

La Transparencia de la Administración Pública y la Rendición de Cuentas en México

**Impulso de mecanismos de participación
ciudadana y sistemas de comunicación social en
los gobiernos municipales mexicanos**

Coordinación: Mtro. Luis Pineda
Apoyo técnico: Mario A. Mendoza G.

DECA; Equipo Pueblo, A.C.
Consejo Social de Contribuyentes
Toolkit Foundation

2004

I. El contexto:

Resultaría interesante entender ¿qué es primero, la transparencia o la rendición de cuentas, se puede hablar de rendir cuentas con transparencia o de debe ser transparente y con ello rendir cuentas? Lo que está claro, es que si bien el tema es nuevo, a lo largo de la historia de México puede encontrar una serie de mecanismos de control tan profundos, en la administración pública, que se antoja aventurar la tesis de que; nuestro sistema de gobierno y la sociedad en su conjunto están fincados en la **desconfianza total**.

Nuestro país viene de una larga tradición de luchas internas por el poder, donde alcanzar el gobierno se convirtió en un fin para satisfacer intereses propios o de grupos más que las necesidades de la población. Ante esto, también producto de las constantes luchas e iniciativas de la ciudadanía, se logró el establecimiento de una Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos inspirada en el modelo federado de la Unión Americana y el modelo centralista español.

La Constitución es el primer documento que establece un sistema de **pesos y contrapesos** al definir tres poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial estrechamente integrados de tal forma que los tres tienen corresponsabilidad e independencia en su competencia y acción. Sin embargo, “... *la firma e integración de un sistema Federalista entre los estados libres y soberanos mexicanos permitió el establecimiento de un poder supremo que se ubicó en el poder Judicial lo que generó una lógica subordinación de los otros poderes y por consiguiente, se instauró a la figura presidencia como el centro del poder político.*”¹

México vivió los últimos 80 años sometido a las decisiones de un poder central integrado por el Presidente de la República y a un grupo denominado Gabinete de Gobierno. Este centralismo a ultranza propició que la transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas fueron temas que poco se tenían en consideración, al ser **juez y parte** no tenía sentido hacer un trabajo de entrega de resultados a quien no lo pedía, la rendición de cuentas se limitó a un informe anual por parte del Presidente de la República ante el Congreso de la Unión con un protocolo tan rígido que no permitía la interlocución entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sólo se limitaba a un juego de reconocimientos y agradecimientos mutuos.

¹ Pineda, Luis; *El Municipio Mexicano. La reconceptualización del municipio rural e indígena*, 2001 p 5.

Es importante anotar que durante este proceso de centralización la figura de la ciudadanía como actor social fue quedando relegada, de tal suerte que durante los periodos de gobierno los funcionarios en turno se han estado refiriendo a *MI Gobierno*, dejando en total olvido los postulados de la Constitución en el Título Segundo Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno Art. 39, 40 y 41 que establece que la *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”*²

Así, el pueblo mexicano dejó de ser un actor para gobernar su país, definir sus prioridades, tomar decisiones en torno al presupuesto y recibir cuentas de parte de los funcionarios.

Es importante anotar que el basamento de la **desconfianza** en la Administración Pública Mexicana y en nuestra sociedad fue alimentado por la permanencia del Partido Revolucionario Institucional, (PRI) por más de 74 años en la presidencia y más de 78 en el poder (recordar que este partido si bien no ostenta al titular del Poder Ejecutivo Federal, si tiene mayoría en el Congreso de la Unión, de los gobernadores de los Estados, en las Legislaturas Locales y en los Gobiernos Municipales), el cual generó sistemas de control y seguimiento que propiciaban confusión, problemas con la operación y por lo tanto, las posibilidades de manejar recursos en ocasiones discrecionalmente.

Así, podemos encontrar que la Administración Pública Mexicana teóricamente puede considerarse un icono en cuanto a leyes, reglamentos y mecanismos para controlar, seguir y valorar el destino de los recursos: se cuenta con más de siete Leyes de orden federal mas las de carácter estatal y los reglamentos respectivos de éstas.

Se podría suponer que con esta red la eficiencia y eficacia en la Administración Pública Mexicana garantiza el uso adecuado de los recursos y que la rendición de cuentas y la transparencia son un elemento común en el ejercicio de gobierno. Las siguientes anotaciones confirman este planteamiento:

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2003, Ediciones Leyenda, p. 38 2

“Desde el Constituyente de 1917 la expresión “rendir cuentas” formaba parte del lenguaje en los debates parlamentarios aunque de manera limitada, según consta en los registros de la Cámara de Diputados. Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39. Es hacia finales de siglo, con la penetración de la corrupción, la impunidad y el reconocimiento de ambas realidades, que el término y el tema adquieren mayor importancia; para entonces el número de referencias se incrementó en más de 100%, llegando a 84 menciones (Diario de Debates 1917-1997). Por las mismas fechas, el gobierno comenzó a utilizar la expresión y asignó un papel importante al compromiso de informar y ser supervisado. El Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Ernesto Zedillo, por ejemplo, dedicó incluso un apartado de líneas de acción a la rendición de cuentas: “En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad [...] En este Plan se propone un esfuerzo profundo que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley”.³

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Vicente Fox dio seguimiento al tema; de hecho, buena parte de los compromisos de campaña electoral se centraron en el combate a la impunidad y a la corrupción así como a la transparencia de la acción gubernamental. “En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno”.⁴

Actualmente, rendición de cuentas es un término escuchado en cualquier discurso político o programa de gobierno. Rendir cuentas se ha convertido en prioridad de los gobernantes, al menos en el discurso. Muchas secretarías de Estado y organismos descentralizados han diseñado programas de transparencia y rendición de cuentas, y el Congreso aprobó una Ley de acceso a la información para facilitar la vigilancia de los gobernantes. Rendir cuentas se ha vuelto una prioridad, pero no siempre se entiende el significado global del concepto ni los mecanismos adecuados para diseñar un sistema eficaz y eficiente.”⁵

³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, 2001.

⁵ Ugalde, Luis Carlos; *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, 2002, p 51 – 52

La rendición de cuentas en México, es una obligada entrega de resultados a instancias especializadas pero nunca dirigidas hacia los mexicanos. La sociedad en su conjunto poco o nada se enteraba de cómo, en dónde y cuáles son los resultados de la aplicación de recursos, es decir, hemos vivido en la total ignorancia en este renglón.

El manejo de los recursos se ha convertido en una acción con carácter obsesivo de parte de las autoridades, las leyes temáticas promulgadas a la fecha lo han convertido en un verdadero calvario para los funcionarios públicos. Ejercer presupuesto y rendir cuentas es un arte y precisa de un alto conocimiento legal y una formación técnica digna de ingenieros financieros

Sólo por citar una Ley Suprema, en México se cuenta con la **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, que tiene la facultad de auditar hasta la mínima cantidad ejercida. Esto no es malo, pero criticable, pues es el terror fiscal lo que permea el ejercicio del gasto público.

Lo importante es que aún con este andamiaje jurídico la corrupción y los malos manejos aún son una práctica común en toda la administración pública mexicana

Continúan siendo un misterio cuestiones básicas como la determinación de las prioridades nacionales, los criterios y dictaminación para designar asignaciones presupuestarias, (recientemente se han publicado los elementos de la formula manejada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público con base en los datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística), los endeudamientos internacionales y nacionales, y en general el manejo financiero que se realiza en el México, en conclusión el ciudadano común poco sabe porque no hay canales sencillos y disponibles para que participe y se entere del acontecer nacional.

Es en los últimos 10 años, el Estado Mexicano, organismos de la sociedad civil organizada, gobiernos internacionales y organismos multilaterales, entre otros que inician un proceso hacia el fomento de la transparencia en la administración pública mexicana. Los expertos coinciden en opinar, que son precisamente estas recomendaciones lo que provoca que el gobierno retome la iniciativa para el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas. El objetivo es intentar clarificar el nebuloso andamiaje de las competencias y regulaciones de la administración pública mexicana.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publica el 30 de abril de 2002. (cabe recordar que la iniciativa es impulsada por organizaciones de la sociedad civil con presencia nacional y reunidos en la ciudad de Oaxaca en 1996 y posteriormente reimpulsada por el Foro Regional de Organismos Civiles de Oaxaca, FOCO). Dicha Ley se instrumentaliza creando un organismo autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) el 11 de junio de 2003 según el Diario Oficial de la Federación. Está Ley tiene la misión de transparentar en uso de los recursos públicos y su manera de aplicarlos.

Ahora bien, está Ley si bien puede considerarse un avance cualitativo, lo cierto es que tiene algunos límites de origen como el hecho de que es un órgano independiente y autónomo pero que sus Comisionados son nombrados por el Presidente de la República y sólo podrán ser objetados por el Senado de la República aunque nunca se dice el porqué de la objeción, la falta de precisión en la definición de los criterios para determinar una negación de información aduciendo información tipificada como secreta y que puede afectar la gobernabilidad, que el IFAI sólo garantiza el suministro de información pero no la calidad de ésta, que la sociedad no tiene participación en el Consejo y que no están definidas con precisión las sanciones para obligar a los funcionarios que no cumplen con el ordenamiento.

Por otra parte, la promulgación de Leyes sobre transparencia en los Estados aún es lenta sobre todo porque la Soberanía e Independencia de los Estados les impone otra lógica ajena al ordenamiento federal. A la fecha de elaboración de este documento sólo 13 de 32 Entidades Federativas tenían Leyes sobre Transparencia aunque 10 habían estructurado una iniciativa de Ley.

Ahora bien, la falta de información en el ámbito central es un problema grave que encubre otros como la corrupción, la manipulación de cifras y sobretodo, la alteración de la realidad en todos ámbitos de gobierno

Mención aparte merece la situación en los municipios donde existen problemáticas como, la imposición de obras, la asignación de presupuesto, la discrecionalidad para adjudicar la obra pública, la falta de seguimiento a planes y programas y la evaluación de resultados, entre otros no menos importantes. Menciona un documento de esta Convención Nacional Hacendaria que *“A pesar de las múltiples normas y actores que en ocasiones intervienen en la operación y vigilancia de recursos ejercidos por los Ayuntamientos, la eficacia de la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos es muy limitada, mucho mayor que en los ámbitos estatal y federal de gobierno”*⁶

⁶ Trabajo Preparatorio No. 4, *Diagnóstico General y por Temas Pertinentes*, Convención Nacional Hacendaria, 2004, p 47

Paradójicamente también los gobiernos de los municipios mexicanos, considerados en los últimos años oficinas administrativas operadoras de programas, son los que más padecen los problemas derivados de la falta rendición de cuentas y de la falta de transparencia en la información generada en el ámbito nacional. Reciben instrucciones, aplican reglamentos, operan proyectos, reciben supervisiones y reciben sanciones por el desconocimiento de las disposiciones en otros ordenes de gobierno. Sin embargo, también son las instancias de gobierno que menos transparentan el uso de los recursos pues como se indica en el párrafo anterior existe mucha confusión y discrecionalidad en la responsabilidad para rendir cuentas y transparentar la información.

En la mayoría de los municipios, se opera bajo techos financieros prestablecidos, se integran los planes de obra sólo con el visto bueno de algunos allegados al gobierno u operadores políticos, los funcionarios solo vigilan las obras, se auto-evalúan y no verifican ni difunden la calidad de los resultados de las obras.

Es la minoría de los gobiernos municipales de diferentes partidos políticos que en los últimos años han estado experimentando iniciativas de fomento de una mayor participación de la ciudadanía en actividades de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Algunos ejemplos de experiencias valiosas y exitosas en el ámbito internacional y nacional (se puede observar esto en el Programa de Recuperación de Experiencias de Participación Ciudadana que han sido factores en buenos gobiernos www.toolkitparticipation.com y en el Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE, el Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, entre otros).

El presupuesto participativo, las audiencias públicas, la planeación participativa, los parlamentos ciudadanos, las asambleas públicas, las mesas de trabajo, los cabildos abiertos e itinerantes, los días ciudadanos, entre otros son los métodos que más se han experimentado entre gobiernos y ciudadanos en el mundo, son sólo algunas muestras de que es posible establecer mecanismos sencillos y eficientes de rendición de cuentas y transparencia en formatos muy sencillos y eficaces.

Consideramos que en el marco de la Convención Nacional Hacendaria en el 2004 es posible que podamos diseñar y articular iniciativas de rendición de cuentas y transparencia de corte más sencillo, que vayan de lo local hacia lo general y que estén cimentadas en la experiencia, diversidad y especificidad de los grupos poblacionales en México. Con esto se busca el restablecimiento de la confianza entre ciudadanos y gobierno reconstruir el tejido social, la vinculación de las necesidades reales de la población con la planeación y presupuestación, que involucre a la mayoría de los ciudadanos en la tarea y responsabilidad de gobernar, que logre que la corrupción desaparezca y que la gobernabilidad sea la norma de vida y el camino hacia un nivel mayor de bienestar social

A partir de lo anterior, nosotros, miembros de organizaciones no gubernamentales, con experiencia en el campo del fortalecimiento de los gobiernos municipales y el desarrollo local, la lucha por la democracia, la fiscalización, la rendición de cuentas y la transparencia proponemos ante la Convención Nacional Hacendaria una iniciativa basada en la **participación de la ciudadanía** como elemento indispensable que parte de la propia interacción entre ciudadanos y gobierno mediante formas organizativas novedosas.

II. La propuesta

II.I. Elementos diagnósticos

II.I.I. La situación actual en los municipios mexicanos

- En los municipios mexicanos se entiende por planeación la integración del Plan de Obra.
- La planeación se realiza con una visión de muy corto plazo y segmentada por año. Planear a mediano y largo plazo no es práctica común en las gestiones municipales debido a la concepción de “respetar” la temporalidad de la gestión de gobierno de tres años.
- La Ley de Planeación Federal establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, siendo el responsable por su aplicación el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual establece convenios de coordinación con las entidades federativas.
- Estos acuerdos generan la creación de leyes y códigos de planeación en los diferentes estados del país, los cuales reflejan las características propias de cada uno de los estados, dependiendo de las constituciones estatales, partido gobernante, y la intencionalidad o filosofía del gobierno estatal.
- La Ley de Planeación establece como uno de sus objetivos el establecer las bases para la participación democrática de los diversos grupos sociales, aunque no determina de que manera, salvo en algunos casos como las dependencias de la administración pública federal.
- La planeación a nivel del gobierno local es realizada por la presidencia municipal, buscando vecinos afines al partido que ejerce el poder municipal para que avalen las obras propuestas.
- Existen casos que el Cabildo Municipal, como lo determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, participan en la formulación de planes de desarrollo regional, aunque con una visión a corto plazo.
- No se toma en consideración la especificidad ni la diversidad de los grupos indígenas o rurales de los municipios (más del 70% se consideran rurales e indígenas, donde el 37% son rurales y 33% indígenas)
- Los gobiernos municipales tienen reglas poco claras de la asignación de obras.
- Los gobiernos con autoridades tradicionales o elegidas en otro formato por las comunidades, tienen problemas de corte legal pues el sistema de planeación o priorización de obras que utilizan va en función de problemas más inmediatos del municipio.
- La planeación se ve afectada por las determinaciones o programas de corte federal que vulneran la autoridad de las entidades federativas o de los municipios.
- Hace menos de tres años que se permite el asociacionismo de los municipios, situación que, aún por la falta de una cultura de colaboración, limita el tratamiento de problemas comunes.

- La rendición e información de cuentas se mira como una obligación ante las autoridades de organismos superiores de gobierno y no ante la población.
- No existe una cultura de información. Ni de rendición de cuentas
- El presidente municipal preside los Comités de Desarrollo Municipal. (COPLADEM, COPLAMUN), sujeto a las leyes estatales en la materia.
- Los organos “ciudadanos” para hacer el “Plan de Obra Municipal” sólo son figuras temporales, consultados unidireccional y bajo un plan previamente concebido y jerarquizado de la problemática local

II.II. Los Considerandos

- Que en un sistema federalista los gobiernos municipales son el primer punto de encuentro entre ciudadanía y gobierno
- Que la satisfacción de las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal de un gobierno
- Que el establecimiento de sistemas de trabajo en el ámbito municipal puede ser el punto de partida para generar procesos de institucionalización gubernamental
- Que una iniciativa institucionalizada puede convertirse en política pública y/o Ley
- Que la rendición de cuentas debe ser una actividad inherente y obligatoria a la administración pública
- Que existe la capacidad y posibilidad obligatoria para que la información que se genera en toda la administración pública del país se publique o difunda por los diversos medios comunicativos en las 24 horas siguientes
- Que existe el respaldo legal para establecer la participación ciudadana como obligatoria en la administración pública y en el ejercicio de gobierno,
- Que un Estado moderno representante de los ciudadanos mexicanos debe erradicar cualquier indicio o acción de corrupción o duda
- Que la sociedad tiene el derecho y la obligación de participar en el diseño de los planes y programas de desarrollo desde comunidad hasta el país
- Que el gobierno tiene que asumirse como un instrumento de la voluntad de los mexicanos para su ejercicio de gobierno

II.III. El Objetivo

Lograr una rendición de cuentas y un ejercicio de gobierno transparente a través de la vinculación sociedad civil – gobierno como paso indispensable para generar una gobernabilidad que redunde en una mayor y mejor calidad de vida.

II.IV. La Estrategia

Se plantea la promoción de una argumentación jurídica para establecer que los gobiernos municipales y la ciudadanía participen en la elaboración de mecanismos legales y técnicos que justifiquen su interacción con el gobierno, que construyan campos comunicativos para confeccionar sistemas de información, que definan y conduzcan sus propios diagnósticos situacionales, que visualicen la priorización y atención de las necesidades, que construyan colectivamente la estructura presupuestal, que definan sus sistemas de seguimiento y control, que diseñen la estructura de la evaluación, que perfilen la difusión de resultados y definan sus medios para asegurar la realimentación.

Con esta idea se pretende generar un mecanismo de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobiernos que permita generar y apropiarse de información en el mismo momento en que surja. Es la interacción gobierno-sociedad civil lo que permitiría tener un control directo del ejercicio de gobierno reduciendo la manipulación en las prioridades populares, el desvío de recursos y la ocultación de los informes de resultados.

Es requisito indispensable para lograr los objetivos de los trabajos es impulsar la participación de la ciudadanía mediante las siguientes propuestas:

- Diagnóstico, Planeación y Presupuestación **estrictamente participativa** (existe metodología y experiencias en los últimos 10 años probada en México y en varios países)
- Para la toma de consensos y para la difusión; los cabildos abiertos e itinerantes, las audiencias públicas y las juntas de trabajo
- Para la difusión e instrumentalización del sistema de comunicación social, el cabildo abierto, las audiencias públicas, voceo ambulante, publicaciones específicas, periódico mural, el sistema de comunicación electrónica, diarios locales y publicaciones específicas

Es importante que la participación ciudadana tenga un espacio propio y de encuentro con el gobierno mediante una figura legal que se integre y se reconozca en calidad de **Consejo Ciudadano**

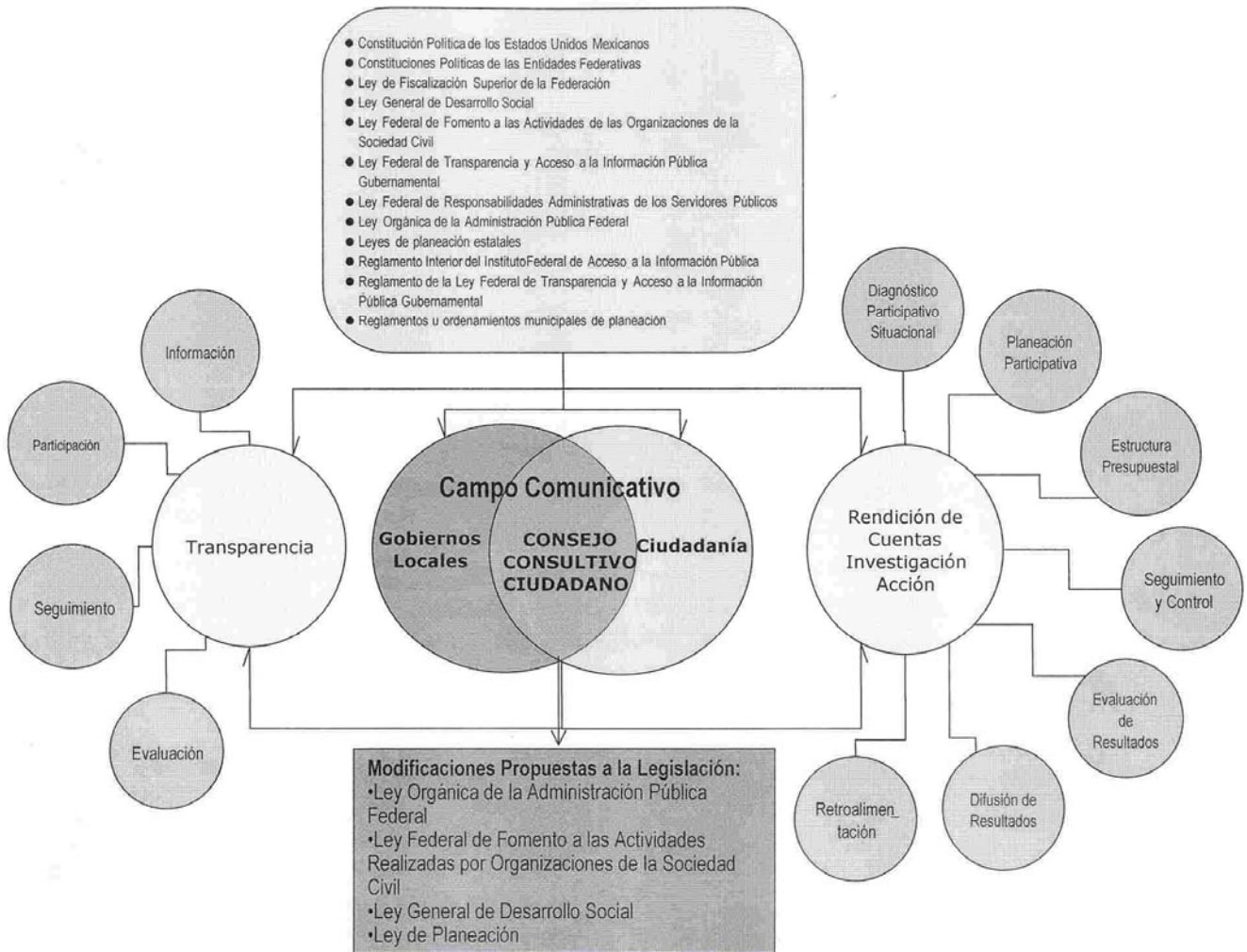
Se propone que un grupo de ciudadanos representando a los diversos sectores de población con representación territorial, pueda convertirse en la entidad responsable de diseñar y ejecutar un sistema de diagnóstico y planeación con vistas a lograr la interacción con el gobierno.

La idea es que se integre pluralmente con ciudadanos y no con miembros de partidos políticos, su misión será la de convertirse en el animador de los procesos participativos y responsable de vincular a la ciudadanía con el gobierno.

Se propone que tenga un estatus legal, que sea independiente y autónomo, además de ser elegido por las fuerzas representativas locales en elecciones abiertas y consensuadas, y su vigencia deberá ser de cinco años para colocarse como hilo conductor que garantice la continuidad de la planeación a mediano y largo plazo.

Se recomienda que cuente con un presupuesto propio y suficiente que le permita el desarrollo de investigaciones o consultorías necesarias para desarrollar, con elementos técnicos, su trabajo. El Consejo Consultivo no tendría remuneración de ningún tipo y su operación se daría mediante una Dirección Colectiva integrada por todos los representados y las tomas de decisiones se darían en cabildo abierto y audiencias públicas.

II.V. La estructura de la propuesta



II.VII. La argumentación jurídica directa de la propuesta

El apoyo que se vislumbra para proponer la creación del **Consejo Ciudadano** con funciones consultivas está contenido en el siguiente articulado; En la Ley General de Desarrollo Social en su Artículo 1, fracción VII respecto a que *se debe de reforzar el aspecto participativo de la ciudadanía*, por lo que se propone que la redacción del apartado pase de **“VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;”** a **“VII. Determinar el método participativo como norma validatoria del programa de desarrollo social municipal en las áreas de planeación, seguimiento, control y evaluación;”**

En el Artículo 42 se plantea incorporar al texto **“Los municipios formularán, aprobarán, aplicarán, y evaluarán, mediante una metodología participativa, sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y del Gobierno Federal”**

La ciudadanía debe tener un papel preponderante en la planeación y rendición de cuentas en los programas sociales, por lo que sugerimos que el Artículo 44, fracción V, que actualmente dice **“V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social;”** incorpore estos aspectos y cambie su redacción a: **“V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los procesos de diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social en los diferentes niveles de gobierno;”**

Otro Artículo a modificar de esta Ley es el 45 en sus fracciones VI, VII y VIII, que planteamos fortalezcan los aspectos de participación ciudadana en el nivel municipal, por lo que proponemos que la redacción de estos apartados quede como sigue: **“VI. Concertar acciones con todos los actores sociales del municipio para que participen en la planeación, seguimiento, control y evaluación en las políticas y programas en desarrollo social; VII. Establecer mecanismos para incluir la participación de los diferentes actores sociales en todas las etapas de los programas y acciones del desarrollo social; VIII. Hacer participe a la sociedad sobre el diseño, aplicación, desarrollo y evaluación de las políticas, programas y acciones en torno al desarrollo social;”**

En el Capítulo V referente al Consejo Consultivo de Desarrollo Social, en el Artículo 56 fracción II proponemos la siguiente redacción: **“II. Impulsar, buscar y lograr, así como, crear un mecanismo de participación ciudadana para la planeación, seguimiento, control y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social;”**.

En materia de planeación; Se propone que la Ley de Planeación que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, establezca las modificaciones esenciales en el Capítulo V relativo a Coordinación en el Artículo 33 que menciona que “... El Ejecutivo Federal **podrá** convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas y los municipios...” se propone cambiar la palabra “**podrá...**” por “**debe**”, quedando la redacción como sigue: “... el Ejecutivo Federal **debe** convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas y los municipios...” con lo que se busca establecer la participación y obligatoriedad de los gobiernos municipales en la planeación nacional.

Asimismo, en el artículo 34 debería modificarse la fracción II respecto a realizar la planeación de las entidades Federativas y Municipales en congruencia con la Planeación Nacional y debería decir “... **realizar la planeación cuidando la especificidad y diversidad de los municipios y regiones en congruencia con el sistema de planeación nacional**”.

En el final del párrafo del mismo artículo que contempla “... para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación” deberá decir, “... **los gobiernos municipales deberán realizar la planeación, seguimiento y evaluación del municipio bajo el concepto y la metodología estrictamente participativa y en consensos con todos los sectores y grupos de población.**”

Asimismo, se debe recomendar que los gobiernos de las Entidades Federativas incluyan dentro de sus legislaciones **el concepto y obligatoriedad de la participación de la ciudadanía en las labores de planeación, seguimiento, control y evaluación** de la gestión gubernamental en el ámbito estatal y específicamente municipal.

Otra Ley que deberá hacer algunas modificaciones en el contenido de su articulado es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en el Título Segundo de la Administración Pública Centralizada en el Capítulo I De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativo en el Artículo 19 se **debe incluir la necesaria metodología participativa en las labores de planeación, seguimiento, control y evaluación** de la gestión pública municipal.

Así, también en el artículo 22 que establece que “... el Presidente de la República **podrá** celebrar...” se propone que use la palabra **debe** para que diga “... **el Presidente de la República deberá celebrar convenios de coordinación...**”. En ese mismo artículo referente a los municipios debe ser incluyente de todos los gobiernos municipales pues también son servidores públicos y por tanto deben aplicar y respetar la participación de la población en áreas de planeación, seguimiento y control y evaluación de la gestión pública

Por lo que se refiere a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, si bien contempla la participación ciudadana hay elementos que deberían ser incluidos en su articulado, por lo que proponemos la modificación del Capítulo Segundo, Artículo 5 fracción III, en el que se incluya la participación ciudadana en actividades específicas como son la planeación y rendición de cuentas, por lo que planteamos que la redacción del Artículo quede como sigue: ***“... III. Cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público como la planeación, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos;”***.

En ese mismo Capítulo en el Artículo 6 en la fracción II se propone modificar el texto de la siguiente manera: ***“II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de diagnóstico, planeación, control, seguimiento, evaluación y consulta”***;

Otra fracción a modificar de este mismo Artículo es la IV, donde fortalecer el rol jugado por los actores de la sociedad es importante, por lo que proponemos mayor especificidad en el papel de la ciudadanía, de esta manera formulamos esta fracción como sigue: ***“IV. Participar en los mecanismos de diagnóstico, planeación, seguimiento y contraloría mediante un Consejo Consultivo Ciudadano que establezcan u operen dependencias y entidades de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable”***;

En el Capítulo Tercero, Artículo 13, fracción II proponemos incluir los instrumentos y mecanismos de planeación, seguimiento y control de programas y políticas públicas como elementos para promover la búsqueda de una mayor transparencia y coherencia con las necesidades de la sociedad; nuestra propuesta de redacción es la siguiente: ***“II. Búsqueda y promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos, y mecanismos de consulta, planeación, seguimiento y control que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas”***;

Anexos

Anexo I Conceptos

- **La Planeación Participativa**

La idea de la planeación participativa (PP) como el instrumento público que posibilita el acercamiento entre el Estado, los empresarios y la sociedad civil, con el propósito de apoyar y mejorar la elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones, es vista por muchos gobiernos actuales como la piedra angular de la democratización del quehacer gubernamental en las tareas de planeación.

Se ha venido escribiendo mucho acerca del análisis de los asuntos de la participación ciudadana en el contexto de la democratización de las sociedades modernas, explorando asuntos como por qué y cómo se da la participación de los grupos minoritarios o activistas. Sin embargo, se ha dicho poco acerca del por qué y el cómo de la incorporación de la participación ciudadana en los procesos de planeación y cuáles son los problemas que obstaculizan el desempeño de estas estrategias.

La planeación participativa puede ser entendida como el instrumento público a través del cual se busca descentralizar y democratizar la toma de decisiones, de tal forma que también se puede convertir o se convierte en el instrumento con el que los grupos excluidos participan en la reforma social, permitiéndoles participar de los beneficios de la acumulación social.

Sin embargo, el camino que hay que recorrer para consolidar a la PP como un instrumento para lo antes señalado no está limpio ni es fácil de recorrer. Muy frecuentemente se piensa que el proceso de aceptación y consolidación de la PP como un nuevo paradigma de planificación caminará solo y que la transferencia de conocimientos y entendimiento, la aceptación de metodologías por parte de las agencias públicas, y sobre todo el compromiso de éstas por el desarrollo posterior de los procesos participativos, son un efecto natural de los proyectos participativos y del avance de la democracia.

En contra de los lineamientos establecidos, la mayoría de las agencias públicas y su personal desarrollan propuestas o procesos de PP con una orientación diametralmente opuesta a la requerida para lograr la participación, la pertenencia y el compromiso de asumir las actitudes adecuadas que implica la concepción de programas a largo plazo, y no un interés concentrado en proyectos de corto plazo o de cumplimiento laboral.

La selección de las técnicas de planeación participativa es determinada por factores como el tiempo y los recursos disponibles para llevar a cabo el proceso, los objetivos del plan y la experiencia de los promotores, de los facilitadores (son quienes dirigen los talleres o trabajos participativos) y de la comunidad en este tipo de procesos.⁷

Más recientemente y en el contexto de un cambio global hacia una menor intervención directa del gobierno en asuntos de desarrollo económico se ha visto que México de alguna manera ejemplifica las ineficiencias de los gobiernos centralistas en la toma de decisiones, por lo que, existe un gran interés por promover un retiro paulatino del gobierno en la economía y la promoción directa del desarrollo, una descentralización de diversas funciones del estado hacia los municipios y una mayor participación ciudadana.

En forma paralela a este proceso México ha registrado una transición de carácter político que se caracteriza por un debilitamiento de las estructuras políticas tradicionales basadas en esquemas corporativistas y el arribo al gobierno de partidos de oposición. Esta transición constituye un cambio importante en la relación entre el estado y la sociedad, lo que, de alguna manera, facilita la participación ciudadana en el debate sobre las opciones de desarrollo y sobre la utilidad y alcances de los planes, programas y proyectos destinados a alcanzarlos. Se puede decir entonces que hay un escenario propicio para la planeación participativa en distintos niveles -especialmente al nivel regional y local-, lo que impulsa el abandono de la tradición de elaborar planes comprensivos producidos desde arriba que respondían a un esquema central de gobierno y a una estrategia de desarrollo económico de producción poco flexible.

- **El presupuesto participativo**

La centralización de la estructura de los planes de gobierno y en específico de los presupuestos públicos no es una acción de corte local o nacional, en la mayoría de los países en el ámbito internacional se da esta situación centralizadora. Es un fenómeno que tiene que ver con el ejercicio del poder y el control del Estado en las áreas más estratégicas de la sociedad: el bienestar social.

En los últimos años se han experimentado algunas estrategias para incorporar a la ciudadanía en acciones de gobierno, aunque se consideran incipientes y muy contradictorias debido a que su incorporación provoca un choque cultural entre gobernantes y gobernados, entre planes de gobierno y necesidades sociales.

⁷ Tomado de: <http://ineser.cucea.udg.mx/RIMjalisco/Luisa73.htm>

A este modelo estratégico se le ha denominado Presupuesto Participativo; su filosofía radica en la promoción de la participación de la ciudadanía para conocer, jerarquizar y programar las necesidades e iniciativas ciudadanas por áreas y competencias dentro de los territorios. Es una estrategia integrada por los gobiernos y la ciudadanía y es el ejercicio participativo más importante que se conoce hasta estos días.

El modelo esta inspirado en la propuesta de la Comuna Francesa en 1871 que ante la derrota de Francia ante el Imperio Prusiano, en defensa de la capital París y ante las contradicciones de la clase gobernante, el pueblo francés integra un gobierno de defensa por la soberanía nacional bajo el principio del poder de la ciudadanía. La característica en materia del quehacer estuvo marcada por la consulta a los grupos ciudadanos en todas las acciones de la vida pública y privada de la ciudadanía.

Algunos países donde se ha llevado a cabo esta estrategia gobierno y sociedad en el mundo son: Porto Alegre, que se ha convertido en la más representativa, y más de 70 gobiernos locales en Brasil; Montevideo Uruguay; San Salvador, El Salvador, Cuenca en Ecuador, Buenos Aires, Mar del Plata y Maipú en Argentina, Villa El Salvador en Perú; Guyana en Venezuela, Saint Denis en Francia; Rubí en España; Asunción en Paraguay; el Plan 2003 en Valladolid, España, además de algunos casos emblemáticos de la Ciudad de México.

- **La participación ciudadana**

La participación ciudadana tiene una intención que surge de la misma ciudadanía, que busca una aproximación entre las diferentes instancias de gobierno y los ciudadanos en su conjunto, conlleva la decisión de la intervención en los asuntos públicos buscando incidir en las estructuras, relaciones institucionales, procedimientos y prácticas de gobierno, y con ello el empoderamiento.

Podemos, en un acercamiento, definirla como **"Es un proceso gradual de acciones individuales o colectivas de sujetos reconocidos como miembros de un Estado Nación que se integran en forma individual o colectiva para desarrollar iniciativas o propuestas que buscan una mayor y mejor gobernabilidad que redunde en una mejor o mayor calidad de vida para la ciudadanía"**

La participación ciudadana requiere de factores que propicien su surgimiento y establecimiento en las comunidades y programas de gobierno, estos factores son:

- a) La información que brinda el propio gobierno (suponiendo que exista) a los ciudadanos, lo que debería incluir la posibilidad de diálogo, de comunicación y de interpretación.
- b) La posibilidad de creación de espacios o instituciones de participación ciudadanas
- c) Una legislación que permita la diversidad e innovación.
- d) El fomento de una vida asociativa.

La participación ciudadana debe tener, además, principios que la guíen como los siguientes:

Debe tener un carácter que incluya la libre incorporación (y de desincorporación) de los individuos, buscando la institucionalización de esta participación, pero no su corporativización.

Debe ser estructurada de tal manera que incluya las posibles formas, instancias y espacios de asociación de la ciudadanía.

Finalmente, la participación ciudadana no puede ser asumida como homogénea, al contrario, el ciudadano debe de participar de acuerdo a sus intereses, capacidades y disponibilidad, lo cual garantiza que cada uno de los ciudadanos se comprometa con esta.

Anexo II

El andamiaje jurídico actual

Nuestra propuesta en lo general está basada en la Legislación Mexicana que está consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) que es la Ley máxima y que es la que rige a los ciudadanos. Aquí encontramos que nuestra propuesta está considerada en el Artículo 8 es la base de que permite fomenta y promueve la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país. Asimismo, los artículos 35 y 113 hacen referencia a la solicitud de información y las obligaciones de los servidores públicos respecto a la administración pública.

La Rendición de Cuentas se establece en el Art. 113 de la misma Constitución donde se definen las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos

La participación de la ciudadanía en la gobernabilidad mexicana se puede observar en los artículos 2, 26, 27, 73, 115, 122, y transitorio del 14 de agosto de 2001 Artículo tercero.

El Artículo 2 Del derecho de las Comunidades Indígenas a participar en el Diseño y Aplicación de las Políticas referentes a su Desarrollo; en el Artículo 26 se contempla la participación ciudadana en la planeación y programas de desarrollo; en el 27 se contempla la participación para el desarrollo rural integrado; en el 73 se atiende a la participación ciudadana en el deporte y turismo; en el 115 los municipios están obligados a asegurar la participación ciudadana y vecinal dentro de sus facultades, así como su colaboración en los planes de desarrollo elaborados por otros ordenes de gobierno; en el 122 se otorga facultades a la Asamblea Legislativa (del Distrito Federal) para legislar sobre la participación ciudadana.

Como se anotó anteriormente existe un sinnúmero de Leyes, Sistemas, reglamentos y diversas observaciones legales en las que están contempladas la Transparencia y Rendición de Cuentas y su vinculación con la ciudadanía, a continuación enlistamos las siguientes:

- **Ley General de Desarrollo Social**

- Artículo 3, fracc. V y IX
- Artículo 10, fracc. II y VII
- Artículo 11, fracc. IV
- Artículo 38, fracc. IV
- Artículo 43 fracc. VII
- Artículo 44, fracc. V y VII
- Artículo 50, fracc. IX
- Artículo 56, fracc. II
- Artículo 58
- Artículo 61
- Artículo 62
- Artículo 63
- Artículo 64
- Artículo 65
- Artículo 66
- Artículo 73

- **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

- Todo el documento

- **Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil**

- Artículo 5, fracc. III y XV
- Artículo 6, fracc. II y III
- Artículo 7, fracc. V
- Artículo 13, fracc. II
- Artículo 14
- Artículo 24
- Artículo 29, fracc. II

- **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

- Artículo 8, fracc. IV
- Artículo 51

- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

- Artículo 27, fracc. XVII
- Artículo 30 bis, fracc. VII y VIII
- Artículo 31, fracc. I y XX
- Artículo 32, fracc. II, VI y XX
- Artículo 37, fracc. XXV
- Artículo XX, inciso XX, fracc. XX

- **Ley de Planeación**

- Artículo 1, fracc. IV
- Artículo 2, fracc. V
- Artículo 4
- Artículo 14, fracc. III
- Artículo 20
- Artículo 33
- Artículo 34, fracc. I, II y V
- Artículo 44

Los reglamentos que contemplan la Transparencia y la Participación Ciudadana en forma específica son:

- **Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**
- **Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

Existen Constituciones Políticas de las Entidades Federativas que promueven la participación de los municipios en los procesos de la planeación del desarrollo regional, estas leyes orgánicas municipales marcan el espíritu e intencionalidad de los órganos de gobierno estatales en cada una de las entidades federativas, por lo que tienen diversos alcances y especificidades.

Los comités de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN, COPLADEM, etc., cada uno de los Estados lo denomina como considera más adecuado) son los encargados de realizar la planeación desde el municipio, su fundamento legal se encuentra en el reglamento u ordenamiento interior del municipio en la materia, si es que existe, el cual desafortunadamente presenta una amplia gama de interpretaciones, aún dentro de las entidades federativas mismas, lo que crea una mayor dificultad para poder conocerlas

* Luis Pineda es maestro en Planeación y Desarrollo egresado del programa de Apoyo Multinacional para América Latina de la Organización de Estados Americanos, Coordinador del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local de DECA, Equipo Pueblo y miembro de la Junta de Asociados de la Toolkit Foundation (www.toolkitparticipation.com)

* Mario A. Mendoza G. es Sociólogo egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México e investigador del Programa de Fortalecimiento Municipal de DECA, Equipo Pueblo, A.C.