, 2012).

La rendición de cuentas vertical se mide si es de mayor o menor participación y se considera como mayor si: a) los ciudadanos cuentan con mecanismos que den seguimiento a la atención que brindan los gobernantes a sus demandas, b) si hay conocimiento sobre el destino de los recursos públicos en la entidad, c) si hay participación de los ciudadanos en la elaboración e implementación de políticas públicas, y d) si existe organización de los ciudadanos en asociaciones, grupos vecinales, entre otros. Se considera que hay menor participación en caso de no cumplir con los criterios mencionados (Martínez, 2012).

Por último, la participación ciudadana se observará a través de los indicadores participación *general o cívica y doméstica o acotada*. La participación *general o cívica* se considera alta si: a) existe un alto grado de participación político-electoral en la entidad, b) si existen organizaciones sociales formalmente constituidas en la entidad, c) que se tenga alguna experiencia en donde los ciudadanos hayan participado directamente en la elaboración de alguna política pública, y d) que se tenga una percepción positiva de atención a las demandas ciudadanas por parte del gobierno. Será una participación baja si no cumple al menos tres de los criterios mencionados.

La participación *doméstica o acotada* se mide como alta si: a) existen demandas focalizadas en la comunidad, b) que los ciudadanos tengan alguna forma de hacer llegar sus demandas aunque sea de manera personal y por vínculos institucionales, c) que la percepción del ciudadano sea positiva respecto a la atención de sus demandas. Se considera baja si no cumple con dos de los criterios mencionados.

Cabe mencionar que para observar el comportamiento de dichas variables se analiza la distribución y ejecución del gasto público a través del Fondo de Fortalecimiento a las Entidades Federativas (FAFEF) durante el periodo 2007-2010, año en el que el fondo pasa a ser parte del

Ramo 33. Asimismo, se identifican los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en dicho proceso, y cómo es la participación de los ciudadanos en estas entidades respecto a su participación e incidencia para que dichos recursos fueran más transparentes y se tuviera más control en su ejercicio².

En ese sentido, para cumplir con el objetivo de este artículo, como resultado de dicho análisis, a continuación, se mencionan los principales hallazgos encontrados en la investigación para hacer la reflexión sobre la importancia de la participación ciudadana en el fortalecimiento de mecanismos democratizadores como la transparencia y la rendición de cuentas en las entidades federativas en México.

4.1 La participación en Aguascalientes

En Aguascalientes el catalizador para la alternancia se enmarcó en la coyuntura política de la elección estatal de 1998 que dio lugar a una campaña de desventaja para el candidato del PRI y produjo su derrota. Es así como se logra la alternancia en el Estado, con la cual se produce un reacomodo de fuerzas que mantuvo al PAN en el poder en las siguientes elecciones estatales de 2004.

El comportamiento electoral en la elección muestra la concentración del voto por los partidos PAN y PRI, lo cual representó un 85 por ciento total de la votación emitida, lo que deja ver a claras luces un bipartidismo local. En cuanto al Poder Legislativo, éste se integra de 27 diputados: 18 por el principio de mayoría relativa y 9 por el principio de representación proporcional. En la LIX Legislatura el PAN obtuvo un total de 18 diputados, la coalición En Alianza Contigo conformada por el PRI-PT-PVEM tuvo 7 diputados, y Viva Aguascalientes integrada por el PRD-Convergencia sólo 2, los cuales fueron por representación proporcional.

Lo que se observa en Aguascalientes es que la oposición fue generando una presencia importante en la entidad hasta lograr posicionarse en el gobierno y obtener la mayoría. Sin embargo, es de resaltar que la alternancia que se da en el Estado sólo fue el cambio de un partido a otro en el poder, lo que no necesariamente implica que se hayan dado cambios profundos en la democratización de la entidad, ni que ésta representara una mayor participación ciudadana.

Por otro lado, en los hallazgos encontrados, producto de las entrevistas en un contexto de alternancia, es que el acceso a la información en Aguascalientes se considera eficiente desde

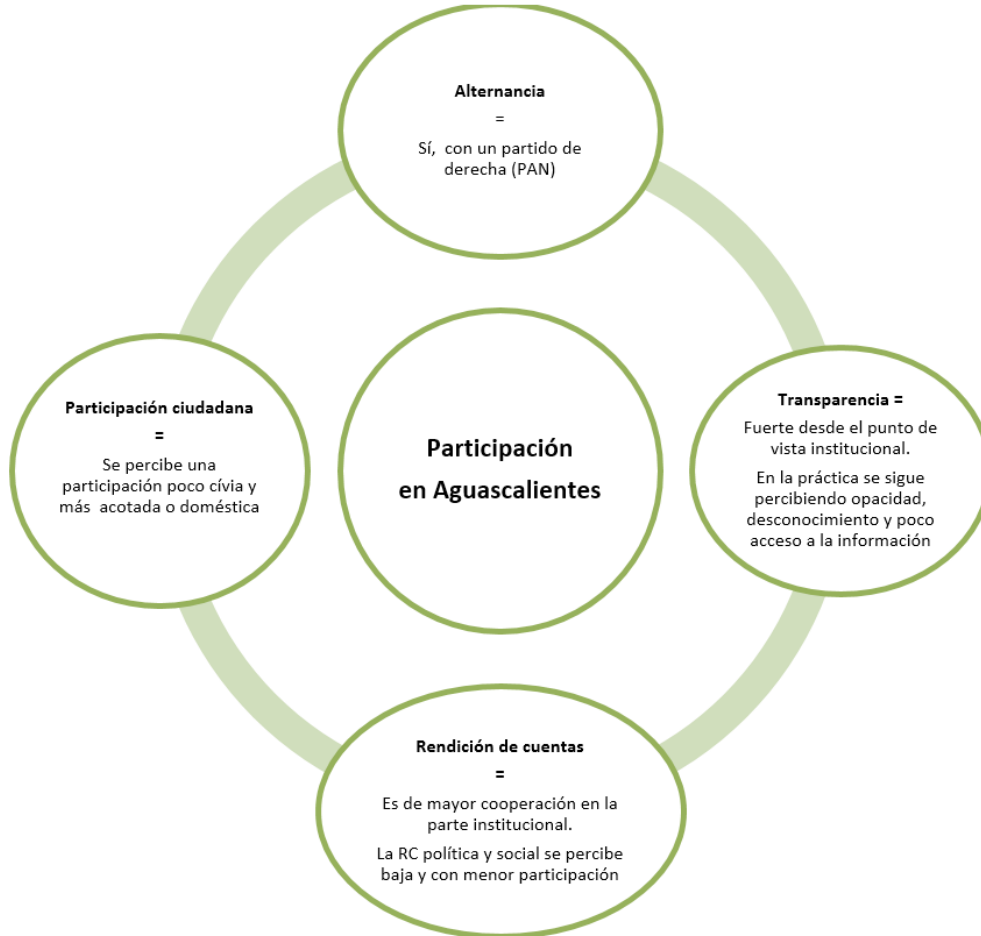
² La información obtenida para el estudio empírico fue producto de la investigación de tesis de Maestría de la Autora (2012).

el punto de vista de los actores institucionales y políticos, ya que se cuenta con ley de transparencia y con mecanismos que permiten que los ciudadanos tengan acceso a la información que generan las dependencias públicas del estado. También existe un órgano que vigila y de seguimiento a las distintas dependencias para que cumplan con lo establecido en la ley y respondan a las solicitudes de información. Sin embargo, se tiene la percepción de que sigue existiendo opacidad en el quehacer público, sobre todo en el tema del manejo de los recursos públicos pues sigue habiendo un alto grado de información restringida o confidencial y poco conocimiento de los mecanismos de acceso a la información (Martínez, 2012).

Respecto a la rendición de cuentas, existe una mayor cooperación en la parte institucional, se da una buena cooperación entre las dependencias públicas estatales y de éstas con la federación. No se puede decir lo mismo de la rendición de cuentas política y social, la cual se percibe baja y con menor participación, es decir, no hay una evaluación en la toma de decisiones de los gobernantes, no hay resultados sustantivos de las políticas públicas que sean sujetos a la evaluación ciudadana, los ciudadanos no terminan por asumir la responsabilidad de juzgar y pedir cuentas a los políticos y funcionarios públicos para que éstos actúen con base en lo establecido en la ley y a las normas sociales prevalecientes. La rendición de cuentas horizontal sigue siendo más común que la rendición de cuentas vertical, esto se puede interpretar como la aún escasa corresponsabilidad de los gobernantes para con sus gobernados y viceversa (Martínez, 2012).

Por último, la variable de participación ciudadana sigue siendo de muy bajo perfil en la entidad o lo que se ha definido como poco cívica, esto es que hay escasa participación en los asuntos políticos-electorales, no existen suficientes experiencias donde los ciudadanos hayan participado directamente en la elaboración o implementación de políticas públicas en el estado y la percepción que se tiene de atención a las demandas ciudadanas por parte del gobierno sigue siendo negativa. Lo que se percibe en Aguascalientes es una participación más acotada y doméstica para resolver problemas inmediatos y locales de los ciudadanos, esto es que las demandas son focalizadas sobre problemas de la comunidad (pavimentación, alumbrado, drenaje, por mencionar algunos), también cabe decir que los ciudadanos hacen llegar sus demandas de manera personal y por medios institucionales (Martínez, 2012). El siguiente diagrama puede ilustrar lo anterior:

Gráfico 1. La participación ciudadana y los mecanismos democratizadores en Aguascalientes



Fuente: Elaboración propia con base en la información del estudio empírico (Martínez, 2012).

4.2 La participación en Colima

En Colima predomina, formalmente hablando, un sistema multipartidista, pero en los hechos, al menos desde el 6 de julio de 1988, se vive un sistema tripartidista formado por el PRI, PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

“El Estado de Colima ha sido, por lo menos desde la década de los cincuenta, un lugar donde el prísmo no ha tenido un opositor real al frente. La entidad se había caracterizado por ser un espacio político estable y apegado a la política nacional y sus sucesivos gobiernos: los cuadros priístas estuvieron cohesionados y unidos entre sí por un sistema de privilegios, alianzas

familiares y personales y mediaciones centrales” (Rivas y Sánchez, 2012:113).

El comportamiento electoral en la elección para gobernador en el Estado muestra la concentración del voto por los partidos PRI-Partido Nueva Alianza (PANAL) y PAN-Asociación por la Democracia Colimense (ADC), lo cual representó un 94.08 por ciento del total de la votación emitida, lo que habla de la existencia de un bipartidismo local. En cuanto al Poder Legislativo, éste se compone de 25 diputados: 16 por principio de mayoría relativa y 9 por principio de representación proporcional. En la LVI Legislatura el PRI obtuvo un total de 14 diputados, el PAN 7, PANAL 3 y PT 1. A diferencia de las dos legislaturas anteriores, el PRD no contó con ningún escaño, así como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que en la legislatura anterior contó con uno de representación proporcional. Caso contrario del PANAL y PT que por primera vez obtienen representación en el Congreso local, el primero por mayoría relativa y el segundo por representación proporcional.

Lo que se puede observar es que en Colima a pesar de los intentos de la oposición por generar una presencia importante en la entidad, sigue habiendo prácticas arraigadas del viejo régimen, el PRI sigue siendo la principal fuerza política con una mayoría que lo mantiene en el poder. El Estado, hasta ese momento, no ha experimentado una alternancia en el gobierno local aunque sí al interior de sus gobiernos municipales. Si bien se observa que se ha fomentado la participación política y ciudadana en la entidad, también es cierto que siguen prevaleciendo prácticas de cacicazgo, centralismo, autoritarismo y corrupción.

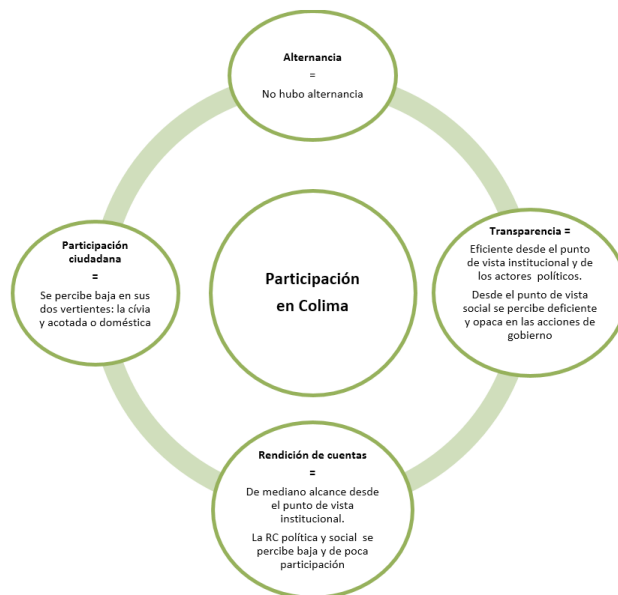
En el contexto donde no se dio alternancia, como es el caso de Colima, podemos observar que el acceso a la información se percibe también eficiente desde la perspectiva institucional y de los actores políticos, al igual que existe desde la perspectiva social, una percepción deficiente y opaca en las acciones de gobierno (Martínez, 2012).

La rendición de cuentas en sus distintas vertientes varía, desafortunadamente, la tendencia es negativa. A nivel institucional se puede observar que es de mediano alcance, esto es que a pesar de que existe un órgano de fiscalización que dé seguimiento al uso de los recursos públicos, y en su caso sancione el mal manejo de los mismos, así como la existencia de mecanismos que obligan a las instituciones públicas a rendir cuentas con base en la ley, sigue habiendo información poco explícita y fidedigna, es decir, los mecanismos existentes siguen siendo débiles. Por ejemplo, aún hay poca información sobre auditorías que lleva a cabo el gobierno del estado independientemente de las hechas por la Auditoría Superior de la Federación para dar seguimiento al uso y destino de los recursos públicos, y en su caso, se sancione a los responsables por su mal manejo (Martínez, 2012).

Respecto a la rendición de cuentas política y social se percibe baja y de poca participación. En el caso de la primera las elecciones no son un mecanismo para premiar o castigar gobernantes como una manera de pedirles cuentas, tampoco los representantes están cercanos con sus representados para informarlos sobre el uso de los recursos. Por su parte, lo que se refiere a la rendición de cuentas social, los ciudadanos pocas veces, sino es que casi nunca, dan seguimiento a la atención que dan los gobernantes a sus demandas, desconocen el manejo y destino de los recursos, no se les incluye para que participen en la elaboración e implementación de las políticas públicas y existe poca o nula organización de los ciudadanos en asociaciones, grupos vecinales o cualquier otra forma de organización (Martínez, 2012).

Finalmente, la participación ciudadana es baja en sus dos vertientes, la cívica y la doméstica. A pesar de que existen organizaciones sociales formalmente constituidas la ciudadanía no tiene el mínimo interés de participar en las acciones de gobierno, sigue existiendo un desconocimiento de los mecanismos para hacer llegar sus demandas al gobierno, existe escasa participación en el diseño e implementación de políticas públicas y la percepción que se tiene de los gobernantes sigue siendo de desconfianza, lo que permite que los ciudadanos pierdan el interés por organizarse para generar demandas y pedir cuentas por las acciones de sus gobernantes (Martínez, 2012). El siguiente diagrama puede ilustrar lo anterior:

Gráfico 2. La participación ciudadana y los mecanismos democratizadores en Colima



Fuente: Elaboración propia con base en la información del estudio empírico (Autora, 2012).

5. Conclusiones

De manera general se puede observar que la variable contextual de la alternancia no ha sido un elemento determinante para que incida en el fortalecimiento de mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas, y tampoco para que se dé una mayor participación ciudadana, por el contrario, lo que se observa es que no existe mucha diferencia entre un contexto donde se dió la alternancia y otro donde no la hubo.

Lo anterior, nos lleva a concluir que si bien la alternancia ha generado cambios en el régimen político no necesariamente ha sido un elemento de cambio para generar mayores procesos democráticos. La transparencia y la rendición de cuentas siguen siendo insuficientes, prevalecen prácticas de opacidad y corrupción en el manejo de los recursos públicos por lo que dichos mecanismos no han funcionado como inhibidores de estas prácticas. Al mismo tiempo, estas prácticas desleales son utilizadas por muchos gobiernos para garantizar su permanencia en los espacios de poder, lo cual tiene serias consecuencias para la consolidación de la democracia.

Cabe resaltar que si bien en México se ha impulsado la transparencia como un derecho constitucional, lo cierto es que para la ciudadanía en general, sigue sin ser un tema central ni mucho menos parte de una cultura democrática (Trejo, 2006); respecto a la rendición de cuentas, a pesar de que se han impulsado cambios institucionales, aún se identifican grandes debilidades con las reformas que apuntan a fortalecer la estructura institucional de la rendición de cuentas. Por ejemplo, hay un desfase entre el desarrollo institucional a nivel federal y las entidades federativas, otro punto a considerar es que los organismos a cargo de implementar las nuevas políticas no tienen suficiente autonomía, sólo por mencionar algunas (Ackerman, 2006).

La participación ciudadana, se sigue concibiendo débil o de manera muy doméstica o acotada. Ésta se focaliza en problemas muy particulares donde el individuo es motivado a participar más por un interés particular que por consciencia a organizarse y generar demandas articuladas que tengan un mayor impacto social.

La visión ciudadana de la transparencia y la rendición de cuentas en los estados de Aguascalientes y Colima durante el periodo 2007-2010, sigue teniendo una percepción negativa, siendo la corrupción y la opacidad las que prevalecen. Los mecanismos de rendición de cuentas siguen permaneciendo en un nivel institucional y procedimental relegando a un actor fundamental como es la sociedad, quien debe hacer efectivos dichos mecanismos.

Otro elemento que cabe destacar es que la percepción que se tiene hacia los gobernantes

por parte de la ciudadanía es de suma desconfianza, existe aún una relación asimétrica entre ambos actores, de poca o nula comunicación, situación que se da tanto en el contexto de la alternancia y donde no la hay.

También se puede observar que existen puntos coincidentes entre Aguascalientes y Colima, aún con sus particularidades. Tenemos que los procesos de acceso a la información son eficientes, sin embargo la opacidad y la corrupción siguen prevaleciendo. La rendición de cuentas se da sólo a nivel institucional y es casi nula la rendición de cuentas social y política. Por último, la participación ciudadana sigue siendo débil o más acotada o doméstica, enfocándose sólo a problemas muy particulares que están lejos de incidir en cambios reales que generen un impacto social.

Finalmente, se concluye que la importancia de la participación de los ciudadanos debe ser de una manera más activa en los asuntos públicos, ya que sólo así se pueden fortalecer los mecanismos democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas para que éstos sean verdaderos catalizadores de cambio que tanto se demanda en una sociedad democrática, y que no sólo funcionen en el discurso y en los hechos de manera procedimental y acotada.

A partir de este análisis, considerando la complejidad del tema es pertinente integrar en futuros estudios aspectos más profundos y estructurales que pueden ser determinantes en el fortalecimiento de mecanismos democratizadores, como puede ser la cultura política, la cultura cívica, por mencionar algunos.

6. Fuentes de información

- Ackerman, J. M. (2006), *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, México: Auditoría Superior de la Federación.
- Álvarez Eréndira, C. O., 2000, "La participación ciudadana", en *Agenda de la Reforma Municipal en México. Participación ciudadana y gobierno local*, s.l.:CESEM.
- Arzaluz, S., 1999, "La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto", disponible en: <http://iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF> (Fecha de consulta: 13 febrero 2012).
- Attili, A. (2010), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, México: Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bolívar, R. (2003), *La construcción de la alternancia política en México*, México: Instituto Político Nacional.
- Cunill, N. (2009), «Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad», en *Gestión y Política Pública, I (XVIII)*.
- Martínez Espinoza, Yanella (2012), «Transparencia y Rendición de Cuentas en México durante la Alternancia. Análisis en el proceso de distribución y ejecución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas», *Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- O'Donell, G. (2009), Democracia Delegativa, en *Journal of Democracy*, 1 (5).
- Rivas, F. y. (2012), «Partidos Políticos y elecciones en Colima», Obtenido de Universidad Autónoma de Colima: http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/1994_div/Colima%201994.pdf (Fecha de consulta: 20 de abril de 2012).
- Sandoval, I. E., 2008, *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, México: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
- Schedler, A. (2010), «¿Qué es la rendición de cuentas?» (Núm. 3 ed.), México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Solano, S. A. (1999), <http://es.calameo.com/read/002208810682d006a9a8f>. (fecha de consulta: 20 de Junio de 2016).
- Trejo, A. (2006), Partidos políticos y genealogía de la transparencia en el Distrito Federal. En S. G. (Coord.), *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México: INFODF y CDHDF.

La participación ciudadana como elemento fundamental para fortalecer los mecanismos democráticos en México.

El caso de Aguascalientes y Colima.

Yanella Martínez Espinoza

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e2019.33.70068>



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

33° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2019

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 10, No.33, septiembre-diciembre 2019, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 26 de agosto de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación