OBSERVATORIOS CIUDADANOS:

NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD

Alejandro Natal
Oniel Díaz
(coordinadores)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo
Unidad Lerma
Unidad Iztapalapa
GERNIKA

OBSERVATORIOS CIUDADANOS

Nuevas formas de participación de la sociedad

Alejandro Natal
Oniel Díaz
(Coordinadores)

OBSERVATORIOS CIUDADANOS
Nuevas formas de participación de la sociedad

Alejandro Natal
Oniel Díaz
(Coordinadores)

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Lerma

GERNIKA

© D.R. Observatorios Ciudadanos:
nuevas formas de participación
de la sociedad
Alejandro Natal Martínez
Oniel Francisco Díaz Jiménez
(Coordinadores)

© D.R. **Ediciones Gernika, S.A.**
Latacunga No. 801
Col. Lindavista
07300 México, D.F.
☎ y Fax: 5586 5262 y 5586 8324
gernika_gernika@yahoo.com.mx

ISBN: 978-607-9083-62-5

Primera edición, 2014

Cuidado de la edición

María de los Ángeles González Callado

Diseño gráfico
Ofelia Fandiño Ugalde

Diseño de la portada
Pedro Testas Bouzas

Impreso y encuadernado en México
Printed and bound in Mexico

Universidad Autónoma Metropolitana

Rector general

Salvador Vega y León

Secretario general

Norberto Manjarrez Álvarez

Coordinador General de Difusión

Walterio Francisco Beller Taboada

Director de Publicaciones y Promoción Editorial

Bernardo Ruiz López

Subdirectora Editorial

Laura González Durán

Subdirector de Distribución y Promoción Editorial

Marco A. Moctezuma Zamarrón

Unidad Lerma

Rector de Unidad

Emilio Sordo Zabay

Secretaría de Unidad

Darío Guaycochea Guglielmi

Secretario Académico de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Carlos García Villanueva

Jefe del Departamento de Artes y Humanidades

Mónica Fca. Benítez Dávila

Contenido

Presentación · 7
Alejandro Natal, Oniel Díaz y *Lidia Blásquez*

¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos? · · · 19
Alejandro Natal y *Oniel Díaz*

Bases y precisiones conceptuales para el estudio
de los Observatorios Ciudadanos · · · · · · · · · · · · · · · · · · · 53
María Gabriela Martínez Tiburcio, Omar Valencia Domínguez
y *Oniel Díaz*

Democracia y participación ciudadana: La Sociedad Civil
como canal institucional democrático · · · · · · · · · · · · · · · · 77
Raúl Figueroa Romero y *Pablo Ranchero Ventura*

Observatorios Ciudadanos en México: El reto de la construcción
de opinión pública · 107
Alejandro Natal y *Manuel Lara Caballero*

Bases para un modelo de análisis de los Observatorios Ciudadanos.
El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria · · · · · · 131
Manuel Lara Caballero

Observar para recobrar seguridad. El modelo de Observatorios
Ciudadanos de Seguridad Pública · · · · · · · · · · · · · · · · · · · 149
Lidia Ivonne Blásquez Martínez

Miradas encontradas en torno a los Observatorios Ciudadanos de Seguridad Pública como herramienta de política pública federal en México, 2010-2014 · · · · · · · · · · · · · 177
Lidia Ivonne Blásquez Martínez, Medardo Tapia Uribe y *Silke de la Parra*

¿Quién vigila a los que vigilan? Una mirada a los Observatorios de Medios en México y sus recursos para la incidencia política · 201
Karina Sánchez García y *Oniel Díaz*

La política de las políticas públicas en materia de telecomunicaciones. Un análisis de la incidencia de Observatel, A.C. desde la perspectiva del intercambio político. · · · · · · 235
Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Observatorio Social en Colima. La visión de los consejos de concertación y participación · · · · · · · · · · · · · · · · · 259
María Gabriela Gildo de la Cruz

Comentarios finales · 283
Oniel Díaz y *Alejandro Natal*

Sobre los autores · 291

Presentación

ALEJANDRO NATAL
ONIEL DÍAZ
LIDIA BLÁSQUEZ

El presente libro es resultado de diversas discusiones en torno de una figura de participación ciudadana, incipiente pero cada vez más significativa. Los *Observatorios Ciudadanos*, (OC) son un nuevo actor societal cuya importancia crece en todo el mundo y su surgimiento está caracterizado por tres factores que se analizan al interior de este volumen: una forma diferente de entender la relación entre gobierno y ciudadanía, la consolidación de fórmulas asociativas de la sociedad y las nuevas tecnologías de información y comunicación que posibilitan el dar seguimiento puntual a diferentes fenómenos de interés para la sociedad. Como discutiremos, el surgimiento de Observatorios se relaciona también con la consolidación de la democracia y con la apertura hacia la gobernanza que puede darse en un determinado entorno socio-político.

Los Observatorios Ciudadanos son figuras asociativas que analizan la evolución de un fenómeno, la efectividad con la que determinados problemas sociales son atendidos, o la eficiencia de políticas públicas. Aunque existen Observatorios de muy diversa índole, todos contribuyen a construir uno de los aspectos centra-

les de la rendición de cuentas, la eficacia en el logro de objetivos. Esto, porque como se analiza en los capítulos a seguir, los Observatorios pueden contribuir a generar elementos que permiten "evaluar" avances a partir de indicadores, objetivos o censos; y/o aportar información relevante a la discusión sobre asuntos de interés público. Con ello, los Observatorios, especialmente los ciudadanos, son un instrumento fundamental para el empoderamiento de la ciudadanía, ya que no sólo, le permiten que se apropie de información relevante sobre asuntos públicos, sino también, que rompa barreras de acceso al lenguaje experto, que a menudo es un elemento de manipulación de la información por parte del gobierno. Más aún, los Observatorios Ciudadanos, pueden contribuir a llevar la discusión de lo público a un nivel más allá de la retórica gubernamental y partidista, centrándola en objetivos realmente públicos. Pero los Observatorios pueden ser también instrumentos importantes para la construcción de consensos y gobernanza, ya que pueden establecer metas comunes y facilitar la coordinación entre distintos actores sociales, resolviendo con ello problemas de acción colectiva, comúnmente presentes en los procesos de diseño e implementación de políticas con múltiples partes interesadas (*stakeholders*).

No obstante, pese a la enorme potencialidad que este tipo de actores tiene para contribuir a las políticas públicas y al empoderamiento de la sociedad civil, la literatura ha prestado poca atención a estos actores. Este libro intenta contribuir a reducir este déficit. Las reflexiones que presentamos son fruto de la reflexión sostenida por profesores investigadores del Departamento de Procesos Sociales, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, en su Seminario de Investigación Departamental. Estos trabajos constituyen una de las primeras aproximaciones a estos actores sociales y por lo tanto no pretenden ser exhaustivas, sino

contribuir a visibilizar y presentar algunas ideas exploratorias que deben leerse como tales.

El objetivo de este libro es animar e informar la discusión sobre esta figura asociativa y los actores que la componen, esperando nutrir futuras investigaciones. Los diferentes capítulos que integran este volumen buscan poner en relevancia distintos tipos de Observatorios, así como, algunos de los componentes que le dan forma a este actor social. Al interior de este volumen, el lector encontrará que los Observatorios se inscriben en una tendencia mundial de participación, en la que la sociedad civil, a veces en conjunto con otros actores, pone su *expertise* y su voz para monitorear y discutir fenómenos públicos buscando construir opinión pública y/o incidir en la toma de decisiones. Este libro intenta mostrar cómo, los Observatorios Ciudadanos se han convertido en una herramienta importante para garantizar la apropiación ciudadana del derecho a la información, su participación en la toma de decisiones sobre lo público, o al menos en la construcción de opinión pública, y en esquemas de gobernanza. Los capítulos que siguen, muestran también que los OC constituyen una fórmula asociativa que busca el cambio social de una manera innovadora aunque con menos movilización social. No obstante, como los autores de este volumen discuten, aunque los Observatorios pueden ser figuras centrales para la gobernanza no necesariamente coadyuvan a la democracia ni son en sí mismos necesariamente incluyentes.

Este volumen inicia con un capítulo introductorio donde, Alejandro Natal y Oniel Díaz discuten qué son –por lo menos hasta la fecha– y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos. El capítulo, señala que estos actores se inscriben en el marco de una tendencia global caracterizada por tres factores. Primero, un nuevo entendimiento de la función pública, la idea de gobernanza, que se basa en el entendido de que la cooperación entre actores interesados puede contribuir a reducir costos de transacción del proceso de crear

políticas y que la colaboración intersectorial puede construir valor público. Segundo, un aprendizaje colectivo de la sociedad civil que ha ido construyendo figuras asociativas cada vez más complejas y que es consciente de la necesidad de apropiarse de información relevante. Tercero, un desarrollo de ciertas sociedades, con mayor cultura democrática, una masa crítica activa, educada y con recursos financieros y sobre todo con un acceso generalizado a las nuevas Tecnologías de Comunicación e Información (TIC's). Esto implica que los ciudadanos puedan desarrollar sistemas de procesamiento de información (Observatorios) que generen resultados fundamentados que puedan traducirse en demandas de transparencia, rendición de cuentas y gobernanza democrática.

En una línea de argumentación similar, el capítulo de Gabriela Martínez, Omar Valencia y Oniel Díaz desarrolla un esfuerzo de precisión conceptual acerca de los OC como un mecanismo de incidencia y control social sobre el poder público y gubernamental; el cual puede considerarse también como una experiencia innovadora democrática de acuerdo con Gurza e Isunza (2010). Los autores establecen teóricamente el surgimiento y desarrollo de esta práctica innovadora dentro del ámbito político-democrático y establecen, de manera general, los aspectos más relevantes que definen e identifican a los OC, para diferenciarlos de cualquier otra experiencia innovadora democrática. Asimismo, se precisa la categoría analítica de los OC dentro del amplio concepto que representa la rendición de cuentas social y transversal, al ser considerados como un elemento de ésta, para identificar los alcances y límites de su incidencia social.

Por su parte, el capítulo sobre sociedad civil y participación ciudadana, de Figueroa y Ranchero, muestra que las nuevas formas de participación ciudadana se han incrementado considerablemente en la última década, a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil, (OSC) de las cuales los Observatorios Ciudadanos

son una manifestación importante de participación en una democracia, en un contexto en el que la participación ha rebasado la democracia representativa y ha dado pauta al incremento de la participativa. Como señalan los autores, esto va más allá de las vías formales que otorgan la ley y las instituciones, en las que la ciudadanía se organiza, se informa e intenta participar e incidir en los asuntos públicos, y se convierte en formas de estructurar demandas ciudadanas y en la búsqueda de incidencia efectiva.

El estudio de Natal y Lara sobre Observatorios Ciudadanos en México y el reto que éstos enfrentan para la construcción de opinión pública plantea un doble objetivo. Por un lado, los autores describen la configuración espacial actual de los OC en México con el fin de conocer las actividades que realizan, su distribución a lo largo del territorio nacional, entre otras características. Por el otro lado, su trabajo busca contribuir a la discusión sobre los factores contextuales que favorecen el surgimiento de los Observatorios. El trabajo analiza si existe una relación entre el nivel de educación, el surgimiento de estas figuras asociativas y la construcción de opinión pública. Los resultados de su análisis parecen indicar que en los estados con una alta concentración de Observatorios se presentan al menos tres factores: 1. Vinculación entre la sociedad civil y organismos académicos y/o entidades que manejan información; 2. Una alta diferenciación del sector social y 3. Todas son entidades de rápido y reciente crecimiento y con un nivel de desarrollo por encima de la media nacional. Por lo tanto el trabajo arroja evidencia empírica a la hipótesis de trabajo presentada por Natal y Díaz en el capítulo introductorio de este volumen, según la cual el éxito o fracaso de los OC para la construcción de opinión pública puede estar en función de dos variables: *a*. Una sociedad receptiva, y *b*. Su estructura organizacional en términos de recursos humanos, financieros, nivel de *expertise*, entre otros, que permitan la socialización de la información que producen.

El capítulo de Lara sobre las bases para un modelo sistémico de los OC y su aplicación al caso del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), tiene como objetivo analizar, con un enfoque sistémico, el trabajo de este Observatorio. Este capítulo busca entender cómo este Observatorio Ciudadano, que reúne a un grupo de investigadores expertos en temas económicos y presupuestarios, interactúa con el entorno en el que opera, cuáles son sus características; e intenta también, determinar si el OC socializa la información y cuál es su impacto en la construcción de opinión pública. El análisis indica que el CIEP tiene problemas de difusión por el carácter tecnificado de su información ante una población de bajos niveles educativos. Este caso de estudio, muestra que la participación ciudadana es costosa e implica tiempo y esfuerzo que los ciudadanos no siempre están dispuestos a invertir.

Por su parte, Lidia Blásquez nos presenta un estudio del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad en México. En este capítulo Blásquez discute cómo el crecimiento de la inseguridad ha generado un crecimiento acelerado de OC a partir del 2006. La autora muestra cómo en 2008, el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, establece un Observatorio Ciudadano (ONSJL) en el que participan instituciones de educación superior como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). La autora describe los problemas que siguieron a la creación de este Observatorio, hasta que en el 2010 se organiza aglutinando a las organizaciones civiles más mediáticas en materia de seguridad. La autora, sostiene la idea que este Observatorio sólo fue un medio de denuncia "sin dientes" para concretar la labor de un Observatorio Ciudadano, evaluar a los funcionarios públicos e incidir sobre las políticas públicas.

En la misma línea temática sobre el papel de la sociedad civil en la política de seguridad ciudadana, Blásquez, Tapia y De la Parra, discuten la figura del *Observatorio Ciudadano de Seguridad* (OCS). Los autores argumentan que esta figura es un ejemplo paradigmático de lo que se pone en juego en este espacio de análisis donde confluyen diferentes perspectivas ciudadanas, institucionales y gubernamentales en el diagnóstico de problemas públicos. Es decir, la relación entre los objetivos del OC, la mezcla perfecta de actores clave y el tipo de resultados producidos. Dado que esta figura asociativa busca reconstruir las bases de la confianza entre los ciudadanos y las instituciones, está implícita la necesidad de generar canales de diálogo y deliberación para construir compromisos y consensos que se reflejen en un mejor desempeño de las corporaciones policiales. Sin embargo, también tiene la función de vigilar, abriendo una brecha de crítica sobre la eficiencia y la eficacia de las instituciones. Esto, como discuten los autores, presenta un dilema, pues el Observatorio necesita ser crítico para generar mejoras, sin embargo, muchas veces este ejercicio puede detonar conflictos entre las instituciones que implementan la política pública y la ciudadanía, lo que reaviva la desconfianza mutua.

Este capítulo, nos da material rico para reflexionar sobre la idea de que el ejercicio deliberativo siempre es el mejor camino para la cooperación y corresponsabilidad, o es una perspectiva un tanto *naive* que no logra superar productivamente el conflicto. En este sentido, los autores muestran que los OC que trabajan el tema de seguridad, pueden transformarse en meros buzones de denuncia, y que el juego de la arena política puede diluir su finalidad de aportar soluciones técnicas a los problemas detectados. Aunque es cierto que el tema de seguridad es particular, ya que es el tópico político clave en México, dada la complejización de los fenómenos de violencia y delincuencia, el integrar estos dos casos en este volumen arrojó elementos particularmente relevantes para el estu-

dio de la efectividad y la forma de incidir de los Observatorios Ciudadanos.

En un giro interesante, el capítulo de Karina Sánchez y Oniel Díaz se enfoca en la discusión en torno a los recursos de los que dispone la sociedad civil organizada para incidir en las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión en México a partir de la conformación de *Observatorios de Medios*, entendidos como instancias de rendición de cuentas societal, que vigilan y controlan la actividad mediática. Como en muchos otros países latinoamericanos, los Observatorios de Medios en México emergen en un contexto caracterizado por la alta concentración mediática, la colusión entre los empresarios de los medios y el Estado, así como por las constantes críticas en torno a la responsabilidad social de los medios. Son también el resultado de una mayor concientización por parte de las elites políticas, sectores especializados y ciudadanos en general, acerca del creciente poder de los medios de comunicación en las democracias contemporáneas, el cual no siempre se acompaña de un ejercicio responsable de sus funciones. Aunque los medios son usualmente considerados como un actor fundamental en la supervisión y el control de las acciones de los gobiernos en la teoría liberal democrática y en la literatura sobre rendición de cuentas societal, los autores señalan que con el tiempo se han incrementado las críticas provenientes de académicos y diversos actores de la sociedad civil hacia su comportamiento.

De acuerdo con los autores, la importancia de mirar la participación ciudadana a través de los Observatorios de Medios radica en el hecho de que éstos han logrado conjuntar la participación de académicos y miembros de organizaciones sociales en diversos procesos relacionados con la búsqueda de democratización de los medios. Los autores argumentan que la creación de Observatorios de Medios se funda sobre pilares básicos como la libertad de expresión y el derecho a la información. En este sentido, el trabajo

presenta en, primer lugar, a partir de la teoría de la movilización de recursos, algunos elementos teóricos que guían el estudio. En segundo lugar, proporciona algunos elementos descriptivos que permiten caracterizar la operación de los Observatorios de Medios en México y finalmente discute su incidencia en la toma de decisiones y la legitimidad de que gozan, a partir del uso de recursos disponibles. Los autores concluyen que la teoría de la movilización de recursos permite distinguir entre sus diversos tipos tanto materiales e intangibles de los que dispone la sociedad civil organizada para dirigir la acción colectiva, incluyendo los de los Observatorios Ciudadanos. No obstante, el capítulo también señala que es necesario un trabajo más preciso para conocer el impacto de los Observatorios de Medios en las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones de nuestro país, y distinguirlo del impacto de las demandas sociales que coinciden con exigencias de grupos de la sociedad civil como el movimiento *#YoSoy132* en torno a la democratización de los medios. Los autores argumentan que también habría que explorar la hipótesis de que los Observatorios de Medios podrían ser concebidos como una organización elitista y lejana de lo que la población percibe como sus necesidades o demandas.

De manera similar, el capítulo de Carlos Aguilar Astorga aborda el caso de la asociación civil Observatel en el contexto de uno de los mercados de telecomunicaciones más concentrado del mundo. Su trabajo muestra que el estado actual de las telecomunicaciones en México, está estrechamente vinculado a grupos de poder que han concentrado privilegios, ocasionando que los servicios de telecomunicación sean limitados y de mala calidad. Sin embargo, de manera gradual se han abierto espacios de discusión y de contrapeso hacia los grupos de poder que controlan el sector de telecomunicaciones en México. En este sentido, Aguilar señala que el surgimiento de Observatel, ha sido producto de los proce-

sos democratizadores en nuestro país en materia de telecomunicaciones, por lo tanto, no es ninguna concesión gubernamental. Si bien los servicios de telecomunicaciones presentan un atraso significativo, sobre todo al ser comparados con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los contrapesos ciudadanos, que promueve Observatel, han incidido directamente en la creación de marcos regulatorios: insertar el problema en la agenda pública, ampliar y difundir la necesidad de contrarrestar a las empresas que acaparan la oferta de telecomunicaciones y por ende, mayor injerencia gubernamental ante demandas ciudadanas.

De acuerdo con el autor, Observatel no sólo se ha proclamado por ampliar la difusión de información, sino que se ha insertado en el proceso decisorio, generando así delegación y asociación, tanto en lo horizontal (organizaciones afines) como en lo vertical (en su relación con el gobierno). Su participación activa está presente en todas las fases de la política pública. Como Observatorio Ciudadano, uno de sus principales aportes es el monitoreo y seguimiento de las alternativas elegidas, tales como marcos normativos, decisiones de política, pero sobre todo en el poner énfasis en aquellos fenómenos que escapan al diseño dentro de la implementación; por ejemplo, en el proceso político que conlleva las leyes secundarias de la Reforma de Telecomunicaciones.

No obstante, el autor señala que la estrategia de Observatel va más allá del mero formalismo de monitorear e informar al ciudadano de aquellos aspectos "indescifrables" de los tecnicismos de la materia de telecomunicaciones que afectan directa e indirectamente al público receptor y así establecer un canal abierto de comunicación donde se pueda discutir y analizar, es decir, un medio que favorece el intercambio político, pese a que su objetivo primordial sea monitorear. El estudio concluye que la incidencia

efectiva de las organizaciones en la definición de políticas de telecomunicaciones es producto de estrategias de largo plazo.

Finalmente, María Gabriela Gildo de la Cruz, aborda la experiencia del Consejo Estatal de Concertación Económica y Social (CECES) en el estado de Colima, una entidad desconcentrada de la administración pública estatal, cuya función principal fue el ser un órgano consultivo de carácter político, en tanto que analizaba periódicamente la realidad económica y social de la entidad y que mantenía una estrecha vinculación con la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado. De acuerdo con la autora, los consejos económicos y sociales (CES), son:

> […] órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales, cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias socio-laborales y/o económicas. Lo que permite la representación de intereses, diálogo social e institucionalización.

La autora sitúa el surgimiento de esta forma asociativa intersectorial y de contraloría social en el marco del sistema nacional de planeación, el cual, argumenta, debe aumentar significativamente la participación del sector social en la tarea gubernamental del Estado de Colima en años venideros. De acuerdo con la autora, el Plan Colima quedó circunscrito en una lógica de relación gobierno-sociedad, enmarcada desde los años ochenta del siglo pasado, por la tradición republicana de las instituciones y el grado de integración social. Fue precisamente esta articulación la que permeó y condujo a la formación de los colectivos organizados en la entidad. La autora, señala que no es fortuito el surgimiento de consejos estatales de participación social que aglutinan en su seno a asociaciones, colegios, uniones federaciones, etc., con el fin de apoyar los procesos de gobernabilidad democrática. En este senti-

do, la autora concluye que si bien los consejos de concertación y participación, aparecen bajo el cobijo estatal, estos consejos suelen aplicar la fórmula de las *tres c: conciencia, conspiratividad y cohesión social,* con el propósito de constituir modelos alternativos de participación ciudadana.

Esperamos que los lectores de este volumen encuentren los materiales aquí presentados ilustrativos e enriquecedores, y sobre todo que les generen preguntas que animen futuras investigaciones sobre este tema.

¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos?

ALEJANDRO NATAL MARTÍNEZ
ONIEL FRANCISCO DÍAZ JIMÉNEZ[1]

Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar algunas ideas iniciales sobre una incipiente pero importante figura asociativa contemporánea: los Observatorios. En este documento discutimos los Observatorios como forma de participación ciudadana y proponemos un marco de análisis que incluye diversos aspectos relevantes tales como su origen, operación y funciones. En particular, ponemos atención a la figura de los Observatorios Ciudadanos como sistemas de información con gran relevancia para la gobernanza, el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en sociedades democráticas, debido a su capacidad de reducir las asimetrías de información entre los políticos y los ciudadanos.

Los Observatorios ciudadanos se inscriben en una tendencia mundial caracterizada por tres factores centrales: 1. Un nuevo entendimiento del gobierno y de la forma en que éste se relaciona

1 Alejandro Natal y Oniel Díaz son Profesores-investigadores del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

con la sociedad, la idea de gobernanza; 2. Un creciente fortalecimiento de la sociedad civil y sus capacidades para ejercer su voz; y 3. El desarrollo de entornos favorables al surgimiento de este tipo de organizaciones. A continuación discutiremos cómo estos desarrollos explican el surgimiento de los Observatorios.

1. Nuevo entendimiento del gobierno y de su relación con la sociedad

Un problema común en las democracias emergentes, es el afrontar impases institucionales que en algunas ocasiones las conduce a callejones de difícil salida. Por un lado, es frecuente que una democracia joven languidezca asfixiada por instituciones que otrora sirvieron como mecanismos de control operados por una burocracia anquilosada o entre jerarquías o poderes fácticos enhiestos, que resultan poco operantes en la nueva realidad política. Por otro lado, paradójicamente, es también frecuente que las democracias jóvenes sufran los embates tanto de la creciente y compleja realidad política y económica que el propio surgimiento de la democracia va desatando, como de una creciente presión social por acelerar las transformaciones sustanciales que las propias expectativas democráticas generan. La falta de instituciones eficaces, o el impase institucional, puede producir desde deficiencias operativas, que su vez producen políticas ineficientes o inoperantes. Estas tensiones pueden hacer que ciertos sectores de la sociedad generen cuestionamientos sobre la capacidad y eficiencia de los nuevos gobiernos representativos y democráticamente electos, restándoles legitimidad frente a la opinión pública y socavando los propios cimientos de las democracias emergentes.

Una de las alternativas que se han visto a la tensión producida por el impase institucional, es la de introducir modelos de *gobernanza*. La gobernanza se basa en el entendimiento de que, además

de la capacidad de gobierno o de acción gubernamental (*gobernabilidad*), se necesita legitimidad en las acciones de gobierno, así como un ejercicio de participación y coordinación efectiva entre los actores que de alguna u otra forma estén involucrados en la implementación de las mismas, o que sean afectados por las acciones gubernamentales.

La gobernanza tiene dos pilares fundamentales: el primero, entiende que la autoridad del Estado está supeditada a que el proceso de toma de decisiones descanse en la participación amplia de diferentes sectores más que en jerarquías administrativas, es decir, que sea un Estado participativo y más horizontal.[2] El segundo, está basado en la idea de que el Estado es un agente encargado de la coordinación entre sectores y que su función es organizarse con otros actores sociales, económicos y políticos para el diseño e implementación de políticas, es decir, un Estado coordinador o "interactivo" (Rhodes, 2000). Por lo tanto, el concepto de gobernanza implica el entendimiento de que el avance de la sociedad está basado en un gobierno horizontal, que involucra activamente a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones,[3] así como en la cooperación entre actores sociales más que en la dirección gubernamental. La idea de gobernanza, implícitamente, asume que la cooperación entre actores interesados reduce los costos de transacción del proceso de "hacer políticas" (Pierre, 2000) y que la colaboración intersectorial puede construir valor público. Por ello, hoy en día existe un consenso generalizado de que la gobernanza

2 Aquí entiendo participación ciudadana como el involucramiento activo de los ciudadanos de un territorio en particular en las decisiones políticas que afectan ese territorio y/o en los procesos que implementan o evalúan esas decisiones. Sin embargo, hay muchos niveles de participación y tipos de ella.

3 Para un análisis interesante sobre cómo ha evolucionado el concepto ver, "Nuevos Desafios de la teoría de Governance", *Instituciones y Desarrollo*, No. 7, disponible en http//www.igov.org/revista/?p=7_02

genera mayor gobernabilidad e inclusive desarrollo (Banco Mundial, 1989).

Desde finales de los años setenta y muy especialmente de los noventa en adelante del siglo XX, la idea de gobernanza ha ido permeando al sector gubernamental, logrando abrir mayores espacios para la participación ciudadana, particularmente en el proceso de diseño de políticas públicas. Esto se debe muy probablemente a que en esta etapa es donde hay un punto claro de confluencia entre las distintas visiones del mundo existentes en una sociedad; y a que, es en su implementación, donde los ciudadanos se sienten directamente impactados por la acción gubernamental. También es a través de las políticas públicas donde lo difuso de la acción gubernamental se concretiza y, por lo tanto, donde las Organizaciones de la Sociedad Civil buscan tener incidencia. Probablemente por estas razones los ciudadanos y sus organizaciones se interesan más y se vuelven más activos y prontos a relacionarse con el gobierno en torno del diseño e implementación de políticas específicas.

Sin embargo, participar en la discusión, diseño, implementación, monitoreo y/o evaluación de políticas públicas no es fácil. Entre los muchos obstáculos que pueden surgir para los ciudadanos están los relacionados con la falta de transparencia y el acceso a la información pública; los que tienen que ver con la *expertise,* capacidades tecnológicas y el manejo de información; los que se relacionan con la difusión de la información compleja, la búsqueda de incidencia y la construcción de acción colectiva. Para hacer frente a estos problemas, los ciudadanos y sus organizaciones han ido construyendo figuras asociativas cada vez más complejas a fin de poder lidiar con estos obstáculos. Los OC son sin duda el último escalón evolutivo de la participación ciudadana, podríamos decir, incluso –siguiendo a Korten–, que son una figura de *quinta generación*.

2. Consolidación de la sociedad

Además de surgir como resultado de una nueva manera de entender al Estado, los Observatorios Ciudadanos surgen porque la sociedad civil se ha consolidado técnica y políticamente. En otras palabras, la sociedad civil se ha ido fortaleciendo como un actor con capacidades técnicas para analizar y estudiar fenómenos sociales y humanos, al punto que en muchos países sus propios *think-tanks* (fábrica de ideas) son consultores de gobiernos y agencias internacionales. De la misma manera, en lo político, observamos que en la mayoría de las democracias occidentales las organizaciones de la sociedad civil han ido aprendiendo habilidades y han desarrollado mecanismos que les han permitido tener una creciente incidencia en políticas públicas. Estos dos factores combinados, una mayor *expertise* y más habilidades para ejercer su voz, le han valido a estas organizaciones el ser reconocidas como actores que pueden relatar, explicar, predecir consecuencias y proponer soluciones (*Cfr*. García, 2004).

3. Entorno favorable

Sin embargo, no en todos los entornos en los que el concepto de gobernanza ha permeado o en los que hay organizaciones de la sociedad civil con capacidad técnica y habilidades políticas, surgen Observatorios. A manera de hipótesis que necesitará de mucho más investigación empírica, consideramos que es muy posible que para el surgimiento de los Observatorios Ciudadanos sea necesario que al menos tres factores fundamentales estén presentes en el entorno:

1. Un cierto nivel de desarrollo de la democracia. Es de esperarse que los Observatorios surjan más fácilmente cuando hay un mínimo de confianza en la ciudadanía respecto de la esta-

bilidad democrática y de la institucionalidad. De tal manera que, es posible que un Estado con niveles aceptables de democratización, tenga más Observatorios y con mayor incidencia que uno menos consolidado democráticamente. Desde esta perspectiva, la existencia de Observatorios no está relacionada con la voluntad política de la clase gobernante, sino con la existencia de legislación e institucionalidad que favorezcan la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana.

2. Un Observatorio surge cuando hay una sociedad civil con una cierta masa crítica, activa, educada y con recursos financieros mínimos. Muy probablemente, para el surgimiento de los Observatorios sea menester una sociedad civil con cierta cultura ciudadana sobre "lo público" y con capacidad de articulación con otros actores sociales. Creemos que puede ser fundamental también el que exista una sociedad civil con niveles relativamente altos de educación y conocimientos técnicos para el procesamiento de datos y el análisis de la información. De la misma manera, la existencia de recursos financieros en la sociedad civil que garanticen la sustentabilidad del Observatorio puede ser un factor clave para su surgimiento; así como una sociedad con un buen nivel de diferenciación inter-sectores y con diversidad organizacional al interior de la propia sociedad civil.
3. Para el desarrollo de Observatorios Ciudadanos es necesario un entorno relativamente tecnificado, y un cierto nivel de desarrollo de TIC's, que le permitan a los grupos ciudadanos acceso a documentos y bases de datos e información sobre políticas públicas y procesos políticos, económicos y sociales. Las TIC's son necesarias también para procesar y difundir la información generada por el propio Observatorio.

La presencia de estos tres factores, confianza, recursos materiales y humanos y nuevas tecnologías, pueden volverse determi-

nantes para el surgimiento de Observatorios. La forma en que estos tres elementos se vinculen con el fortalecimiento de la democracia, y las capacidades técnicas que cada Observatorio pueda construir para manejar su información, determinarán la fortaleza que puedan lograr en un determinado entorno. Partiendo de lo que entendemos como Observatorio Ciudadano, a continuación discutimos cómo se da esta vinculación.

¿Qué es un Observatorio Ciudadano?

A partir de lo anterior, se puede definir a un Observatorio como una figura asociativa que reúne a individuos, organizaciones, o dependencias que buscan analizar y/o seguir el desarrollo de uno o varios temas, políticas públicas o procesos políticos, económicos o sociales, buscando comprenderlos, incidir y/o construir opinión pública alrededor de éstos. En el caso particular de los Observatorios Ciudadanos, se pueden definir como una forma asociativa en la que un conjunto de ciudadanos o de sus organizaciones, se interesan por entender, analizar y/o cambiar su entorno, y para tal efecto se agrupan en un espacio autónomo y con independencia técnica con respecto de las agencias gubernamentales, con el fin de darle seguimiento a una o a diversas problemáticas políticas, económicas o sociales y/o a las políticas públicas orientadas a atenderlos.

Los objetivos de los Observatorios Ciudadanos pueden variar sustancialmente respecto a su alcance. Mientras algunos sólo buscan una mejor comprensión de los problemas públicos y/o incidir en la agenda pública y/o gubernamental en torno a ellos, otros pueden tratar de incidir en ellos o en las políticas públicas orientadas a resolverlos. En este sentido, los Observatorios Ciudadanos pueden constituir una forma de empoderamiento de la sociedad civil. No obstante, un punto importante a considerar en el estudio de

los Observatorios es que en muchos casos tocan temas delicados para ciertos grupos sociales, o monitorean problemáticas que involucran a regiones, comunidades o individuos que están en situaciones de conflicto. Esto los puede conducir a entrar en tensión con otros actores u organizaciones sociales. Los Observatorios Ciudadanos, actúan en múltiples áreas temáticas tales como los derechos humanos, las migraciones, el empleo, la educación, elmedio ambiente, la seguridad pública, la equidad, los asuntos de género, y la calidad de los servicios públicos, entre muchas otras. Pueden ser de diversos orígenes, desde públicos hasta académicos, lo que evidentemente determina su nivel de autonomía, tipo de soluciones y capacidad de empoderar a la sociedad, como discutimos a continuación.

Tipos de Observatorios

Como organizaciones, los Observatorios son formas asociativas de alta especialización, que buscan una cierta continuidad en el tiempo. La especialización de su personal es particularmente importante en aquellos Observatorios en los que debido a su materia de observación, el trabajo es interdisciplinario. De tal suerte que sus necesidades técnicas les lleven a tener un componente importante de personal especializado pagado y en menor medida personal voluntario. Esto es cierto incluso para los Observatorios Ciudadanos, formas asociativas de la sociedad civil que se caracterizan por tener autonomía y por constituirse como organizaciones de ciudadanos trabajando de forma voluntaria. En general, este tipo de Observatorios se constituyen como asociaciones sin fines de lucro, y dependen para su supervivencia del financiamiento de agencias internacionales, estados nacionales, o muy señaladamente de contribuciones de ciudadanos en la forma de tiempo o recursos financieros o en especie.

Es importante mencionar que hay muchos tipos organizaciones que no se nombran Observatorios y que realizan actividades de monitoreo, análisis, construcción de opinión pública e incidencia. Por el contrario, hay otros que llevan el nombre de Observatorios Ciudadanos, y que no son resultado de un ejercicio desde la sociedad civil. Así mismo, algunos Observatorios han tenido su origen en centros de investigación o universidades, mientras que otros son impulsados por instituciones públicas e por agenciasinternacionales, ya sea en asociación con organizaciones de la sociedad civil o la academia. Los fines de cada Observatorio van muy de acuerdo con la lógica de cada uno de los medios sistémicos en los que surgen. Reconociendo esta diversidad, y meramente para efectos de análisis, clasificándolos por origen, los podemos dividir en cuatro: los académicos, los públicos, los internacionales y los ciudadanos.[4]

1. Los *Observatorios Académicos*, buscan en general entender un fenómeno o evaluar los resultados de una política pública. Estos son en general Observatorios nutridos por una *expertise* importante ya que abrevan de profesores y estudiantes interesados en los temas en los que se realiza la observación; y en paralelo se apoyan en las capacidades organizativas y tecnológicas de las Universidades. Uno de sus baluartes es que la autonomía universitaria los cobija y por ello pueden hacer un ejercicio de *voz* más con mayor libertad que otro tipo de Observatorios.
2. Por su parte los *Observatorios Públicos* constituyen en sí mismos un reconocimiento de la creciente complejidad de los asuntos públicos y de la necesidad de dar seguimiento a

4 Agradecemos la valiosa discusión que tuvimos con nuestro colega Jorge Castillo sobre este particular, en la que nos hizo reflexionar sobre las diferencias en las lógicas de actuación de distintos tipos de Observatorios.

una región determinada, una política específica, un fenómeno social, o la problemática, afectación o riesgo que enfrenta un sector de la población. En general, los Observatorios Públicos, buscan mecanismos para evaluar resultados y proponer estrategias de mejoramiento, o –en el peor de los casos– legitimar las acciones de gobierno.

3. Los *Observatorios Internacionales* se enfocan fundamentalmente a colaborar con las instancias gubernamentales y la sociedad civil en determinadas problemáticas.En especial, para el caso de los Observatorios Públicos y los internacionales, su estructura puede ser inter-agencias, cuando están conformados por distintas áreas de la administración pública; o intersectoriales, cuando –por ejemplo– están conformados por dependencias públicas, organismos autónomos de la administración, instituciones académicas y/u organizaciones sociales y privadas. Cuando un Observatorio es compuesto por una red o grupo de actores, agencias u organizaciones éstos pueden ser sus *stakeholders* (partes interesadas), y al mismo tiempo su propia red de informantes.
4. Finalmente, los *Observatorios Ciudadanos* son en su mayoría autónomos e independientes, introducen una lógica muy distinta a la académica, gubernamental o internacional en el análisis de la realidad social, sus productos –en consecuencia– son particularmente valiosos para reflexionar sobre la manera en que se implementan las políticas públicas o se entienden y atienden distintos fenómenos. En este sentido, es de esperarse que algunos Observatorios de este tipo tomen posiciones más críticas que otros. Las diferencias fundamentales entre los distintos tipos de Observatorios estriban en los distintos niveles de autonomía de decisión y de independencia financiera. Pero otra diferencia menos obvia se

encuentra en el objetivo de la observación, cuyo fin puede ser proponer acciones remediales para hacer más eficiente una política o programa o para atender una necesidad o problema, para el caso de los públicos o internacionales; o empoderar a los actores sociales, para el caso de los ciudadanos.

En cualquiera de sus tipos, los Observatorios pueden o no ser particulares a un determinado entorno geográfico o territorio, y pueden observar fenómenos o políticas desde el nivel municipal hasta el nacional, aunque por su interés en participar en lo público generalmente están ligados a una delimitación político-administrativa. Clasificados de acuerdo a su alcance o escala geográfica de actuación estas organizaciones se pueden dividir en internacionales, nacionales, regionales y locales. Ejemplos de los internacionales serían *Global Observatory for Environmental Change, EURO Citizenship*; entre los nacionales tendríamos el Observatorio del Salario Mínimo; como regionales, el Observatorio de Violencia y Género de Yucatán; y un ejemplo de los locales sería, el Observatorio de Seguridad Pública de la ciudad de Chihuahua, por citar sólo unos cuantos.

Operación y funciones de un observatorio

En cualquiera de sus tipos los Observatorios realizan una o varias de las siguientes tareas:

- Informes, diagnósticos y/o reportes sobre políticas o fenómenos sociales.
- Análisis y difusión de los resultados obtenidos por una política pública.
- Socialización de información sobre un asunto público entre los miembros de la comunidad. Generación de opinión pública.

- Seguimiento y/o evaluación de una política a partir de indicadores, en muchos casos elaborados por los propios Observatorios.
- Medición de cómo se ha transformado un fenómeno o problema.
- Análisis del impacto que han tenido ciertas estrategias de intervención.

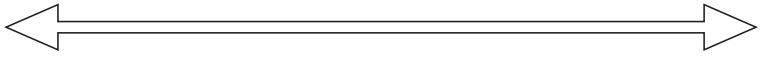
Estas actividades, en términos generales, se pueden sintetizar en las siguientes cinco actividades centrales 1. La recopilación de información. 2. Decodificación y/o análisis de la información. 3. Comunicación de resultados. 4. Búsqueda de incidencia, y 5. Construcción de opinión pública. Un Observatorio Ciudadano, en particular, puede dedicarse a una o varias de estas actividades.

Comúnmente, una de las primeras actividades que realiza un Observatorio tiene que ver con el trabajo previo a la observación, es decir, el de gabinete que tiene que realizar para construir categorías conceptuales que sean claras y unívocas, que sean compartidas y en algunos casos que tengan referentes aceptados tanto nacional como internacionalmente. Un segundo paso para los Observatorios es dedicar atención a la construcción de una metodología de investigación y análisis. Esta metodología depende, en general, del tipo de información que servirá como insumo, de las fuentes de tal información, así como de los objetivos y metas propuestas. En general, los Observatorios recolectan información proveniente de distintas fuentes. Frecuentemente esta información consiste en datos cuantitativos puntuales sobre una problemática específica. Una vez recolectada la información, la captura y el procesamiento dedatos se hacen, normalmente, en función de categorías y variables elaboradas en el diseño del propio Observatorio. El análisis de datos, en general cuantitativo, se realiza mediante una revisión sistemática de estadísticas y cifras, a partir de

las cuales se miden las variaciones registradas en función de los indicadores que, comúnmente, se construyen exprofeso.

Habitualmente, los Observatorios realizan un trabajo de contrastación de estas variables a través del tiempo. Esta revisión cronológica les permite a los analistas evidenciar cambios en los indicadores y presentar propuestas de explicación para dichos cambios. Todos estos pasos van construyendo una lectura profunda de un fenómeno o política en un contexto territorial o social determinado. Sin embargo, por más exhaustiva y acuciosa que sea la información recabada y su lectura, el análisis realizado por el Observatorio puede tender a ser parcial y no comprender el fenómeno por completo. Más aún, una exagerada focalización en un grupo de indicadores determinados puede hacer que se pierda el análisis de realidad como conjunto. Por ello, el trabajo de observación y los resultados recabados por el propio Observatorio tienen que ser sujetos de discusión pública. No obstante, no todos los Observatorios consideran este último punto y por tanto no comparten con la opinión pública sus resultados. Así las cosas, los fines que se dan al producto de los Observatorios pueden estudiarse en un vector que comprende desde la facilitación de la comprensión de asuntos públicos puntuales, pasando por la generación de información para construir opinión pública en torno de una agenda, hasta la búsqueda de incidencia en el diseño y/o implementación de políticas públicas (Véase Figura 1).

Figura 1
Objetivos de la información generada por los Observatorios



Fuente: elaboración propia

Desde nuestro particular punto de vista, aquellos Observatorios que sí llegan a la socialización de la información son una invaluable fuente de información alternativa para tomadores de decisión, así como para los diseñadores y encargados de implementar políticas públicas. De esta forma los Observatorios son un espacio perfecto para la colaboración entre sociedad civil y gobierno y pueden ser un actor importante en la construcción de gobernanza. Asimismo, los Observatorios que buscan construir opinión pública pueden ser también un *locus* importante para la ampliación de algunos derechos y la rendición de cuentas, como discutimos a continuación.

Los Observatorios Ciudadanos como puentes de información: incidencia, legitimidad y rendición de cuentas

Las definiciones de democracia pueden variar entre posiciones maximalistas y minimalistas. No obstante tal diversidad, muchos especialistas coincidirían en que un Estado difícilmente puede ser completamente democrático si los gobernantes no acceden al poder estatal por medio de elecciones libres y justas, y si no le rinden cuentas (y no son responsables frente) a los gobernados por sus acciones. Aunque pudiera parecer simple, ambos requisitos no son fáciles de satisfacer. Rose (2009) muestra que sólo alrededor de un tercio de los Estados-nacionales contemporáneos pueden considerarse como democracias completas, con niveles aceptables de rendición de cuentas (*accountable democracies*). En otro tercio de los Estados-nacionales los gobernantes son electos por medio de elecciones libres, y en mayor o menor medida competitivas. Sin embargo, una vez en el poder, sus acciones exhiben un grado considerable de falta de transparencia, corrupción, impunidad y, en general, una marcada

indiferencia hacia las leyes y el estado de derecho. En otras palabras, los gobernantes en esos países, llegan al poder por medio del voto de los electores, pero no son responsables por sus acciones ni ante los ciudadanos ni ante la ley. Por lo tanto, entre las democracias incompletas, el principal obstáculo para la democratización, no es la ausencia de elecciones competitivas, sino la indiferencia [de los gobernantes] hacia el imperio de la ley" (Rose, 2009: 17). El problema de la falta de rendición de cuentas es particularmente acentuado en muchas democracias emergentes en América Latina (O'Donnell, 1997; Moreno *et al*., 2003; O'Donnell, 2003).

Rendición de cuentas electoral

Durante mucho tiempo el tema de la rendición de cuentas (RDC) se centró principalmente en su dimensión electoral. Mucha de la literatura sobre el tema se enfocó en el voto como el instrumento por excelencia para evaluar el desempeño de los gobernantes.[5] Sin embargo, diversos estudios han señalado que el voto es una condición necesaria más no suficiente para la RdC (Przeworski *et al*., 1999).Una de las razones se debe a que este tipo de RdC es de carácter discontinuo, y solo ocurre en periodos electorales (Kovach *et al*., 2003). Asimismo, sólo puede ser *ex post*, en el sentido de que las evaluaciones retrospectivas de los votantes se basan en los resultados visibles de las decisiones y las acciones pasadas de los gobernantes.[6] Además, como argumenta Maravall (2003), mien-

5 Un amplio cuerpo de conocimiento, en este sentido, lo constituye la literatura sobre el voto económico retrospectivo, según la cual los electores tienden a premiar con su voto el buen desempeño económico de los gobiernos y a retirarles su apoyo cuando perciben que la economía anda mal (Fiorina, 1981).

6 Estudios recientes sobre el voto económico retrospectivo dan cuenta de una variación considerable respecto a la magnitud del impacto de la economía en las decisiones de los votantes, tanto en democracias establecidas como en desarrollo (Duch y Stevenson, 2008; su desarrollo. Estos análisis también muestran que la propensión que tienen los electores de vincular la situación de la economía con

tras los políticos continuamente desarrollan estrategias para intentar mantenerse en el poder y aumentar el margen de maniobra de sus políticas, independientemente de si éstos tienen buenos o malos resultados en su ejercicio de gobierno, el control de los políticos por parte de los ciudadanos enfrenta "problemas de información, monitoreo y dedicación" extremadamente difíciles de resolver, cuando no insuperables (*Ibídem*, p. 5). Por si esto fuera poco, la efectividad de las elecciones como mecanismo de RDC es aún más limitada bajo las condiciones contextuales que prevalecen en muchas nuevas democracias en América Latina, Europa Oriental y el Sudeste Asiático tales como: altos niveles de volatilidad electoral, sistemas de partidos débilmente institucionalizados y con baja estructuración ideológico-programática, la pobre definición de los problemas de política pública y los cambios súbitos de política por parte de los gobernantes (O'Donnell, 1999).

Rendición de cuentas horizontal

Habida cuenta las varias limitaciones de la RDC electoral, la literatura sobre el tema se ha enfocado también en los sistemas de pesos y contrapesos entre agencias estatales, así como en los equilibrios de poder presentes en la gestión pública como otra vía para la RDC. La idea que subyace a esta vertiente de RDC es que en la función pública hay autoridades, funcionarios y estructuras formales con la responsabilidad y el derecho de supervisar y/o sancionar el comportamiento de los gobernantes. Una de las definiciones más

sus decisiones de voto es susceptible de ser influida por diversos factores tanto estructurales como institucionales, así como por las acciones estratégicas de las elites políticas, quienes 'pueden hacer uso de sus poderes asimétricos de control de la información, de acceso a los medios de comunicación y de formulación de políticas públicas, para modular el grado en que una elección se decide por motivos económicos' (Hellwig, 2010: 201).

aceptadas de RDC horizontal es la propuesta por O´Donell (1999), quien la define como:

> La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, [castigo penal a un gobernante] en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 1999: 38).

Esta forma de RDCintra-estatal puede involucrar a uno o a varios actores institucionalizados, usualmente en la forma de funcionarios o dependencias encargadas de supervisar distintos procesos, con la atribución, la función expresa o el derecho de demandar y obtener respuestas de la burocracia. La RDC horizontal implica una serie de procedimientos interdependientes que incluyen a funcionarios electos y designados (por éstos) que ocupan posiciones de carácter técnico-administrativo. La ventaja de este tipo de RDC sobre la de tipo electoral es su carácter permanente y no sólo en periodos electorales, además de que no sólo implica responsabilidad o *answerability,* (responsabilidad política localizada) sino también la obligatoriedad ante la ley y la posibilidad de la existencia de sanciones legales a las acciones de los funcionarios públicos que ocurran fuera de su marco legal de actuación (*enforcement*). No obstante la importancia que para un sistema de rendición de cuentas tienen la supervisión, el control y la capacidad de sanción entre agencias gubernamentales, este tipo de RDC también ha mostrado dos limitaciones importantes. La primera se refiere al énfasis que los funcionarios ponen en los procesos y en las formas administrativas en detrimento del contenido de las decisiones tomadas por los hacedores de políticas y el cumplimiento de metas y

objetivos cumplidos. Otro problema de este tipo de RDC es que en la medida en que sólo contemple a las autoridades superiores, formales e institucionalizadas como las únicas que pueden demandar la RDC, la answerability (derecho de pedir respuesta) de la burocracia en relación con los ciudadanos se puede ver seriamente reducida (ver para una amplia discusión sobre el concepto de RdC horizontal y sus límites, Kenney, 2003). En este sentido, una manera de complementar las limitaciones de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas, son los llamados mecanismos de RDC social.

Rendición de cuentas social

El concepto de rendición de cuentas social (*social accountability*) hace referencia a las acciones de un conjunto de diversos actores sociales, tales como asociaciones de ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación, las cuales tienen como objetivo introducir nuevos temas a las agendas tanto pública como de gobierno, incluyendo los errores y la corrupción de las autoridades políticas, y activar así el funcionamiento de agencias e instancias de RDC horizontal. La RdC social es por lo tanto, un mecanismo no electoral, pero vertical, de supervisión y control de las autoridades públicas por parte de los ciudadanos y sus organizaciones, que emplea diversas herramientas y recursos tanto institucionales como no institucionales (Smulovitz y Peruzzotti, 2000; Peruzzotti y Smulovitz, 2002).[7] Como ejemplo de los recursos de tipo institu-

7 Otra vertiente más reciente para la RdC que también involucra a la sociedad civil es la que se refiere a los llamados mecanismos de RdC transversales o diagonales (Goetz y Jenkins, 2001; Isunza Vera, 2006). En estos mecanismos la sociedad civil es invitada (o involucrada de alguna manera a participar y vigilar "desde dentro" de las organizaciones y/o agencias gubernamentales las acciones, políticas, programas y desempeño de los funcionarios y servidores públicos. Un ejemplo de este tipo de mecanismos son los esfuerzos de contraloría social, el de los con-

cional se encuentran: la activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control, y del lado de las vías no institucionales están las movilizaciones sociales y *exposés* mediáticas de los errores gubernamentales.

No obstante su relevancia, algunos autores (Mainwaring, 2003) se muestran escépticos respecto a considerar como formas de rendición de cuentas a este tipo de mecanismos societales de vigilancia y construcción de opinión pública. La principal crítica a las acciones de supervisión de las organizaciones ciudadanas y de los medios de comunicación es la falta de mecanismos de sanción legal (*enforcement*) que permitan castigar (más allá imponer sanciones de carácter simbólico ante la opinión pública) la corrupción y los errores gubernamentales. Pese a las críticas, Smulovitz y Peruzzotti (2003) argumentan que los mecanismos de supervisión y control social deben ser vistos como complementarios y no sustitutivos de las formas de RDC horizontal.

> El concepto de rendición de cuentas social amplía la comprensión clásica del sistema de pesos y contrapesos entre las agencias estatales para incluir una arena social compuesta por una multitud de asociaciones autónomas y heterogéneas. En este sentido, el concepto de rendición de cuentas social revive el argumento pluralista sobre la importancia de la esfera social como un poder de contrapeso que complementa los mecanismos horizontales de rendición de cuentas. (Smulovitz y Peruzzotti, (2003: 327).

La literatura sobre rendición de cuentas social distingue entre dos tipos de formas asociativas de control e intervención social: 'a) movimientos sociales coyunturales de sectores afectados por las acciones estatales discrecionales; y b) asociaciones ciudadanas al-

sejos de participación social en la evaluación de diversas políticas públicas y los Observatorios públicos discutidos anteriormente).

tamente profesionalizadas y de carácter permanente' (Peruzzotti, 2006: 249). Es en este segundo grupo donde podemos ubicar a los Observatorios Ciudadanos. Como otros grupos organizados de la sociedad civil, los Observatorios pueden servir diferentes funciones en las modernas democracias representativas. Éstos pueden reducir las asimetrías de información entre los ciudadanos y los funcionarios electos y designados en los procesos de formulación, instrumentación y evaluación en diversas áreas de políticas públicas. La reducción de tales asimetrías se basa en la generación de un recurso crucial para el ejercicio de la rendición de cuentas social: "fuentes de información autónomas que sirven para suplir vacíos de información estatales, o bien para desafiar las informaciones o datos oficiales" (Peruzzotti, 2006: 250).

El que un grupo de ciudadanos busque esta información, la utilice y la analice, constituye primero que nada un ejercicio ciudadano de apropiación de información. Cuando esta información es presentada a otros actores sociales y a la opinión pública, se pone en marcha otro ejercicio ciudadano de fundamental importancia: el ejercicio del derecho de pedir respuesta (*answerability*), a los servidores públicos sobre los asuntos públicos para los que son mandatados. En resumen, los Observatorios cumplen una función de fundamental importancia, contribuyen a reducir la asimetría de información entre gobierno y actores sociales, y sientan las bases para que la rendición de cuentas se dé en una situación más igualitaria entre principales y agentes.

De esta manera, los Observatorios Ciudadanos pueden contribuir a la construcción de un diálogo inter-sistémico, entre ciudadanos y tomadores de decisiones, cuyo objetivo es la discusión de lo público sobre la base de información "técnica", ideales u objetivos mutuamente aceptados. En este sentido, al igual que otras formas de asociación cívica, los OC y la información que generan pueden constituirse también como "una fuente de innovación, a

través de la generación de proyectos y sugerencias de reforma o mejoramiento institucional" (Peruzzotti, 2006: 250). Sin embargo es importante señalar que, la incidencia que un Observatorio busca sobre la gestión y las políticas públicas es de naturaleza distinta a la de los grupos de interés o de cabildeo corporativo (*lobbys*), especialmente porque no se basa tanto en la negociación política, como en la construcción de ideales "técnicos" que toman la forma de indicadores y estándares a ser alcanzados. Entre otras razones, esto hace a los Observatorios actores clave para la gobernanza democrática.

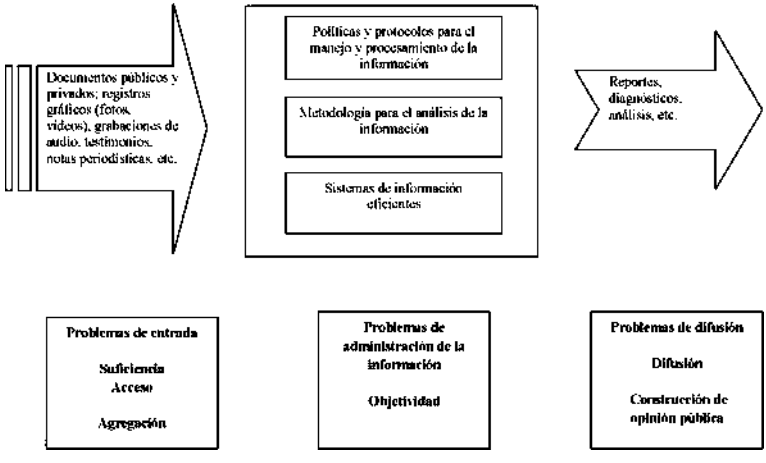
Los Observatorios hacen pública su información a través de diversos medios, como, páginas web, boletines, programas de radio, publicaciones. No obstante, la difusión de la información científica puede ser bastante más compleja de lo que se piensa. Primero por la dificultad de hacerla accesible, segundo por las limitaciones relacionadas con el acceso a los medios de comunicación de masas. Por ello, muchos Observatorios prefieren enfocarse en las estrategias de incidencia de tipo institucional como lo son establecer un diálogo con agencias gubernamentales y tomadores de decisiones y pierden perspectiva de la necesidad de generar opinión pública para promover una reflexión colectiva sobre determinado tema y así de aumentar la "masa crítica" de apoyo a sus agendas. Esta desvinculación es perversa en dos sentidos. Primero porque la falta de una base social hace que la clase política no atienda a los Observatorios con la misma atención con la que atiende a grupos de presión, a pesar de saber que tienen en general argumentos de mayor peso. Segundo, porque si bien la información procesada por los Observatorios es conducente a mejorar la calidad de vida de determinados sectores de la población, es probable que, si el Observatorio está desvinculado de su comunidad, éste sea percibido como una organización elitista y lejana de lo que la población percibe como

sus necesidades y/o demandas. Esto puede generar falta de legitimidad y hacer fracasar al Observatorio.

Los Observatorios como sistemas de información

De los párrafos anteriores se desprende que los Observatorios pueden estudiarse como sistemas cuya función principal es el procesamiento de información que obtienen del entorno y generan productos con ella. Así, al interior de la caja negra del Observatorio, existen políticas o protocolos para el manejo de la información que son impactadas por limitantes connaturales a su uso y manejo. Estas limitantes pueden ser divididas en tres conjuntos de problemas: de acceso, de administración y de difusión (Véase Figura 2).

Figura 2: Los Observatorios como sistemas de información



Fuente: elaboración propia

Los problemas de entrada son precisamente barreras que se presentan al actor social para limitar su *entrada* a la información pública. Este conjunto de barreras puede ser exógeno o endógeno

a la organización y se pueden estudiar como problemas de suficiencia, acceso y agregación. Los problemas de suficiencia tienen que ver, en primer lugar, con la existencia de fuentes de información pública que manejen información sustantiva para el trabajo de un Observatorio. En muchos casos los problemas de suficiencia hacen que los propios Observatorios tengan, ellos mismos, que recabar de primera mano la información que precisan como insumo. En un segundo término la suficiencia se relaciona con la calidad de la información a la que se accede.

Los problemas de acceso se relacionan con las dificultades que una organización puede tener para ubicar la fuente de información, la transparencia y complejidad técnica de distintas piezas de información. Por su parte los problemas de *agregación* tienen que ver con la integración, aglutinamiento y codificación de la información. En la *administración* de la información se encuentran los problemas relacionados con la objetividad de la información. Un tema que pasa por el grupo de origen, objetivos y fin último del Observatorio, como ya se discutió.

Los problemas de *difusión* tienen que ver primero con la propia transmisión de la información, que aunque decodificada puede seguir siendo altamente técnica. La complejidad en la difusión de este tipo de información ha sido discutida ampliamente (ver Marsden, 1994). De la misma, manera la construcción de opinión pública, especialmente cuando su fin es la participación y un cabildeo que logre incidencia, no son asuntos libres de problemas. Como ya se ha señalado en otros trabajos, la participación ciudadana es costosa e implica tiempo y esfuerzo que los ciudadanos tienen que invertir para lograr sus objetivos (Natal, 2011). Más aún, la participación efectiva tiene complejidades técnicas porque, entre otras cosas, se requiere de ciudadanos que conozcan y manejen información relevante, coordinados, con capacidad de negociación y cabildeo.

Limitaciones y retos que pueden enfrentan los Observatorios

Aunque los Observatorios Ciudadanos se crean para obtener información que sirva para mejorar las condiciones del sector en el cual tienen interés, existen riesgos o peligros en los cuales pueden caer:

Contratismo

Es probable que ante un trabajo de alta calidad realizado por un Observatorio y ante el reconocimiento del propio gobierno del fracaso de sus políticas o de un creciente riesgo en la población, éste le pida al Observatorio que le ayude en la implementación de la solución. Esto puede hacer que el Observatorio se convierta en juez y parte del problema con las consecuencias que esto conlleva.

Coordinación

Una variante del riesgo anterior, que se ha observado, es que el reconocimiento al Observatorio por parte de actores públicos y privados sea tan grande que se le pida que coordine acciones de remediación, corrección o prevención. Esto, aunque menos grave, puede transformar la estructura organizativa del propio Observatorio y le puede llevar a situaciones en las que sus "socios" justifiquen malos resultados a la propia coordinación.

En su relación con otros actores:

Atención

De la misma manera, siempre existe la tentación de que una vez encontrando lo que se percibe como causa de un problema o deficiencia de una política pública, el Observatorio sienta el impulso

de tomar un papel más activo en la corrección del problema y tomando posición se involucre en su atención.

Pérdida de autonomía

Un elemento muy silencioso pero altamente perverso es el origen de los fondos del Observatorio. Un exceso de financiamiento de fuentes gubernamentales o de organismos internacionales puede comprometer la imparcialidad de la información utilizada y de los análisis reportados.

Ideologización

Por un lado algunos sectores de la clase política pueden sentirse amenazados por el trabajo del Observatorio, especialmente de aquellos más críticos. Por el otro, algunos grupos en la misma clase política o en sectores de la oposición pueden sentir que algunas de sus banderas son respaldadas por el trabajo de análisis realizado por el Observatorio. El mantenerse neutral es fundamental para el trabajo del Observatorio.

En su propia estructura:

Gigantismo

Es común que ante la presión de otros actores políticos o sociales, o ante la del propio Consejo Directivo, un Observatorio que está siendo suficientemente exitoso en su misión tienda a abarcar otras áreas para las que no fue construido. Si esto no se hace en atención a la *expertise* disponible y a los recursos presentes y futuros de los que el propio Observatorio puede disponer, se puede producir gigantismo organizacional que puede generar resultados sub-óptimos.

En su funcionamiento:

Duplicación

Evitar duplicar la generación de datos que tienen una confiabilidad aceptable es una de las cuestiones a la que los Observatorios deben mantenerse alertas.

Tecnicidad

La construcción de los indicadores en los que se basará el análisis del Observatorio y/o de la metodología del propio análisis es uno de los temas centrales en los que se debe prestar la mayor atención. En este mismo sentido uno de los primeros aspectos a los que se necesita poner atención son los conceptos o las variables con las que las distintas organizaciones de la red de informantes construyen data, o se refieren al tema de observación.

Conclusión

En este documento nos propusimos analizar qué era un Observatorio y cómo funcionaba. Para ello, propusimos una definición de trabajo que ponen a prueba los autores de los capítulos subsiguientes. En este documento mostramos que –en general– para poder tener algún nivel de incidencia, un Observatorio necesita que: 1. La idea de gobernanza haya permeado su entorno. 2. De una sociedad civil con capacidades técnicas y habilidades políticas, y 3. Un entorno con niveles aceptables de confianza institucional, recursos materiales y humanos y acceso a las tecnologías de información.

Discutimos cómo los diferentes tipos de Observatorios, académicos, públicos, internacionales o ciudadanos, tienen lógicas de actuación diferentes y una racionalidad específica propia para cada tipo sobre la relación con otros actores y en especial con el uso que dan al resultado de la observación. En cuanto al manejo de

la información analizamos los distintos tipos de problemas que pueden enfrentar e identificamos los relacionados con el acceso, manejo y difusión de la información. Aunque reconocemos la diversidad de los Observatorios, nos hemos centrado en este capítulo en los ciudadanos, porque consideramos que esta figura en particular es la que mejor se pude entender como un proceso asociativo de participación ciudadana.

De los párrafos anteriores se desprende que un Observatorio es, además de una nueva forma de participación ciudadana, el *locus* social en donde se observa, almacena, procesa e incluso se teoriza información acerca de una porción de la realidad. Así, como discutimos, los Observatorios trabajan a partir de indicadores que se establecen como metas y objetivos, que responden a perspectivas técnicas o teóricas sobre formas en las que la sociedad tendría un mejor nivel o forma de vida. Al hacer esto, los Observatorios contrastan la realidad con opciones de futuros posibles y deseables. Por esta condición los Observatorios tienden, en general, a tener un cierto carácter normativo, normalmente expresado por indicadores a los que se aspira. Un Observatorio observa, por tanto, "lo que es" desde la perspectiva o el anhelo, a veces implícito, de un "deber ser".

Un aspecto relevante en este sentido, es que este "debe ser", puede inscribirse en una escala axiológica específica y en una cosmovisión, sea religiosa, cultural, ideológica o científica. De tal manera que, aunque los Observatorios son quizá los espacios más técnicos de la participación ciudadana, no son necesariamente neutros y pueden representar enfoques normativos específicos de ciertos sectores de la sociedad. En consecuencia, esto podría implicar que algunas opiniones y visiones de futuro tuvieran más voz y peso específico en la toma de decisiones. En la medida en que estas visiones distintas se organizan en figuras de Observatorio o parecidas, la participación se vuelve más compleja y –en un caso ex-

tremo– un mayor cabildeo por varios y distintos grupos puede conducir a una mayor parcelización, o *lobbización*;[8] y por lo tanto a una sociedad que en vez de construir el bien público construya bienes para sus colectivos.

Sin embargo, si todos los actores mantienen como derrotero el bien común y construyen consenso alrededor de éste, la emergencia de múltiples Observatorios Ciudadanos con divergencias en sus planteamientos sobre el futuro, no es necesariamente un problema para la democracia. Por el contrario, si se construyen espacios de diálogo, puede ser una forma en la que el conflicto entre distintos actores se reduzca y se centre en aspectos técnicos y/o de objetivos últimos. Una multiplicidad de Observatorios, incluso con versiones divergentes, podría elevar el nivel de la deliberación entre actores sociales, la esencia del pluralismo democrático.

Los resultados de este trabajo intentan ser una primera aproximación al estudio sistemático de los Observatorios Ciudadanos. Estas organizaciones pueden ser centrales para la construcción de esquemas de gobernanza y para la apropiación de información pública por parte de la ciudadanía. Como lo hemos discutido a lo largo del texto, son también un mecanismo para reducir la asimetría de información entre gobierno y sociedad, así como para construir un diálogo informado que permita avanzar en la rendición de cuentas y en la consolidación de políticas públicas más eficientes. No obstante, los Observatorios pueden también sufrir de problemas como el gigantismo o la ideologización, como discutimos anteriormente. Por ello, estudiarlos a fin de conocer en qué medida están empoderando realmente a la sociedad mexicana es una tarea de fundamental importancia.

8 En otros espacios he discutido el tema de la parcelización de la sociedad que se da cuando distintos actores cabildean o hacen *lobby* a favor de sus agendas particulares sin tener una visión de conjunto.

Bibliografía

DUCH, Raymond M. y Randolph T. STEVENSON (2008), *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*,New York, Cambridge University Press.

FIORINA, P. Morris (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*,New Haven, CT, Yale University Press.

GOETZ, Anne Marie y Rob JENKINS (2001), "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India", *Public Management Review,* Vol. 3, Núm. 3, pp. 363-383.

HELLWIG, Timothy (2010), "Elections and the Economy", en Lawrence LEDUC, Richard G. NIEMI y Pippa NORRIS [comps.], *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century,* London, SAGE, pp. 184-201.

ISUNZA VERA, Ernesto (2006), "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera [comps.], *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social,* México, CIESAS-Universidad Veracruzana- Miguel Ángel Porrúa.

KENNEY, Charles D. (2003), "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts", en Scott Mainwaring y Christopher Welna [comps.], *Democratic Accountability in Latin America,* Oxford, Oxford University Press, pp. 54-76.

KOVACH, Hetty, Caroline NELIGAN y Simon BURALL (2003), *The Global Accountability Report 1: Power without Accountability?*,Londres, The One World Trust.

MAINWARING, Scott (2003), "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", en Scott MAINWARING y Christopher WELNA [comps.], *Democratic Accountability in Latin America,* Oxford, Oxford University Press, pp. 3-33.

MARAVALL, José María (2003), *El control de los políticos*,Madrid, Taurus.

MORENO, Erika; Brian F. CRISP y Matthew SOBERGSHUGART (2003), "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott MAINWARING y Christopher Welna [comps.], *Democratic Accountability in Latin America,* Oxford, Oxford University Press, pp. 79-131.

O'DONNELL, Guillermo A. (1997), "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", *Nueva Sociedad,* Vol., Núm. 152, pp. 143-167.

O'DONNELL, Guillermo A. (1999), "Horizontal Accountability and New Polyarchies", en Andreas SCHEDLER, Larry J. DIAMOND y Marc F. PLATTNER[comps.], *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies,* Boulder, Colo, Lynne Rienner Publishers, pp. 29-52.

O'DONNELL, Guillermo A. (2003), "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott MAINWARING y Christopher WELNA[comps.], *Democratic Accountability in Latin America,* Oxford, Oxford University Press, pp. 34-54.

PERUZZOTTI, Enrique (2006), "La política de *accountability* social en América Latina", en Ernesto ISUNZA VERA y Alberto J. OLVERA [comps.], *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social,* México, CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, pp. 245-256.

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*,Buenos Aires, Temas.

PRZEWORSKI, Adam, Susan Carol STOKES y Bernard MANIN [comps.] (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.

ROSE, Richard (2009), "Democratic and Undemocratic States", en Christian W. HAERPFER, Patrick BERNHAGEN, Ronald INGLEHART y

Christian WELZEL [comps.], *Democratization,* Oxford; New York, Oxford University Press, pp. 10-23.

SMULOVITZ, Catalina y Enrique PERUZZOTTI(2000), "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy,* Vol., 11, Núm. 4, pp. 147-158.

SMULOVITZ, Catalina y Enrique PERUZZOTTI (2003), "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship", en Scott MAINWARING y Christopher WELNA [comps.], *Democratic Accountability in Latin America,* Oxford, Oxford University Press, pp. 309-331

Bases y precisiones conceptuales para el estudio de los Observatorios Ciudadanos

MARÍA GABRIELA MARTÍNEZ TIBURCIO
OMAR VALENCIA DOMÍNGUEZ
ONIEL FRANCISCO DÍAZ JIMÉNEZ[1]

Introducción

En la actualidad, el diseño corporativo de los Estados-Nación, así como el de sus instituciones y actores, se han visto transformados dado el agotamiento de los modelos hegemónicos de democracia representativa, derivado de las presiones que el modelo económico ha impuesto a los sistemas sociales, políticos y, obviamente al económico. Lo anterior ha dado paso a una vasta producción académica sobre la crisis del modelo democrático, misma que gira en torno a los debates teóricos y los modelos ideológicos en los cuales se sustenta el rumbo que deberá tomar la democracia para dotarse de mecanismos y herramientas que le permitan ser viable, y por tanto, brindarle nuevos bríos de legitimidad y confianza a la

1 Gabriela Martínez y Oniel Díaz son profesores-investigadores del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma. Omar Valencia realiza sus estudios de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Iberoamericana-Ciudad de México.

ciudadanía. El otro debate, se caracteriza por dar cuenta de los cambios tanto institucionales como prácticos que han distinguido a las "democracias modernas".

En este sentido, el presente capítulo desarrolla un esfuerzo de precisión conceptual sobre un mecanismo de incidencia social en el poder público y gubernamental: los Observatorios Ciudadanos (OC); éstos pueden considerarse como una experiencia innovadora democrática de acuerdo con Gurza e Isunza (2010).[2]

El estudio se enfoca en establecer teóricamente el surgimiento y desarrollo de esta práctica innovadora dentro del ámbito político-democrático. En este sentido, se establecen de manera general los aspectos más relevantes que definen e identifican a los OC, para diferenciarlos de cualquier otra experiencia innovadora democrática. Asimismo, precisa la categoría analítica de los OC dentro del amplio concepto que representa la rendición de cuentas, al ser considerados un elemento de ésta y con el fin de identificar los alcances y límites de su incidencia social.

1. La crisis democrática como génesis de la emancipación social

Las formas democráticas de gobierno que se desarrollaron a partir de la época de la posguerra a que dio origen la Segunda Guerra Mundial, trajeron consigo un gran número de compromisos los cuales estaban encaminados a dotar a los ciudadanos de mejores formas de organización y convivencia social, sustentadas en un estado de derecho; de tal forma que las sociedades, en mayor o menor grado encontraran las rutas de la igualdad y prosperidad.

2 Innovación democrática, de acuerdo con Gurza e Isunza (2010: 21), se entiende como un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa, en el que se articulan modalidades continuas de incidencia social sobre el sistema político y gubernamental.

Paradójicamente, hoy en día, pareciera que existen más que nunca las condiciones técnicas para poder cumplir con las promesas que la democracia occidental y la idea de modernidad, generaron a partir de la implementación de modelos hegemónicos de representación política y el modelo del libre mercado, cimentadas en las promesas de libertad, igualdad, solidaridad, paz y desarrollo. Pero, por otra parte, dichas promesas se ven muy complejas para poder ser alcanzadas; es en estas paradojas que nace la emancipación social, como un medio para enfrentar dicha paradoja (Santos, 2004: 25).

Dentro de estas visiones del mundo, existe un amplio consenso entre diversos teóricos sobre la idea de crisis en el modelo democrático representativo, entre otros: Santos (2005), Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), Rosanvallon (2007, 2009), Olvera (2010), y Hevia e Isunza (2010. Las ideas sobre la crisis del modelo democrático representativo, se sustentan, precisamente en un agotamiento del modelo de representación, es decir, los sistemas representativos cada vez se alejan más de los ideales sociales, por tanto, la toma de decisiones no responde a las demandas sociales, además de no ofertar mecanismos de rendición de cuentas transparentes que, entre otras cosas, permitan dotar de legitimidad el ejercicio político.

Otra parte del desencanto social se dio a partir del desmoronamiento del modelo de desarrollo conocido como "estado de bienestar" a partir de 1980, principalmente en los países denominados como "en vías de desarrollo"; dado que lejos de propiciar condiciones económicas que permitieran la generación de mayor riqueza y una mejor distribución de la misma, su resultado ha sido un aumento en las desigualdades sociales, es decir, mayores niveles de concentración de riqueza en menos manos y como consecuencia mayores niveles de pobreza, entre otros que resultan a

partir de las fallas surgidas tanto del Estado como del mercado (Santos, 2006).

Por otra parte, como menciona Rosanvallon (2007), el ideal o modelo democrático no cuenta con un rival, pero, a pesar de ello, en los regímenes que este sistema de gobierno es ejercido no están ausentes las constantes críticas. Una de las principales consecuencias que se presenta de ello, es la constante apatía por participar en los procesos electorales (abstencionismo), misma que ha sido tomada como la principal prueba del desencanto de los ciudadanos con el modelo democrático representativo, bajo el cual se sustenta la idea de crisis.

Las paradojas que presenta el modelo democrático representativo, así como las críticas que surgen a partir de su incapacidad, han dado como resultado una gran desconfianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones del Estado, sus dirigentes, y en general hacia el sistema político mismo en las últimas tres décadas (Rosavallon, 2007).

Los debates sobre las formas que la democracia debería adoptar para tratar de resarcir las fallas en las que ha incurrido, giran en torno a dos ideas principalmente, por un lado, una apegada al ideal liberal, donde se pugna por mayores índices de libertad, es decir del individualismo, recargando cada vez más en la esfera privada, donde, en teoría, deberá de recaer la declinación del espectro político. Y, por otro lado, ideas más apegadas a los ideales republicanos donde la variedad de posibilidades, es mucho más amplia que el ideal liberal, ya que en éste descansan diversas formas participativas de la sociedad que permiten ser parte de lo público (Rosanvallon 2007, 2009).

Los dos polos de la(s) democracia(s)[3]

Para acercarnos de mejor manera a los diversos mecanismos o diseños institucionales a los que puede apelar la democracia, se exponen con mayor detalle ambas ideas (liberal y republicano), con la finalidad de mostrar cuáles han sido los modelos teóricos que giran alrededor de la democracia y su futuro. Cabe mencionar que el modelo de democracia representativa responde a los ideales liberales, donde sus principios están en torno a argumentaciones económicas y su relación con la libertad y ciertas concepciones de la democracia de delegación como protectora de derechos, como una de las formas más puras; y otra un tanto más flexible que igualmente sustenta su ideología en la libertad, pero que se apoya en la deliberación como un sistema para la toma de decisiones, pero que en general tiene un visión negativa y pesimista sobre la naturaleza humana, donde su principal característica es el egoísmo, lo cual conduciría, naturalmente, hacia un modelo que no reclama la participación, ya que no es posible exigirle nada a los ciudadanos dada su naturaleza egoísta (Ovejero, 2009).[4]

El ideal político liberal

Por tanto, los liberales se cuestionaban sobre qué ciudadanos, o quiénes podrían ejercer como ciudadanos, ya que una de sus preo-

3 Cabe hacer la aclaración que en este subtítulo se establece la posibilidad de referirse en forma plural a la democracia, debido a que se trata de representar que existe una diversidad de formas y modelos de democracia que pueden contener los dos polos ideológicos, o a ideas distintas sobre ésta en un mismo principio ideológico.

4 Dado esto, los ciudadanos exigirán el respeto de sus derechos fuera del *demos*, es decir, mediante la expedición de cartas de derechos, y sistemas de revisión judicial (sustento del sistema político de división de poderes y el diseño institucional estatal), una vez dado esto, tampoco podrá esperarse un compromiso ciudadano con las decisiones colectivas (Ovejero, 2009).

cupaciones recaía en la virtud de quienes tomarían parte en los procesos decisorios, dado que no todos tendrían las condiciones necesarias para hacerlo (Ovejero, 2008).[5]

En torno al sistema democrático se sostiene la idea de que si bien, por un lado la democracia tiene un espectro amplio, es esencial encontrar un mínimo de reglas primarias, donde se establece quién o quiénes son los autorizados para tomar las decisiones de afectación colectiva, así como los procedimientos que se emplearán para su ejecución; dichas reglas se establecen con la finalidad de facilitar y garantizar la mayor participación posible de los ciudadanos en las decisiones públicas. Una de estas reglas es la que permite determinar lo que se entenderá por voluntad general, es aquí donde se sustenta el principio de representación a través del voto, es decir, el principio a la libertad de elección (Bobbio, 2008: 24, Mouffe, 1999: 130).

Esto da paso al principio procedimental o jurídico-institucional en el que Bobbio (2008: 24-25), descansa el modelo democrático y su sustancia ética, que, entre otras cosas, sostiene el ideal de igualdad como el objeto del gobierno democrático, por el cual éste debería luchar, por ende, lo preponderante para la democracia no es quién gobierna, sino cómo gobierna; sustentado por su contraposición con la idea de autocracia. En este sentido, la democracia representativa se puede entender, según Bobbio, como el único modelo adecuado a las sociedades modernas y complejas, despreciando con ello los modelos que tengan que ver con otros mecanis-

5 Por ejemplo, quienes están dentro de los males de la pobreza gozarán de poco tiempo para hacerlo en condiciones de autonomía; por tanto, la dependencia engendra sumisión. Entonces, la independencia económica es condición para la independencia de juicio. En este sentido, en la tradición liberal las instituciones, deberán, en tanto les sea posible, mantenerse impenetrables a la voz de los ciudadanos que estaban desprovistos de virtud, ya que la falta de ésta en el ejercicio de ciudadanía forma parte del guión con el que se diseñaron las instituciones democráticas (Ovejero, 2008).

mos de representación, como la llamada democracia directa (Mouffe, 1999). Así, los modelos liberales, para ser compatibles con la democracia, deberán garantizar los derechos básicos consistentes en la libertad de opinión, de expresión, de reunión, de asociación, entre otros, que, para Bobbio (2008), son los derechos sobre los cuales se cimienta el Estado liberal, es decir, los derechos individuales, por tanto, inviolables (Mouffe, 1999).

El ideal político republicano

Por parte del ideal republicano, el espectro es mucho más amplio. Retomando la idea de Ovejero (2009) se puede concentrar en tres principios diferentes: Igualdad de poder, autogobierno y libertad como no-dominación; donde las dos primeras evocan los principios tradicionales del republicanismo, la democracia participativa y deliberativa; mientras que la tercera es un tanto más cercana a la idea no pura del liberalismo, la llamada idea de No dominación. Por tanto, la tradición republicana apuesta a la autonomía y responsabilidad de los ciudadanos, no obstante la relación latente entre democracia y el ideal republicano, a decir de Ovejero (2009), no deja de ser paradójico, ya que si bien en las versiones contemporáneas de los modelos participativos resulta bastante generalizado.[6]

6 1. La idea de autogobierno se entiende como el control y dirección positiva de la propia vida y, particularmente, la libertad de participar en las decisiones sociales que la afectan, y se sostiene bajo cuatro principios. El primero establece que algunos talentos humanos sólo pueden desarrollarse en colaboración; segundo, una disposición natural de los ciudadanos para ejercer dichas capacidades; tercero, de entre estas capacidades se encuentra la disposición al autogobierno, a regirse por sí mismos, a ser dueños de sus vidas, o suscribirse por sus propios anhelos y razones; y finalmente, que las preferencias de los individuos resulten coincidentes con las preferencias sociales, es decir, que se cuente con criterios compartidos que permitan determinar lo que se entenderá por interés general.
2. La igualdad, sustento del mismo trato ante la ley (justicia), por tanto: a.Todos los intereses han de contar por igual; b.Existe un conjunto de problemas colectivos, públicos, que tiene afección en lo individual, pero, por igual, sólo tienen re-

Otra, parte del debate gira en torno a los significados que el término de ciudadanía puede tomar, a partir de la ideología de la cual emana, por ejemplo: el anclaje de la ciudadanía por parte de la ideología liberal al acceso a derechos (ciudadanos, políticos y sociales). En otras palabras, es la capacidad del individuo para revisar y perseguir de manera racional lo que será su definición de bien público. Para la tradición republicana esto tendría que verse como una visión pobre de la ciudadanía, ya que ésta debería de contener la visión del ciudadano como alguien para quien resulta natural la comunión y la unión con sus iguales para realizar la búsqueda del bien común, o con miras a su alcance. Por tanto, la visión republicana sobre la política tiene mayor carga hacia una preeminencia de la noción de bien público, sobre los deseos e intereses individuales e independientes (Mouffe, 1999).

Otras visiones sobre la tradición republicana son expuestas por Kymlicka y Norman (1996), en los que desarrollan básicamente tres ideas:

a. *La democracia participativa*: dentro de ésta se sostiene que ante la pasividad del ciudadano frente a los problemas públicos es dotarle de mayor poder a través de la democratización del estado de bienestar, además de la dispersión del poder estatal en instituciones locales sustentadas en valores democráticos, tales como asambleas regionales o tribunales. Sin embargo, un mayor énfasis en la participación no permite el aseguramiento de que dicha participación se dará, y en caso de presentarse, que ésta será de forma responsable.
b. *El republicanismo cívico*: visto como una forma extrema de democracia participativa iluminada a partir del legado de

medio de forma colectiva; c.No hay garantías de una ponderación por parte de los individuos (por falta de información, egoísmos, etc.) los intereses de todos; por ende resulta lógico el otorgar el mismo valor a cada perspectiva.

Maquiavelo y Rousseau. Las características distintivas de otras formas participativas está en que la participación se entiende como una forma de vida, es decir, como aquella actividad que permite al hombre su concreta realización. Por tanto, esta perspectiva, enarbola la idea de supremacía de la vida política como superior a las satisfacciones netamente privadas.

c. Los autores desarrollan el término de teóricos de la sociedad civil, para identificar el pensamiento comunitarista desarrollado a partir de hace tres décadas. Dichos teóricos ponen énfasis en la civilidad y el autocontrol para el desarrollo de una democracia sana, al mismo tiempo que niegan que la participación política o el mercado sean suficientes para enseñar dichas virtudes; por tanto, tendrán que ser las organizaciones voluntarias de la sociedad civil (iglesias, familias, sindicatos, asociaciones étnicas, de vecinos, cooperativas de diversas naturalezas, organizaciones de beneficencia) quienes proporcionen la enseñanza sobre las virtudes cívicas del compromiso mutuo.

Como podemos ver, en ambas tradiciones encontramos pros y contras en tanto a la oferta de espacios para un ejercicio de la ciudadanía de manera eficiente, de tal manera que la interacción entre gobierno y sociedad dé como resultado, ejercicios democráticos eficientes, eficaces, legítimos, transparentes y apegados a derecho.[7]

7 Aquí el término democrático tiene que ser entendido de manera amplia, es decir, además de estar sustentado y legitimado en procesos electorales delegativos, transparentes y apegados a derecho, los ciudadanos tendrán el derecho y la obligación de participar e incidir en la vida pública no electoral de manera libre y sin distingos de ninguna índole. De tal manera que de dicha interacción surjan ejercicios de corresponsabilidad y cogobierno.

2. Formas de emancipación social y/o experiencias de innovación democrática

Las paradojas mencionadas al inicio del presente capítulo, han dado paso a lo que Rosanvallon (2007) ha llamado la *sociedad de la desconfianza*. Dicha desconfianza de los ciudadanos, antes que dar paso a una sociedad apática, por el contrario, ha dado paso a movilizaciones ciudadanas encaminadas a tratar de incidir en lo público y en lo privado, con el único fin de modificar el *statu quo*. Las movilizaciones sociales tienen diferentes intereses y, por tanto génesis heterogéneas; es importante resaltar que no toda movilización tiene como fin el alcanzar un bien común, pero sí una gran mayoría de las diversas formas que se han presentado en las últimas décadas tienen entre sus objetivos el poder incidir dentro de lo público y lo privado, con la visión de generar sociedades más equitativas y justas.

Dentro de dichas formas de organización social encontramos: las manifestaciones, los foros de consulta, movimientos sociales de protesta, huelgas, huelgas de hambre, firmas de petitorios, cartas de posicionamiento, abstencionismo en jornadas electorales y de consulta, consejos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, entre varios más que se destacan por ser movimientos sociales o formas de emancipación social solidarias que buscan generar una esfera de contrapoder, donde el objeto es poder velar porque el ejercicio del poder público se mantenga fiel a los compromisos y promesas de generar los medios que den sustento y viabilidad a la exigencia inicial de estar al servicio del bien común (Rosanvallon, 2007).

En este mismo sentido, Gurza e Isunza (2010: 19) señalan que existe una proliferación de experiencias de "innovación democrática", en donde establecen que se ha presentado un "activismo" institucional, es decir, las manifestaciones y demandas ciudada-

nas han dado a origen a nuevas instituciones, que van desde instancias colegiadas para definir y fiscalizar políticas, pasando por la integración de comités participativos en las instancias de la administración pública, ombudsman, comisiones de vigilancia, veedurías, *Observatorios Ciudadanos*, hasta instituciones electorales de carácter civil, entre otras más.

En consecuencia, Gurza e Isunza (2010: 20) establecen que la particularidad de este tipo de acciones reside en que enlazan prácticas que parecían separadas en la teoría democrática y en el lenguaje de los actores, por lógicas diferentes o incluso opuestas. Claramente es el caso de términos claves en las innovaciones democráticas, tales como: participación, controles sociales y representación.[8]

De manera general, se puede observar en diversos estudios (Santos, 2004, Sheth, 2004, Bulungu, 2004, Paoli, 2004, Dagnino *et al*., 2006) que las sociedades, de forma organizada o no, han te-

8 En estas formas de expresión, sobre los resultados que hasta ahora han dado dichas movilizaciones sociales, en especial aquellas que buscan incidir en lo público se pueden ver en los trabajos realizados por Santos (2004). En esta obra se da cuenta de diversas experiencias, tales como: movimientos sociales en la India cuya finalidad era poder incidir en la política a través de espacios de participación social (Sheth, 2004); otro trabajo similar es el de reinvención de los procesos de democracia participativa en Sudáfrica, donde se observan las transformaciones de dichas tradiciones influidas por cambios en el tipo de régimen político y las estructuras sociales (Bulungu, 2004).Un estudio más es el de "Las transformaciones de la responsabilidad social", que da cuenta de la influencia que tiene la filantropía empresarial en Brasil (Paoli, 2004); o el de Presupuestos participativos en Porto Alegre (Brasil), para una democracia redistributiva, pues en este trabajo se desarrollan los aportes de esa comunidad en el diseño de políticas y entre lo que destaca, que les otorgan voz y voto a aquellos que en alguna forma estuvieron excluidos, así como de presentar un mecanismo de redistribución y pla - neación del ejercicio fiscal (Santos, 2004). También el trabajo que coordinaron Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006), que de forma específica se concentraron en los procesos de construcción democrática en Latinoamérica, a través del estudio de los alcances que puede tener la participación social (capital social, sociedad civil, su heterogeneidad y formas participativas) en la incidencia sobre el diseño, evaluación y control de las políticas públicas.

nido la capacidad para generar mecanismos que les doten de voz y de formas de control sobre el poder público, esto es lo que Rosanvallon (2007) denomina *contra-democracia*,[9] que se encuentra conformada por tres mecanismos: el poder de control o vigilancia, las formas de obstrucción o denuncia, y la puesta a prueba a través de juicios o evaluación.

Dentro de estas manifestaciones sobre las demandas sociales y las formas de incidencia de que se han dotado (o que se les han proporcionado) por parte del ejercicio público, es que podemos dar cuenta que las formas democráticas actuales ya no responden ni pueden responder a los debates ideológicos que le dan forma al cuerpo de la política, por el contrario, podemos observar que dichos mecanismos contienen elementos de ambas ideologías, por lo tanto, el camino (más no la solución) se encuentra en tomar las experiencias surgidas de éstas, así como seguir la voz social, de tal forma que los diseños sobre los mecanismos institucionales se acerquen (en manera de lo posible) hacia las demandas sociales, pero que a su vez puedan mantener coherencia con criterios de eficiencia (económica, social, política), de sustentabilidad, de equidad, igualdad y justicia.

Como mencionamos anteriormente, dentro de las demandas sociales que han encontrado su génesis en las anomias que sufre la democracia representativa, están las exigencias por cambios dentro de la estructura política y administrativa, donde la principal demanda es la oportunidad de participar e incidir en los procesos de toma de decisiones públicas, pero también de tener mayor conoci-

9 Para Rosanvallon (2007: 27), la "contra-democracia" no es algo contrario a la democracia, por el contrario es el resultado de la emancipación social que da origen a una nueva forma de democracia que se le contrapone a la otra, tanbien llamada democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, es decir, la democracia surgida de la desconfianza social contrapuesta a la democracia de la legitimidad electoral.

miento sobre la forma la actuación del poder público y su aparato administrativo, en otras palabras, la sociedad demanda mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el quehacer público. Dentro de los mecanismos institucionales de innovación democrática, se encuentran los Observatorios Ciudadanos, pero ¿por qué constituyen una innovación democrática?, ¿qué funciones realizan?, ¿qué papel juegan dentro de la emancipación social? Y ¿cuál podría ser el marco analítico para estudiarlos?

3. ¿Los Observatorios Ciudadanos constituyen una forma de rendición de cuentas societal?

Los Observatorios Ciudadanos son considerados formas de organización que analizan y dan seguimiento al desempeño gubernamental, a instituciones públicas, así como a políticas públicas, y a problemas que afectan a extensos sectores de la población (Fundación Este País, 2009: 113). Considerando el debate teórico expuesto previamente, se puede establecer que: el observatorio ciudadano es una forma de emancipación social; por lo tanto es un elemento democratizador que engendra y alberga estructuras organizadas y autónomas de los ciudadanos, con la finalidad de vigilar, controlar, evaluar y denunciar áreas o acciones específicas de las instituciones de gobierno, logrando así incidir en el ámbito público y de esta manera modificar el *statu quo*.

Retomando hallazgos de una investigación realizada por la Fundación Este País (2008: 9), se señala que los Observatorios Ciudadanos, independientemente del objeto o tema al que dan seguimiento, presentan al menos tres aspectos comunes que son importantes considerar para su análisis. Primero, se consideran entidades de interés público que buscan ser contrapeso a las decisiones del Estado, y ponen énfasis en los temas de transparencia y rendición de cuentas. Segundo, como el objeto de éstos es obser-

var, vigilar y documentar las distintas políticas públicas, se requiere de especialistas que cuenten con experiencia y reconocimiento en el medio, y con la infraestructura necesaria (humana, técnica y tecnológica), por lo que en muchas ocasiones estos Observatorios se encuentren vinculados a instituciones académicas de educación superior. Tercero, al interior de los OC subyace la idea de acercar información y conocimiento al ciudadano común y corriente, sobre las políticas públicas que lleva a cabo el Estado, para que pueda asumir y ejercer sus derechos (Fundación Este País, 2008).

De lo anterior, se puede señalar que los OC tienen varias utilidades, entre las que destaca que promueven la participación informada de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos civiles,[10] así como también les facilita el proceso de rendición de cuentas de los distintos niveles de gobierno (Fundación Este País, 2008: 11), al poder contar con información más completa y confiable sobre las actividades de las autoridades gubernamentales. Por otra parte, los OC consideran que su funcionalidad está determinada por su capacidad para encauzar problemas o conflictos de grupos sociales dentro de los marcos legales e institucionales que prevalecen.

En resumen los Observatorios Ciudadanos tienen como función informar, vigilar, controlar, evaluar, denunciar, transparentar, democratizar, educar, generar opinión pública e incidir en las acciones y políticas públicas. Es decir, se puede considerar que éstos constituyen un elemento de la rendición de cuentas,[11] pero des-

10 Este tipo de participación ciudadana informada permitirá que se lleve a cabo una conversación estructurada (diálogo) entre el Estado y los ciudadanos (según Brugué y Gallego, 2001), en donde ésta puede tener posibilidades reales de impactar en la acción pública.

11 En este sentido se retoma el concepto de *rendición de cuentas* desarrollado por Schedler (2004) que establece que ésta tiene dos dimensiones: por un lado la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar sus decisiones

de la perspectiva social, es decir, constituyen lo que se denomina *rendición de cuentas societal* (Smulovitz y Peruzzotti, 2000), la cual hace referencia a las acciones de un conjunto de diversos actores sociales (asociaciones de ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación) las cuales tienen como objetivo introducir nuevos temas a las agendas tanto pública como de gobierno,[12] incluyendo los errores y la corrupción de las autoridades políticas, y activar así el funcionamiento de agencias e instancias de rendición de cuentas horizontal.[13]

Sin embargo, en los casos de Observatorios Públicos o los explícitamente Gubernamentales, es muy probable que sean más cercanos al concepto de rendición de cuentas propuesto por Goetz y Jenkins (2001) e Isunza (2006) denominado *transversal* o *diagonal*. Este tipo de rendición de cuentas "comprende mecanismos que si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal manera que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil…" (Isunza, 2006: 283). Dentro de estos tipos de Observatorios se pueden encontrar: los de Seguridad y Gobernanza Urbana para fomentar el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas de prevención social (financiados con recursos de SUBSEMUN);[14] y los Observatorios de Violencia Social y de Género (OVSyG) financiados por SEDESOL e INDESOL.

En cualquiera de sus vertientes, los OC se constituyen en una institución innovadora democrática, que amplía la participación

(responsabilización), y por el otro, la capacidad de castigar a esos mismos actores en caso de haber incurrido en algún acto ilícito o indebido (sanción).

12 Por ejemplo lo que el Observatorio Ciudadano de Educación (OCE) realizó en 2005 en la Reforma Integral de la Educación Secundaria con la SEP (Hamui, 2009: 632).

13 Algunos ejemplos que se pueden mencionar dentro de este tipo de Observatorios son: Frente Cívico Familiar, Observatel, AMEDI, OCE, entre otros.

14 Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y donde hasta el año 2012 se reportaron 39 Observatorios Ciudadanos.

ciudadana dentro del espectro democrático. En este sentido, es necesario distinguir en este tipo de rendición de cuentas, cuando la participación es individual (ciudadano) y cuando es colectiva (grupo de ciudadanos) en el contexto de este tipo de experiencias innovadoras democráticas (como en este caso los OC), por las implicaciones que tendría ésta última en cuestiones de representatividad. Pues la participación individual remite al ciudadano a un estatus político individual y a un acto de "presentación" de intereses y opiniones que se presenta a sí mismo de modo legítimo; mientras que la verbalización de intereses y opiniones realizada por actores colectivos es siempre un "hablar en nombre de alguien", es decir, constituye un acto de "representación",cuya legitimidad depende del tipo de relación existente entre representantes y representados(Gurza e Isunza, 2010: 23).

Trasladando esta diferencia de participación individual y colectiva en el ámbito de la rendición de cuentas, primero se entiende que la participación es considerada en términos de control social con las características que identifican a la rendición de cuentas esto es: responsabilización y sanción; pero que al aplicar esta diferencia en individual y colectivo, la primera se llamaría rendición de cuentas social (control ciudadano) y la segunda rendición de cuentas societal (control societal) (Gurza e Isunza, 2010).

Con base en lo expuesto, los OC efectuarían un tipo de rendición de cuentas societal; por lo tanto, se debe considerar la cuestión de la representación, pues como se mencionó [acorde con los hallazgos de la investigación de la Fundación Este País (2008)] los integrantes de dichos Observatorios en general son participantes con características muy particulares, como por ejemplo académicos y expertos; tal es el caso del Observatorio Ciudadano de Educación. Además estos Observatorios pueden orientarse sólo a un sector o tema de política pública (como los orientados a la seguridad pública o gobernanza urbana, o los

orientados a la violencia social y de género); por lo tanto, los ciudadanos que participan tal vez representen a un sector de la población pero no a todos los ciudadanos.

En este sentido, los OC desafían y son desafiados por el modelo clásico de la representación política, en dos sentidos: por un lado, la ausencia de autorización (mediante un acto u opción unilateral de identificación o afinidad del representante hacia el representado); y por el otro, la ambigüedad en lo que concierne a los grupos sociales eventualmente representados, como el caso de: población objetivo, beneficiarios, asociados, miembros, simpatizantes (Gurza e Isunza, 2010: 44).

Ante este tipo de control societal, Gurza e Isunza (2010) señalan que hay dos salidas: la primera es cancelar analíticamente el registro de la representatividad, y la segunda, asumir que la pluralización de la representación exige la construcción de nuevas estrategias conceptuales. Sobre esta segunda opción, estos autores indican que la existencia de modalidades de control social habilitadas con mecanismos adecuados para estimular la responsividad de los OC y para imponerles algún tipo de sanción, podrían animar algún grado de representatividad en las acciones de éstos (Gurza e Isunzan, 2010: 45).

En resumen, se considera que los OC deben estar sujetos a una rendición de cuentas por parte de la ciudadanía (*rendición de cuentas societal ciudadana*) con la finalidad de que éstos puedan tener representatividad y legitimidad (Gurza e Isunza, 2010); esto es lo que los autores conceptualizan como doble faz de la rendición de cuentas societal (Véase Figura 1), y los Observatorios se ubicarían como sociedad civil, en donde juegan un doble papel: pseudoprincipal y pseudoagente. Considerando lo anterior, el impacto de los Observatorios Ciudadanos será claro en el ámbito público y podría ser considerada completamente una innovación de-

mocrática que podrá incidir en el ámbito público y llegar a ser un instrumento legítimo de la rendición de cuentas.

De esta manera, y retomando a Fox (2006: 58), los costos de información necesarios para que la *rendición de cuentas vertical*[15] (Ciudadanos-Estado) sea efectiva son muy altos. Pero con la presencia de un OC (que es representativo y legítimo) en donde una de sus funciones es proveer información confiable a la ciudadanía, estos costos de información se reducen y entonces la ciudadanía podría realizar acciones estratégicas y sabría hacia dónde dirigir sus campañas y acciones de incidencia pública.

Por lo tanto, en este sentido la ciudadanía informada podría fortalecer tanto a las agencias de rendición de cuentas horizontal[16] (*rendición de cuentas societal pro horizontal*) como a la vertical, que llevan a cabo los ciudadanos (*rendición de cuentas societal pro vertical*). Asimismo, se puede presentar una combinación de rendición de cuentas transversal con la que lleva a cabo la ciudadanía (*rendición de cuentas transversal ciudadana*), tal como se puede observar en la Figura 1.

Esto es, que independiente del tipo de Observatorio Ciudadano (social o transversal), así como de su objeto de estudio y de vigilancia, los Observatorios deben estar bajo la rendición de cuentas de la sociedad. En el caso de los ciudadanos que se ubican dentro de la rendición de cuentas transversal, al ser organizaciones cuyo financiamiento proviene de recursos públicos, están más que obligados a explicar en qué los utilizan. Además, también deben de rendir cuentas por la cuestión de la autonomía que éstos deben tener para poder actuar de manera objetiva y racional en sus fun-

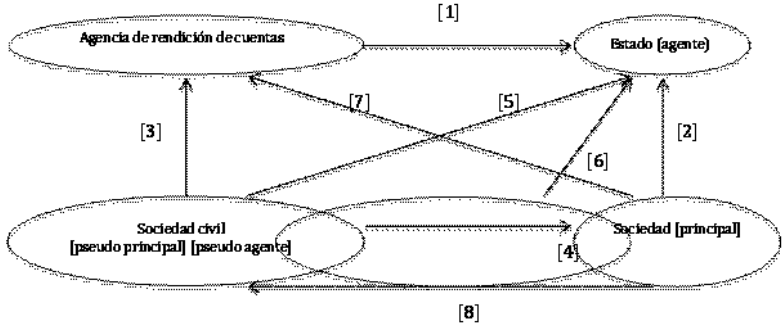
15 Retomando a O´Donnell (1998), la rendición de cuentas vertical es la que realizan los ciudadanos a los gobernantes, por ejemplo: el voto en alguna elección.

16 La rendición de cuentas horizontal según O'Donnell (1998) es la que llevan a cabo las agencias estatales que tienen autoridad legal y capacidad para emprender acciones de control sobre la actuación otros agentes o agencias del Estado.

ciones como un instrumento de rendición de cuentas. Para el caso de las organizaciones de ciudadanos, también tienen que rendir cuentas por la cuestión de la autorización y representatividad, así como para establecer si efectivamente pueden llegar a constituirse como rendición de cuentas societal y continuar siendo fundamentales en la democracia del país.

Figura 1

Rendición de cuentas: Enfoque en la doble faz de la rendición de cuentas societal



[1]Rendición de cuentas horizontal
[2]Rendición de cuentas vertical
[3]Rendición de cuentas societal pro horizontal
[4]Rendición de cuentas societal pro vertical
[5]Rendición de cuentas transversal societal
[6]Rendición de cuentas transversal ciudadana
[7]Rendición de cuentas ciudadana pro horizontal
[8]Rendición de cuentas societal ciudadana

Fuente: Tomado de Gurza, Adrián y Ernesto Isunza (2010), p. 61.

En resumen, los OC deben buscar rendir cuentas a través de la difusión y divulgación de sus funciones, actividades y resultados obtenidos; para que no padezcan de la misma anomia que hoy en día presenta la democracia sobre el déficit de representatividad y, sobre todo, cumplan con la responsividad, elemento básico de la rendición de cuentas.

4. Consideraciones finales

En resumen podemos considerar que los Observatorios Ciudadanos constituyen una innovación institucional democrática, que permitirá subsanar la anomias de la democracia, y puede ser el medio a través del cual, la ciudadanía pueda participar e incidir en el espectro político y gubernamental. No obstante, estos OC pueden sufrir de problemas de representatividad y de autorización, por lo que es recomendable que estas innovaciones democráticas se sometan también al escrutinio de la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía en general, lo que les permitirá tener reconocimiento y legitimidad, además, muy probablemente sea el medio por cual se puedan mantener en el ámbito (vivos).

Por tanto, los OC representan un espacio entre lo público, lo social y lo privado, en el cual, la interacción de los diversos actores es y será espacio de conflicto, tensión, discusión, deliberación y confrontación; en consecuencia, los actores que en él intervengan deben dar cauce a las demandas de la ciudadanía. Donde en un primer momento, el fin será la búsqueda del bien común, por tanto, un espacio donde se podrán combatir las anomias democráticas, como la falta de representación y la corrupción, y lograr legitimidad.

Los OC podrán ser abordados desde diversas perspectivas teóricas, pero es innegable que esta tecnología representa un espacio importante en la reinterpretación de las interacciones entre gobierno y sociedad. Entonces se abren nuevas ventanas para enfrentar los debates sobre las formas que tomará la representación político-social, así como los mecanismos y alcances que tendrá la incidencia de los ciudadanos en lo público, tanto en los procesos de toma de decisiones como de implementación y evaluación. Es decir, se consolidan nuevos ejercicios de ciudadanía, donde el

ideal será el poder observar a la ciudadanía como una escuela de gobierno y, al gobierno, como escuela de ciudadanía.

Este capítulo tuvo como finalidad presentar un marco analítico mediante el cual se pueden estudiar los Observatorios Ciudadanos dentro del marco de la rendición de cuentas como innovación democrática. El capítulo constituye un avance en el estudio de estas formas de organización, tan diversas y heterogéneas que son los OC.

Bibliografía

BOBBIO, Norberto (2008). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.

BRUGUÉ, Joaquim y Raquel GALLEGO (2001). "¿Una administración pública democrática?", en FONT, Joan (coordinador), *Ciudadanos y decisiones públicas,* Editorial Ariel, España.

BULUNGU, Sakhela, (2004). "Reinvención de la democracia participativa en Sudáfrica", en Santos, BOAVENTURA DE SOUSA (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México.

DAGNINO, Evelina, Alberto, OLVERA y Aldo PANFICHI (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina,* Universidad Veracruzana (UV)-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-FCE, México.

FOX, Jonathan (2006). "Sociedad civil y política de rendición de cuentas", en *Perfiles Latinoamericanos*, No. 27, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede México, México, pp. 33-68

FUNDACIÓN ESTE PAÍS (2008). *Identificación, sistematización y análisis de prácticas, metodologías e instrumentos de observación ciudadana en México*, Fundación Este País, diciembre, México.

FUNDACIÓN ESTE PAÍS (2009). "Observatorios ciudadanos. Ejercer la ciudadanía en la práctica", en *Revista Este País* No. 217, Abril, México, Pp- 113 - 116

GOETZ, Anne Marie y Rob JENKINS (2001). "Hybrid forms of accountability. Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India", en *Public Management Review*, Vol. III, No. 3, pp. 363-383, UK.

GURZA, Adrián y Ernesto ISUNZA, (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación", en ISUNZA, Ernesto y Adrián GURZA(coordinadores), *La innovación*

democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social, CIESAS-Universidad Veracruzana, México, pp. 19-82.

ISUNZA, Ernesto (2006). "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en Ernesto ISUNZA y Alberto J. OLVERA (coordinadores); *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México.

HEVIA, Felipe e ISUNZA, Ernesto (2010). "La perspectiva del interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México", en: OLVERA, Alberto J. (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, CIESAS-UV, México, pp 59-128.

HAMUI SUTTON, Mery (2009). "Observatorio ciudadano de la educación: Un balance a diez años", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa,* abril-junio, pp. 619-636.

MOUFFE, Chantal (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona.

KYMLICKA, Will y Norman WAYNE (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, No. 3, Paidós, Barcelona.

OVEJERO Lucas, Félix (2009). "Dos democracias, distintos valores", en CARRACEDO RUBIO, José, José María ROSALES y Manuel TOSCANO MÉNDEZ (directores), *Democracia, ciudadanía y educación*, Universidad Internacional de Andalucía-Editorial Akal, Madrid.

O´DONNELL, Guillermo (1998). "*Accountability* Horizontal", en *Ágora*, No. 8, pp. 5-34.

PAOLI, María Celia, "Empresa y responsabilidad social: las redes ciudadanas en Brasil", en: Santos de Sousa, Boaventura (2004), *op. cit*., *infra*.

ROSANVALLON, Pierre (2007). *La contra-democracia. La política en la era de la carga académica:Desconfianza*,Ediciones Manantial, Buenos Aires.

ROSANVALLON, Pierre (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*,Ediciones Manantial, Buenos Aires.

SANTOS DE SOUSA, Boaventura (coordinador) (2004). *Democratizar la democracia, Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México.

SCHEDLER, Andreas (2004). "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de Transparencia*,No. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México.

SHETH D. L. (2004). "Micromovimientos en la India: hacia una nueva política de la democracia participativa",en SANTOS DE SOUSA, Boaventura, *op. cit., supra.*

SMULOVITZ, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000). "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, Vol. XI, No. 4, pp. 147-158.

VÁZQUEZ, Belín y César PÉREZ JIMÉNEZ, (2009) "Nuevas identidades-otras ciudadanías", en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XV, No. 4, Universidad del Zulia, octubre-diciembre, Venezuela, pp. 653-667

Entrevista

Funcionario Público del SESNSP, encargado de revisar proyectos SUBSEMUN, entrevista realizada el 31 de marzo de 2014.

Democracia y participación ciudadana

La sociedad civil como canal institucional democrático

RAÚL FIGUEROA ROMERO[1]
PABLO RANCHERO VENTURA[2]

Introducción

El siguiente trabajo pretende analizar la relevancia de la participación ciudadana a través de la sociedad civil; en específico, de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Es conocido el impacto de las OSC en la vida democrática, tanto así que se han posicionado como elemento primordial para el fortalecimiento de un régimen democrático. Incluso, varios especialistas han promulgado que para tener una democracia de calidad es necesario contar con una sociedad civil fuerte; la fortaleza consiste en su capacidad de incidencia en el espacio público. Además, la consolidación de la

1 Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.
2 Estudiante del doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

sociedad civil va a depender del ambiente democrático del régimen; dicho escenario debe permitir y promover la participación ciudadana en todas sus expresiones.

En términos normativos el escenario democrático actual está condicionado por la democracia representativa, pero en la práctica podemos vislumbrar el avance de la democracia participativa. Es decir, el contraste de los modelos configura el contexto democrático en el cual actúan y se desarrollan las OSC. En las democracias representativas modernas contemporáneas el ejercicio del poder político está asociado con fórmulas para la participación ciudadana al margen del ejercicio del sufragio. Tal situación ha motivado el fomento a la inclusión ciudadana en las decisiones del gobierno, mediante diversas figuras asociativas institucionales. El fenómeno asociativo se encamina en aspectos concretos para la mejora en varios rubros del actuar y funcionamiento de gobierno.

De todas las formas asociativas, las OSC son la principal forma institucional de la sociedad civil y conforman el canal ideal para la participación ciudadana; en un contexto que progresivamente propone una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y políticos. Por lo tanto, el presente escrito propone tres niveles de análisis. El primero consiste en contrastar los dos modelos democráticos: democracia representativa y democracia participativa, que en muchos aspectos se contravienen, pero la discusión se centra en el tema de la participación de la ciudadanía. El segundo nivel refiere al tópico de la participación ciudadana, en especial la preponderancia que tiene en las democracias actuales y que se ciñe como el pilar de las mismas. El tercer nivel aborda la importancia de las OSC como conducto idóneo de la participación ciudadana; misma que representa la mejor forma de participación institucionalizada. Los tres niveles citados pretenden ampliar el análisis de la participación ciudadana a través de las OSC en un escenario democrático.

Los modelos democráticos: democracia representativa y democracia participativa

La democracia representativa aparece con la modernidad, en tanto las sociedades fueron creciendo aceleradamente al tiempo que lo hizo, a la par, el concepto de ciudadano; éste tipo de democracia se caracteriza por un restringido actuar de los ciudadanos, lo cual se limita a elegir a un representante popular el día de las votaciones, a los integrantes del gobierno en turno y para renovar los cargos de elección popular. Los promotores de esta visión de la democracia se han enfocado en el mejoramiento de los sistemas electorales mediante la creación de instituciones u organismos autónomos, elecciones libres, equidad en la elección, representatividad en los órganos del Estado, etcétera. Sin atender una participación más activa de la ciudadanía.

En tanto, la democracia participativa conlleva un activismo casi constante por parte del ciudadano, es decir, este tipo de democracia no sólo se limita a elegir a los representantes populares o a los integrantes del gobierno, sino busca estar presente en la toma de decisiones e incidir en éstas, pretende ser parte activa en las tareas del Estado, lo cual implica estar interesado e informado acerca de los asuntos públicos, y a su vez, atento a las acciones del gobierno. La democracia así concebida provoca el mejoramiento de la cultura política, nuevas formas de participación como el llamado asociacionismo, en sus diversas figuras asociativas: Organizaciones no Gubernamentales (ONG´S), Asociaciones de Asistencia Pública, Organizaciones de la Sociedad Civil, Observatorios Ciudadanos y otras formas más, como los casos que este libro analiza.

Para los estudiosos de la democracia participativa, el acento se tiene que poner en la interacción con los órganos gubernamentales y la sinergia que esto conlleva en la búsqueda de nuevas formas de participación ciudadana, incluso con mecanismos como el plebis-

cito y el referendo, pero sobre todo en la toma de decisiones con base en la participación ciudadana. Consensuar ideas y proyectos en donde la sociedad civil sea parte de las soluciones a los problemas comunes.

Una sociedad en la que los funcionarios públicos y la sociedad civil interactúan constantemente, conocen las ideas de ésta y comparten las visiones de la sociedad que se desea, también se le ha denominado democracia deliberativa; además esta forma de gobernar incentiva el involucramiento de la sociedad en las tareas de interés común de la comunidad, en las que se mejoran los resultados. Todo esto desencadena una participación progresiva, se mejoran las formas de participación y se tiene un mayor conocimiento de las funciones del Estado. Lo cual provoca también, la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Estado hacia la ciudadanía.

Por último, una diferencia más entre democracia participativa y representativa. La primera se enfoca en el estado de derecho, al limitarse a conseguir el ejercicio del voto y su protección institucional, la legitimidad y legalidad de las elecciones, y la constitucionalidad establecida. Mientras que la segunda se relaciona estrechamente con el estado social de derecho, el cual busca elevar a rango constitucional las demandas que conciernen a dar una mayor equidad e igualdad social y sus respectivas garantías para su ejercicio a través de políticas públicas.

La participación ciudadana

En el presente trabajo consideramos que la participación ciudadana fortalece la democracia como forma de gobierno; es decir, no se puede hablar de una democratización verdadera sin tomar en cuenta los procesos de participación que deben comprender no sólo la emisión del sufragio sino también el diálogo abierto y amplio compro-

miso activo, y ello requiere que los individuos tengan voz en las decisiones que les afectan.[3] Además, la participación ciudadana se basa en el establecimiento de mecanismos por medio de los cuales la población accede a las decisiones de sus autoridades de manera independiente sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político; además, lo que se busca es diezmar la desafección política manifestada en la desconfianza interpersonal e institucional, el desinterés por la política y el abstencionismo electoral, entre otros aspectos.

Desde la perspectiva normativa, el concepto participación ciudadana se limita a aquellos casos que comprendan desde una respuesta individual o colectiva de la sociedad, hasta una convocatoria realizada por parte de los gobernantes en aquellos espacios institucionales que éstas designan. Es decir, la participación ciudadana es la acción colectiva que debe tener por interlocutor al Estado y que siempre intentará –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública. Pero, el pre-requisito para el desarrollo de la participación ciudadana es un entorno democrático; el adjetivo ciudadano no encaja en los sistemas autoritarios, ya que éstos no garantizaran las prerrogativas mínimas de ciudadanía.

Todas las formas de participación, política o ciudadana, son el corazón de la democracia; pero la segunda debe tener un ambiente democrático institucional y jurídico. Porque, el escenario democrático debe permitir a los ciudadanos participar libremente en el proceso de gobierno. Las actividades van más allá del sufragio, los ciudadanos en una democracia deben tratar de controlar el desempeño de las funciones públicas y de influir en las acciones del go-

3 A pesar de que en nuestro país, contamos con un sistema de gobierno democrático, donde la población participa mediante el voto eligiendo a sus representantes, la sociedad no se siente satisfecha con las consecuencias negativas de la democracia, lo que provoca una crisis de insatisfacción y desilusión hacia el sistema de gobierno.

bierno. La participación ciudadana debe constituir el mecanismo por el cual los ciudadanos puedan comunicar información sobre sus intereses, preferencias y necesidades, además de generar presión para las posibles repuestas. Dicho de otra forma, la prioridad para el desarrollo de esta participación es garantizar la igualdad ciudadana en la misma. De este modo, la participación ciudadana supone la combinación entre un ambiente democrático y una voluntad individual particular [de participar] (Merino, 2007: 30). Esto es, la participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el estado de derecho y la libertad de los individuos (Merino, 2007: 31).

Recordemos que la participación ciudadana está condicionada para no llegar a casos extremos; o bien, que la movilización no culmine en formas colectivas de rebelión al sistema democrático. Con frecuencia observamos la comparsa entre las acciones de movilización y los comportamientos democráticos, cualquier acción colectiva debe estar apegada a la legalidad. La esencia radica en que la participación ciudadana siempre debe contener principios y objetivos democráticos; la participación efectiva del ciudadano debe resguardar el bienestar de las partes del contrato social. Para Sánchez y Uriel (2007) la concepción de participación no sólo se dirige a una verdadera intervención en los resultados de la elección, sino en la consecución del sufragio.

Por su parte, Alberich y Espadas (2011) consideran la participación como un mecanismo de desarrollo de la ciudadanía activa e inclusiva. El binomio ciudadanía-participación comprime y entrona al individuo que ejerce su derecho a participar en el marco legal del Estado. Los autores refieren que comúnmente se suele confundir la participación ciudadana como la participación social; por el hecho de considerar que toda forma de participación está encaminada a influir en los procesos políticos. Precisamente, cuando la participación ciudadana se refiere a tomar parte en los

asuntos públicos implica una mayor distribución del poder entre los individuos –tomar parte del poder–; por lo tanto, dicha participación se convierte en un método de profundización democrática (Alberich y Espadas, 2011: 126). Entendida así, la participación no se alcanza, ni mucho menos se agota, en la consecución de alguno de sus niveles: información, consulta, toma de decisiones –o gestión colegiada–. Cada uno de estos eslabones forma parte de un *continuum*, que al mismo tiempo se convierte en requisitos para el desarrollo de la participación en forma óptima.[4]

Otro aspecto a resaltar es el acompañamiento entre la participación ciudadana y la democracia participativa. Desde que Tocqueville sentenció que las organizaciones son escuelas de la democracia; diversas propuestas han emanado de dicho pronunciamiento. La participación ciudadana implica, entre otras cosas, el trabajo colectivo de los ciudadanos; mismo que se logra a través de la participación en organizaciones. No obstante, el trabajo de Hernández (2010) muestra tres grandes tendencias y procesos de participación ciudadana. La primera se refiere a la explosión de espaciosde participación ciudadana en la gestión pública distrital y local; la segunda,las nuevas formas de *accountability social* y control social; y la tercera, la creciente presencia de nuevos movimientos sociales, en particular el ambientalista (Hernández, 2010: 87). Estos tres procesos coinciden en defender la democracia participativa y la participación ciudadana en los asuntos públicos y rescatan el papel central de la sociedad civil por sus repercusiones positivas en la vida democrática del Estado.

En relación con las políticas públicas, la participación ciudadana presenta importantes mecanismos de participación para incidir en los asuntos públicos; sobre todo en los beneficios y los efectos de

4 En función de los objetivos que la participación persiga, del nivel que se logre y del papel que desempeñen los ciudadanos, podemos hablar de participación plena, participación incompleta o incluso de seudo-participación.

éstas para la población. En las políticas públicas la participación ciudadana es fundamental para el desarrollo local; la inserción ciudadana en las políticas públicas se desarrolla en forma paralela al proceso de descentralización política y administrativa. También se observó el progresivo aumento de la complejidad de las reglas del juego institucional, ofreciendo la oportunidad de nuevos marcos de acción para los ciudadanos que son los protagonistas en las arenas políticas donde se produce el proceso de las políticas públicas (Parra, 2007:77). Entonces, ahora en esta modalidad los ciudadanos toman el control y cuentan con mecanismos de participación en la gestión pública; ya que el Estado descentralizado se amplía en nivel de representación y de rendición de cuentas –*accountability*– lo que garantiza una mayor gobernabilidad.[5]

La ecuación participación ciudadana y sociedad civil es importante para la movilización de los ciudadanos; la movilidad encaminada a la gestión pública y el control político de los gobernantes. Asimismo, la sociedad civil abona aproliferar la confianza interpersonal entre los ciudadanos; al respecto, las teorías de la gobernanza[6] consideran la participación ciudadana como elemen-

5 No es el escenario para explicar la gobernabilidad; sin embargo, tenemos presentes algunas definiciones. Juan Rial (1987) entiende de la gobernabilidad como la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con… coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. En cambio, Ángel Flisfisch nos dice que se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando las dimensiones de la oportunidad, efectividad, aceptación social, etc.

6 Gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales. La gobernanza, que Le Galès (1998) define como "un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre", hace referencia a un triple problema que atañe a la acción pública: a. La densidad técnica y la complejidad; b. El entorno socio-organizativo; y c. La articulación entre los procesos de la política electoral.

to indispensable para un buen gobierno. En este sentido, desde que Tocqueville en su obra, *La democracia en América* presentó a las organizaciones intermedias como el recursomás eficiente en contra del despotismo benignode las sociedades democráticas, lafrontera teórica entre la sociedad civil y laciudadanía se traza tenue y ambigua (Ochman, 2004: 474). Por tanto, la ciudadanía se ve fortalecida y sobre todo la denominada ciudadanía política. Entonces, la sintonía entre ciudadanía –política– y participación ciudadana se apoya de las organizaciones de la sociedad civil, lo que trae consigo una evolución de la gobernanza.

Con base en lo referido, se puede argüir que la participación ciudadana se fortalece con los niveles óptimos de institucionalización. Pero, una breve recapitulación nos ofrece que la participación ciudadana es un concepto cuyo contenido puede definirse de formas diferentes, en función del enfoque o planteamientos ideológicos de quien lo haga. Por lo tanto, un acercamiento adecuado a este concepto es el que entiende la participación como un amplio abanico que va desde la participación formal, consistente en ejercer el derecho al voto, y en recibir informaciones de las actuaciones administrativas; hasta la participación como conflicto entre los planteamientos ciudadanos y el poder instituido a nivel político, económico y cultural.

Por último, la participación ciudadana tiene una relación intrínseca con el concepto de representación política. En especial, entre la representación política y los mecanismos de participación ciudadana. En las democracias representativas contemporáneas el ejercicio del poder político está asociado con fórmulas para la participación ciudadana al margen del derecho al voto, hecho que, en gran medida, es resultado de la existencia de diversos factores que, simultáneamente, afectan la estabilidad social y la gobernabilidad. Entre los factores que han motivado el fomento a la inclusión ciudadana en las decisiones de gobierno, sobresalen: el abs-

tencionismo electoral ascendente; la desconfianza social hacia diferentes instituciones, particularmente hacia las encargadas de la administración e impartición de justicia; la corrupción, impunidad e ineficiencia de servidores públicos; la desatención de las autoridades competentes de demandas puntuales de comunidades específicas; la insuficiente representación de colectivos, sectores e intereses en las instancias democráticamente constituidas para ello; así como una escasa rendición de cuentas del quehacer político de los representantes populares (Casas, 2009: 60). Las respuestas que han ofrecido los gobiernos son la amplitud de los mecanismos de participación ciudadana: plebiscito, refererendo, revocación de mandato, leyes de participación ciudadana, derecho a la información, iniciativas populares –ciudadanas–, entre otras.

Con base en lo anterior, partimos de que la participación ciudadana es un concepto amplio y puede analizarse desde diversas perspectivas. Sin embargo, aquí nos referimos concretamente a la participación ciudadana en el gobierno, y la entenderemos como la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de los poderes Legislativo o Judicial. Para tal efecto, se cuentan con los mecanismos de participación ciudadana; concepto que se entiende como las formas a través de las cuales la administración pública facilita la interacción con actores sociales (colectivos), en función de las necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la sociedad.

Pero, ¿qué es la participación ciudadana en el gobierno? Actualmente, es común escuchar que la participación de la sociedad es indispensable para la buena marcha del gobierno, especialmente en temas como el combate a la corrupción, la superación de la pobreza, la equidad de género, la protección del medio ambiente, etc. En efecto, hoy no se podrían comprender varios aspectos de la administración pública sin el componente de participación

ciudadana, pero ¿qué podemos entender cuando se alude a este término? Los mecanismos de participación ciudadana son las formas en el gobierno que facilitan su interacción con la sociedad en función del interés público; para ello el Estado debe garantizar derechos universales como la ciudadanía, el derecho de expresión, el derecho de asociación, entre otros.

La participación ciudadana se suele reservar a la relación que existe entre los ciudadanos y el aparato estatal, tal ecuación debe estar debidamente resguarda por los principios de ciudadanía y el estado de derecho. Además, las expresiones de participación ciudadana tienen el respaldo de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana; con el objetivo primordial de intervenir en las actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales. Los estudios recientes, señalan que en las democracias modernas los mecanismos de participación ciudadana se han asociado con objetivos generales tendientes a la democratización de la vida política (local), así como con otros más particulares que han oscilado entre su papel como instrumento educativo para fortalecer la lealtad de los ciudadanos al sistema y su forma de control sobre los representantes, entre la colaboración para mejorar la eficacia y eficiencia en las gestiones del gobierno y el ser sustituto de la propia representación política bajo circunstancias extraordinarias.

En paralelo de los mecanismos de participación ciudadana se encuentra una forma específica, la participación a través de la sociedad civil. El devenir histórico de la sociedad civil nos muestra cómo ha sido su evolución; desde la década de los cincuenta del siglo XX se plantea la relevancia de los movimientos sociales como factor que contribuyó a la ampliación de los derechos ciudadanos, dichos movimientos se convirtieron en agentes creativos de nuevos derechos. Entonces, por un lado los movimientos sociales devinieron en movimientos institucionalizados; por otro lado, el gobierno captó las demandas ciudadanas y los transformó en meca-

nismos de participación ciudadana y en formas de participación institucionales como las asociaciones civiles.

Por lo tanto a continuación se abordará el tema de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, como principal institución encaminada a canalizar las demandas sociales de manera legal e institucional. David Held (1997: 53) afirma que la evolución de la ciudadanía está estrechamente vinculada con los movimientos sociales, tanto los tradicionales que reflejan, entre otros aspectos, la lucha de clases, como los nuevos movimientos que luchan por conquistar o ampliar el grado de autonomía y control sobre la vida de los individuos. Es decir, los nuevos movimientos sociales tienden a obtener nuevas formas de participación en los asuntos públicos; el intermediario entre los ciudadanos y el gobierno es la sociedad civil en todas sus variantes.

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Las teorías recientes de la gobernanza –como respuesta al sentimiento de crisis permanente y creciente riesgo de ingobernabilidad– consideran la participación ciudadana como elemento indispensable para un buen gobierno. El papel preponderante de las OSC como canal ideal de la participación ciudadana es vital para el proceso democrático; además, estas organizaciones requieren de un contexto democrático. Por lo tanto, el contexto democrático y las OSC requieren de un sentido de reciprocidad para su respectivo funcionamiento. El término sociedad civil es amplio y divergente acorde a cada uno de los contextos donde se aplique; sin embargo, la teoría de la sociedad civil establece la relación intrínseca entre sociedad civil y ciudadanía. Entonces, observamos que la ciudadanía rige las nuevas formas de participación, es decir, el apogeo de la participación a través de organizaciones es resultado de la

ampliación de los derechos ciudadanos y de la apertura del sistema democrático para permitir la mayor intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos de diversa índole.

La sociedad civil constituye el mecanismo por el cual se pueden ejercer los derechos institucionalizados, que se clasifican en tres conjuntos: los concernientes a la reproducción cultural (libertad de pensamiento, de expresión y de comunicación); los que aseguran la integración social (libertad de asociación, de reunión) y; los que afirman la socialización (protección de la privacidad, intimidad e inviolabilidad de la persona) (Arato y Cohen, 1999: 88; Cohen y Arato, 2000: 494). De acuerdo con la definición de los autores citados la sociedad civil son las "asociaciones y públicos estabilizados por los derechos fundamentales (de asociación, reunión, expresión, prensa y privacidad) que operan de acuerdo con una lógica normativa de coordinación de la acción comunicativa" (Arato, 1999: 118).[7]

Entonces, las instituciones de la sociedad civil se pueden establecer con base en los derechos ciudadanos, mismos que surgen como demandas reivindicativas de grupos e individuos en los espacios públicos de una sociedad civil emergente. Ésta promulga el discurso de los derechos humanos en el nivel normativo –derechos defendidos por la ley vigente–; por lo tanto, podemos establecer las dimensiones y variables de análisis. De la democracia y participación ciudadana se desprenden las sub-dimensiones: ciudadanía y sociedad civil, respectivamente. Por un lado, la ciudadanía representa a los individuos concretos que están interactuando en el espacio público; espacio que debe contener todos los estamentos democráticos que ofrece un régimen. Por el otro, la socie-

7 Los autores destacan tres características fundamentales: su pluralismo, su autolimitación frente al mundo sistémico (el Estado y la economía) y su estructura dual: la sociedad civil institucionalizada por un lado, y las redes, solidaridades y relaciones sociales por el otro.

dad civil representa el mecanismo institucional por el cual los ciudadanos pueden participar e incidir en el trabajo y la toma de decisiones de los gobernantes; mejor aún las OSC encarnan las formas asociativas mejor institucionalizadas para compenetrar al ciudadano en los asuntos públicos. La sociedad civil refiere a:

> […] esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de formas más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentra en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándose, por así decir, el volumen de la opinión pública-política (Habermas, 1998: 447).

La interrelación entre ciudadanía y sociedad civil es compleja y ha suscitado varias discusiones teóricas conceptuales; ya que, brevemente, ambas categorías son tan amplias, que necesariamente implican posturas normativas en sus definiciones.[8] Sobre todo por la homologación que puede encontrarse entre dichos conceptos; lo que sí se tiene claro es que en ambos casos se aceptan las reglas del juego político-democrático. Sin embargo, en nuestra discusión se plantea la intersección de la ciudadanía con la sociedad civil desde el marco de referencia del trabajo de éstas últimas, es decir, la participación ciudadana a través de las OSC para lograr influir en la toma de decisiones de los gobiernos. Todo enmarcado en un escenario democrático óptimo que permite la mayor incidencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y políticos.

8 Para el concepto de ciudadanía, homologarla con la sociedad civil le da una nueva vitalidad y potencial emancipador renovado: ya no tiene que ser una categoría abstracta que exige renunciar a las identidades constitutivas de culturas marginadas y asimilarse a un postulado culturalmente dominante. Para la sociedad civil, el discurso de la ciudadanía permite marcar una distancia clara frente a los movimientos fundamentalistas o populistas, frente a los reclamos de institucionalizar los privilegios y los intereses privados.

El escenario ideal para los diferentes patrones de asociación y de las diversas formas organizativas de la sociedad es un entorno que plantee la mayor participación de los individuos en los asuntos públicos. Así, el entorno democrático se convierte en requisito indispensable para el desarrollo de las actividades asociativas. En especial para el desempeño de las OSC, a través de sus mecanismos de acción pública. Así es como las OSC logran incorporar nuevos temas a la agenda pública; movilizan la participación social y crean espacios para la deliberación de asuntos de interés común; generan nuevos valores que guían la orientación de programas públicos; apoyan o se oponen a propuestas de políticas o a programas en acción que consideren contrarios al interés público; diseñan programas gubernamentales con alcance local, regional y nacional; monitorean la gestión de los gobernantes en determinadas políticas públicas, como Observatorios Ciudadanos (vease Natal y Díaz, en este volumen); o bien, colaboran en aspectos como los derechos humanos, el medio ambiente, la educación, la participación ciudadana, la seguridad pública, entre otras.

Las distintas formas asociativas son beneficiadas por el telón de la democracia participativa. Pero, ¿cuáles son los principales postulados de este modelo democrático? La teoría participativa de la democracia, con base en autores como Poulantzas (1979), Pateman (1970), Barber (1984) y Macpherson (1977), argumenta que la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas es un elemento básico de la democracia. Por lo tanto, un sistema realmente democrático debe favorecer la máxima implicación de los ciudadanos en la definición de las leyes y las políticas públicas, en el monitoreo de las acciones del gobierno, entre otras. Anduiza y Bosch (2004) agregan que la democracia ideal estaría así caracterizada por una ciudadanía interesada e implicada en cuestiones públicas y por múltiples oportunidades de deliberar y participar en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

La esencia de la democracia participativa radica en la importancia de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas –y no sólo en la elección de los gobernantes–. La participación política directa de la ciudadanía en la toma de decisiones se acredita no sólo porque esta teoría la considera un componente definitorio de la democracia, sino porque la participación hace mejores a los ciudadanos y facilita la gestión de los conflictos sociales. A lo anterior, parecería que la solución a los problemas de la democracia actual, la crisis de la participación política reflejada en la baja participación electoral ciudadana, está en la democracia participativa. Sin embargo, los mismos teóricos señalan algunas limitaciones de la teoría participativa.

Por ejemplo, Macpherson plantea que no es recomendable plantear la democracia participativa como opuesta a la democracia liberal o representativa, sólo por guardar una simetría entre ambas posturas. El autor señala que la democracia participativa no es un modelo sólido, y explica que dicho modelo comenzó como un lema de los movimientos estudiantiles de la nueva izquierda de los años sesenta del siglo pasado; después se extendió a la clase obrera en los años setenta. Todo provocado por la creciente insatisfacción con las condiciones de trabajo, una manifestación de este nuevo espíritu fue el auge de los movimientos por el control obrero de la industria (Macpherson, 1977: 93).

También, Macpherson expone cuatro modelos de democracia; en específico, el cuarto refiere a la democracia participativa. En tal modelo el autor expone los inconvenientes de la democracia participativa; en un primer momento, debemos ubicarnos en el contexto actual donde es imposible tener asambleas como en la antigua Grecia clásica. El tamaño de las ciudades, o bien, el número de ciudadanos en la actualidad rebasa por mucho a las antiguas *polis*; lo anterior afecta la capacidad de las personas para hacer efectivas sus demandas y, más aún, para el gobierno resolverlas. En un segundo momento, el inconveniente apunta a la desigualdad social

(económica, laboral, educativa, etc.), además la desigualdad está ligada a la baja participación política; pocas personas se ocupan de lo político, porque antes deben resolver las situaciones económicas y sociales.

Dentro de la sociología política las asociaciones han sido casi siempre observadas como un resultado óptimo del proceso de individualización y el espíritu democrático habitualmente asociado a él. A lo largo de ese proceso, cuentan Dahl (1991) y Habermas (1998) el interés general deja de ser monopolio de unos pocos, trasladándose la política a un escenario en el que los individuos y sus problemas se vuelven protagonistas. Este proceso habilitó un nuevo sujeto político, en sí mismo difícilmente abarcable, pero con creciente importancia en las relaciones políticas: la sociedad civil. Las asociaciones ocupan en el imaginario político un lugar privilegiado en este escenario como canalizadoras de los intereses individuales, convirtiéndose para muchos en indicadores eficaces del grado o consolidación de la democracia. Hasta cierto punto es paradójico de qué manera el individuo aquí se evapora como sujeto político a favor de la asociación (reservándole la acción del voto), pero ciertamente es ésta la que emerge imaginariamente como contrapunto a un desarrollo desproporcionado del individualismo.

En la actualidad eso ha supuesto para algunos pensar que los límites de la democracia representativa tenían que ser ampliados hacia una democracia asociativa en la que las asociaciones, como sujetos destacados de la sociedad civil, tuvieran un protagonismo político significativo capaz de contrarrestar el poder y la influencia de los gobernantes y las grandes corporaciones. Putnam (1993) ha tenido la virtud de cristalizar este argumento en su obra clásica –*Makingdemocracywork*–, abriendo un amplio horizonte a los estudios sobre capital social. A grandes rasgos éstos han acentuado la importancia que tienen elementos como la confianza, la información o las normas de reciprocidad en una comunidad

para el desarrollo y para la estabilidad de un marco político como el democrático.

En un contexto asimétrico es de esperar, entonces, que el capital social refuerce los lazos sociales entre los individuos, posibilitando un mejor desarrollo, en este caso, de la democracia. La pregunta clave podría ser, en este caso, qué elementos generan ese capital social siendo, en este terreno, en el que las asociaciones ocupan un lugar privilegiado. Las asociaciones, siguiendo a Putnam, son una escuela de democracia en la que el individuo puede potencialmente aprender prácticas democráticas, además de reforzar los lazos sociales necesarios para garantizar los principios políticos democráticos. El privilegio normativo dado a las asociaciones ha posibilitado que el análisis de los modelos de acción pública en una sociedad asimétrica se concentrara en torno a aquéllas. De este modo, recogiendo el eco de los célebres argumentos de Tocqueville, la democracia no sólo se vincula directamente al estado de las asociaciones, sino que se piensa que sin un espíritu asociativo óptimo aquélla se quiebra o, al menos, se piensa inalcanzable una buena democracia y, por tanto, la garantía práctica de los derechos de igualdad y autonomía se debilita o puede debilitarse.

La participación ciudadana más directa se puede desarrollar en el ámbito local, por razones del número de personas de una población. Por ejemplo, en la década anterior la participación de la sociedad en la gestión pública de México se desarrolló de manera importante y se ha sustentado principalmente a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,[9] la *Ley Federal de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*[10] y las normatividades complementarias en materia de participación ciudadana, a través de diversas leyes federales.Asi-

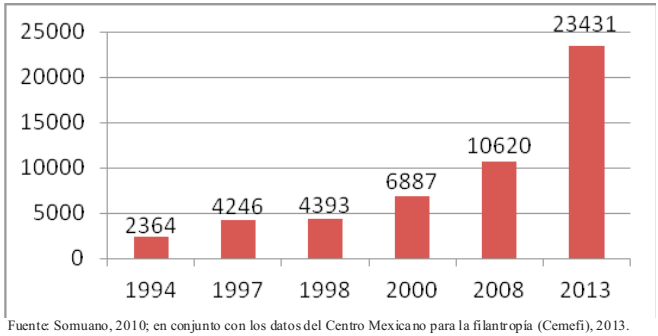
9 *Cfr*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf

10 *Cfr*. http://indesol.gob.mx/work/models/web_indesol/Template/5/2/archivos/ley_federal_formato.pdf

mismo, y atendiendo a la organización federal del país, prácticamente todas las entidades federativas en México cuentan con una *Ley de Participación Ciudadana* con mecanismos específicos como el plebiscito, el referéndum y la consulta popular, entre otros.

Cabe señalar, que el indicador más fehaciente que tenemos son los datos del número de organizaciones de la sociedad civil. Por tanto, la evolución reciente de éstas, se establece desde 1994, con base en la información reportada por el trabajo de Somuano (2010), en el cual se observa el devenir del número de asociaciones en diferentes años: 1994, 1997, 1998, 2000 y 2008. Además, complementamos la gráfica con los datos reportados, en la página de internet, del Centro Mexicano para la Filantropía, A. C. y su Directorio de Instituciones Filantrópicas. La gráfica nos reporta que para 2013 existen 23,431 OSC; dicho número se duplicó con respecto a las existentes en el 2008.[11]

Grafica 1
Crecimiento de las OSC en México



Fuente: Somuano, 2010; en conjunto con los datos del Centro Mexicano para la filantropía (Cemefi), 2013.

11 *Cfr. http://directorio.cemefi.org//Estadisticas/frmoOrganizacionesPorEstado.aspx*

Es evidente que las organizaciones civiles y los niveles de asociacionismo han experimentado un importante crecimiento y evolución en las últimas décadas en México. Pero para marcar una fecha, se puede citar el 9 de febrero de 2004; porque se crea la *Ley Federal de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles*, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. Tal aspecto lo observamos en la Gráfica 1, ya que de 6,887 OSCen el 2000 se pasa a 10,620, en el año 2008.[12] Ahora bien, no se contó con los datos del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).[13]

También es importante señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dedica un apartado completo a la participación ciudadana, en el cual se establecen estrategias para lograr que los ciudadanos se involucren activamente en las políticas públicas de México. El 20 de septiembre de 2011, el presidente Felipe Calderón, se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto, siendo México uno de los ocho primeros países en conformarla junto con ocho organizaciones de la sociedad civil.[14] Esta Alianza es un esfuerzo por construir mejores gobiernos a partir de los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología. De acuerdo con esta Alianza, el gobierno

12 Para el 2010, el INEGI reporta que existían un numero de organizaciones en el país superior al del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil de 12 mil Organizaciones de la Sociedad Civil, resultado de la falta de interés por registrarse y cubrir la serie de requisitos que implican recursos y estructuras formales de organización. INEGI.*Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2008-2011.*

13 Las plataformas de internet no reportan dichos datos; lo único que reportan son los registros de asociaciones del último trimestre. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirgosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos214.pdf (01/06/13)

14 *Cfr*. http://www.aga.org.mx/SitePages/AlianzaMexico.aspx

de cada país ha establecido su Plan de Acción con compromisos específicos en torno a los siguientes retos:

a. Mejora de los servicios públicos.
b. Aumentar la integridad pública.
c. Manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia.
d. Construcción de comunidades más seguras, y
e. Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas.

Las estrategias y mecanismos que posibilitan la participación de la sociedad en la gestión pública de México, están contenidas en diferentes normas e instrumentos entre los que cabe destacar:

1. El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND: 2007-2012)[15] en su Eje 5: "Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable",[16] considera como tercer objetivo la participación ciudadana para desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas. El PND plantea estrategias específicas encaminadas a institucionalizar y desarrollar instancias formales para la participación ciudadana en las políticas públicas. Por lo tanto, se plantean las siguientes estrategias: *a)* Estrategia 3.1: Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas. *b)* Estrategia 3.2: Promover la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos. *c)* Estrategia 3.3: Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la administración pública federal.[17]

15 *Cfr.* http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx

16 *Cfr.*http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=democracia-efectiva-y-politica-extyerior-responsable

17 *Cfr*.http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=participacion-ciudadana-2

Cuadro 1
Entidades con ley de Participación Ciudadana y otras leyes relacionadas

ENTIDAD	Ley de Participación Ciudadana	Comisión de Participación Ciudadana o de Trasparencia y Acceso a la información del Congreso Local	Otras legislaciones relacionadas
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes		Ley del Consejo Estatal de Participación Ciudadana (justicia)
Baja California	Ley de Participación Ciudadana	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información	Ley sobre Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana. Ley de Fomento a las Actividades y Desarrollo Social para el estado de Baja California. Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	Comisión de Gestión de Quejas	
Campeche			Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Campeche
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Comisión de Atención Ciudadana y Gestión Social	Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	Comisión de Participación Ciudadana y Peticiones	Ley de Participación Ciudadana Ley de Desarrollo Social para el Estado de Colima
Chiapas	Ley de Participación Social del Estado de Chiapas		Ley para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Chiapas
Chihuahua		Comisión de Participación Ciudadana Comisión de Transparencia y Acceso a la Información	Ley de Igualdad entre mujeres y hombres en el Estado de Chihuahua. Ley de Planeación del Estado de Chihuahua

ENTIDAD	Ley de Participación Ciudadana	Comisión de Participación Ciudadana o de Trasparencia y Acceso a la información del Congreso Local	Otras legislaciones relacionadas
Distrito Federal	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	Comisión de Participación Ciudadana. Comisión de Transparencia a la Gestión	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal
Durango	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Durango	Comisión de Gestoría y Quejas. Comisión de Transparencia y Acceso a la información.	Ley de Planeación del Estado de Durango. Ley de Igualdad entre mujeres y hombres del Estado de Durango
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	Comisión de Participación Ciudadana y Gestión Social	Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los municipios de Guanajuato
Guerrero	Ley que Establece las Bases para el Fomento de Participación de la Comunidad	Comisión de Participación Ciudadana. Comisión para la Atención del Acceso a la Información Pública	Reglamento del Consejo Ciudadano de Procuración de Justicia y de sus Comités Regionales
Hidalgo		Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental	Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres del Estado de Hidalgo. Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo. Ley de Desarrollo social del Estado de Hidalgo
Jalisco	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco	Comisión de Participación Ciudadana	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco
Estado de México		Participación Ciudadana Especial para la Protección de Datos Personales	Ley de Desarrollo Social del Estado de México. Ley de Planeación del Estado de México
Michoacán*	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo	Comité de Atención Ciudadana y Gestoría. Atención de Asuntos de Acceso a la Información	Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán. Ley para la igualdad entre mujeres y hombres del Estado de Michoacán
Morelos	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	Comisión de Participación Ciudadana	Ley Estatal de Planeación. Ley de Fomento a las actividades de las Organizaciones Sociales del Estado de Morelos
Nayarit*	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit	Transparencia e Información Gubernamental	Ley de Planeación del Estado de Nayarit

ENTIDAD	Ley de Participación Ciudadana	Comisión de Participación Ciudadana o de Trasparencia y Acceso a la información del Congreso Local	Otras legislaciones relacionadas
Nuevo León	Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Participación Ciudadana Denominado "Corporación Para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León"	Comisión de Transparencia	Ley de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León
Oaxaca*	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca	Democracia Participativa con Igualdad de Oportunidades	Ley de Igualdad entre mujeres y hombres del Estado de Oaxaca. Ley de Planeación del Estado de Oaxaca
Puebla		Transparencia y Acceso a la Información	Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. Ley de Desarrollo Social del Estado de Puebl
Querétaro*	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro	Comisión de Participación Ciudadana	
Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo		
San Luís Potosí		Transparencia y Acceso a la Información Pública. Poder Legislativo ante el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Comisión de Gestoría y Quejas	Ley de Referéndum y Plebiscito. Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios del Estado de San Luís Potosí
Sinaloa*	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa	Comisión de Participación Ciudadana	
Sonora	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	Comisión de Comunicación y Enlace Social	Ley de derechos y Comunidades Indígenas de Sonora. Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora

ENTIDAD	Ley de Participación Ciudadana	Comisión de Participación Ciudadana o de Trasparencia y Acceso a la información del Congreso Local	Otras legislaciones relacionadas
Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	Participación Ciudadana	Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco. Ley de Planeación del Estado de Tabasco
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana	Comité de Información, Gestoría y Quejas	Ley de Desarrollo Social del Estado de Tamaulipas. Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad civil del estado de Tamaulipas.
Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala	Participación Ciudadana, Gestoría y Queja	Ley que regula el otorgamiento de recurso a las organizaciones civiles del Estado de Tlaxcala.
Veracruz	Reglamento de Participación Ciudadana del Estado de Veracruz	Comisión de Gestoría y Quejas	Ley de Referendo, Plebiscito e iniciativa popular. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz. Ley de Derechos y culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz
Yucatán	Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán	Vigilancia de la Cuenta Pública y Transparencia	
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana	Comisión de Participación Ciudadana. Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las ONG´s en el Estado de Zacatecas y sus municipios

Fuente: Martínez 2012 (actualizada), Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
* Entidades que hasta el año 2012 expidieron su respectiva Ley de Participación Ciudadana

2. La *Ley de Planeación* (1983) cuyo Capítulo Tercero establece la participación ciudadana como órgano de consulta permanente a través de foros de consulta popular en los que también participan los parlamentarios del Congreso de la Unión. Este mecanismo es utilizado para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo al principio de cada administración presidencial.

La relevancia de la participación ciudadana en un régimen democrático se vislumbra en la importancia que comparte con otros temas de índole nacional, como el fortalecimiento de la democracia, la modernización del sistema político, la eficacia y eficiencia gubernamental, la trasparencia y rendición de cuentas; la política exterior, palanca del desarrollo nacional; entre otros. Todo inmerso en un ambiente democrático que contempla y permite la participación ciudadana en diversas formas, en específico, a través de las figuras asociativas institucionales.

Breves conclusiones

El trabajo se orientó en determinar la participación ciudadana a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil en un contexto democrático. El análisis arrojó que la participación ciudadana es elemento central de la democracia, en especial en el modelo participativo. Además, se sustentó la relevancia de la participación ciudadana como principio general de todo tipo de actos asociativos, en donde los Observatorios Ciudadanos han sido importantes en este proceso de cambios democráticos; porque la participación activa está encaminada a influir en el actuar del gobierno. Entonces, la incidencia en los asuntos públicos está encaminada a la mejora de la administración; en la observación ciudadana; en la supervisión de la implementación y aplicación de las políticas públicas.

Las actividades de las OSC siempre pugnan por respetar los derechos humanos que son requisito para el ejercicio de la ciudada-

nía. El accionar ciudadano está sustentado por un contexto político democrático óptimo, debido a que es el escenario idóneo porque se respetan los principios de institucionalidad. Es así como la participación de las OSC se vieron favorecidas a partir del año de la alternancia, en especial, a partir de la última década la creación y registro de las OSC se disparó considerablemente. Al parecer, en efecto, el contexto democrático de la alternancia y la búsqueda de la consolidación de la democracia abonó, en primer lugar, al crecimiento sustantivo de las OSC; en segundo lugar, la creación por parte del Estado de leyes y reglamentos que contemplan la participación ciudadana a través de las figuras asociativas; por último, el gobierno mexicano ha concretado programas y proyectos donde se retoma el tema de la participación ciudadana, lo que muestra la importancia de ésta en los gobiernos democráticos.

Quizá la tarea pendiente es analizar las actividades concretas de las OSC, así como su interacción con las autoridades públicas. Sin embargo, se ofrece una visión de los pre-requisitos de la participación ciudadana de las OSC, sobre todo con el contexto democrático y el buen desarrollo de la ciudadanía. Por lo tanto, resta comentar que se cumple la prerrogativa analítica respecto que la calidad de una democracia, o bien, de un régimen democrático depende de la fortaleza de su sociedad civil, en donde el incremento del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos va en aumento, al igual que su pretensión de incidir en la toma de decisiones. En México observamos el incremento de este fenómeno asociativo como muestra fehaciente de la constante búsqueda del gobierno por una mejora en la calidad de la democracia.

Bibliografía

ALBERICH Nistal Tomás y ESPADAS ALCÁZAR, María Ángeles (2011). "Asociacionismo, participación ciudadana y políticas sociales: planteamiento teórico y una experiencia práctica en Jaén", en *Alternativas: Cuadernos de trabajo social,* No. 18, Universidad de Jaén, España, pp. 119-146.

ANDUIZA, Eva y BOSCH, Agustí (2004). *Comportamiento político y electoral*,Editorial Ariel, Barcelona.

ARATO, Andrew (1999). "Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura", en OLVERA J. Alberto (coordinador), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*,El Colegio de México, México.

ARATO, Andrew y COHEN, Jean (1999). "La sociedad civil y la teoría social", en OLVERA J. Alberto, (coordinador), op. cit., supra, pp. 83-112.

BARBER R, Benjamín (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, California.

CASAS, Ernesto (2009). "Representación política y participación ciudadana en las democracias", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales,* Vol. LI, No. 205, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, pp. 59-76.

COHEN, Jean y ARATO, Andrew (2000). *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.

DAHL, Robert (1991). *Modern Political Analysis*,Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

DURAND PONTE, Víctor Manuel (2004). *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*,Siglo XXI Editores, México.

HABERMAS, Jurgen (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, EditorialTrotta, Madrid.

HELD, David (1997). "Ciudadanía y autonomía", en *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad,* No. 3, octubre, Barcelona, Editorial Paidós, Madrid, pp. 41-67.

HERNÁNDEZ, Andrés (2010). "La participación ciudadana en Bogotá, 1910-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones", *Colombia Internacional,* No. 71, enero-junio, Universidad de Los Andes, Colombia, pp. 85-107.

MACPHERSON, Crawford Brough. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*,Oxford University Press, Norfolk, Gran Bretaña.

MERINO, Mauricio (2007). *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4, Instituto Federal Electoral, México.

MORALES DIEZ DE ULZURRUN, Laura (2006). *Instituciones, movilización y participación política. El asociacionismo político en las democracias occidentales,*Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

NATAL, A. y CASTILLO, J. (s.f.). *Observatorios ciudadanos ¿Nuevas formas de participación ciudadana? Hacia un replanteamiento de las relaciones gobierno-sociedad civil en México*,s.l./s.n.

OCHMAN, Martha (2004). "Sociedad civil y participación ciudadana", *Revista Venezolana de Gerencia,* Año IX, No.27, Universidad de Zulia, Venezuela, pp. 473-489.

PARRA RAMÍREZ, Enrique (2007). "La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas", *Reflexión política,* Año IX, Vol 17, pp. 76-87.

PATEMAN, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña.

POULANTZAS, Nikos A (1979). *Estado, poder y socialismo*,Siglo XXI Editores, México.

PUTNAM, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditiones in Modern Italy,* Princeton University Press, Princeton, New Jersey, Estados Unidos de América.

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel y MURIEL CICERI, José Hernán (2007). "¿Participación ciudadana en la democracia?", en *Colombia Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, Fondo de Publicaciones Uninersidad Sergio Arboleda, Vol. VII, No.12, Colombia, pp. 11-29.

SARTORI, Giovanni (2009). *La democracia en 30 lecciones*, Colección Taurus Pensamiento,Editorial Taurus, Madrid.

SOMUANO VENTURA, María Fernanda (2010). "Las organizaciones civiles: formación y cambio", en LOAEZA Soledad y PRUD'HOMME Jean Francoise (coordinadores), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*,El Colegio de México, México, pp. 197-230.

Observatorios Ciudadanos en México

El reto de la construcción de opinión pública

ALEJANDRO NATAL MARTÍNEZ
MANUEL LARA CABALLERO[1]

Introducción

Este documento intenta presentar algunas ideas y datos para iniciar la discusión sobre una incipiente pero importante figura asociativa en México: los Observatorios Ciudadanos (OC), con la finalidad de analizarlos de acuerdo a su origen, distribución geográfica y áreas de interés. Esta investigación constituye uno de los primeros estudios en el área y presenta reflexiones preliminares que deben leerse como tales.

Los OC son probablemente la figura asociativa más reciente en el panorama de la participación ciudadana. Los primeros Observatorios de los que se tiene reporte en el mundo datan de los años

1 Alejandro Natal y Manuel Lara son profesores-investigadores del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

sesenta del siglo XX, mientras que en México todo parece indicar que su surgimiento se remonta al año 2000, precisamente a partir del cambio de régimen, cuando comenzaron a crecer las expectativas en torno de la participación ciudadana y los ciudadanos decidieron organizarse para tener una mayor influencia en las políticas públicas. Muy pronto estas organizaciones ciudadanas se enfrentaron a un entorno institucional en el que las instituciones públicas heredadas del régimen anterior eran escleróticas, mientras que los nuevos arreglos institucionales –creados para hacer operativa una toma de decisiones más democrática y entendidas en el marco de un sistema de equilibrios de poder y responsabilidades– eran todavía incompletos e inoperantes. Esto, a menudo, conducía a deficiencias y desajustes en la aplicación de políticas.

Este estado de cosas, que se mantiene hasta la fecha, genera que las políticas públicas no puedan satisfacer a diversos segmentos de la población. Por un lado, no son funcionales para muchos de los que se beneficiaron previamente del *statu quo*, la captura de rentas, el clientelismo o la retórica ideológica; por el otro, no le son suficientes a los sectores progresistas de la sociedad que quisieran ver mayores cambios, más acelerados y efectivos y, ciertamente, más democráticos. Esta insatisfacción, tanto en los primeros como en los segundos, ha llevado a los ciudadanos a buscar cómo influenciar la gestión pública para avanzar en sus agendas o para ejercer una mayor voz en las políticas y procesos que les afectan. En México, ambos grupos han utilizado diversos mecanismos de participación para lograr este avance, los primeros han preferido la movilización social y se han organizado en diversos tipos de organizaciones, en su mayoría corporativas. Los segundos, se han organizado fundamentalmente en torno a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Este segundo grupo –en particular, pero no exclusivamente– se ha dado cuenta de que la discusión sobre políticas públicas sólo puede tener efectividad cuando se da de manera

informada, con indicadores observables y metas medibles. Es así como cobran relevancia los Observatorios Ciudadanos.

Los OC pueden funcionar como sistemas de información que impacten en la construcción de la opinión pública, que fomenten una sociedad receptiva capaz de entender, analizar y dar retroalimentación a los productos que ofrecen estas figuras asociativas; por lo tanto, surgen las siguientes preguntas:¿Qué es una sociedad receptiva?¿Cuáles podrían ser sus características principales?¿La sociedad mexicana tiene, en promedio, un carácter receptivo?, entre otras. La respuesta a estas preguntas no es sencilla, porque intervienen diversos factores como el diseño gubernamental y normativo que permita la participación de la sociedad, la idea de gobernanza vigente, el nivel de desarrollo democrático, la manera en que la sociedad civil se organiza para ejercer su voz, el nivel educativo, el acceso a tecnologías de la información, el desarrollo económico, por mencionar algunas variables.

El objetivo de este capítulo es, con las fuentes de información disponibles, describir la configuración actual, a nivel nacional y estatal, de los Observatorios Ciudadanos en México para conocer si existe una relación construida analíticamente entre el nivel de educación, el surgimiento de estas figuras asociativas y la construcción de opinión pública. El supuesto principal es que los OC son una condición necesaria, pero no suficiente para la construcción de opinión pública, porque se necesita una sociedad receptiva que puede ser representada por su nivel educativo.

Se dispone de tres apartados. En el primero se presenta una descripción básica de la sociogeografía de los OC en México. En el segundo, un panorama general de la distribución estatal de OC, así como algunos factores relevantes para su análisis como fuentes de financiamiento, ámbito de acción, acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), entre otros. Como subproducto se esboza en un nivel preliminar una característica de la sociedad re-

ceptiva a través de la relación construida analíticamente entre el nivel de educación y el surgimiento de los OC, así como otras variables relevantes para definir la construcción de opinión pública. Por último, se presentan algunas reflexiones.

I. La configuración sociogeográfica de los Observatorios Ciudadanos en México

En México, uno de los primeros documentos escritos sobre Observatorios Ciudadanos se realizó como parte del proyecto para incrementar las capacidades de la sociedad civil que contribuyan al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos relacionados al VIH-SIDA en Centroamérica y México, elaborado por la Unidad de Atención Psicológica, Sexológica y Educativa para el Crecimiento Personal, A. C. en colaboración con el Colectivo Sol, A. C., y apoyado por la Fundación Ford. Este documento propone una definición operativa y una clasificación que se presentan desde un punto de vista en el que sólo se piensan a los Observatorios desde la experiencia de los Observatorios sociales y vistos desde esta problemática particular de los derechos humanos (Ojeda y Salas, s/f).

En julio de 2010 se realizó en la ciudad de Puebla un panel dedicado a Observatorios Ciudadanos, como parte del Congreso Internacional sobre Investigación del Tercer Sector, organizado por diversas universidades en el país, el Centro Mexicano para la Filantropía y algunas instituciones gubernamentales. En esta mesa se presentaron las experiencias de los Observatorios para la Sociedad Civil, de la Calidad de la Democracia, sobre la Cooperación Internacional y finalmente el estudio realizado por la Fundación Este País sobre Observatorios en México. Sin duda, es este último estudio, y el desarrollo que ellos mismos han presentado en una base de datos sobre Observatorios en México, el análisis que

mejor nos permite –al día de hoy– acercarnos a estos actores sociales. Este documento se construye sobre este estudio.

La Fundación Este País impulsó la creación de un sistema de información sobre los OC a través de un portal de internet,[2] donde los interesados tienen que llenar un formulario de registro con información general. Aunque no es posible realizar estimaciones que sean estadísticamente representativas a nivel nacional, esta fuente de información es la más completa que se tiene hasta el momento y permite tener un panorama general sobre algunos aspectos relevantes de estos actores sociales.[3]

En el caso de México, el número y la variedad de circunstancias que ocurren dentro de cada entidad federativa, así como la heterogeneidad de condiciones que se presentan ocasionan que la distribución de los OC sea diversa. En el Cuadro 1 se encuentra la frecuencia absoluta por entidad federativa de los 160 OC que se encuentran registrados en la base de datos del sistema.Ees importante señalar que sólo 21 estados cuentan con información disponible, mientras que los datos de los 11 restantes se encuentran concentrados en el rubro otros.

Los resultados indican que el Distrito Federal concentra el mayor número de OC con un 23.75% del total, mientras que en segundo y tercer lugar se encuentran el Estado de México y Aguascalientes con un 7.5% y 6.8%, respectivamente; los primeros dos datos muestran una relación positiva donde a mayor número de habitantes aumentan las probabilidades de tener más OC por estado. Es importante mencionar que diez estados sólo tienen uno o dos actores sociales registrados, y no es posible identificar la entidad federativa del 30% de la muestra.

2 El portal de internet es: www.Observacionesciudadanos.mx

3 Los problemas con este sistema de información de Observatorios Ciudadanos son: pueden estar registradas organizaciones de la sociedad civil que no sean en esencia un observatorio ciudadano; no existe un control en la información que reportan, y por útimo, existen muchas variables que no contienen información.

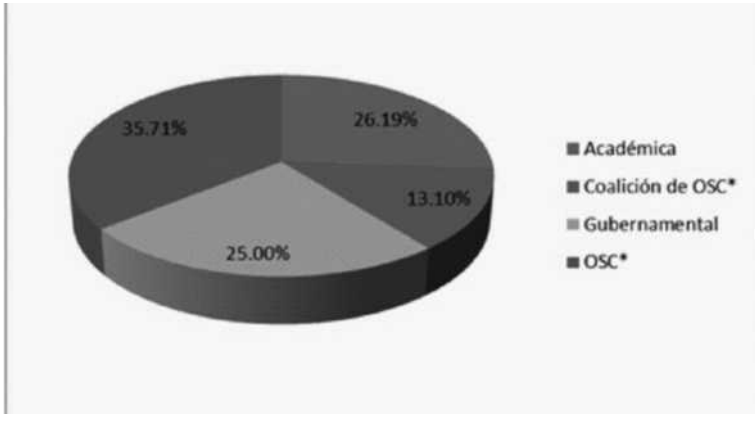
Cuadro 1
Distribución estatal de los Observatorios Ciudadanos en México 2012

Entidad federativa	Observatorios ciudadanos
Aguascalientes	11
Baja California	2
Coahuila	2
Colima	2
Chiapas	1
Chihuahu	5
Distrito Federal	38
Durango	1
Guanajuato	5
Jalisco	6
Estado de México	12
Michoacán	1
Nuevo León	5
Puebla	3
Querétaro	1
Quintana Roo	5
San Luis Potosí	2
Sonora	1
Tamaulipas	1
Veracruz	7
Yucatán	1
Otros	48
Total	160

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos.

La clasificación de los Observatorios ciudadanos que propone la *Fundación Este País* es la siguiente: i) académica; ii) coalición de organizaciones de la sociedad civil; iii) gubernamental; iv) organizaciones de la sociedad civil, y v) no especificado; esta información es relevante porque puede definir el nivel de autonomía de los actores sociales y su independencia financiera. En la Figura 1 se muestra la distribución a nivel nacional del tipo de organización.

Figura 1
Tipo de organización a nivel nacional 2012



Notas: * OSC significa Organización de la Sociedad Civil; en la estimación de los tipos de organizaciones no se tomó en cuenta a los Observatorios Ciudadanos que no especificaron en el registro, lo que representa el 48% de la muestra de 160 entidades.
Fuente: Elaboración propia con información de Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos.

El principal tipo de organización en la que están constituidos los OC en México es como una OSC con un 35.71%; en segundo lugar académica con el 26.19%; en tercer lugar la gubernamental con el 25%, y por último la coalición de OSC con el 13.10% del total. En general se espera que:

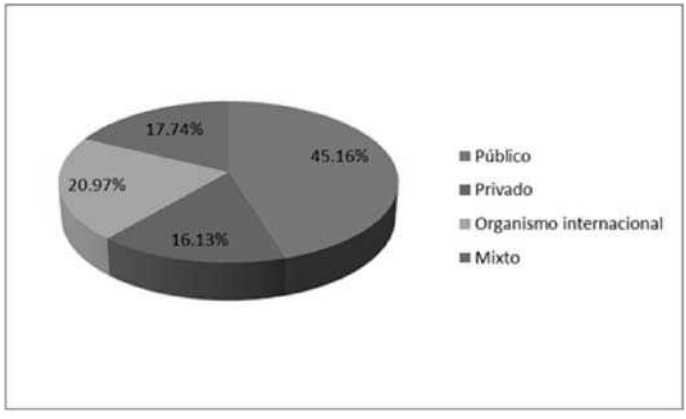
i) los Observatorios Ciudadanos Académicos cuenten con el respaldo financiero de alguna institución de educación y mantengan cierto nivel de autonomía;

ii) las entidades gubernamentales reciban apoyo financiero del Estado, pero tengan baja autonomía;

iii) las OSC y las coaliciones de las mismas son relativamente autónomas pero pueden recibir apoyo financiero del sector privado, público u organismos internacionales.

Los OC que analizan temas especializados del espacio público no estatal necesitan tener una estabilidad financiera para poder contratar personal de tiempo completo con un alto nivel de escolaridad; cumplir de manera adecuada con sus objetivos; ser una organización con permanencia en el tiempo, y tener incidencia en la construcción de opinión pública. En la Figura 2 se identificó en la base de datos los siguientes tipos de financiamiento: 1. Público, cuando proviene de algún organismo centralizado, descentralizado o desconcentrado. 2. Privado, si alguna empresa u organismo de la sociedad civil proporciona los recursos, 3. Organismos internacionales, y 4. Mixto cuando se dé alguna combinación de los tres anteriores.Los resultados indican que el 45.16% de los OC reciben recursos de algún organismo público, mientras que en el segundo y tercer lugar se encuentran los organismos internacionales y algún esquema mixto con el 20.97% y el 17.74% respectivamente; por último se encuentra el financiamiento privado con el 16.13% del total. Esta información es relevante porque es un factor que determina el nivel de autonomía, ya que al recibir recursos del gobierno u organismos internacionales están sujetos a un esquema de rendición de cuentas y resultados diferente que el financiamiento privado, lo que les puede restar autonomía.

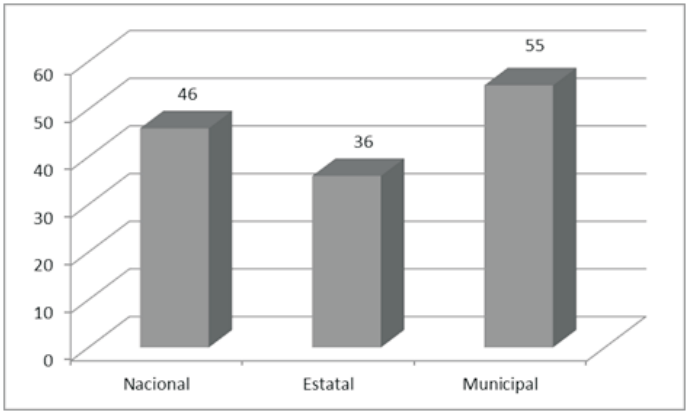
Figura 2
Tipo de financiamiento 2012



Nota: No se tomó en cuenta los OC que no especificaron en el registro, lo que representa el 61% de la muestra de 160 entidades.
Fuente: Elaboración propia con información de Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos.

El ámbito de acción en el que operan los OC es un factor importante para la construcción de opinión pública, ya que las estrategias de socialización de la información necesitan tomar en consideración si se analizan temas de carácter nacional, estatal o municipal. Es necesario mencionar que en el formato de registro se podía seleccionar más de una opción entre los tres ámbitos. Los resultados en la Figura 3 indican que el principal ámbito de acción es el municipal con 55 menciones, mientras que en el segundo y tercer lugar se encuentra el nacional y estatal con 46 y 36 datos respectivamente.

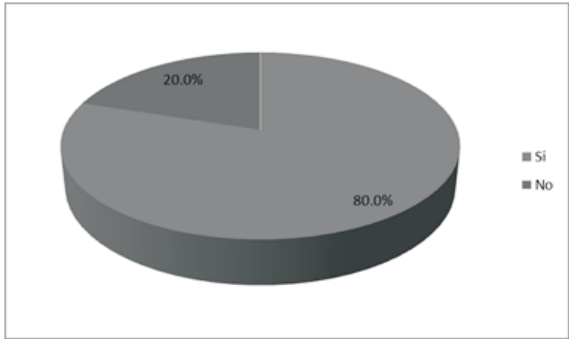
Figura 3
Ámbito de acción de los Observatorios Ciudadanos 2012



Nota: No se tomó en cuenta los oc que no especificaron en el registro, lo que representa el 23% de la muestra.
Fuente: Elaboración propia con información de Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos.

El desarrollo de los OC necesita un entorno relativamente tecnificado con la presencia de las TIC's que les permitan acceso a los documentos y bases de datos e información sobre políticas públicas, procesos políticos, económicos y sociales, así como para el diseño y ejecución de las estrategias de comunicación de los resultados. La variable *proxy* en la base de datos que puede reflejar esta situación de acceso a las TIC's es si el Observatorio cuenta con una página de internet, ya que es una herramienta que incentiva la participación ciudadana no sólo de manera virtual, sino que puede potenciar ciertos valores y prácticas que coadyuven a realizar algunos cambios en el contexto real. En la Figura 4 se muestra que el 80% de los actores sociales tiene página de internet, por lo que se puede suponer que se desarrollan en un ambiente relativamente tecnificado.

Figura 4
Observatorios Ciudadanos con página de internet 2012



Fuente: Elaboración propia con información de Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos.

En el análisis geográfico se elaboró un mapeo de los Observatorios en México, encontrando que la mayoría se distribuyen en el Distrito Federal y en Aguascalientes, siguiéndoles Quinta Roo, Veracruz, Estado de México, Guanajuato y Jalisco (Véase Figura 5).

Figura 5
Distribución de los Observatorios en la República Mexicana 2012

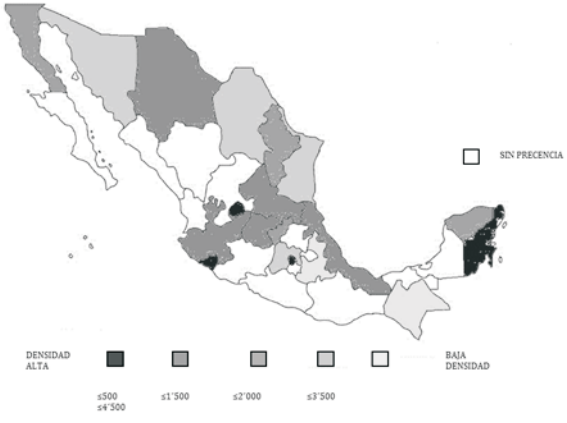
Fuente: Elaboración propia con información de Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos.

Cuando se organiza la información de las entidades con más Observatorios por densidad poblacional encontramos que los estados siguen el misma patrón porque se reagrupan quedando de nuevo en primer sitio Aguascalientes con 55,305 habitantes por cada Observatorio, seguido de Quintana Roo con 265,116; el DF con 316,110 y Colima con 325,278; después de Colima sigue Chihuahua ya con más de 800 mil habitantes por cada Observatorio y luego el radio aumenta a más de un millón de habitantes por Observatorio. Con la información poblacional, se elaboró un indicador de "densidad de Observatorios" que muestra en la Figura 6:

- Estados con densidad alta, o densidad 1, menor-igual a 500 mil habitantes por Observatorio: Quintana Roo, el DF, Aguascalientes, y Colima;
- Estados con densidad dos, menor igual a un millón quinientos mil habitantes por Observatorio: Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Jalisco y Chihuahua;
- Estados con densidad media o densidad 3, con una atención de Observatorios menor-igual a dos millones: Yucatán, Querétaro y Baja California;
- Estados de densidad 4, menor igual a 3millones y medio de habitantes por Observatorio, rango en el que están Tamaulipas, Coahuila y Sonora;
- Estados de densidad 5, menor igual a 4 millones y medio: Chiapas y Puebla;

Por último, aquellos que no tienen presencia que son todavía una cantidad significativa de estados: Campeche, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Tabasco, Tlaxcala, Hidalgo, Zacatecas, Nayarit, Baja California Sur, Durango, Sinaloa y Morelos.

Figura 6
Observatorios Ciudadanos por densidad de población 2012



Fuente: Elaboración propia con información de Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos.

Los datos de los que partimos necesitan aún de verificación, ya que existen Observatorios que no están en la base de datos utilizada y cuya inclusión podría afectar los valores arriba presentados. No obstante, el reflexionar a partir de estos datos, incluso considerándolos como preliminares, no es ocioso porque puede marcarnos derroteros para futuras líneas de investigación.

II. El reto de la construcción de opinión pública

En términos generales, las actividades de un Observatorio Ciudadano se pueden sintetizar en: 1. La recopilación de la información. 2. Su decodificación y/o análisis. 3. La comunicación de resultados, 4. La búsqueda de incidencia, y 5. La construcción de opinión pública (véase Natal y Díaz, en este volumen). Las primeras tres actividades están relacionadas con los recursos financieros y hu-

manos, la estructura y procesos dentro de cada observatorio; mientras que las dos últimas no sólo dependen de las estrategias de socialización, sino también del entorno social en el que opera.

El principal reto de los OC es la construcción de opinión pública porque supone una sociedad receptiva que se puede resumir en tres categorías: 1. El grado de desarrollo democrático de un gobierno y la forma en que éste se relaciona con la sociedad. 2. El nivel educativo, y 3. El nivel de desarrollo social. En los siguientes párrafos se intenta ejemplificar cada una de las categorías, poniendo un especial énfasis en la categoría de educación, que se considera como una de las más importantes para que los productos que realicen los OC se conviertan en un diálogo democrático entre los diversos sectores de la sociedad.

La primera categoría está relacionada con el marco institucional que regula la participación ciudadana y puede referirse a cualquier forma en la que las personas con calidad de ciudadanos pueden contribuir a la relación de actos correspondientes a los órganos de gobierno. En el caso de México, el concepto de participación ciudadana se refiere en primera instancia a actividades relacionadas con los actos políticos de gobierno, donde la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* prevé diversas formas de participación, como por ejemplo, en la planeación para que los grupos sociales colaboren en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven establecido en el artículo 25 constitucional.

En términos generales, México es un Estado con niveles aceptables de consolidación democrática que cuenta con una clase política cada vez más sensible y abierta a incorporar la participación ciudadana en diferentes ámbitos que se encuentran todavía en etapa de construcción y reconstrucción, ejemplo de esto es la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) que busca garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental para promover en la so-

ciedad y el gobierno la cultura del acceso a la información, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad.

La escolaridad de la sociedad es una variable importante para la construcción de una sociedad receptiva porque la educación es un factor de cambio social que genera una masa crítica capaz de participar de manera activa en las acciones de gobierno. En el Cuadro 2 se muestran algunas de las principales variables educativas que pueden tener un impacto en la construcción de opinión pública. Los resultados a nivel nacional de la escolaridad del jefe(a) de familia muestra que, en promedio, terminan la educación básica con 8.43 años pero no concluyen la secundaria; la diferencia es aproximadamente de un año si se dividen los hogares entre jefatura masculina y femenina. Es importante señalar que los hogares urbanos tienen mayores niveles educativos que los rurales con una diferencia estadísticamente significativa.[4]

Cuadro 2
Características educativas de los hogares en México 2010

	Hogares		
	Rurales	Urbanos	Nacional
Características del jefe(a) de familia (años)			
Escolaridad	5.73	9.81	8.43
Escolaridad del jefe	5.97	9.94	8.35
Escolaridad de la jefa	5.12	8.8	7.5
Características del hogar (años)			
Escolaridad promedio	5.93	8.16	7.23
Escolaridad mínima	1.86	3.63	2.91

Nota: El nivel de escolaridad no incluye el nivel preescolar.
Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (enigh), 2010.

4 Las estimaciones en el Cuadro 2 provienen de encuestas complejas con muestras aleatorias probabilísticas que están sujetas a errores y variaciones de muestreo que se incorporaron para la estiación de las pruebas de hipótesis de difernicas de medias independientes. Los cuadros relacionados con las pruebas de hipótesis son a petición del lector al autor.

La escolaridad promedio en los hogares muestra que a nivel nacional sólo se cubre la educación primaria con 7.23 años en promedio, por lo que si las OC que trabajan con temas de altas especialización quieren incidir en la construcción de opinión pública tienen que tomar en cuenta dos factores para sus estrategias de socialización; la primera es la brecha educativa existente entre los hogares urbanos y rurales, y la segunda se refiere a una ciudadanía poco educada que difícilmente entenderá reportes o investigaciones que no sean acordes a un nivel básico.

La última categoría de nivel de desarrollo económico y social de una sociedad que se puede aproximar con la incidencia de la pobreza multidimensional elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), donde el supuesto que se realiza es que a mayor incidencia de pobreza menor desarrollo económico y social. En el Cuadro 3 se pueden apreciar los resultados a nivel nacional del porcentaje de distribución a nivel nacional de la incidencia de pobreza multidimensional desglosada por cada una de las carencias para el año 2010. La información relevante en esta tabla es la población que no cuenta con ninguna carencia social establecida en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), con un nivel de ingresos que el CONEVAL considera como aceptable (ubicada en la esquina superior derecha), y que representa el 20.33%. Éstos son los ciudadanos que tienen mayores probabilidades de formar parte de una sociedad receptiva; mientras que por el otro lado, se cuenta con el 42.3% de la población que no tiene al menos una carencia social no satisfecha y su ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias, es la población que difícilmente puede aprovechar los productos especializados que realizan los OC.

Cuadro 3
Matriz de pobreza multidimensional en porcentajes 2010

bea	0.08	0.47	1.85	5.06	12.85	12.24	20.33
lbe	0.18	0.92	2.84	6.11	9.39	7.22	4.29
lbm	0.36	1.41	2.86	4.41	4.45	2.17	0.52
# de carencias	6	5	4	3	2	1	0

Notas: LBM es línea de bienestar mínimo; LBEes línea de bienestar económico, y BEA es bienestar económico aceptable.
Fuente: elaboración propia con información de los microdatos del MCS de la ENIGH, 2010.

En las tres categorías analizadas, se puede apreciar que México no cuenta con algunas de las características básicas para tener una sociedad receptiva que utilice la información que generan los OC para la construcción de opinión pública porque cuenta con bajos niveles educativos, y al menos un 42.3% de la población no cuenta con el ingreso y los derechos sociales básicos.

Por último, con la información estadística disponible se intenta mostrar que existe una relación construida analíticamente entre el nivel de educación, el surgimiento de los OC y la construcción de opinión pública. En el Cuadro 4 se calcula el coeficiente de correlación entre la distribución de los Observatorios a nivel estatal y el promedio de los años de escolaridad del jefe de familia como una variable *proxy* de la educación de los ciudadanos. Los resultados indican que existe una relación positiva entre las variables con un coeficiente de 0.60 aproximadamente, por lo que al aumentar el nivel educativo también se incrementa el surgimiento de Observatorios.

III. Conclusiones

En este documento nos propusimos analizar lo qué a la fecha sabemos de los Observatorios Ciudadanos en México. Para tal efecto, con la base de datos de Fundación Este País se esbozó una descripción de la configuración actual, a nivel nacional y estatal, de las actividades

Cuadro 4
Correlación entre el número de Observatorios Ciudadanos y la escolaridad del jefe de familia a nivel estatal 2012

Entidad federativa	Observatorios Ciudadanos	Escolaridad promedio del jefe(a) de familia
Aguascalientes	11	7.63
Baja California	2	7.82
Coahuila	2	8.29
Colima	2	6.96
Chiapas	1	5.67
Chihuahua	5	7.19
Distrito Federal	38	9.83
Durango	1	7.12
Guanajuato	5	5.69
Jalisco	6	6.86
Estado de México	12	7.51
Michoacán	1	5.87
Nuevo León	5	8.28
Puebla	3	6.01
Querétaro	1	7.04
Quintana Roo	5	7.81
San Luis Potosí	2	6.57
Sonora	1	7.85
Tamaulipas	1	7.65
Veracruz	7	5.71
Yucatán	1	6.53
Coeficiente de correlación	0.5811	

Nota: La escolaridad del jefe de familia no incluye el nivel preescolar.
Fuente: Elaboración propia con información de Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos y en los microdatos del MCS de la ENIGH 2010.

que realizan y su distribución a lo largo del territorio nacional, así como sus fuentes de financiamiento, ámbito de acción, acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), entre otros.

Los principales resultados indican que además del Distrito Federal, existen otros estados como Aguascalientes, Colima, Estado de México, Quintana Roo y Chihuahua, que presentan una alta concentración de Observatorios; lo interesante radica en intentar explicar algunos elementos que pueden tener en común que favorezcan el desarrollo de Observatorios Ciudadanos. Sin embargo, sin querer ser exhaustivos y a manera de hipótesis de trabajo cuya comprobación necesitaría un mayor trabajo empírico, se puede avanzar una explicación. Nos parece que en todos estos estados están presentes –al menos– tres factores importantes: 1. Una notable vinculación entre la sociedad civil y organismos académicos y/o entidades que manejan información. 2. Una alta diferenciación del sector social, y 3. Todas son entidades de rápido y reciente crecimiento y con un nivel de desarrollo por encima de la media nacional. Es útil reflexionar sobre estos elementos porque pueden ayudarnos a entender la dinámica que guarda el surgimiento de OC.

Un Observatorio necesita de información y de su procesamiento, por lo que la vinculación entre academia y sociedad es importante por las sinergias que se producen. Si bien este es un punto importante para cualquier organización de la sociedad civil, en el caso de los OC, esta complementariedad se hace aún más necesaria, en la medida en que el insumo fundamental de un Observatorio es la información. Esta importancia se pone aún más de manifiesto en la medida en que el Observatorio se involucre en el análisis de dicha información. En facilitar tanto el acceso, como la agregación y administración de la información documental, las universidades pueden contribuir de manera sustancial a la sustentabilidad de un Observatorio. Por otra parte, en muchos casos, los Observatorios necesitan de un espacio de neutralidad en el que las políticas públi-

cas o los fenómenos sociales puedan ser analizados lo más objetivamente posible y puedan discutirse con relativa libertad. Las universidades ofrecen, en general, espacios de este tipo.

De la misma manera, la presencia de organismos públicos que faciliten el acceso a la información puede ser un catalizador de la vinculación academia-sociedad, este es el caso de Aguascalientes y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); o de organismos de la sociedad, como el Centro para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CEFOSC) en Chihuahua. En Colima, la vinculación sociedad y academia es particularmente significativa, y en parte de Quintana Roo donde algunas universidades están construyendo espacios de análisis regional importantes.

Un Observatorio necesita de un contexto, de una diferenciación del sector social relativamente alto. Las necesidades de recursos de información hacen que un Observatorio necesite de un sector que comprenda la importancia de la existencia de organizaciones dedicadas a apoyar el cabildeo, que no tenga necesariamente proyectos operativos y que se dedique puramente a la investigación y/o cabildeo.

Un Observatorio necesita también de recursos materiales, económicos, informáticos y de procesos que son por naturaleza escasos y que se encuentran más probablemente en sociedades con un nivel de desarrollo relativamente alto y con una mayor diversificación del mercado de trabajo. La información especializada es en sí misma un recurso limitado (Marsden, 1994), lo mismo que la *expertise*, por hablar de los recursos financieros y computacionales de los que precisa un Observatorio. Un entorno cooperativo, donde los actores sociales puedan construir cadenas de interdependencia y vínculos con otras organizaciones, que sean capaces de ofrecer a los Observatorios apoyo en el acceso a recursos que les son críticos (Natal y Martínez, en prensa); así mismo, los

Observatorios necesitan de un entorno donde existan sectores en la sociedad civil que acepten y entiendan la importancia de la diversificación del sector y donde existan los recursos materiales y humanos, económicos y simbólicos que garanticen la sustentabilidad del proyecto.

Finalmente, los Observatorios son organizaciones ciudadanas que necesitan de *entornos* con un cierto nivel de desarrollo y crecimiento económico, en el que las organizaciones de la sociedad civil encuentren disposición de *expertise*, en el mercado de trabajo, así como una variedad de tecnologías de información y comunicación (TIC's) que apuntalen su trabajo.

El éxito o fracaso de los Observatorios Ciudadanos para la construcción de opinión pública puede estar en función de dos variables: 1. Una sociedad receptiva que se relaciona principalmente con los niveles educativos de la población y su nivel de desarrollo económico y social, y 2. Su estructura organizacional en términos de recursos humanos, financieros, nivel de *expertise*, entre otros, que permitan la socialización de la información.

En el análisis de la base de datos del Sistema de Información de los Observatorios Ciudadanos en México, los resultados indican que el surgimiento de Observatorios a nivel estatal está correlacionado positivamente con la educación, ya que a mayor nivel educativo en las entidades federativas se aumentan las probabilidades de contar con más actores sociales; por lo que existe una relación construida analíticamente entre el nivel de educación, el surgimiento de estas figuras asociativas y la construcción de opinión pública.

Los Observatorios Ciudadanos que estudian tema de altas especialización, tienen que tomar en cuenta tres factores para sus estrategias de socialización si quieren incidir en la construcción de opinión pública: 1. La brecha educativa entre los hogares urbanos y rurales. 2. Una ciudadanía poco educada difícilmente entenderá reportes o investigaciones que no sean acordes a un nivel básico

de educación, primaria y secundaria, y 3. Los bajos niveles de desarrollo económico y social donde el 42.3% de la población cuenta con el ingreso suficiente para realizar sus actividades alimentarias y no alimentarias, además de contar con alguna carencia social establecida en la LGDS.

Bibliografía

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2009a). "Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y pruebas de hipótesis, 2008", CONEVAL, México.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2009b). "Cifras de pobreza multidimensional, 2008", comunicados de prensa, CONEVAL, México.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2009c). "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", CONEVAL, México.

HAMUI, Mery Sutton (2009). "Observatorio Ciudadano de la Educación: Un balance a diez años", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. XIV, Núm. 41, abril-junio, CONEVAL, México, pp. 619-636.

HUERTA, Carla, (2009). *Los procesos de participación ciudadana*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México.

INEGI (2009a). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*(enigh), 2008. Conociendo la Base de Datos,Inegi, México.

INEGI(2009b). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH2008. Diseño Muestral*, INEGI, México.

INEGI (2009c). *Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Guía de actividades operativas e Instructivo de llenado*, INEGI, México.

MARSDEN, David (1994). "Indigenous Management and the Management of Indigenous Knowledge", en Wright, Susan (editora), *Anthropology of Organizations*, Routledge, Londres, pp. 41-55.

NATAL, Alejandro y DÍAZ, Oniel (2014). ¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos?, mimeo.

NATAL Alejandro y MARTÍNEZ, Carlos (s/f). "Elementos del entorno cooperativo de las organizaciones: El caso de Chihuahua", mimeo.

OJEDA Amelia y SALAS, Jessica (s/f). "Documento del Proyecto Incrementar las capacidades de la sociedad civil para contribuir al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos relacionados al VIH/SIDA en Centroamérica y México", Unidad de Atención Sicológica, Sexológica y Educativa para el Crecimiento Personal-Colectivo Sol-Fundación Ford, México.

VALDECASAS MEDINA, José I., (2011). "Una definición estructural de capital social", *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Vol. XX, UniversitatAutònoma de Barcelona, España, pp. 132-160.

Bases para un modelo de análisis sistémico de los Observatorios Ciudadanos

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria

MANUEL LARA CABALLERO[1]

Introducción

Los Observatorios Ciudadanos (OC) son figuras asociativas donde convergen individuos, organizaciones o dependencias en un espacio autónomo, técnico e interdisciplinario para analizar, desarrollar o coordinar diversos temas, procesos o políticas públicas a través de instrumentos propios y externos con la finalidad de elaborar diagnósticos, informes y reportes que busquen incidir en la construcción de opinión pública (Hamui, 2009; Natal, CPCS, 2012, Natal y Díaz en este volumen).

La información que producen los OC a través de reportes, diagnósticos o análisis se caracteriza, en su mayoría, por tener un alto

1 Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Lerma.

nivel técnico que puede ser útil para diferentes actores como la academia, el gobierno, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), organismos internacionales, entre otros; sin embargo, uno de sus principales retos es hacer inteligible esta información para que coadyuve en la construcción de opinión pública, porque aunque la mayor parte de los productos que realiza un OC buscan tener un impacto positivo en algún aspecto social, pueden estar desvinculados de su comunidad.

El desarrollo de los OC está inscrito en un debate actual sobre las transformaciones que necesita un Estado democrático tanto a nivel teórico como de realidad empírica, donde los conceptos de Nueva Gestión Pública (NGP) y gobernanza reconocen la existencia de un espacio público no estatal. En este sentido, una sociedad civil capaz de actuar en asociación con el Estado puede generar los siguientes beneficios:

- Ganancias considerables de eficiencia y efectividad en las acciones y servicios públicos, así como en las políticas públicas.
- Los grupos sociales que asumen este espacio no público, no estatal, poseen en su mayoría una motivación que va más allá de la pecuniaria por lo que se espera mayor compromiso y objetividad.
- El concepto de lo público se vuelve dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por la sociedad civil, y
- La necesidad del Estado por aumentar su capacidad de cooperación con la sociedad civil para mejorar la prestación de servicios.

El desarrollo de nuevas dimensiones de participación ciudadana se considera fundamental para el funcionamiento de un sistema político democrático donde el gobierno se enfrenta a problemas complejos. En este contexto, los OC tienen un interesante potencial para convertirse en un vínculo entre el gobierno y la sociedad civil, pero

una parte importante de su éxito o fracaso para la construcción de opinión pública puede estar en función de dos variables principales: 1. Una masa crítica en la sociedad mexicana que se relaciona con los niveles educativos de la población, y 2. Su estructura organizacional en términos de recursos humanos, financieros, nivel de *expertise*, entre otros, que permitan la socialización de la información. (Véase Capítulo introductorio en este volumen).

El objetivo de este capítulo es analizar, con un enfoque sistémico, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), un Observatorio Ciudadano que reúne a un grupo de investigadores expertos en temas económicos y presupuestarios, con la finalidad de conocer el entorno en el que opera, el tipo de OC según sus características, determinar si busca socializar la información y su impacto en la construcción de opinión pública.

Se dispone de tres apartados. En el primero se desarrolla un modelo alternativo donde se considera al OC como una unidad sistémica, identificando sus elementos relevantes, conexiones y las relaciones con otros sistemas de diferente jerarquía.[2] En el segundo se realiza un análisis del CIEP con un enfoque sistémico para conocer el impacto que ha tenido en la construcción de opinión pública en temas relacionados con el desarrollo de las finanzas y la economía pública. Con la intención de poner en perspectiva el ejercicio realizado, se cierra con algunas reflexiones.

I. Propuesta: bases para un modelo sistémico de los Observatorios ciudadanos

En esta sección se desarrolla, a un nivel preliminar y esquemático, las bases de un modelo[3] donde el Observatorio Ciudadano se ana-

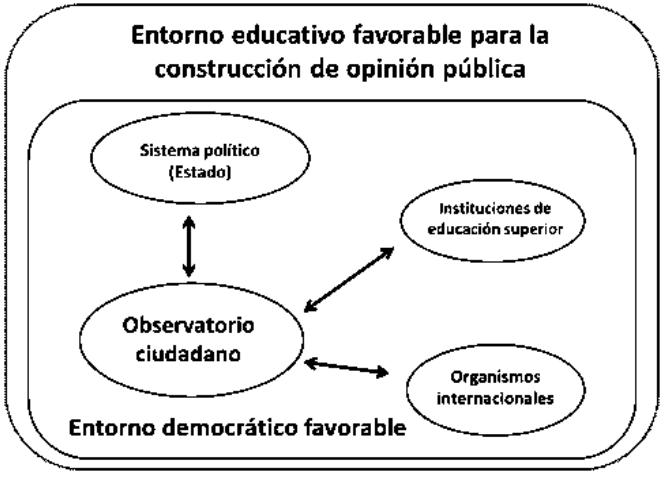
2 En teoría de sistemas la jerarquía se refiere al impacto que puede tener un sistema en los elementos y estructura de otro.

3 La propuesta del modelo sistémico se diseña con base en el capítulo, Qué son y cómo funcionan los Observatorios, de Natal y Díaz en este volumen.

liza como un sistema conformado por diversos elementos, las conexiones entre los mismos y su relación con otros sistemas de diferente jerarquía; esto permite tener un marco analítico que ayude a conocer el entorno en el que opera, clasificarlo según sus características, determinar la estrategias de socialización de la información y su impacto en la construcción de opinión pública.

El modelo sistémico facilita la comprensión de los OC en al menos tres niveles como se observa en la Figura 1. El primer nivel analiza la estructura y dinámica interna en términos de sus recursos y actividades; un segundo nivel estudia el Observatorio Ciudadano como un todo a nivel agregado, y por último, el tercer nivel refleja las interacciones entre este actor social y otros sistemas relevantes como el sistema político y los organismos internacionales, entre otros.

Figura 1
El Observatorio Ciudadano como un sistema

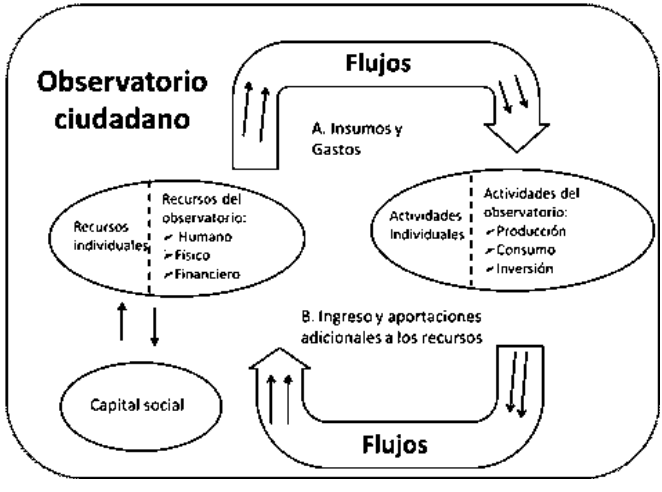


Fuente: elaboración propia.

En la Figura 1 se presenta la propuesta del Observatorio Ciudadano como sistema, donde primero se estudia la relación entre los recursos y sus actividades. Los recursos se dividen en:

- *Humanos*. Incluye fuerza laboral calificada de tiempo completo, habilidades para ejercer su voz y el *expertise*de los integrantes del observatorio.
- *Físicos*. Contempla los bienes tangibles que están a disposición de los miembros del observatorio como espacios de oficinas, acceso a las tecnologías de información, entre otros.
- *Financieros*. Considera el efectivo y capital de trabajo[4] necesarios para ser una entidad con cierta permanencia en el tiempo.

Figura 2
El Observatorio Ciudadano como un sistema



Fuente: elaboración propia.

4 El capital de trabajo se define como el activo circulante menos pasivo a corto plazo, es decir, son los recursos líquidos con los que dispone un Observatorio para realizar sus operaciones.

El capital social consiste en una serie de recursos que el Observatorio Ciudadano puede obtener a partir de las estructuras de sus redes sociales, porque estas interacciones pueden aumentar los recursos humanos, físicos o financieros en una base recíproca o no recíproca. Los dos elementos principales que modifican la estructura de recursos son: la información que fluye por sus conexiones y las obligaciones de reciprocidad que puedan generarse a través de contratos o por confianza entre los agentes de la misma red (Valdecasas, 2011).

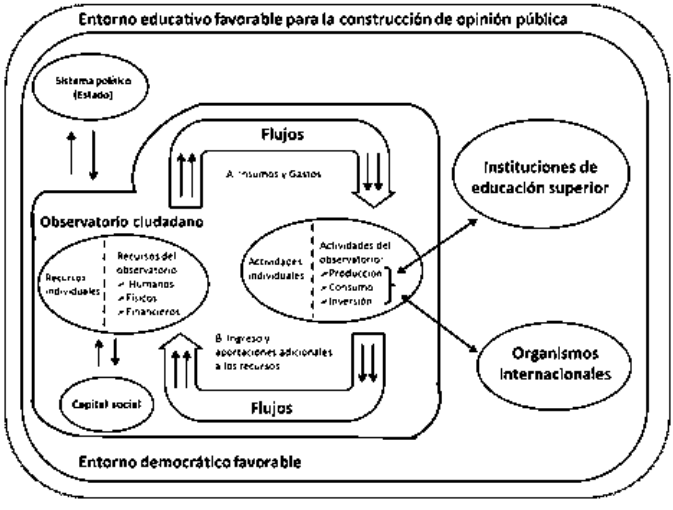
El conjunto de actividades se divide en:

1. *Consumo.* Aquellas actividades que no se espera que contribuyan a la base de recursos físicos o financieros del Observatorio, generalmente están asociadas con la operación como el consumo de luz, agua, teléfono, entre otras.
2. *Producción*. Las actividades de producción de un Observatorio son analizar y/o seguir el desarrollo de uno o varios temas, políticas públicas o procesos políticos, económicos o sociales determinados, para buscar comprenderlos, incidir y/o construir opinión pública.
3. *Inversión*. Son actividades que incluyen el uso de los recursos del Observatorio para crear el potencial que proporcionará ingreso adicional en periodos futuros, se puede clasificar en tangible o intangible. La inversión tangible son actividades como eventos, seminarios, publicaciones, entre otras, que permiten generar la credibilidad del Observatorio Ciudadano, y los segundos se refieren a las redes sociales en el ámbito público, académico o privado.

En la Figura 3 se presenta el espacio de la dinámica de las conexiones, donde existen dos importantes relaciones entre las actividades y los recursos que son ilustradas por las flechas que tienen flujos en ambas direcciones. La primera conexión está representada por la flecha de arriba ubicada en el sistema Observatorio Ciu-

dadano, que tiene la letra A, y simboliza el flujo de los recursos,[5] que pueden ser aportados de manera individual o conjunta para realizar cualquiera de las tres actividades de producción, consumo e inversión. Los recursos humanos, físicos y financieros del Observatorio proveen la base de sustento para sus actividades y son asignados a través de la estructura jerárquica por procesos de decisión, negociación y conflicto.

Figura 3
El Observatorio Ciudadano y sus relaciones con otros sistemas



Fuente: elaboración propia.

La segunda conexión está representada por la flecha que indica el flujo que proviene de las actividades del Observatorio Ciudadano, marcada con la letra B, hacia los recursos del mismo; representa el ingreso y las aportaciones adicionales a los recursos para la cons-

5 La flecha más grande es el nivel agregado del observatorio, mientras que las flechas pequeñas representan las aportaciones individuales de sus miembros.

trucción de opinión pública que se genera con las actividades de producción e inversión. Los miembros del Observatorio Ciudadano interactúan para asignar recursos a las actividades de consumo, producción e inversión para cumplir con sus objetivos, mientras que esperan que ciertas actividades, como la de inversión, les generen mayores recursos y legitimidad en periodos futuros.

Por último, es necesario identificar aquellos sistemas que tienen relaciones simétricas o asimétricas con los Observatorios Ciudadanos, ya que es importante analizar la dinámica que ocurre en el espacio de las conexiones porque cuando éstas cambian, se puede modificar la estructura del Observatorio y ésta a su vez impacta en sus propiedades actuales al realizar cambios en las condiciones que existen, para poder formar nuevas conexiones, las existentes pueden fallar o volverse aún más fuertes.

El Estado es un sistema que tiene tres relaciones importantes con el Observatorio Ciudadano:

1. *Relación unidireccional del sistema político al Observatorio Ciudadano*. La estructura política impacta en el surgimiento, desarrollo y consolidación de los Observatorios en los siguientes aspectos: *a.* Es el encargado de generar un entorno democrático favorable en términos de transparencia y acceso a la información pública; *b.* Debe permitir que las acciones del Estado, como políticas públicas o procesos políticos, económicos o sociales, estén sujetas a esquemas de participación y rendición de cuentas efectivos de los diferentes sectores de la población; *c*. Diseñar un marco jurídico adecuado que brinde reglas y certeza a los actores sociales, y *d*. Puede proveer de recursos humanos, físicos, financieros o información.
2. *Relación unidireccional del Observatorio Ciudadano al Estado*. La esencia de un Observatorio es por lo general entender un fenómeno, evaluar los resultados, proponer estra-

tegias de mejoramiento y tener incidencia en las acciones de gobierno.

3. *Relación bidireccional entre el Estado y los Observatorios Ciudadanos*. Esta interacción permite un mejor uso de los recursos públicos con un enfoque de participación ciudadana.

Las OSC, las instituciones de educación superior,[6] y los organismos internacionales son sistemas que pueden tener un impacto importante tanto en las actividades como en los recursos del OC porque:

1. Pueden apoyar con recursos humanos, en especial *expertise*, para los temas de interés del Observatorio;
2. Apoyar con recursos físicos como instalaciones, TIC's, entre otros;
3. Ser una fuente de financiamiento para la operación del Observatorio, y
4. Coordinar, participar, apoyar, analizar y revisar las actividades de producción e inversión de estos actores sociales con la finalidad de que su trabajo de observación este sujeto a discusión pública.

II. El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria inició sus operaciones el 15 de septiembre de 2010 cuando un grupo ciudadanos, la mayoría investigadores y funcionarios públicos, encontraron una oportunidad interesante entre las OSC para analizar te-

6 Las instituciones de educación superior incluyen las universidades y centros e institutos de investigación en el ámbito público y privado.

mas de economía pública[7]. La misión de este actor social es democratizar las finanzas públicas a través de investigaciones, estudios y asesorías que reduzcan la brecha de conocimiento existente entre el gobierno y los diferentes actores de la sociedad, incidiendo en el diálogo y mejorando las propuestas sobre temas económicos y presupuestarios.

El CIEP es el caso de una organización que no se nombra observatorio, pero que realiza actividades de monitoreo, análisis, incidencia y construcción de opinión pública; es una OSC sin fines de lucro que pretende consolidarse como un centro de investigación que cumple dos objetivos principales:

1. Crear espacios plurales, apartidistas y técnicos para dar seguimiento y evaluar las estrategias, proyectos, programas y demás decisiones del gobierno, en sus tres órdenes, sobre temas económicos y presupuestarios, y
2. Realizar propuestas de política social, económica y fiscal a través del análisis técnico de temas coyunturales de interés de la sociedad, dejando fuera los intereses políticos.

En este apartado se describen las principales características del CIEPcon un enfoque sistémico, donde primero se analiza la estructura y dinámica interna en términos de recursos y actividades; es importante señalar que las actividades que realiza esta entidad deben ser gratuitas, no pueden ser consultorías, las investigaciones son sólo de carácter positivo[8] para mantener la objetividad, y se sociabilizan en su página de internet para todos los interesados.

Los recursos del CIEP son:

7 La información relacionada con el CIEP se encuentra disponible en su página de internet: www.ciep.mx

8 La investigación positiva, según el CIEP, se enfoca sólo a analizar los problemas económicos y presupuestarios con un enfoque empírico sin emitir recomendaciones, fijar una postura política para enfocarse sólo a los hechos.

1. *Físicos.* Las oficinas se encuentran ubicadas en la Colonia Roma Norte, Delegación Cuauhtémoc, una importante zona corporativa de la ciudad de México que proporciona un ambiente adecuado de trabajo. En relación a las TIC's todos los miembros del Observatorio tienen una computadora propia, cuenta con perfil en las redes sociales Facebook y Twitter, una página de internet, y capacidades para producir un *podcast* de manera periódica.
2. *Humanos*. Los recursos humanos constituyen el principal activo del CIEP, porque el 71% de su personal, incluyendo a los empleados de tiempo completo y afiliados,[9] tiene un posgrado en universidades nacionales o internacionales como se muestra el Cuadro 1.

Cuadro 1
La distribución del personal del CIEP
por nivel de escolaridad

Nivel de escolaridad	Tiempo completo	Afiliados
Doctorado	1	6
Maestría	5	3
Licenciatura	6	0
Total	12	9

Nota: sólo existe una persona que se encuentra realizando sus prácticas profesionales a nivel licenciatura.
Fuente: Elaboración propia con información de la página de internet del CIEP.

El equipo de trabajo del CIEP cuenta con un importante *expertise*, empezando con su líder social, el doctor Héctor Villarreal Páez, que fungió como director del Centro de Estudios de las Fi-

9 Los empleados de tiempo completo perciben un sueldo, prestaciones de ley, trabajan una jornada de cuarenta horas a la semana y sus actividades están enfocadas a cumplir con los objetivos sustanciales del CIEP; mientras que los afiliados laboran en otras instituciones y colaboran con las investigaciones y asesorías del Observatorio.

nanzas Públicas de la Cámara de Diputados, además muchos de los investigadores cuentan con publicaciones en revistas especializadas a nivel nacional e internacional en temas económicos y presupuestarios; el capital social del CIEP está en función de las redes sociales a las que pertenezcan sus integrantes en el ámbito académico, político y social. Lo interesante de la estructura organizacional del CIEP es que es una combinación entre investigadores jóvenes y consolidados que constantemente participan en proyectos relacionados con las líneas de investigación del Observatorio.

3. *Financieros*. El principal reto del CIEP es mantener una estructura de costos que le permita tener en su nómina personal con un alto nivel de escolaridad, sin convertirse en una OSC que realice proyectos de consultoría que puede ser una actividad rentable para generar ingresos; es una entidad que tiene un financiamiento mixto porque sus recursos para operar provienen de una entidad académica, el Instituto Tecnológico de Monterrey, y diversos organismos internacionales. La dinámica de captación de recursos es participar en diversos proyectos académicos y de investigación que ofrezcan financiamiento, para después hacer un uso eficiente de los recursos y mantener la operación del Observatorio. Los proyectos a largo plazo que se han desarrollado en conjunto con otras instituciones son:

   a. *Programa de Desarrollo Global y Población*, con The William and Flora Hewlett Foundation.
   b. *An Overview of theMexican Public Education System Under a Public FinancePerspective*, con el Banco Mundial.
   c. *StochasticProfitFrontier*, con el Banco Interamericano de Desarrollo.

d. *Strengthening Institutions to Improve Public Expenditure Accountability*, con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-Canadá.

Las actividades relevantes[10] del CIEPque coadyuvan a la construcción de opinión pública son dos, las de producción que buscan generar incidencia en las acciones de gobierno de los temas económicos y presupuestarios y las de inversión que permiten socializar la información para generar credibilidad. Las actividades de producción se concentran en realizar investigaciones enfocadas a ocho campos de las finanzas públicas: 1. Estudios microeconómicos y del desarrollo. 2. Gasto. 3. Educación y finanzas públicas. 4. Cuentas generacionales. 5. Energía y finanzas públicas. 6. Salud y finanzas públicas. 7. Ingresos e impuestos, y 8.Finanzas públicas locales.

La principal herramienta que ha desarrollado el CIEP para generar incidencia y construcción de opinión pública son los simuladores fiscales que se encuentran disponibles en su portal de internet; estos programas interactivos, únicos no sólo en México sino a nivel internacional, permiten a los usuarios hacer modificaciones a los esquemas impositivos más importantes en nuestro país y simular la manera en que afectan, negativa o positivamente a la sociedad.

En términos generales, los simuladores utilizan metodologías micro econométricas apegadas a la legislación fiscal vigente con información de los ingresos y gastos de los hogares mexicanos para pronosticar los efectos redistributivos de las propuestas para los diferentes deciles del ingreso neto total per cápita. Los descripción de los cuatro simuladores propuestos por el CIEP son:

10 Las actividades de consumo no se mencionan en este apartado porque no están relacionado con actividades sustanciales del CIEP, ya que incluyen los gastos de administración desde un punto de vista contable como el pago de la renta, luz, teléfono, entre otros.

1. *Finanzas Públicas Demográficas* (FPD). Es una herramienta que permite visualizar el reto que representa, para las finanzas públicas, el cambio demográfico que el país sufrirá en el futuro próximo, así como el agotamiento de las reservas petroleras.
2. Impuesto sobre la Renta (ISR). En este simulador se pueden modificar cuatro aspectos claves del Impuesto sobre la Renta: 1. Las tasas impositivas para los diferentes rangos de ingresos del artículo 177 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. 2. Los mismos rangos de los ingresos anteriormente referidos. 3. El subsidio al empleo para sus propios rangos de ingresos, y 4. Los rangos de ingresos relacionados con dicho subsidio.
3. *Impuesto al Valor Agregado* (IVA). Es posible cambiar las tasas del IVA para los siguientes grupos de bienes y/o servicios: 1. Alimentación de la canasta básica utilizada por el CONEVAL, 2. Otros alimentos (fuera de la canasta básica). 3. Medicinas. 4. Otros bienes y/o servicios con tasa cero (diferentes de 1, 2 y 3). 5. Bienes y/o servicios exentos, y 6. Bienes y/o servicios gravados. Con esta información se despliegan tres resultados por cada decil: *a.* El porcentaje aportado a la recaudación del IVA.*b*. El monto promedio mensual pagado por concepto del IVA, y *c*. La tasa efectiva promedio.
4. *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* (IEPS). El simulador permite cambiar las tasas a los diferentes grupos de bienes y/o servicios que son: *a.* alcohol; *b.* cervezas; *c.* refrescos; *d.* juegos y sorteos; *e.* tabaco, y *f.* telecomunicaciones. Los resultados que se obtienen son: 1. El porcentaje aportado a la recaudación del IEPS.2. El monto promedio pagado por concepto de IEPS, y 3. La tasa efectiva promedio de los hogares.

En las actividades de inversión, el CIEP utiliza cuatro estrategias:

1. *Boletines*. Son documentos de carácter informativo sobre temas coyunturales de finanzas y políticas públicas que están dirigidos a cualquier ciudadano interesado, por lo que están escritos en un lenguaje poco técnico y se publican de manera periódica en su portal de internet. Algunos ejemplos de los boletines del año 2012 son: Cobertura Universal de la Salud en México: Estimación del Gasto Público Adicional; ¿Cómo vamos a financiar las reformas?; Inversión en infraestructura en México; Cambios en la Contabilidad Gubernamental, Sistema Fiscal Mexicano: Evaluación 2011, entre otros.
2. *Investigaciones metodológicas y proyectos*. Son estudios a profundidad de carácter técnico que buscan tener un impacto en los tomadores de decisiones para motivar una discusión objetiva y constructiva, analizan un tema específico y le dan una nueva perspectiva al mismo; algunas de las investigaciones son: WorldDevelopmentReport 2013 JOBS; El cambio demográfico y las finanzas públicas en México; La Cuenta generacional de México: año 2012, entre otros.
3. *Eventos académicos*. El CIEP ha realizado diversos seminarios donde invita a especialistas del sector público, privado, académico y de las organizaciones de la sociedad civil a comentar los proyectos que realiza el Observatorio, así como temas relacionados con las líneas de investigación.
4. *Publicaciones*. El próximo proyecto del CIEPes elaborar un evento internacional con el apoyo de Global Development Network, cuyo resultado será una publicación electrónica sobre temas de educación y políticas públicas.

El último nivel de análisis del enfoque sistémico es analizar la relación del CIEPcon otros sistemas de diferentes jerarquías, las conexiones más importantes son con el sistema político, las insti-

tuciones de educación superior, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

El Estado tiene tres relaciones importantes con este Observatorio Ciudadano:

1. *Relación unidireccional del sistema político al CIEP.* La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Centro de Estudio de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados ha intentado contratarlos para proyectos de consultoría específicos, lo que ha generado tensión dentro del observatorio ciudadano por la obtención de los recursos.
2. *Relación unidireccional del Observatorio Ciudadano al Estado*. La información que publica el CIEP, como los simuladores, las investigaciones y boletines, tienen un impacto indirecto en la modificaciones fiscales porque son una herramienta útil en los procesos de planeación gubernamental
3. *Relación bidireccional entre el Estado y los Observatorios Ciudadanos*. La visión del CIEPes que en el mediano y largo plazo, los simuladores que han desarrollado y la investigación aplicada tengan un impacto en la construcción de opinión pública para que en México se dé una reforma fiscal integral en el plano político, legal y social que permita tener unas finanzas públicas equilibradas.

Las instituciones de educación superior, en específico el Instituto Tecnológico de Monterrey, no sólo han apoyado al CIEPcon recursos financieros para su operación, también con la infraestructura para realizar los eventos, son agentes críticos de la información y las herramientas que genera este Observatorio Ciudadano, y muchos exalumnos de posgrado se han unido paulatinamente como trabajadores de tiempo completo a este proyecto.

Los organismos internacionales se han convertido en la principal fuente de financiamiento del CIEP a través del esquema de proyectos específicos, donde se realiza un uso eficiente de los recur-

sos para continuar con las actividades propias del Observatorio. Es interesante que, en palabras del Director General del CIEP, las herramientas e investigaciones de carácter público que se generan tienen más impacto a nivel internacional que nacional.

III. Conclusiones

El CIEP es un OC que pone a disposición del público las herramientas e investigaciones que desarrolla sobre temas económicos y presupuestarios, como los simuladores fiscales que son únicos a nivel nacional e internacional. El principal reto que enfrenta, en palabras de su Director General, es tener un impacto en el ciudadano común. Este ejemplo muestra el problema de la difusión de la información, que aún procesada por el CIEP sigue siendo tecnificada ante una población de bajos niveles educativos, lo que refuerza la hipótesis de Natal y Díaz (ver Capítulo introductorio) que la participación ciudadana es costosa e implica tiempo y esfuerzo que los ciudadanos tienen que invertir.

El éxito o fracaso del CIEP para la construcción de opinión pública puede estar en función de dos variables: 1. Una sociedad receptiva que relaciona principalmente con los niveles educativos de la población y su nivel de desarrollo económico y social, y 2. Su estructura organizacional en términos de recursos humanos, financieros, nivel de *expertise*, entre otros, que permitan la socialización de la información.

Bibliografía

HAMUI, Mery Sutton (2009). "Observatorio Ciudadano de la Educación: Un balance a diez años", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. XIV, Núm. 41, abril-junio, CONEVAL, México, pp. 619-636.

HUERTA, Carla, (2009). *Los procesos de participación ciudadana*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México.

NATAL, Alejandro y DÍAZ, Oniel (2014). ¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos?, mimeo.

VALDECASAS MEDINA, José I., (2011). "Una definición estructural de capital social", *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Vol. XX, Universitat Autònoma de Barcelona, España, pp. 132-160.

Observar para recobrar seguridad

El modelo de Observatorios Ciudadanos de Seguridad Pública[1]

LIDIA IVONNE BLÁSQUEZ MARTÍNEZ[2]

Introducción

La figura de Observatorio Ciudadano de Seguridad (OCS) es una de las propuestas que han sido impulsadas desde diferentes sectores para medir la eficacia de las políticas públicas en el tema, ya que si logra generar datos pertinentes, puede ser un medio que propicie, además de transparencia y rendición de cuentas, la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos.

Este texto pretende discutir si los OCS en México, tanto a nivel local como nacional, permiten dar un giro en la forma en que se

1 Una versión de este trabajo que sólo aborda el caso del Observatorio Nacional de Seguridad, Justicia y Legalidad fue presentada en el libro siguiente:NATAL, Alejandro ySALOMÓN, Leticia (coordinadores) (2012).*Observatorios Ciudadanos,* Centro de Documentación de Honduras-Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, Tegucigalpa, Honduras.

2 Profesora-investigadora del Departamento de procesos sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

construyen las políticas de seguridad. Los últimos dos años ha habido una multiplicación importante de Observatorios municipales en el tema, porque el Subsidio de Seguridad en Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal estableció esta figura como un proyecto prioritario en su catálogo. Asimismo, el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, al que convocó el gobierno federal en el 2008, estipuló el proceso de creación y puesta en marcha de un Observatorio Nacional Ciudadano.

Esta reflexión se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, abordaremos brevemente la relación que existe entre procesos democráticos, confianza, justicia y transparencia desde la perspectiva de Eric M. Uslaner. Enseguida, haremos un recorrido regional latinoamericano en torno a la seguridad y ubicaremos a México en este contexto. A partir de ahí, explicaremos desde qué espacios se ha irradiado la figura de OCS, los actores que participan y las funciones que llevan a cabo. En particular, estudiaremos las contribuciones que hasta ahora ha tenido esta forma asociativa en el análisis e interpretación de los fenómenos de violencia y criminalidad a diferentes escalas (municipal, estatal y federal), además de su incidencia en la política de seguridad pública. Finalmente, discutiremos si la forma bajo la cual se desarrollan los OCS en México, fomentan una real ciudadanización de la política pública en la materia, generan confianza, justicia y transparencia, y por lo tanto fortalecen la democracia.

Procesos democráticos y participación ciudadana

Las últimas décadas, por un lado, las democracias consolidadas han registrado una disminución considerable en la participación ciudadana electoral. Esto ha sido denominado por los estudiosos del tema como la crisis de la democracia (Rosanvallon, 2006, Zittel&Fuchs, 2007, Gauchet, 2007). Por otro, aquellas en consolida-

ción parecen tener grandes problemas en romper añejas prácticas de autoritarismo, verticalidad y discrecionalidad, situación que obstaculiza la incorporación efectiva del ciudadano en los procesos de decisión del Estado.

El crecimiento de la brecha entre decidores políticos y la ciudadanía, invariablemente, debilita el respaldo a la acción del gobierno porque muchas veces la mayoría no se siente representada en sus intereses ni en la solución de las problemáticas que los aquejan. Ejemplos claros de esto son las medidas de austeridad nacionales que actualmente adoptan los países de la Unión Europea. Para el gobierno, la confianza de la ciudadanía es crucial ya que permite un acatamiento generalizado y voluntario de la ley, y por lo tanto, sienta las condiciones para la estabilidad social.

Si tomamos la reflexión de Eric M. Uslaner (2005: 2), los países en transición democrática necesitan construir confianza en diferentes niveles: entre ciudadanos, de los ciudadanos hacia las instituciones, de los ciudadanos hacia los funcionarios públicos y viceversa. La dinámica de los regímenes totalitarios u oligárquicos promueve prácticas que minan la confianza entre los ciudadanos y por lo tanto, debilitan la solidaridad social. Dado que las instituciones actúan de forma clientelista y oscura también fomentan que los ciudadanos estén dispuestos a evadir impuestos o se presten a la corrupción e implanten formas de economía informal. La confianza en la justicia y en las leyes se fragiliza, lo que resta legitimidad al gobierno y promueve la inestabilidad social.

Con el fin de mantener la legitimidad y el consenso en las decisiones de la vida pública, los Estados –tanto democracias consolidadas como en transición– han optado por incorporar mecanismos de participación de los ciudadanos en las decisiones y políticas públicas que los impactan más directamente. Esto es llamado por algunos autores como *ingeniería participativa* (Zittel&Fuchs,

2007: 224). Entre los elementos de este nuevo enfoque tenemos la contraloría social. Hevia de la Jara la define como:

> [...] las acciones de participación ciudadana institucionalizada orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas y/u organizaciones, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal". (2011: 1)

Esta inclusión de los sectores civiles implicaría que desde este enfoque se pongan reglas claras y límites entre los actores involucrados con objeto de garantizar el mejoramiento de los resultados concretos de las políticas públicas (Ziccardi, 2004). Es en este sentido que las agencias internacionales de desarrollo como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros organismos, han empujado la implementación de este tipo de herramientas en los países emergentes y en vías de desarrollo como estrategia de democratización.

Contexto de violencia y de inseguridad en América Latina a inicios del siglo XXI

América Latina es considerada como una de las regiones más inseguras del planeta porque desde la década de los años ochenta del siglo pasado se han elevado constantemente los índices delincuenciales, además de la aparición de fenómenos de enraizamiento del crimen organizado en los grupos sociales, en particular, en la población juvenil que es la más propensa a convertirse en víctima o victimaria de violencia. Estos fenómenos van acompañados de una falta de transparencia en la actuación del Estado y de multiplicación de las rupturas sociales que a la larga han generado un debilitamiento de la gobernabilidad.

Actualmente, la inseguridad de la región está directamente relacionada al aumento y diversificación de la criminalidad (en el pasado, los fenómenos violentos se caracterizaban por ser de origen político-institucional, vinculados a regímenes dictatoriales, emergencia de guerrillas, etc.). Se pueden distinguir subregiones, que presentamos en orden decreciente en términos de inseguridad: Brasil y Colombia; Centro América y el Caribe; y el Cono Sur.

Así, la tasa de mortalidad por homicidio del 2000-2005 se elevaba en Colombia a 84.6 por cada 100 mil habitantes, siguiéndole el Salvador con 43.4 y Brasil con 31. Sólo en el 2005, Honduras registró una tasa de 37. México en el periodo antes citado, registraba una tasa de 11.1 homicidios por cada 100 mil habitantes que en el 2010 se incrementó a 17.9. (Vandershueren et al, 2009: 13) (Tudela, 2006) (SESNSP, 2011).

En lo que respecta a la victimización, Latinobarómetro muestra que en 1997, 44% de las personas entrevistadas o algún familiar cercano en Colombia habían sido víctimas de un delito. En Honduras fueron 43% y México registró el índice más alto con 49%. En 2010, estas cifras disminuyeron en los tres países al rango va del 30 al 32% (Véase Tabla 1).

Tabla 1
¿Usted o su familia han sido víctimas de un delito?
Porcentaje

País	1997		2008		2010	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Colombia	44.0	56.0	27.6	72.4	32.3	67.7
Honduras	43.8	56.2	36.3	63.7	32.0	68.0
México	49.2	50.8	42.3	57.7	30.3	69.7

Fuente: Latinobarómetro. (2011), consultado el 9 de noviembre de 2011, disponible en: http://www.latino barometro.org/latino/latinobarometro.jsp

En cuanto a la percepción de inseguridad se observa que es muy alta en México y Honduras, pues más de la mitad de las personas responden que su país cada vez es menos seguro. La percepción de inseguridad es la representación social que cristaliza todos los miedos de la población hacia su integridad física y patrimonial, resultado de la acumulación de la sensación de impotencia y vulnerabilidad ante la criminalidad y la incertidumbre. Se nutre cuando suceden crímenes muy violentos y altamente mediatizados que impactan el imaginario colectivo y se refuerza cuando se es víctima de delitos menores y de actos de vandalismo. Por su naturaleza visceral, la percepción se manifiesta a través de la exageración de los hechos, la proliferación de rumores y la estigmatización de ciertas poblaciones y lugares. Esto profundiza las brechas sociales y complejiza la interacción social, lo que propicia conflictos. Si esta percepción se agrava y es sostenida en el tiempo, puede fragilizar los cimientos democráticos ya que se pone en duda la legitimidad y eficacia de las instituciones, lo que puede provocar manifestaciones de justicia espontánea o llevar a la validación social de prácticas al margen de la ley (Vandershueren, 1994: 3).

¿Vivir en (país) es cada día más seguro o inseguro?
Porcentaje

País	2008	2010		
	Más seguro	Más inseguro	Más seguro	Más inseguro
Colombia	38.7	28.0	21.6	39.0
Honduras	10.2	68.5	12.1	62.6
t1México	5.6	77.4	6.3	73.9

Fuente: Latinobarómetro. (2011), consultado el 9 de noviembre de 2011, disponible en http://www.latino barometro.org/latino/latinobarometro.jsp.

¿Cómo se explica que en Colombia la percepción de inseguridad sea menor que en México y Honduras cuando la tasa de homi-

cidios es mucho mayor? Fue en 1991 que Colombia alcanzó las tasas más altas de homicidios llegando a casi 90 por cada 100 mil habitantes. En ese momento, muchas de las muertes estaban vinculadas al conflicto armado interno, pero a partir del año 2000, la mayor parte era producto de la criminalidad. Desde 1993, se impulsan en los diferentes órdenes de gobierno políticas públicas que buscan depurar los cuerpos policiales, implementan acciones reactivas en contra del narcotráfico, desarrollan iniciativas de pacificación y desarme, y en particular, realizan políticas preventivas innovadoras de corte social y democratizador como es el llamado "Modelo Mockus-Peñalosa" (Casas Dupuy& González Cepero, 2004: 246-247). Todos estos elementos generaron una disminución importante y sostenida de los homicidios de 84.6 en el año 2005 a 32 por cada 100 mil habitantes en 2009 (Policía Nacional de Colombia, 2010:77).

En suma, se puede observar que la percepción de inseguridad tiene una relación directa con la falta de confianza que los ciudadanos tienen en sus instituciones, ya que desde el punto de vista del individuo son éstas las que fallaron en darle protección, justicia o reparación del daño. En la medida que las fuerzas de seguridad vuelven a ganar legitimidad ante la población, el sistema judicial funciona más eficazmente y las políticas públicas promueven la cohesión social y la participación ciudadana, la percepción de inseguridad tiende a disminuir.

El panorama actual de la política de seguridad en México

México cerró el siglo XX con un importante incremento de la inseguridad y de los crímenes llamados de alto impacto, que además fueron ampliamente difundidos por los medios de comunicación, en particular el caso del secuestro y asesinato de Paola

Gallo, hija del empresario y exfuncionario público, Eduardo J. Gallo y Tello, así como el secuestro de Pedro Galindo que articularon un movimiento social masivo que puso en la mesa de discusión no sólo el agravamiento de la inseguridad, sino también la falta de profesionalización y equipamiento de los cuerpos policiales, además de la colusión y corrupción de algunos funcionarios del Poder Judicial. Algunas organizaciones de la sociedad civil como *México Unido contra la Delincuencia*, fundada en 1997 por Josefina Ricaño, surgen como observadoras de la actuación de los cuerpos policiales.

Sin embargo, en este momento, parecían ser casos aislados, vinculados con el mal funcionamiento de ciertas instituciones y todavía no existía la sensación de que las redes del crimen organizado tenían presencia en la vida cotidiana de los mexicanos. La transición democrática pareció traer un apaciguamiento y prometía el saneamiento de los poderes, empero la fuga del Chapo Guzmán de una de las prisiones de más alta seguridad del país, en el 2001, recién iniciado el periodo del presidente Fox, auguró que el enraizamiento del crimen organizado seguiría profundizándose, mermaría la capacidad de control del Estado y se convertiría en un nuevo poder fáctico.

Es difícil hacer un análisis de la progresión de la inseguridad real, por una parte, porque en México no existía hasta hace poco una recopilación sistemática de información que permitiera hacer comparativos sincrónicos y diacrónicos de la actividad delincuencial. Por otra parte, el aparato judicial en México tiene grandes fallas lo que propicia que muchos delitos no sean denunciados. Este desfase entre el universo total de delitos y aquellos registrados, se conoce como cifra negra, que el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) estimó del 85 por ciento para el 2008 en México, una de las más altas a nivel mundial (ICESI, 2008: 82).

A inicios de su mandato como presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, decide poner al combate contra el crimen organizado como eje de la política pública, en específico, declarar una guerra frontal al narcotráfico. El gobierno federal transforma el enfoque de seguridad y articula una política pública que privilegia la integración de fuerzas reactivas centralizadas que combaten los delitos del fuero federal, desde una perspectiva de seguridad nacional. Muchas críticas se levantan ante esta decisión, en particular de las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos que ven esto como un peligro de mayor vulneración de las garantías individuales, en un país donde el sistema judicial tiene grandes fallas.

En paralelo, se pone en marcha una política de seguridad pública desde lo local. Por primera vez, el 12 de noviembre del 2007, la Cámara de Diputados asigna un presupuesto compuesto por recursos que irán directamente a los municipios y a las delegaciones del Distrito Federal. Los tres rubros en los que el presupuesto es etiquetado son: profesionalización, infraestructura y equipamiento. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) es designado para dar seguimiento a la utilización de estos recursos, conocidos como el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y demarcaciones del Distrito Federal (SUBSEMUN). Si bien éste último organismo motiva el fortalecimiento de los cuerpos policiales locales, porque los municipios cuentan con mayores recursos para profesionalizarlos, éstos se debilitan con la intervención de las fuerzas armadas, ya que en muchos casos pierden prácticamente todas sus facultades para asegurar el orden público, un ejemplo de esto es Chihuahua.

Así, se esbozan dos tendencias del modelo policial al interior del gobierno federal: aquel que privilegia la centralización del ámbito de la seguridad con el énfasis puesto en el ataque al crimen organizado y aquel que considera que los municipios deben seguir te-

niendo autonomía en el manejo de sus estados de fuerza y generar políticas locales de seguridad y de prevención social, enmarcadas por la Federación.

Observatorios Ciudadanos Municipales de Seguridad Pública

La incidencia de la información generada en el marco de un Observatorio Ciudadano de Seguridad no es un compromiso optativo pues tiene un fin concreto, sobrepasar el nivel de la percepción de inseguridad para generar transparencia en el ejercicio de los cuerpos policiales y de las instancias encargadas de la procuración de justicia para evitar abusos, negligencia, ineficacia y corrupción. Asimismo, se piensa que si los indicadores e índices producidos fundamentan el diseño de las políticas públicas, se pueden plantear soluciones integrales para abordar la criminalidad y las conductas violentas, involucrando de forma activa a los ciudadanos, desde la escala familiar hasta otras más amplias como el vecindario, el trabajo y el espacio público. La convivencia y la cohesión social se convierten entonces en elementos clave para fortalecer el control social y la inclusión de sectores desfavorecidos que de otra forma puedan verse empujados a optar por actividades delictivas.

Un Observatorio Ciudadano de Seguridad busca entonces dar respuesta a dos interrogantes mayores: ¿Hasta dónde el uso de la fuerza es necesario y a partir de qué punto debe privilegiarse una política social preventiva? Si tomamos en cuenta que la seguridad es el tema central para todo Estado y, que por lo tanto está altamente politizado, la única forma de evaluar "objetivamente" los resultados de las políticas públicas de seguridad y de la actuación de los funcionarios públicos es con el saber especializado y la producción de indicadores legítimos a los ojos de los

diversos actores civiles y gubernamentales. A su vez, se deben generar protocolos que formalicen lo que se considera un ejercicio óptimo de los funcionarios públicos ante las diversas situaciones que pueden enfrentar (atención a víctimas, neutralización de criminales o trabajo con jóvenes en riesgo, etc.). Este punto es de particular importancia en el contexto latinoamericano en donde, como ya vimos, las poblaciones de la mayoría de los países tienen una percepción negativa de los cuerpos policiales y de las instancias de impartición de justicia, relacionándolos automáticamente con la corrupción, el abuso de poder, el atropello de los derechos humanos y la injusticia.

Por lo tanto, este saber especializado no puede ser producido por el ciudadano común, tiene que ser un grupo de personas que reúnan capacidades técnicas (informáticas y de sistemas de georreferenciación) para, por una parte, hacer un análisis epidemiológico, es decir dimensionar y caracterizar los fenómenos de violencia correlacionándolos con sus contextos sociales, económicos y políticos. Enseguida, la construcción de indicadores y variables de medición homologados para estudiar la correspondencia entre delitos, tipologías de violencias, denuncias, procuración de justicia y eficacia de las políticas públicas sectoriales. Por último, el Observatorio en Seguridad Ciudadana busca impulsar procesos de reformas de los sistemas judicial y policial, además de generar mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a la par de aquellos de rendición de cuentas y transparencia (Mendoza, 2008: 4 y 9).

Esto reduce de forma importante los participantes de este tipo de Observatorio, pues tienen o que provenir de sectores académicos o ser especialistas independientes (consultores). También es posible que una o varias organizaciones de la sociedad civil contraten los servicios especializados de una consultora o que en una alianza gobierno-sociedad-academia logre constituirse un Obser-

vatorio donde algunos pongan su *expertise*, otros el financiamiento y la participación ciudadana. A continuación veremos cómo estos elementos pueden volverse en obstáculos para la creación y funcionamiento de esta herramienta de contraloría social.

En el 2011, el SUBSEMUN integró el rubro de prevención social de la violencia y participación ciudadana, con el fin de complementar los apoyos estructurales con aquellos de políticas públicas planificadas que se antecedieran al recrudecimiento de fenómenos tales como la violencia de género, la exclusión y la articulación de jóvenes al crimen organizado (DOF, 2011: 69).

Una de las herramientas que se incorporó al catálogo con el fin de hacer participar a los ciudadanos en la evaluación, supervisión y construcción del actuar gubernamental fueron los Observatorios Ciudadanos Municipales de Seguridad Pública junto con el fortalecimiento de los Consejos de Participación Ciudadana de Seguridad Pública que ya existían en algunos municipios. Recordemos la definición de Natal Díaz (vease Capítulo introductorio de este volumen) de Observatorios Ciudadanos:

> […] una forma asociativa en la que un conjunto de ciudadanos o de sus organizaciones, se interesan por entender, analizar y/o cambiar su entorno, y para tal efecto se agrupan en un espacio autónomo y con independencia técnica con respecto de las agencias gubernamentales, con el fin de darle seguimiento a una o a diversas problemáticas políticas, económicas o sociales y/o a las políticas públicas orientadas a atenderlos.

Sin embargo, en este caso era el propio gobierno federal el que buscaba que los ciudadanos se incorporaran en el monitoreo de las políticas públicas municipales. De esta forma el reto era que desde el municipio se conformaran equipos multidisciplinarios, compuestos por académicos y ciudadanos para dar seguimiento y eva-

luar las políticas públicas de seguridad pública municipal y la actuación de los cuerpos policiales locales. Por lo tanto, este tipo de Observatorios es más cercano a la idea de Observatorios públicos, entendidos como aquellos:

> [...] cuya estructura puede ser inter-agencias... conformados por distintas áreas de la administración pública; o intersectoriales, cuando –por ejemplo– están conformados por dependencias públicas, organismos autónomos de la administración, instituciones académicas y/o organizaciones sociales y privadas" (véase capitulo introductorio de Natal y Díaz en este volumen).

Son por lo tanto mas cercanos a las formas asociativas de rendicion de cuentas transversales o diagonales (Goetz y Jenkins, 2001; Isunza Vera, 2006) en las cuales la sociedad civil es invitada (o involucrada de alguna manera a participar y vigilar "desde dentro" de las organizaciones y/o agencias gubernamentales las acciones, políticas, programas y desempeño de los funcionarios y servidores públicos. Este tipo de rendición de cuentas "comprende mecanismos que si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal manera que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil" (Isunza, 2006: 283). (Véase tambien capitulo de Martínez, Valencia y Díaz en este libro).

Los Observatorios Municipales de Seguridad Pública fueron clasificados como de orden prioritario en la asignación de recursos durante las negociaciones que se hicieron entre gobierno federal y municipios para la inversión del subsidio en cada uno de los rubros. Esto motivó a que alrededor de cien municipios SUBSEMUN ese año optaran por crear Observatorios Ciudadanos Municipales en seguridad pública. Sin embargo, ha sido uno de los proyectos más difíciles de implementar, dada la necesidad de contar con un *expertise* técnico en sistemas de información y georrefe-

renciación, así como, el conocimiento de los indicadores de gobernanza urbana.

Así, en una rápida búsqueda por internet el 20 de noviembre de 2012 pudimos constatar que sólo aparecían activos ocho Observatorios Ciudadanos Municipales de Seguridad Pública: Puebla, Huixquilucan, Guadalajara, León, San Juan del Río, San Luis Potosí, Mexicali y Nuevo Laredo (si bien podemos pensar que algunos de los Observatorios pueden funcionar difundiendo boletines impresos, creemos que el medio más accesible y utilizado es internet). Salvo el de León que fue creado a inicios del 2010, todos los demás fueron puestos en marcha entre enero y marzo de 2012. En el caso de San Juan del Río entró en funciones el pasado mes de octubre. La producción de mapas y estadísticas se han generado básicamente con aquellas producidas por el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública y el INEGI. Podemos pensar que en estos momentos los Observatorios se en cuentan en proceso de coordinación con instituciones municipales, estatales y federales para generar datos acorde a los 103 indicadores de gobernanza, de forma más fiable y completa. Es decir, la pertinencia y precisión de los datos podrá ser confirmada más adelante.

En cuanto al resto de los Observatorios, encontramos varias notas periodísticas que señalaban que varios municipios estaban siendo sancionados por no haber cumplido con la creación de los Observatorios Ciudadanos y algunos solicitaban mayores recursos de SUBSEMUN para ponerlos en marcha (*Milenio*, 23 de junio de 2012; *El Universal*, 1 de noviembre de 2012).

Resta por verse si los Observatorios Ciudadanos pendientes serán creados y si aquellos que ya entraron en funciones lograrán sobrevivir al cambio de gobierno federal y a la eventual transformación de la política federal de seguridad pública. Natal apunta ya algunos de los peligros que representa el involucramiento gubernamental en las acciones de observación ciudadana como la pérdi-

da de autonomía y la ideologización, que pondrían en duda la objetividad de los datos generados (Natal, 2012: 24). Así, será interesante analizar en el futuro si estos Observatorios logran hacer la transición entre una iniciativa gubernamental a una esencialmente ciudadana, en donde se generen datos fidedignos sobre los fenómenos de la violencia, así como que se evalúen las políticas públicas de seguridad. Estas iniciativas a nivel local podrían ser una oportunidad para generar una verdadera cultura cívica y de corresponsabilidad en cuanto a la coproducción de la seguridad, fomentando la solidaridad social y la gobernanza.

No todas las iniciativas de observación ciudadana de la seguridad pública se han dado a nivel municipal, tal vez la más notoria y mediática ha sido la labor del Observatorio Nacional Ciudadano por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. A continuación discutiremos si la labor de esta organización puede realmente incluirse en la de un sistema de información que permite tener parámetros para evaluar la seguridad real o si sólo se ha configurado como un portavoz de algunos grupos de presión.

El Observatorio Nacional Ciudadano por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad

En el Acuerdo Nacional de Seguridad, Justicia y Legalidad (ANSJL) se estipula que el Observatorio Nacional Ciudadano por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ONCSJL), permitiría a los diferentes sectores de la sociedad vigilar el cumplimiento de dicho acuerdo. El compromiso XXVII también enuncia que con la ayuda de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR), dicho Observatorio evaluaría el desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia. Todo esto para llegar a uno de los fines generales del ANSJL, a saber, contribuir a comprender la inseguridad como un "fenóme-

no complejo" en el que juegan no sólo de manera aislada los delincuentes sino que su acción se ve reforzada por el "deterioro institucional". Es decir, la infiltración del crimen organizado en los cuerpos de seguridad, así como la complicidad y los intereses creados a partir de alianzas con algunos funcionarios públicos de sectores clave como la impartición de justicia, la legislación, las aduanas, etc. Se tenía entonces que partir del reconocimiento que estos procesos han "dañado el tejido social" por lo que "[la delincuencia] ha encontrado cobijo en familias y comunidades enteras", además de que se ha mermado la gobernabilidad en el seno de los municipios y las entidades federativas (DOF, 2008: 1).

Si bien el objetivo central del ONCSJL era de observación de los compromisos, se pretendía que fuera la base para constituir una entidad colaborativa, legítima y confiable que analizara la evolución de la delincuencia y de los procesos sociales asociados a sus diferentes tipos con el fin de impulsar políticas públicas focalizadas, así como reformas de los sistemas policial y judicial (Mendoza, 2008:4). Esto por lo tanto, podía contribuir a los sistemas de información y de inteligencia de los diferentes órdenes de gobierno y aportaba un componente de política social y de participación de la sociedad civil. Este esquema retomaba de experiencias exitosas en otros países latinoamericanos como Colombia, Chile, Honduras y el Salvador, además que buscaba alinearse a las directivas lanzadas por la Organización de las Naciones UnidasONU y otros organismos internacionales que dictan una mayor inclusión del sector civil en el monitoreo de la actuación de las instituciones públicas.

Sin embargo, como ya expusimos anteriormente, no había la voluntad política para que la sociedad civil se implicara activamente en la construcción de las políticas públicas y la apertura al "diálogo" durante el ANSJL sólo fue una forma de apaciguar las duras críticas y las presiones de organizaciones internacionales de

derechos humanos. Esto se entrevé en el Informe de los Cien Días donde brevemente se menciona que desde la firma del Acuerdo ninguno de los actores mencionados había sido convocado. Asimismo, se dice que la meta no fue cumplida a causa de la "falta de definición en cuanto al diseño, características y estructura del Observatorio" (UNAM,*et al*., 2008: 17). Esto nos hace suponer también que las organizaciones de la sociedad civil, no se habían puesto de acuerdo sobre el papel que iba a jugar cada una de ellas, la inversión en tiempo y en recursos humanos que iban a aportar para convertir al Observatorio en una estructura funcional y sustentable.

Otro comentario en el Informe de los Cien Días denota un conflicto con el gobierno federal, en particular sobre el papel que jugaría la SSP, así se alude a que el compromiso menciona claramente que la SSP promoverá:

> […] la creación de un Observatorio Ciudadano que sea plural, representativo de los distintos sectores de la sociedad y que incluya a estudiosos del tema de seguridad y justicia, contando así con reconocimiento y liderazgo social… pero no menciona que la SSP formará parte de él… por lo que requerirá de acciones bien orientadas de acuerdo a la letra del Acuerdo para estimar algún avance en la dirección comprometida. (UNAM, *et al*., 2008: 34).

Por lo tanto, podemos preguntarnos si existía la presión de la SSP para monopolizar, participar o influir en la constitución de esta instancia.

Lo único que podemos aseverar es que el Observatorio no había sido creado a los doscientos días de la firma del Acuerdo. También constatamos que la creación de indicadores se inició por parte del gobierno federal, a pesar de que el Observatorio Nacional no había sido integrado y que el ANSJL dictaba esto como condición

sine qua non para iniciar la construcción de dichos indicadores. Esta situación excluyó *de facto* a la sociedad civil, lo que se deja asentado en el informe antes citado:

Al momento se ha mencionado que los indicadores solo corresponden a los del Programa Sectorial de Procuración de Justicia. No se ha invitado a instancias ciudadanas a formular el protocolo y a participar en su evaluación y el seguimiento. (UNAM, *et al*., 2008: 30).

En enero del 2009, el Instituto de Seguridad y Democracia (INSyDE) hace pública su propuesta, que impulsa una idea multiplicadora de Observatorios Ciudadanos de Seguridad, al interpretar el compromiso XXVI del ANSJL como una vertiente de política pública. Esto buscaba fomentar la participación de la ciudadanía en el seguimiento de la actuación de los cuerpos policiales y las instancias judiciales, además de motivar la implementación de mecanismos de rendición de cuentas de forma independiente a la creación del ONSJL.

INSyDE propone un modelo en la más pura esencia de los Observatorios Ciudadanos como "generadores de procesos virtuosos de participación y convivencia soportados en políticas públicas de seguridad sujetas a rendición de cuentas y en constante innovación". Se ubica como objetivo general la construcción de sistemas de información técnica homologada que permitan colectar, analizar e interpretar la información generada por las fuentes públicas. A partir de ésta, se diseñan instrumentos ciudadanos para que sean evaluadas las instituciones policiales y de procuración de justicia, además de generar mecanismos de rendición de cuentas de éstas últimas a la ciudadanía. El modelo propone la medición de ocho indicadores: 1.Incidencia delictiva.2. Percepción de inseguridad.3. Actividades policiales de asistencia a la población. 4.Resolución de investigaciones por tipo de delito.5. Actividades de prevención y represión del delito.6. Confianza institu-

cional y satisfacción.7. Características del funcionamiento institucional y derechos de los policías, y8. Abuso policial, corrupción y violaciones a los derechos de la población (López Portillo, Mendoza y Silva, 2009: 2).

Es evidente que los obstáculos a la creación del ONSJL no eran de carácter técnico sino político. Pues podríamos pensar que al ser el Observatorio Nacional, el Ejecutivo hubiera inyectado recursos para asegurar la infraestructura y los recursos humanos para su funcionamiento, con el fin de desatascar el cumplimiento del objetivo. Asimismo, existía la propuesta técnica de una de las organizaciones civiles con mayor experiencia en el ámbito de la seguridad y la rendición de cuentas. Seguramente, otras organizaciones se hubieran unido a dar otras propuestas. Sin embargo, tuvo todavía que pasar más de un año para que se concretara la creación del ONSJL.

El 24 de septiembre de 2010 se presenta el ONSJL, presidido por Héctor Larios Santillán, representante del sector empresarial, desde los círculos institucionalizados y cercanos al poder. De los cargos que anteriormente había ocupado, se cuentan la Presidencia Nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) de 1991 a 1993. También fue presidente del Consejo Coordinador Empresarial de 1995 a 1997 y finalmente lideró la asociación civil A favor de lo Mejor, orientada a fomentar la responsabilidad social y una actuación ética de los medios de comunicación. Como podemos observar Larios Santillán no era un especialista en el tema de seguridad ni formaba parte de alguna de las organizaciones protagonistas de este *lobby*. Es evidente que la designación tuvo que ver más con un objetivo de manejo de la comunicación y tal vez de motivación de un liderazgo más neutro que reuniera a un máximo de actores y menos con asegurar un conocimiento del tema, desde sus aspectos técnicos y teóricos.

En este sentido, el ONSJL finalmente logra aglutinar a las organizaciones civiles más mediáticas del *lobby* de seguridad. El día de su presentación, Alejandro Martí de laFundación México SOS, Edna Jaime de México Evalúa, Isabel Miranda de Wallace de Alto al Secuestro acompañan a Héctor Larios Santillán. Asimismo, aparecen como organizaciones participantes México Unido contra la Delincuencia, Iluminemos México, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, Ya Basta de Inseguridad, el INSy de, la Asociación Nacional de Consejos de Participación Cívica y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. De las universidades y centros académicos encontramos: al Colegio de México, la Universidad Anáhuac, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Iberoamericana-Ciudad de México y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social. También se adhieren varios consejos ciudadanos como el del Distrito Federal, el Consejo de Participación Ciudadana de la PGR, el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. Del sector empresarial, encontramos a la COPARMEX, al Consejo Coordinador Empresarial, al Instituto Mexicano para la Competitividad, la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, CANACAR, Grupo Estrategia Política, entre otros. Finalmente se suman algunas organizaciones que, si bien no forman parte del *lobby* de seguridad, trabajan en temas relacionados a la convivencia, la prevención de la violencia y la cohesión social como Convivencia sin Violencia, Renace, Iniciativa Ciudadana para la Promoción del Diálogo, Asociación Mexicana para la Superación Integral de la Familia, Suma por la Educación, Fundación Impulsa, Ángel Ciudadano, A favor de lo Mejor, Sociedad en Movimiento, Movimiento Provecino, Transparencia Mexicana, entre otras.

Al ver esta gran lista de organizaciones podría pensarse que el ONCSJL contaba con enormes recursos humanos y técnicos para

generar análisis e indicadores de la actuación de los sistemas policial y judicial. En particular, porque diversos actores ya hacían funciones de Observatorio Ciudadano como el ICESI, México Evalúa y el INSyDE. Por ejemplo, el ICESIhabía generado hasta el 2010[3] las Encuestas Nacionales de Inseguridad (ENSI's) y actualmente lleva a cabo estudios como el Costo de la Inseguridad o la Evaluación del desempeño en el combate contra el delito de secuestro.

Sin embargo, al analizar la interpretación que se dio al compromiso XXV, se observa que las acciones del ONCSJL sólo retoman el aspecto de difusión, eliminando el *expertise* técnico necesario que permite producir información fiable y pertinente para construir indicadores. Es decir, el mandato menciona que:

> […] el Observatorio Nacional Ciudadano es un instrumento de articulación de las organizaciones sociales para potenciar su incidencia en las acciones de la autoridad… su objetivo central es informar objetiva y oportunamente a la ciudadanía sobre la situación en materia de seguridad y justicia (ONCSJL, 2001).

3 En el 2011, el gobierno federal suspende el financiamiento al ICESI y a través del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática decide levantar la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), una variante de la ENSI. Luis de la Barreda, Director General de esta asociación civil denuncia presiones políticas después de que varios gobernadores se inconformaron cuando fueron expuestos los resultados de la ENSI 2010, durante algunas sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Independientemente de las razones gubernamentales se advierte con este hecho un importante retroceso en la participación del sector civil en la evaluación de la política pública de seguridad, sobre todo porque la ENSI representaba una herramienta muy útil, tanto para funcionarios públicos como para las ONG´s, pues permitía analizar la cifra negra, la percepción de inseguridad y victimización. Si bien el INEGIes un órgano autónomo, al eliminarse el componente ciudadano se pone en riesgo la imparcialidad de este estudio en un momento político clave ante la inminencia de las elecciones.

En correspondencia a este objetivo general y su mandato, el ONCSJL en su sitio web pone a disposición de los ciudadanos una serie de documentos de interés, generados por organizaciones internacionales, nacionales e instituciones gubernamentales. Por ejemplo, encontramos el informe de Human RightsWatch:*Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, el *åndice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves,* producido por México Evalúa y los resultados de la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (ONCSJL, 2001).

Aquí podríamos preguntarnos si esta estructura realmente hace las veces de un Observatorio o solamente funge como un medio de difusión de información generada por las organizaciones que la componen. De hecho, podríamos pensarlo más bien como una red de actores de la seguridad que deciden compilar y divulgar más ampliamente sus estudios y los resultados de sus evaluaciones en los subtemas específicos de seguridad en los que son especialistas. Si regresamos a nuestra definición de observatorio ciudadano de seguridad podemos constatar que está ausente un elemento central que es la generación de información nueva que incluya un enfoque multidisciplinario e integral que permita hacer propuestas concretas de modificación a los proyectos y programas de seguridad pública.

Es decir, al tener estudios altamente especializados de diferentes organizaciones con perspectivas específicas, la comparación de datos es casi imposible, por lo que no logra rebasarse una visión compartimentada de los fenómenos de violencia y criminalidad. Esto es un obstáculo para rebasar la gran influencia que ejerce la percepción de inseguridad y la desconfianza que los ciudadanos tienen ante las fuerzas de seguridad y las instancias de impartición de justicia. Al no contar con indicadores que midan la eficiencia de dichas instituciones en correlación directa con los datos de inci-

dencia delictiva, no se puede saber a ciencia cierta si las políticas públicas o las acciones de la sociedad civil están logrando revertir los procesos generadores de inseguridad.

El ONCSJL optó por una forma de proceder que semeja más a un grupo de presión política puesto que generó una Agenda Común Ciudadana que fue concebida como "un instrumento de acción y exigencia con el que se busca contribuir a mejorar las políticas de seguridad aportando un enfoque ciudadano" (ONCSJL, 2011). Aun cuando se menciona que el primer punto de esta Agenda es "llevar a cabo un monitoreo constante y fidedigno de la incidencia delictiva, apoyado en el trabajo del Observatorio Nacional y en el de los Observatorios locales", algo que salta a la vista es que es una visión parcial, pues sólo se contempla esta única variable y, aún más, se limita a los delitos de alto impacto. Al ver la cobertura de los Observatorios locales sólo existen 12 de 32 entidades federativas. Por lo tanto, la información producida no permite tener el panorama nacional ni siquiera de los delitos de alto impacto social.

La Agenda Común Ciudadana centra la acción del ONCSJL en la "articulación de las organizaciones de la sociedad civil" por lo que fue organizado, el 18 de mayo de 2010, el Foro Ciudadano por una Agenda Común de la Seguridad, Justicia y Legalidad donde se desarrollaron tres ejes estratégicos: 1.Garantizar la seguridad ciudadana. 2. Disminuir la violencia en la política de Seguridad Pública, y 3. Abatir la impunidad y fortalecer la procuración e impartición de justicia. Al relacionar estos ejes estratégicos con los puntos prioritarios es claro que el Observatorio se pone en una posición de ente rector que exige al gobierno el cumplimiento del ANSJL, pero que no dice cómo hacerlo ni participa en una coproducción de la seguridad, a través de la generación de análisis e información propios. Por ejemplo, en materia de transparencia y rendición de cuentas se propone:

> […] exigir mecanismos que permitan a la ciudadanía conocer quién y cómo se destina y ejerce el gasto público en seguridad (SUBSEMUN, FASP), y exigir que la rendición de cuentas sea accesible a la ciudadanía y, a su vez, se permita la participación ciudadana efectiva en las instancias de toma de decisión, particularmente en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Finalmente, vemos que una de las actividades a las que el ONCSJL dedica mucho esfuerzo es al lanzamiento de comunicados y la organización de conferencias de prensa para la denuncia de casos puntuales (ONSJL, 2011).

El ONSJLal centrar su eje en la difusión de información no puede sobrepasar una discusión basada principalmente en la percepción de inseguridad y marcada por los casos que este mismo mediatiza. Esto tiene como resultado que tenga una incidencia concreta muy reducida en las políticas de seguridad. Al actuar como una red de organizaciones, el único mecanismo de influencia es la presión que puedan ejercer a las instituciones, pero dejan en manos de éstas últimas la búsqueda de soluciones concretas. Esto limita fuertemente la construcción de gobernanza en la medida que si bien hay una interlocución horizontal entre gobierno y sociedad, no existe una colaboración en el diseño de políticas públicas que incluyan activamente al ciudadano.

Asimismo, al no generar indicadores se restringe la posibilidad de evaluar la actuación de los funcionarios públicos y de concebir protocolos que aseguren que reacciones adecuadas ante situaciones específicas. Sin estos dos elementos es difícil conocer si las políticas públicas son efectivas y si las propuestas aportadas por la sociedad civil en verdad están dirigiéndose en la dirección deseada. Esto es más evidente cuando las propuestas no están fundamentadas en un análisis multidimensional de los fenómenos de violencia y delincuencia, lo que nos lleva a preguntarnos si la prio-

rización coadyuvará a la recuperación de la seguridad real o si sólo se quedará en un debate de percepciones.

Reflexión final

Dado que los Observatorios Ciudadanos en seguridad son una figura naciente en el contexto mexicano, sería prematuro tratar de sacar conclusiones sobre si han funcionado en la creación de una mejor cultura cívica. Sin embargo, podemos anotar algunas constataciones:

Es una figura que necesita recursos estables y un grupo técnico que dedique un tiempo considerable a la generación de datos conforme a indicadores homolgados, esto a veces puede representar un obstáculo si los Observatorios no se encuentran alojados en una institución académica. Un inconveniente de que este tipo de instituciones dirijan el funcionamiento de los Observatorios es que al ser su prioridad la investigación, a veces no se pueden adecuar a los tiempos de implementación de una política pública por lo que no dan datos pertinentes a tiempo.

Un riesgo importante de que los Observatorios Ciudadanos De Seguridad sean impulsados desde los ámbitos gubernamentales es que pueden servir más como una herramienta de legitimación del actuar de ciertas instituciones, por lo tanto los datos producidos pueden tener sesgos ideológicos y servir como mecanismos de simulación. Este tipo de dinámica no podrá generar una verdadera cultura cívica, ya que sólo permanecerán los ciudadanos con intereses partidistas y nuevamente las información generada será difícilmente confiable.

Es cierto que las instituciones policiales en México tal vez sean las que tienen un mayor desprestigio, pues son vistas como altamente corruptas y coludidas. La transparencia y rendición de cuentas que puede brindar la observación ciudadana podría pro-

mover que las corporaciones y ayuntamientos pudieran recobrar paulatinamente la confianza y la legitimidad de la ciudadanía. Esto porque se podría sobrepasar el nivel de percepción de inseguridad hacia cifras concretas de cuáles son los fenómenos de violencia y criminalidad más importantes y poder implementar políticas públicas focalizadas para resolverlos.

En suma, para que una herramienta altamente tecnificada como un Observatorio Ciudadano cumpla sus objetivos, necesita contar con el apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil para garantizar recursos materiales que le permitan sobrevivir y una educación cívica que permita la inclusión de los ciudadanos en la producción de datos.

Bibliografía

CASAS DUPUY, Pablo y GONZÁLEZ CEPERO, Paola (2004). "Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: Mito y realidad", disponible en pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/.../politicasBogota.pdf [consultado el 17 de noviembre de 2011].

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. "Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de agosto de 2008.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. "Anexos de las Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales", *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 2011, y 31 de agosto de 2011.

GAUCHET, Marcel (2007).*La Démocratied'unecrise à l'autre*, EditorialCécileDefaut,París, Francia.

ICESI (2009). Análisis de la ENSI-6/2009. Victimización, incidencia y cifra negra en México, disponible en

www.icesi.org.mx/publicaciones/cuadernos/cuaderno_8.asp[consultado el 17 de noviembre de 2011]

JIMÉNEZ, Rebeca. "Observatorio Ciudadano ya opera en Huixquilucan" en El Universal del Estado de México del 1 de noviembre de 2012 [consultado en línea el 20 de noviembre de 2012] http:///www.eluniversaledomex.mx/huixquilucan/notas22471.html

LATINOBARÓMETRO. (2011). Consultado el 9 de noviembre de 2011, http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp

LÓPEZ Portillo Vargas, Ernesto, Mendoza Bautista, Antia, Silva Forné, Carlos. (2009). Observatorio Ciudadano de Seguridad. [consultado el 7 de octubre de 2011] en http://www.ocavi.com/docs_filex/file:657.pdf

MAGAR, Eric y Romero, Vidal. (2008). "México: Reformas pese a un gobierno dividido" en Revista de Ciencia Política, Vol. 28. Número 1.Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. pp.265-285.

MENDOZA, Antia. (2008). Observatorio local de seguridad y convivencia ciudadana. [consultado el 7 de octubre de 2011] http://www.insyde.org.mx/images/propuesta_osc_amf11%20_2_.pdf

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO POR LA SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD [consultado el 15 de septiembre de 2011] en http://www.observatorionacionalciudadano.org.mx

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2010). "Estudios estadísticos", en *Revista Criminalidad*, Vol. LXII, No. 1, junio, Dirección de Investigación Criminal e Interpol, Bogotá, Colombia, pp. 15-149.

ROSANVALLON, Pierre (2006). *La contre-démocratie*,Editorial du Seuil, París, Francia.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2011). Incidencia delictiva, delitos de alto impacto social 2000-2011, disponible en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx [consultado el 18 de noviembre de 2011].

TUDELA, Patricio. (2005). "Naturaleza y magnitud de los problemas de violencia delictual e inseguridad en América Latina y el Caribe",

disponibleen. www.iadb.org/document.cfm?id=901347 [consultado el 17 de noviembre de 2011]

UNAM*et al*. "Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Informe de avance de los primeros cien días, disponible en mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/evaluacionunanoansjl.pdf [consultado el 15 de septiembre de 2011].

UNAM,*et al*. "Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Informe de avance de los primeros 200 días", disponible en mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/informecompleto200 diasansjl.pdf[consultado el15 de septiembre de 2011].

USLANER, Eric M. yBADESCU, Gabriel (2005.) "Making the Grade in Transition: Equality, Transparency, Trust, and Fairness", disponible en http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/uslanerbadescuma kingthegrade.pdf [consultado el 7 de noviembre de 2012].

VANDERSHUEREN, Franz (1994). "Prevención de la criminalidad", en Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales SUR, Temas Sociales,No. 32, Santiago, Chile, pp. 1-11.

VANDERSHUEREN, Franz,*et al*. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.

ZITTEL, Thomas y FUCHS, Dieter (editores) (2007).*Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering can Bring Citizens Back in?*,Routledge, Taylor and Francis Group, Londres, Gran Bretaña.

Miradas encontradas en torno a los Observatorios Ciudadanos de Seguridad Pública como herramienta de política pública federal en México, 2010-2014

LIDIA IVONNE BLÁSQUEZ MARTÍNEZ[1]
MEDARDO TAPIA URIBE[2]
SILKE DE LA PARRA[3]

Introducción

La incorporación de los ciudadanos, tanto en la coproducción de la seguridad como en la evaluación de los cuerpos policiales, es una estrategia que ha sido aplicada por diferentes países latinoamericanos para transparentar y legitimar el ejercicio de estas instituciones. México enfrenta también este reto en sus tres órdenes de gobierno ya que existe una franca desconfianza de los ciudadanos hacia el actuar de las corporaciones policiales y judiciales. Esto es

1 Profesora-investigadora del Departamento de Procesos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana-Lerma.
2 Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)-UNAM.
3 Doctorante en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid.

resultado, por una parte, de la profunda corrupción anidada en dichas instituciones que ha llegado hasta la colusión de algunos funcionarios públicos con el crimen organizado. Por otra, de la baja profesionalización de los policías y de los ministerios públicos que muchas veces se presentan incapaces de siquiera garantizar los derechos humanos de las víctimas o de seguir los protocolos oficiales para la investigación de delitos y de la cadena de custodia, entre otros.

La sociedad civil recientemente también ha participado en la coproducción de la seguridad y en la evaluación de cuerpos policiales, retomando la experiencia de países como Colombia, Brasil y Chile. Estas acciones pueden significar esfuerzos sustentables y duraderos, que se implanten en el seno de las comunidades, fortalezcan los vínculos sociales y reaviven los sentimientos de solidaridad y concreción del bien común. La ciudadanización de la política de seguridad pública en México es un fenómeno en donde concurren procesos de distinta naturaleza: sociales, políticos y tendencias de la gestión pública desde la apertura democrática, al recrudecimiento regional de la criminalidad trasnacional, hasta el impulso de esquemas de gobernanza por agencias internacionales.

Una de las figuras que busca transparencia, rendición de cuentas y gobernanza de la seguridad pública, desde un enfoque técnico de políticas públicas son los Observatorios Ciudadanos (OC). Éstos pueden estar compuestos únicamente por ciudadanos o por académicos o por entidades gubernamentales o pueden ser mixtos. Dicha figura busca aliar la participación ciudadana con un ejercicio más eficiente de la seguridad pública, a través de la cooperación en el diseño y la evaluación de las estrategias de seguridad. En México, los OC también fueron impulsados con recursos del Estado, a partir del Subsidio para la Seguridad de los Municipios y las Demarcaciones del Distrito Federal (SUBSEMUN) y el Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública (FASP), desde el 2010.

Este capítulo, tiene como objetivo trazar la historia de los Observatorios Ciudadanos de Seguridad (OCS), impulsados como política pública federal. Asimismo, analizaremos su creación e implantación desde una revisión de casos significativos en algunos municipios. Las reflexiones que aportamos derivan de diferentes fuentes: documentales, datos de observación participante en los procesos y entrevistas con funcionarios públicos. En primer lugar, haremos un panorama general del surgimiento de la política pública de prevención social de la violencia, de la cual forma parte la figura de Observatorio Ciudadano de Seguridad, desarrollando el contexto de surgimiento del SUBSEMUN y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. En segundo lugar, trazaremos la evolución de la política federal hacia la inclusión más concreta de los ciudadanos en la coproducción de la seguridad, a partir de la propuesta de un *Catálogo de Programas, Proyectos y Acciones de Prevención Social y Participación Ciudadana*. En tercer lugar, daremos un panorama general de las entidades y municipios en donde se crearon losOC, para posteriormente pasar a los lugares en donde se consolidaron. En cuarto lugar, analizaremos algunos casos para conocer como se instauraron en la práctica estos Observatorios y cómo funcionan.

Los ciudadanos y la seguridad pública

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su artículo 21, mandata a los tres órdenes de gobierno la función de la seguridad pública, desde diferentes frentes: prevención, investigación, persecución de delitos y la sanción de infracciones administrativas. Los cuerpos policiales deben coordinarse con los ministerios públicos para que éstos últimos puedan juzgar los delitos y los primeros puedan concretar el cumplimiento de las sanciones correspondientes. El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)

es el organismo que organiza las acciones de los tres órdenes de gobierno para generar cooperación, coordinación y objetivos comunes. Así este órgano rector, del orden federal, es quien diseña el marco general de la política pública sobre el tema, acompaña en su implementación dando directrices y supervisando las acciones y, finalmente, evalúa los resultados de los programas. Todo esto con el fin de que cada orden de gobierno se ciña a sus competencias y las políticas públicas impulsadas desde el orden municipal y estatal cumplan con lo dictado en las leyes y reglamentos.

En el 2009, se modifica la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* para crear diferentes centros encargados de fortalecer las corporaciones policiales municipales, dando lineamientos de políticas públicas para la adecuada utilización de los subsidios y aportaciones federales en la materia. Asimismo, se incluye al ciudadano como actor clave para sentar las bases de la seguridad y como observador del ejercicio de los cuerpos policiales. Esta incorporación del ciudadano en ámbitos que se consideraban competencia exclusiva de funcionarios públicos especializados, no fue impulsada desde los ámbitos del gobierno sino desde la sociedad civil. A continuación, nos permitimos hacer un pequeño paréntesis, para entender cómo se transformó la pirámide de competencias de la seguridad pública al comienzo del siglo XXI.

México cerró el siglo XX con un importante incremento de la inseguridad y con corporaciones policiales poco profesionales y plagadas de vicios. Como se observa en la Gráfica 1, los delitos del fuero común se incrementaron constantemente a partir del año 2001. Dichos delitos son aquellos que afectan la integridad del individuo o de sus pertenencias sin implicar una asociación delictiva que debilite las capacidades de Estado para mantener el pacto social o alcanzar el bien común. Éstos son el robo a personas, a casas-habitación o automóviles, las agresiones físicas, sexuales, las lesiones y los homicidios, entre otros.

Gráfica 1. Delitos del Fuero Común en México 2000-2013

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

No sólo esto, los crímenes del fuero federal conocidos como de alto impacto (extorsión, y secuestro) también aumentaron de forma importante lo que es síntoma de que los grupos del crimen organizado multiplicaban sus actividades. El común denominador de estos crímenes es la violencia extrema, la diversificación de los objetivos a todos los sectores de la sociedad y a ello se añaden las malas prácticas de los funcionarios públicos (incompetencia y corrupción).

Se muestra la falta de capacidades de las corporaciones policiales para cooperar entre órdenes de gobierno en la investigación y persecución de los delitos. Pero esto no es lo único, se evidencia que muchas veces elementos de las corporaciones se encuentran implicados en los hechos ilícitos. Por lo tanto, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) aumentan la presión hacia el gobierno para que abra espacios de participación ciudadana, así mismo, el descontento social aumenta, obligando en el 2008 al presidente entrante Felipe Calderón Hinojosa a cambiar el eje de su política, del empleo al de la seguridad pública. Se abre entonces la tribuna a la sociedad civil en el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL), (véase capítulo de Blás-

quez en este mismo volumen). El Congreso también se ve en la necesidad de legislar instrumentos que puedan transformar a las corporaciones y garantizar su profesionalización.

En este contexto, se toman dos decisiones que van a transfigurar a las corporaciones policiales. Primero, la creación del Subsidio de Seguridad Pública para Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal en 2007. Segundo, el 21 de agosto del 2008 se convoca al Consejo Nacional de Seguridad Pública, de donde derivan las modificaciones a la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, retomando las propuestas vertidas en el ANSJL. Así, se crean diferentes Centros Nacionales que dependen del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se encargarán de guiar a las corporaciones policiales hacia una política pública de seguridad más profesional. Estos centros son: de Información, de Certificación y Acreditación, y el de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDyPC). A continuación hablaremos de cómo funciona el SUBSEMUN y luego de las competencias del CNPDyPC con el fin de entender cómo surgieron los Observatorios Ciudadanos en tanto política pública.

Orígenes y objetivos del SUBSEMUN

En el 2007, por primera vez, la Cámara de Diputados aprobó crear un subsidio para la seguridad pública, inserto en el ramo 36, al que se le destinaron $3,589,400,000 pesos. El ejercicio se hizo en el año 2008 y se etiquetó en tres rubros: profesionalización, equipamiento e infraestructura. Buscaba financiar de forma correspondiente, mejoras salariales para los policías municipales, renovar el armamento, vehículos, uniformes y demás equipo para una reacción efectiva de los cuerpos policiales y, finalmente, la construcción o remodelación de cuarteles o centros de readaptación (CEFP, 2008).

Desde el 2008, el Sistema Nacional de Seguridad Pública fijó como objetivo del SUBSEMUN la creación de un nuevo modelo policial que buscara que los municipios más inseguros del país, contaran con los recursos materiales y humanos para el análisis de información, utilización, interconexión y compatibilidad de sistemas para alimentar a la Plataforma México; la evaluación de la actuación de los elementos de las corporaciones –instrumentando controles más rigurosos como pruebas de polígrafo, análisis periódicos de sangre para detectar sustancias ilícitas–; la implementación de la carrera policial que capacitara a los policías y estableciera mecanismos de desarrollo profesional en las corporaciones; y la estandarización de procedimientos en todos los niveles de la cadena de mando desde la intervención en caso de delito, la generación de informes hasta la regulación del tipo de armamento adquirido por las corporaciones (SEGOB, 2012).

En el 2008, también se fijaron requisitos para la eligibilidad de los municipios que correspondían a la relación de número de habitantes e incidencia delictiva. Para el 2009, se vuelve más rigurosa esta selección al crearse una fórmula que tomaba en cuenta los siguientes criterios: población mayor a los 50 mil habitantes, incidencia delictiva y posiciones geográficas estratégicas (zonas fronterizas, destinos turísticos y áreas conurbadas, a las que se le asignó una bolsa especial de $376,200,000.00 pesos). Además se priorizaban los municipios que el año anterior se hubieran beneficiado del subsidio para darle continuidad a las acciones. Estas variables también fijaban los montos que recibiría cada municipio.

También en el 2009, como resultado del ANSJLy las reformas a la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* se creó el rubro de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que cubría el monto más pequeño del subsidio con $2,650,000.00 pesos en relación del total que fue de $4,137,900,000.00 pesos.

Estos recursos a partir del 2010 debían de ser concertados entre los municipios y el CNPDyPC (Cámara de Diputados, 2010).

La creación de una política de prevención social de la violencia y la delincuencia. La primera etapa del CNPDyPC y la creación de la figura de Observatorio Ciudadano de Seguridad

En 2010, se conforma el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana e inicia labores. Sus atribuciones se centran en desarrollar lineamientos, programas y políticas públicas en prevención social de la violencia, incluyendo a la ciudadanía y coordinando a las instituciones gubernamentales y organizaciones privadas y de la sociedad civil. La primera titular del CNPDYPC es la doctora Laura Carrera Lugo, (que en una situación excepcional también ocupa en ese mismo periodo el cargo de titular de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres) quien tiene un proyecto ambicioso, transformar el paradigma tradicional reactivo y coercitivo de la seguridad pública, por aquel de la seguridad ciudadana, priorizando los programas y proyectos que fortalecieran la cohesión social, la prevención de las violencias y la implicación activa de los ciudadanos.

Con este fin se publican en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2011, los *Lineamientos de la política de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana*, en donde la política nacional, se alinea a la estrategia de Ciudades Seguras de las Naciones Unidas, por lo tanto se establece que los proyectos y programas deben detonar procesos incluyentes, en donde expertos (académicos, funcionarios públicos, legisladores, consultores, OSC entre otros) debían asesorar a los municipios y proponer estrategias de involucramiento de los ciu-

dadanos en la coproducción de la seguridad y en la toma de decisiones corresponsables.

Para lograr esto se trabaja en dos vías. La primera el cabildeo en la Cámara de Diputados de un incremento del monto destinado a prevención del SUBSEMUN. Esto se concreta con la asignación del 430 millones de pesos que correspondían al 10% del monto total asignado ese año a todo el subsidio, es decir $4,303,300,000.00 pesos. Estos recursos estaban etiquetados para "el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de prevención social del delito con participación ciudadana" (DOF, 2011: 01,28).

Enseguida, se elabora un *Catálogo de programas, proyectos y acciones para la prevención social del delito con participación ciudadana*. Se compone de 16 acciones que se dividen en cuatro campos: 1. Generación de capacidades básicas para los funcionarios públicos municipales. 2.El fortalecimiento de la participación ciudadana en la coproducción de seguridad. 3.Desarrollo institucional con participación ciudadana en la implementación de programas de prevención social de la violencia, cultura para la paz, derechos humanos y cohesión social, y finalmente, 4. La evaluación y seguimiento de los programas, a través de la figura de Observatorio Ciudadano.

Como se observa, se buscaba cubrir los tres momentos del ciclo de las políticas públicas: diseño, implementación y evaluación. El eje era generar el *expertise* en los funcionarios municipales, pues era el municipio el encargado de ejecutar los proyectos y programas. El CNPDyPC sólo podía acompañar a través de un marco metodológico multidisciplinario para posteriormente evaluar los resultados de la política federal. En este sentido el primer grupo de proyectos permitía a los municipios allegarse de especialistas en seguridad ciudadana para realizar un diagnóstico y un plan de prevención social de la violencia y la delincuencia que podían ser complementados con investigaciones multidisciplinarias que

abundaran en aspectos particulares de la realidad local. Asimismo, se podían contratar capacitaciones para los funcionarios municipales en los temas de prevención social de la violencia, seguridad ciudadana, perspectiva de género y todos aquellos relacionados con las atribuciones del CNPDyPC.

El segundo grupo financiaba la promoción de la participación ciudadana con el fortalecimiento de los Consejos de Participación Ciudadana, las redes ciudadanas y las marchas exploratorias para la prevención situacional. Asimismo, se podían implementar programas focalizados por grupo etario (jóvenes y mujeres) y se podían generar modelos de mediación y programas de atención a los diferentes tipos de violencias.

Los Observatorios ciudadanos de seguridad en los municipios subsemun desde la óptica del diseño federal

La figura de Observatorio Ciudadano se pensó como una pieza clave en la incorporación de los ciudadanos y expertos en la evaluación del impacto de las políticas públicas de seguridad para ajustar y orientar los proyectos y programas. Es por esta razón que durante el 2011 se priorizó durante las concertaciones con el CNPDy PC que los municipios seleccionaran la creación de Observatorios Ciudadanos De Seguridad.

La idea era que los municipios crearan un Observatorio, pensado como un espacio "intersectorial e interdisciplinario" que recopila, sistematiza y analiza continuamente los datos pertinentes sobre un tema particular para contribuir a la toma de decisiones informadas para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas con el fin de que respondan integralmente a las problemáticas y necesidades de los diferentes sectores de la población (CISALVA, 2008: 10).

Sin embargo, el reto que enfrentaron tanto los funcionarios del CNPDy PC y de los municipios era cómo implementar esta figura altamente especializada y de reciente génesis. Los antecedentes de los Observatorios de Seguridad eran de dos tipos: en primer lugar, aquellos alojados en los Institutos Municipales de Planeación, financiados por la Secretaría de Desarrollo Social que tenían por objetivo medir los indicadores del programa Hábitat de las Naciones Unidas, de desarrollo urbano sostenible, en base a las metas de la Agenda 21.

El esquema de estos Observatorios era mixto: gubernamental y de la sociedad civil. En segundo lugar, existían los Observatorios de diferentes temáticas apoyados por OSC o por otras instituciones como la Función Pública o el Instituto Nacional de las Mujeres. El problema de este diseño de Observatorios es que no todos medían indicadores y en el caso de que los midieran, éstos eran muy variados entre un Observatorio y otro aun cuando abordaran el mismo tema, por lo tanto, homologar un análisis válido que contribuyera a la construcción de una política pública federal era imposible, sus contribuciones se quedaban en el ámbito local.

En consecuencia, en primer lugar, debía consensuarse un modelo de Observatorio que garantizara que la información recopilada y analizada fuera la pertinente para tener indicadores sobre los diferentes tipos de inseguridad y violencia, así como sus causas. Asimismo, los diversos Observatorios debían producir datos contrastables que retroalimentaran a su vez a los órdenes municipal y federal, para diseñar nuevas políticas públicas o ajustar las ya existentes. Sin embargo, no había consensos entre los especialistas de la sociedad civil. De los modelos revisados el más concreto y ya probado era aquel utilizado por el programa Hábitat de las Naciones Unidas. Sin embargo, como lo mencionamos, este modelo fue pensado para medir 48 indicadores de desarrollo urbano sostenible que describen aspectos socioeconómicos, de vivienda,

ambientales, de gestión local, de servicios, de transportes y otras generalidades. Para complementarlo y orientarlo hacia la seguridad ciudadana, la Universidad del Caribe hizo una propuesta que sumaba dichos indicadores con aquellos de los siguientes Observatorios: violencia social y de género; defensa y promoción de los derechos humanos de los migrantes o política social y derechos humanos; y, convivencia y seguridad ciudadana (DOF, 15 de febrero de 2012). Esto daba un gran total de 103 indicadores que abarcaban, en teoría, los temas prioritarios para el CNPDyPC, pero no habían sido concebidos para analizar propiamente los diferentes aspectos de la seguridad.

Al ser un gran número de indicadores que cubrían vastos temas, implicaba que se tenían que sistematizar datos del INEGI, de las dependencias estatales y municipales, finalmente, algunos datos sólo podían obtenerse con el levantamiento de encuestas, sobre todo en temas de percepción (inseguridad, alcoholismo, género, trabajo policial, capital asociativo, etc.). Este esquema resultó en muchos casos ser de una complejidad importante, incompatible con las capacidades institucionales y de capital asociativo de los municipios. Además en los casos que el sector académico o de especialistas se involucraba en la creación de los OCSP se cuestionaba en gran número de indicadores que dispersaba el objetivo de medir los niveles de violencia e inseguridad.

Si bien sabemos que la inseguridad está íntimamente relacionada con los procesos de exclusión social en espacios urbanos, este modelo era percibido por los funcionarios municipales como una empresa de muy alta dificultad y con importantes requerimientos tanto en recursos tecnológicos y humanos capacitados. El SUBSEMUN no financiaba salarios ni equipo de cómputo por lo que forzosamente el municipio tenía que vincularse con consultores, académicos y OSC que pudieran diseñar y poner en marcha el Observatorio. Esto tenía un objetivo claro, que el municipio no

monopolizara la generación de la información o en el peor de los casos que se utilizaran los recursos del SUBSEMUN para paliar carencias en otros sectores de su administración. Empero, rápidamente fue evidente para los funcionarios del CNPDyPC que los municipios serían incapaces de implementar el proyecto si no adquirían al menos el equipo de cómputo y los programas. En el Catálogo no había una restricción expresa en la adquisición de equipo, por lo que se decidió informalmente permitir a los municipios la compra de estos bienes. Posteriormente, en el *Catálogo de Proyectos de Prevención Social del Delito con Participación Ciudadana 2012* se incluyó un Catálogo de Bienes en el que se daban las especificaciones del equipo que podía adquirirse para este proyecto (DOF, 15 de febrero de 2012).

Creando un OCSP desde el municipio: obstáculos y conflictos

En el 2011, se logró concertar que 73 municipios crearan su Observatorio Ciudadano de Seguridad, sin embargo, sólo 44 municipios generaron resultados que probaban que se había diseñado esta figura de monitoreo con ayuda de especialistas y que estaba poniéndose a punto para funcionar o que ya estaba funcionando. Los municipios que mostraron más avances fueron de Guanajuato, León; de San Luis Potosí, la capital y Río Verde; de Sonora, Nogales. Únicamente estos cuatro municipios comprobaron que se había integrado un equipo multidisciplinario dedicado a la recopilación y análisis de fuentes oficiales, levantamiento de encuestas sobre seguridad ciudadana y ubicación territorial del diferente grado de seguridad de las colonias y barrios (Fuente: entrevista con funcionario del SESNSP, asignado al seguimiento de proyectos SUBSEMUN).

Durante 2012, un total de 69 municipios concertaron la creación, fortalecimiento o continuidad de un Observatorio Ciudada-

no de Seguridad. Solamente 39 concretaron las acciones antes mencionadas. Encontramos que los municipios de León, San Luis Potosí y Nogales son los que probaron fehacientemente la generación de datos pertinentes. Estos municipios se encuentran en fase de continuidad y son los únicos que han mantenido el levantamiento de encuestas, el análisis de la información y su georreferenciación (Fuente:*Ibídem*).

A partir de una revisión de los sitios web de los municipios que han entregado documentación fehaciente de su funcionamiento podemos caracterizar la accesibilidad, actualización y calidad de la información de la siguiente forma. En cuanto al mejor acceso a la información es San Luis Potosí, pues su sitio es muy amigable y la información se puede consultar fácilmente (http://observatoriomunicipalslp.com/nosotros.php). El municipio de León se destacó por análisis complejos de información y la generación de mapas detallados, además de ser accesible la información. Por ejemplo, se pueden localizar en capas superpuestas los datos de servicios públicos como guarderías, rutas de transporte público y cruzarlo con el número de jefas familia para conocer los trayectos que ellas tienen que recorrer y los riesgos que pueden correr para acceder a estos servicios (http://www.ocl-sigu.org.mx/geo). En el caso de Nogales, el Observatorio ya existía en la modalidad financiada por SEDESOL para medir los indicadores del programa ONU-Hábitat y con el financiamiento de SUBSEMUN incluyeron los demás. Sin embargo, sus datos no están actualizados en la página web y los mapas son de difícil comprensión aunque el CNPDyPC recibe datos actualizados que proponen reorientaciones de la política pública (http://www.oulnogales.org/indicadores.htm). A esta corta lista de casos exitosos se añade el municipio de Puebla que si bien existía desde 2011, no se concretó su funcionamiento regular hasta 2012. Los datos del Observatorio de León son muy completos pero llegan hasta el 2012 porque el Observatorio se independizó del municipio

y ya no recibió financiamiento del SUBSEMUN. Así, lo que observamos es que el sitio web continúa con financiamiento ciudadano como vitrina de denuncias pero los datos no son actualizados.

El SUBSEMUN se otorga a un aproximado de 220 municipios, como vemos en 2011 una tercera parte suscribieron el rubro de creación de Observatorio Ciudadano y sólo un poco más de la mitad de esta porción mantuvieron el recurso en dicho rubro. De éstos cuatro entregaron resultados satisfactorios. En el 2012, disminuyeron a 69 los municipios que decidieron crear o fortalecer un Observatorio Ciudadano, únicamente 39 mantuvieron el recurso en este rubro y al final sólo cuatro se fortalecieron o consolidaron, en particular el municipio de Puebla concretó su Observatorio.

Uno de los primeros obstáculos para la creación y el uso del Observatorio Ciudadano es la gran cantidad de indicadores que establecieron las reglas de operación. Como se señaló anteriormente, se asumieron los 103 indicadores que propuso Naciones Unidas Hábitat, el Centro de Investigaciones y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social de la Universidad del Valle de Cali en Colombia (CISALVA); el programa ONU-Habitat; el contenido en la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, el Programa de Ciudades más Seguras, entre otras instituciones. El CISALVA fue designado por el Instituto Karolinska de Estocolmo como centro certificador de comunidades seguras para América Latina y el Caribe. En México se asumió la metodología desarrollada por La Universidad del Caribe, a través del Observatorio Urbano Local de Cancún y del Observatorio de Violencia Social y de Género; en alianza con Bufete de Estudios Interdisciplinarios, A. C. El problema con esta metodología es que propone algunos indicadores que no son pertinentes para el manejo del ciudadano.

El DOF del 31 de enero de 2011 marcaba claramente el requisito de implementar este modelo y los indicadores no podían ser

modificados. Bajo la premisa de que había que hacer seguimiento a las condiciones sociales y ambientales que "generaban" la violencia, se proponía, por ejemplo, revisar la estructura de edades de la población del municipio en cuestión, junto con el número de bibliotecas construidas en el municipio. En el caso del primer conjunto de indicadores la dinámica poblacional sólo puede conocerse cada diez años a través del Censo Nacional o en el mejor de los casos cada cinco, si existe un censo quinquenal. Por lo que si bien se podía calcular este indicador, no mostraba la realidad de la pirámide de edades en el momento. Además, el cálculo de este conjunto de indicadores no era relevante si no se relacionaba con los delitos y las conductas violentas.

En cuanto al número de bibliotecas construidas en un municipio, quizás esta cifra sea pertinente para un análisis global de bienestar desde el enfoque de las Naciones Unidas. Sin embargo, en el tema de la prevención de la violencia, se nota muy alejada la relación entre la existencia de bibliotecas y la disminución de los índices de violencia. Esta falta de claridad sobre la razón de incluir todos estos indicadores sin hacer una selección que pudiera establecer relaciones claras entre los detonadores de violencia complejizó la concepción y puesta en marcha de los OCSP, pues prevaleció la premisa de multi-causalidad sobre la de pertinencia.

Un ejemplo de implementación de OCSP: Cuautla

En Cuautla se propuso que los indicadores señalados en las Reglas de Operación se agruparan en tres categorías: Generación, Manifestación y Atención de la Violencia. Esto se hizo para tratar de encontrar relaciones más directas entre los indicadores y los factores que detonaban las conductas violentas, las que eran síntoma de que existía violencia y los elementos que fortalecieran el tejido y la cohesión social.

Por ejemplo, en la primera categoría se consultaría periódicamente la población del municipio por grupo de edad y sexo, el porcentaje de hogares con jefes de familia, los servicios y enseres básicos por vivienda, el porcentaje de migración, las matrículas por edad y nivel de escolaridad, los niveles de empleo y desempleo, y los niveles de mortalidad por alcoholismo, entre otros.

Para manifestación de la violencia se revisarían tasas de suicidio, violencia familiar, violencia sexual, violencia contra las mujeres, violencia contra adultos mayores, delitos del fuero común, llamadas de emergencia a la policía y violencia infantil.

Finalmente, para atención a la violencia se revisarían periódicamente por los ciudadanos organizados en comités vecinales y escolares el número de reuniones para seguimiento y evaluación de los indicadores de generación y manifestación de la violencia, así como las decisiones tomadas; también el número de denuncias presentadas por ciudadanos por los delitos que sufrieron; los porcentajes de sentencias sobre las denuncias de los diversos delitos.

El OCSPse diseñó y algunos funcionarios municipales se capacitaron para alimentar las bases de datos, ya que se decidió que fuera un Observatorio Gubernamental, herramienta que generaba información que podía ser consultada por la ciudadanía. Se programó alojarlo en la Secretaría de Seguridad Pública del municipio. Sin embargo, un conflicto entre el área de prevención del delito y participación ciudadana con los altos mandos de la corporación generó que no se consiguieran los recursos para obtener una conexión internet para poder hacer las búsquedas necesarias de información y la publicación de los análisis en un sitio web, que ya había sido diseñado.

Otro aspecto que se evidenció durante el diseño es que el involucramiento de los ciudadanos tiene también obstáculos de organización, capacitación y resguardo de la información, así como riesgos a la integridad física de las personas que par-

ticipan en estos ejercicios. En Cuautla, el empeño de la Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana llevó a convocar a diversas organizaciones vecinales a su participación. Sin embargo, existieron muchos problemas para hacer efectiva una participación organizada y solidaria, en particular por los altos niveles de crímenes de alto impacto dentro de los que destaca la extorsión como primer lugar nacional. Esto desanima a la ciudadanía a participar en este tipo de ejercicios por miedo de recibir amenazas.

Conclusiones

Los Observatorios ciudadanos al ser formas organizativas que buscan analizar información para comprender un fenómeno social, que se estructura en un problema público, busca también hacer propuestas de ajustes de la política pública. Podemos decir que hay dos formas en las que los actores clave que lo componen participen de estas propuestas: la denuncia o una propuesta técnica y fundamentada en datos duros que ataque las causas de algún fenómeno, en nuestro caso de estudio la violencia.

Esta última opción es la que se diseñó desde la política pública federal como modelo de Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública; bajo el esquema mixto que incorporara tanto a actores ciudadanos como gubernamentales en la coproducción de datos que se concretaran en alternativas de política pública municipal. Junto con los otros 16 componentes del *Catálogo de Proyectos y programas de prevención social de la violencia con participación ciudadana* buscaba construir capacidades institucionales y sinergias con el capital asociativo municipal que incidieran en el cambio social.

Varios obstáculos se presentaron en la implementación de los OCSP que ocasionaron que esta figura esté en declive actualmente

como elemento de la política federal de prevención social de la violencia.

En primer lugar, en el momento de su diseño no había una batería homologada de indicadores que permitiera analizar datos pertinentes para la seguridad ciudadana, por lo tanto, se hizo una compilación de diferentes grupos de indicadores de múltiples Observatorios con igual diversidad de temas. Esto sumó un total de 103 indicadores que alimentar y analizar, situación que complejizaba su puesta en marcha en los municipios con recursos materiales y humanos escasos.

En segundo lugar, pocos eran los funcionarios públicos que tenían la sensibilidad y la formación para acercarse a la ciudadanía y la academia para constituir un Observatorio: desde su diseño, la capacitación de sus miembros, la gestión de recursos adicionales indispensables para su puesta en marcha y el acompañamiento para garantizar su continuidad.

En tercer lugar, si bien el Catálogo era un elemento vinculante, pues etiquetaba los recursos en proyectos definidos, no contemplaba que se necesitaba un intenso cabildeo al interior de las Secretarías de Seguridad Pública Municipales con objeto de que aceptaran abrir sus puertas a los ciudadanos para conocer la situación de seguridad del municipio y generar un compromiso para hacer modificaciones en su práctica. Desde el otro punto de vista, los ciudadanos debían de construir una relación de confianza con los funcionarios públicos y comprender los riesgos y desafíos de su labor en seguridad. Muchos de los municipios que en un primer momento habían suscrito la creación de Observatorios, no la concretaron, por conflictos entre diferentes áreas del municipio que debían participar ya sea en recursos o información. Así era difícil encontrar un lugar dónde alojar el Observatorio, encontrar los recursos para financiar una conexión de internet o que las diferentes oficinas cooperaran con datos sistemáticos.

En cuarto lugar, algunos Observatorios que lograron sortear estas etapas y que hicieron con éxito el análisis de datos y su georreferenciación, se enfrentaron al dilema de criticar públicamente o cooperar con el municipio en la construcción de una propuesta de política pública. A su vez, los funcionarios públicos tenían que hacer un esfuerzo de apertura a la crítica y al escrutinio público para construir una política pública más profesional. No era fácil conciliar las posiciones encontradas por lo que algunos municipios decidieron no volver a asignar recursos a los OCSP con el fin de evitar las críticas. En el caso de León, el municipio encontró financiamiento de los ciudadanos pero sólo para continuar su labor de denuncia y el análisis de datos se detuvo, rompiendo con el principal objetivo del OCSP.

En otros casos en donde los Observatorios fueron puestos en marcha en conjunto con las universidades, los investigadores se dedicaron a producir datos de su propio interés pero tal vez poco pertinentes para la construcción de alternativas de política pública.

Un aspecto importante que se debe subrayar, es que la figura de Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública, al ser un esquema mixto, busca acercar al gobierno municipal con la academia y la ciudadanía de forma tal que las políticas públicas sean replanteadas con datos rigurosos y fidedignos que den elementos a los tomadores de decisión. Los actores clave tienen que tener un nivel educativo elevado para realizar todas las tareas que implica nutrir un OCSP, además de que deben tener habilidades deliberativas y de negociación para concretar consensos en las nuevas propuestas de políticas públicas, ya que en caso contrario, como lo hemos visto, los conflictos pueden llevar a que los municipios abandonen el financiamiento de esta herramienta o se pierda la continuidad con una reestructuración constante.

Los aspectos técnicos y políticos van de la mano en la figura del Observatorio, su función de generador de conocimiento a ve-

ces puede volverse muy abstracta y con resultados poco visibles a corto plazo. Es por esto que muchas veces, desde la lógica municipal, implica una enorme inversión de recursos materiales y humanos que puede significar, a su vez, importantes costos políticos. Empero, algunos municipios que cuentan con las capacidades institucionales, se han dado cuenta de la poderosa herramienta que representa el OCSP en la detección y la visualización de procesos que influencian el rumbo de los problemas públicos, dándoles elementos para poder robustecer y orientar su política hacia la solución de las causas de la violencia.

Bibliografía

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (2008). "Nota informativa, Distribución del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)", disponible en http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp01720008.pdf [consultado el 28 de marzo de 2014]

CISALVA-OPS-IACPV-BM(2008). "Guía metodológica para la replicación de Observatorios Municipales de Violencia", disponible en http://www.cisalva.univalle.edu.co/publicaciones/documentos/GuiaMetodologica.pdf [consultado el 7 de octubre de 2011]

CISALVA. "Cómo certificar tu comunidad", disponible en http://www.comunidadesseguras mexico.mx/content/instinto-cisalva [consultado en marzo 22 de 2014]

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2011). "Anexos de las Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales", publicadas el 28 de enero de 2011, disponible en http://dof.vlex.com.mx/vid/ejerzan-coordinadamente-demarcaciones-245138418 [consultado el 25 de marzo de 2012]

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2011)."Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales", publicado el 28 de enero de 2011, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175985&fecha=28/01/2011 [consultado el 28 de marzo de 2014]

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2012)."Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales",publicado el 15

de febrero de 2012 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233990&fecha=15/02/2012 [consultado el 28 de marzo de 2014]

SEGOB."Libro Blanco, apartado SUBSEMUN", disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_municipal.pdf [consultado el 30 de marzo de 2014]

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. "Incidencia delictiva, delitos de alto impacto social 2000-2011", disponible en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx[consultado el 18 de noviembre de 2011]

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA."Indicadores de Seguridad y Gobernanza Urbana. Sistema de Indicadores Generación-Manifestación- Atención. 103 Indicadores de Generación-Manifestación a la Violencia,consultado en 2012. Nota: Esta página de internet desapareció con el gobierno federal de Enrique Peña Nieto.

Entrevistas

Funcionario Público del SESNSP, encargado de revisar proyectos SUBSEMUN (realizada el 31 de marzo de 2014)

Funcionario Público del Municipio de Cuautla (realizada por teléfono el 28 de marzo de 2014)

¿Quién vigila a los que vigilan?

Una mirada a los Observatorios de Medios en México, y sus recursos para la incidencia política

KARINA SÁNCHEZ GARCÍA[1]
ONIEL FRANCISCO DÍAZ JIMÉNEZ[2]

Introducción

En nuestro país, la participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones y el debate público, ha cobrado especial importancia en las últimas tres décadas como resultado del entendimiento de que el avance de la sociedad está basado en un gobierno horizontal, que involucra activamente a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y en la cooperación entre actores sociales. La participación ciudadana ha tomado diversas formas y los Observatorios Ciudadanos son el último escalón evolutivo de la participación, tal como señalan Natal y Díaz en el capítulo introductorio de esta obra.

1 Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.
2 Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Lerma.

En este tenor, el objetivo del presente trabajo es aportar algunos elementos a la discusión en torno a los recursos de los que dispone la sociedad civil organizada para incidir en las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión en México a partir de la conformación de *Observatorios de Medios*. Entendidos como instancias de supervisión mediática que vigilan y controlan la actividad de los medios (Herrera, 2006); o bien como organizaciones sociales cuyo propósito fundamental es ejercer, a través del análisis riguroso y responsable, la observación permanente de la información proporcionada por los medios de comunicación (en algunos casos frente a un tema particular) en determinado periodo de tiempo (Villa, 2010).

La importancia de mirar esta forma de participación radica en el hecho de que ha logrado conjuntar la participación de académicos y miembros de organizaciones sociales en diversos procesos relacionados con la búsqueda por la democratización de los medios. La creación de Observatorios de Medios se funda sobre pilares básicos como la libertad de expresión y el derecho a la información. Éstos buscan:

> […] acercarse al "firmamento de la información" para identificar, sistematizar y analizar la manera como los medios se acercan a la realidad, la cubren y representan, los modelos y estrategias que emplean como herramientas claves en la construcción de agendas y el papel que juegan los periodistas como "artesanos" de este proceso" (Téllez, 2003, citado en Erazo, 2006).

En este sentido, en el trabajo se presentan en primer lugar, a partir de la teoría de la movilización de recursos, algunos elementos teóricos que guían la observación de los recursos de los que puede disponer la sociedad civil organizada al momento de participar en la toma de decisiones. En segundo lugar, se presentan algunos elementos descriptivos que permiten caracterizar la opera-

ción de los *Observatorios de Medios* en México. En tercer lugar, se discute su incidencia en la toma de decisiones y la legitimidad de que gozan, a partir del uso de recursos disponibles. Por último se presentan algunas consideraciones finales.

Una mirada desde la teoría de la movilización de recursos

Un proceso de toma de decisiones puede ser entendido como un proceso de negociación e intercambios entre actores políticos.[3] Cuando éste es generado en un escenario democrático, como en términos formales ocurre en México, existe una variedad de actores políticos que participan, entre los que se encuentran los organismos oficiales del Estado y los políticos profesionales (presidentes, líderes de los partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), así como grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación, y otros miembros de la sociedad civil que interactúan en diferentes ámbitos, formales o informales, y más o menos transparentes (Spiller, Stein y Tommasi, 2008).

De acuerdo con Spiller, Stein y Tommasi (2008:14), los procesos de toma de decisiones son complejos y su entendimiento requiere de la observación tanto de las características institucionales como del comportamiento de los actores que participan, y de la comprensión de que éstos dependen de sus preferencias, incentivos, las restricciones que enfrentan, sus expectativas del comportamiento de otros actores y del funcionamiento de las instituciones políticas, las normas que determinan las funciones de cada uno de los actores,y las reglas de enfrentamiento entre ellos. En este sentido, sin dejar de considerar que a todo proceso de negociación anteceden tanto el funcionamiento de las institu-

3 Spiller, Stein y Tommasi (2008) se refieren a los procesos de formulación de políticas públicas como procesos de toma de decisiones.

ciones vigentes como las reglas institucionales básica y la historia –toda vez que éstas tienen un carácter configuracional del proceso al determinar algunas competencias formales de los actores–, uno de los elementos centrales de la participación de los distintos actores políticos en la toma de decisiones son los recursos de que disponen para participar, y sobre el particular, la teoría de la movilización de recursos puede guiar la observación acerca de las condiciones al interior de una organización que permiten obtener determinados resultados.[4]

La movilización puede entenderse como el proceso por el cual un grupo de control asegura los recursos necesarios para la acción colectiva; sin embargo, hay poco acuerdo acerca de cuáles son los recursos más importantes. Varios analistas han ofrecido esquemas de clasificación basados en la utilidad de los recursos, en particular en el control de las acciones de los objetivos. Pese a ello, el problema con los sistemas basados en los usos es que la mayoría de los recursos tienen en realidad usos múltiples, por lo que cualquier esquema que ignora las características intrínsecas de los recursos es de valor limitado. Ante esta situación, Freeman (1979 citado en Jenkins, 1983) ofreció un plan más útil, distinguiendo los activos tangibles como el dinero, las instalaciones y los medios de comunicación, de los intangibles o "humanos", los activos que constituyen la base fundamental para el movimiento.

Asimismo, tradicionalmente se asumía que los recursos para la movilización provenían de los beneficiarios de la acción colectiva, por lo que el énfasis que McCarthy y Zald (1973, 1977) ponen en la importancia de recibir contribuciones de afuera y la coopta-

4 De acuerdo con Tavera, (2000), la teoría de movilización de recursos resulta de gran utilidad para entender cómo surge y se desarrolla la acción colectiva. Ésta ha introducido una serie de conceptos que permiten analizar la estructura interna de los movimientos y organizaciones sociales; y que abrió un espacio teórico importante para el análisis de los procesos a través de los cuales los movimientos sociales se producen a sí mismos.

ción de los recursos institucionales de los movimientos sociales contemporáneos resultó ser reveladora. En su trabajo consideran la cooptación de recursos institucionales de las fundaciones privadas, de las instituciones de asistencia social, los medios de comunicación, universidades, agencias gubernamentales, e incluso las corporaciones de negocios por parte de los movimientos sociales.

Entre las aportaciones hechas a la teoría de movilización de recursos por parte de Tilly (1978, en Jenkins, 1983) se enuncia que el potencial de movilización de un grupo depende en gran medida del grado de organización del mismo y que grupos que comparten una fuerte identidad distintiva y densas redes interpersonales exclusivas para los miembros del grupo permiten una mejor organización. Oberschall (1973 en Jenkins, 1983) por su parte, afirma que los grupos solidarios ya existentes representan la forma más eficiente de reclutamiento; del mismo modo, la contratación individual requiere una mayor inversión de recursos y es mucho más lenta que el reclutamiento de bloque (Snow, Zurcher y Ekland-Olson, 1980; Jenkins, 1983). Por el contrario, los grupos con identidades débiles, con pocas redes al interior, y fuertes lazos con el exterior son menos propensos a movilizarse. Asimismo, los organizadores que se basan en los símbolos culturales de la población objetivo son más exitosos que aquellos con énfasis en ideologías abstractas.

En últimas fechas la teoría de movilización de recursos ha logrado incluir las observaciones hechas acerca de las identidades de los actores, considerando que cada actor social entiende o construye sus intereses desde ópticas diferentes y que la participación de simpatizantes y miembros en una organización depende de las características de cada organización en particular. A partir de la revisión en torno al desarrollo de la teoría de movilización de recursos puede afirmarse que existen diversos recursos útiles para alcanzar objetivos determinados. Las fuentes de recursos materiales como dinero, equipo y personal pueden cla-

sificarse en internas (recursos propios generados por las contribuciones voluntarias de los miembros) y externas (recursos provenientes de redes sociales solidarias, del gobierno, de fundaciones nacionales o extranjeras). El origen de los recursos y la capacidad de las organizaciones del movimiento social para obtener recursos frescos cuando más se necesitan, dependen de las tecnologías a su alcance y tienen efecto sobre los orígenes, la trayectoria y los objetivos de las mismas. Algunos de los medios de que se puede servir la acción colectiva son:

a. *Recursos sociales o capital social del movimiento.* Incluye la formación y experiencia educativa, política, jurídica, científica, técnica y de gestoría de los miembros, líderes, asesores, activistas y simpatizantes de las organizaciones del movimiento social que redundan en más o menos capacidad de vinculación y negociación de las organizaciones.
b. *Recursos político-jurídicos*. Están integrados por los derechos amparados por la Constitución y legislación secundaria, y también por la posibilidad de apoyarse en los poderes Judicial o Legislativo contra resoluciones del Ejecutivo, por ejemplo.
c. *Recursos comunicativos.* Comprenden el grado de acceso a medios y tecnologías de comunicación (volantes, pintas, bardas, brigadas informativas, periódicos, radio, televisión, internet, Facebook, Twitter).
d. *Repertorios de contención.* Conjunto de medios conocidos y empleados para hacer demandas de diferente tipo a diferentes personas y grupos (Tilly, 1986).
e. *Recursos organizativos.* Formas en las que la gente se organiza para hacer diagnósticos, prescripciones para la acción y pronósticos; para deliberar y actuar. Diferentes recursos organizativos inciden sobre la solidaridad, el compromiso, el

espíritu de lucha y las probabilidades de éxito de las organizaciones.

f. *Recursos culturales y disponibilidad de vocabularios para expresar motivos*.El arsenal de ideas y símbolos que pueden ser usados para comprender y representar una situación dada (Cadena, 1999).

Si bien la perspectiva de movilización de recursos centra su atención en los elementos que al interior de los movimientos sociales (o bien de las organizaciones de los movimientos sociales) permiten ciertos resultados; señala la importancia de los medios de comunicación para informar a las élites y las masas de población sobre las acciones de un movimiento, y a las oportunidades que permiten el desarrollo de la acción colectiva.Este listado indica sólo algunos de los medios que facilitan la conquista de objetivos por parte de los actores sociales. Tales elementos plantean un lente teórico que nos permite observar los recursos de los que podría disponer la sociedad civil organizada, incluidos los Observatorios de Medios, al momento de participar en la toma de decisiones; así como las condiciones al interior de la misma que favorecen el desarrollo de la acción colectiva. En este sentido, a continuación se describen algunos elementos generales en torno a los Observatorios de Medios en México, con la finalidad de señalar las características que los conforman y los recursos de que disponen para su actuación.

Los Observatorios de Medios en México

En una democracia liberal, se espera que los medios de comunicación masiva puedan llevar a cabo tres funciones esenciales:

1. Informar a la ciudadanía y a la población en general sobre los asuntos públicos más relevantes de forma contextualizada, analítica e imparcial.

2. Servir como arena abierta de debates sobre los temas de la vida pública, de modo que se pueda reflejar en ella el mayor número de puntos de vista, y
3. Ser vigilantes a favor de la ciudadanía y de una sociedad abierta contra los abusos del poder, los actos de corrupción y los excesos en el uso de la autoridad (Guerrero, 2006) (véase también, Norris, 2010).

La vigilancia del cumplimiento de dichas funciones ha sido la razón del surgimiento de los *Observatorios de Medios* en México y el resto del mundo.

Como en muchos otros países latinoamericanos, los *Observatorios de Medios* en México surgen en un contexto caracterizado por la alta concentración mediática, la colusión entre los empresarios de los medios y el Estado, así como por las constantes críticas en torno a la responsabilidad social de los medios (véase Orozco Gómez, 2002; Fox y Waisbord, 2002; Lugo-Ocando, Jairo, 2008). Son también el resultado de una mayor concientización por parte de las elites políticas, sectores especializados y ciudadanos en general acerca del creciente poder de los medios en las democracias contemporáneas, el cual no siempre se acompaña de un ejercicio responsable de sus funciones. Aunque los medios son usualmente considerados como un actor fundamental en la supervisión y el control de las acciones de los gobiernos en la teoría liberal democrática (la hipótesis del perro guardián (*watchdog*) y en la literatura sobre rendición de cuentas societal (Smulovitz y Peruzzotti, 2000; Peruzzotti y Smulovitz, 2002) (véanse también capítulos 1 y 2 en este volumen), en las últimas décadas se han incrementado las críticas provenientes de académicos y diversos actores de la sociedad civil hacia su comportamiento. En este sentido, German Rey, apunta que los medios están en medio del debate público por diversos motivos:

> Se critica, con frecuencia y en diferentes países, un modelo informativo endógeno ajeno a las necesidades interpretativas y de comprensión de la comunidad, absorbido por intereses de otros sectores del poder y con graves problemas de credibilidad y calidad informativa. Son muchas las expresiones de esta crisis… se cuestiona desde su poca diversidad y concentración hasta los fenómenos de autocensura y censura. Desde la situación laboral de los periodistas hasta los modos de construir la agenda y, por tanto, las repercusiones públicas de la tarea de los medios. También se critica su bajo pluralismo, las operaciones de distorsión o desfiguración de la información, la invisibilidad de ciertos temas o actores y las distancias entre su oferta y las demandas informativas de la sociedad. Lo que se está poniendo en cuestión es además del sobredimensionamiento del rol social de los medios… la propia manera de hacer periodismo. Frente a un periodismo de vedetismo se pide la afirmación de un oficio con claros significados sociales, ante un periodismo que se regodea en una obsesión por los hechos, se espera mejor información, más equilibrada y analítica (Rey, 2003: 3).

Es por las razones arriba mencionadas que se ha vuelto cada vez más relevante la pregunta: ¿Quién vigila a aquellos que vigilan las acciones de los poderosos? y ¿Qué mecanismos de supervisión y control pueden utilizarse para procurar que el comportamiento de aquellos actores (como los medios) cuya función social es la de vigilar y denunciar los abusos de los sectores poderosos de la sociedad, no se desvíe de esa importante función? Creemos que junto a las alternativas de diseño institucional, que involucran marcos regulatorios más modernos y eficientes que promueven la competitividad en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones, así como una mayor responsabilidad social de los medios

de comunicación frente a sus audiencias, los *Observatorios de Medios* pueden ser uno de estos mecanismos.

Objetivos y funciones de los Observatorios de Medios

Los objetivos perseguidos por los *Observatorios de Medios* son diversos; Herrera (2006) distingue seis:

1. Revisar el contenido y la oferta de los medios.
2. Elaborar estudios, informes y análisis comparativos.
3. Publicar o difundir el contenido de su actuación.
4. Recoger las quejas, críticas y comentarios de los consumidores.
5. Capacitar a la audiencia en el consumo crítico de medios; y
6. Capacitar a los periodistas en la elaboración de un periodismo de calidad.

Por su parte, Rey (2003) identifica, las siguientes funciones:

1. Monitorear los medios.Valorar socialmente los temas.
2. Formar a los consumidores de medios.
3. Promover el derecho a la información; e
4. Incrementar la participación social en la construcción y uso de la información.

De manera similar, Téllez (2003) señala que los Observatorios de Medios persiguen los siguientes objetivos:

1. Analizar la coyuntura informativa, de las lógicas de producción y de recepción que generan los medios.
2. Diseñar un sistema de información permanente que permite a los medios y sus usuarios miradas diversas frente a la realidad social; y
3. Trabajar en una pedagogía de medios a través de la sensibilización y movilización frente a aspectos de su competencia como, por ejemplo, la responsabilidad social.

A partir de los objetivos perseguidos por los distintos Observatorios de Medios, es posible afirmar que la información genera-

da por éstos va encaminada a promover la discusión y el debate público con los actores involucrados en la toma de decisiones, a favorecer la participación de la comunidad en la construcción de alternativas; a construir audiencias críticas, o bien a luchar por el retroceso de la censura y combatir las leyes destinadas a restringir la libertad de prensa; es decir, a proteger los intereses de la prensa y defender la dignidad del ejercicio periodístico.

Observatorios de Medios en México

Entre los *Observatorios de Medios* en nuestro país se encuentran: el Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios A. C. (OMCIM) de la Universidad Iberoamericana; el Observatorio Ciudadano por la Equidad de Género en los Medios de Comunicación; el Observatorio Electoral AMEDI 2010 y el de su capítulo Oaxaca –Observatorio Electoral de Medios– así como los distintos Observatorios pertenecientes a la Red de Observatorios Mediáticos de las Instituciones miembro del Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (ROM-CONEICC), conformada por el Observatorio de Comunicación Política, Medios y Ciudadanía de la Universidad Popular (Puebla); Quid: análisis crítico de medios del ITESO (Jalisco); el Observatorio de Medios Digitales de la Universidad Panamericana-Campus Ciudad de México; el Observatorio Regional de Medios de Comunicación y TIC´sde la Universidad Autónoma de Coahuila; el Proyecto Internet del Tecnológico de Monterrey-Campus Estado de México; el Observatorio Mediático Académico de Investigación de la Universidad Autónoma de Coahuila; el Observatorio Global Mediático de la Frontera Norte de México de la Universidad Autónoma de Baja California; el Observatorio de Medios y Cultura de la legalidad del ITESM-Campus Monterrey; OBVIO: Observatorio Veracruzano de Medios de la Uni-

versidad Veracruzana; y el Observatorio de Comunicación, Cultura y Ciudadanía de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (Véase Cuadro 1).

Es difícil clasificarlos a partir de su origen en los términos en que señalan Natal y Díaz, pues por la naturaleza de la observación (medios de comunicación), participan tanto integrantes de la sociedad civil como académicos en la conformación de cada uno de los casos arriba señalados (de acuerdo con los autores pueden distinguirse cuatro tipos de observatorio por su origen: ciudadanos, públicos, académicos e internacionales). Un ejemplo de observatorio ciudadano es el Observatorio Ciudadano por la Equidad de Género en los Medios de Comunicación creado por la organización Mujeres en Frecuencia, A. C., un grupo de comunicadoras, profesionales de la radio, con inquietud de aprovechar el gran alcance de los medios de comunicación electrónica para hacer visible la problemática femenina, promover el desarrollo integral de las mujeres y apoyar en la construcción de una cultura de equidad de género. El Observatorio opera seis líneas estratégicas que van desde la investigación y desarrollo de diagnósticos sobre la situación que guardan las mujeres frente a los medios de comunicación, la apertura de foros nacionales e internacionales sobre la materia, el monitoreo de programas de televisión y radio, la emisión de recomendaciones a todos los actores que intervienen en la industria mediática (incluido el Legislativo Y Ejecutivo), hasta la formación de audiencias críticas desde la perspectiva de género y la producción de campañas de sensibilización sobre el tema.[5]

Otro ejemplo de Observatorios Ciudadanos puede ser la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) y sus di-

5 ¿Quiénes somos? Disponible en: http://www.observatorioequidadmedios.org/index.php/quienes-somos

ferentes capítulos, particularmente el capítulo Oaxaca.[6] Ésta es una organización social, constituida como asociación civil desde 2002 que busca promover el ejercicio pleno del derecho a la información y la libertad de expresión; sus actividades incluyen un amplia gama de aspectos: conocimiento; observación y monitoreo; denuncias; propuestas legislativas; y difusión. La asociación puso en marcha un equipo de monitoreo de medios de comunicación, que en el pasado proceso electoral observó las campañas electorales a la Presidencia de la República, en el marco de la libertad de expresión y derecho a la información, el ejercicio periodístico, y programas de opinión y análisis en los procesos electorales federales y los debates entre candidatos a la presidencia de la República.[7] El monitoreo también tiene lugar a partir de la integración y difusión de un boletín semanal que brinda información sobre diversos temas vinculados con los medios de comunicación: telecomunicaciones, transparencia, libertad de expresión, internet, una sección internacional y diversos temas coyunturales (como la integración del IFETEL, la banda 2.5, la transición a la televisión digital terrestre, etcétera). La asociación también se plantea la gestión de apoyo para la promoción de sus propuestas de política pública, reuniones con legisladores y partidos, organizaciones sociales, asociaciones profesionales, organismos internacionales etc. Los momentos en los que han participado son diversos; un ejemplo de la implementación de estas acciones puede ser la presenta-

6 La AMEDI señala en sus estatutos la posibilidad de establecer agencias, sucursales o representantes bajo cualquier denominación y nombrar corresponsables en cualquier parte del país o del extranjero (Estatutos de la AMEDI, Capítulo 1, tercera). La conformación de dichas agencias ha recibido el nombre de *capítulos*, y a la fecha dispone de uno en los estados de: Baja California, Jalisco (2008), Oaxaca (2010), Chihuahua (2008), Puebla (2009), Sinaloa (2011), Yucatán (2010) y Zacatecas (2011). Asimismo, en febrero de este año se conformó el Consejo Consultivo Internacional de la asociación.

7 Véase el Observatorio Electoral AMEDI 2010, disponible en http://www.observatorioelectoral12.amedi.org.mx

ción de la *Iniciativa de Ley de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales* presentada en 2010 ante el Congreso de la Unión; o bien, la *Iniciativa ciudadana para una Ley Secundaria de Telecomunicaciones y Radiodifusión* en el marco de la Reforma en materia de Telecomunicaciones impulsada por el Ejecutivo este año.[8] Su capítulo Oaxaca puso en marcha el *Observatorio Electoral de Medios* en marzo de 2012; su trabajo está ampliamente vinculado con el ámbito académico toda vez que estudiantes del Instituto de Estudios Superiores de Oaxaca y de la Universidad José Vasconcelos han sido los encargados del monitoreo de medios.

Por su parte, el OMCIM de la Universidad Iberoamericana (UIA) es un ejemplo de Observatorio Académico; éste busca proporcionar al público en general, a los académicos y a los propios periodistas material útil para mejorar el trabajo cotidiano y acercar más al público con los medios. Consta de un sitio de internet en donde se publican reflexiones de los académicos de la UIA, así como notas periodísticas sobre el comportamiento de los medios. Un elemento central del observatorio es la conformación de blogs temáticos que se actualizan constantemente como: los medios vistos por los medios; los medios y la cultura de la legalidad; los me-

8 La campaña busca difundir 21 puntos que la AMEDI considera indispensables en una reforma democrática para la radiodifusión y telecomunicaciones entre los que se encuentran: que la reforma tenga una perspectiva convergente; que se cree un Instituto Federal de Telecomunicaciones y de Contenidos Audiovisuales con autonomía constitucional, que se asegure el fomento a la producción nacional independiente y que cree una Comisión Nacional de Banda Ancha que diseñe políticas públicas y coordine una Agenda Digital que haga valer el servicio público de banda ancha de calidad; el reconocimiento legal a los medios comunitarios y sociales, y que se asegure para los medios públicos una autonomía de gestión, subsistencia financiera, independencia editorial y la conformación de órganos de gobierno y consultivos colegiados que garanticen la participación social plural e incluyente, etcétera. Véase "Porque hay más para ver", Coalición Ciudadana Democracia y Medios, 4 de marzo de 2013, México D. F. Disponible en: http://us1.campaign-archive1.com/?u=b34b9a173520eb1be3b&id=f3db3344ff&&e=feb297aa56

dios y la cultura electoral; noticias del Centenario y Bicentenario; Reflexiones sobre el mundial de futbol en Sudáfrica; o bien que actualizan únicamente con comentarios de lectores (blogs históricos) tales como: México: Elecciones 2009; los medios informativos y las elecciones en Estados Unidos y los medios informativos y las elecciones en España.[9]

Clasificar a los Observatorios que forman parte de la ROM-CONEICC resulta más difícil, pues si bien todos tienen un carácter académico, su origen no pertenece necesariamente a este ámbito sino al de la sociedad civil. La Red nace en marzo de 2012 con el objetivo de constituir un colectivo de Observatorios Universitarios que generen análisis sobre los contenidos de la comunicación mediática y fomentar la elaboración colectiva de indicadores rigurosos sobre la actividad pública, para de esta forma contribuir a la construcción de audiencias críticas, tanto en las comunidades universitarias como en la sociedad en general, para favorecer una cultura ciudadana demandante de información de calidad y relevancia para la vida democrática y establecer un diálogo con los medios de comunicación para apoyar mejores prácticas de producción y una mayor responsabilidad en el ejercicio de la libertad de expresión.[10] En cada uno de éstos Observatorios participan profesores y estudiantes vinculados a los temas en los que se realiza la observación y se apoyan de las capacidades tecnológicas de las universidades; no obstante se encuentran ampliamente ligados con otros grupos de la sociedad civil organizada y su origen puede estar más vinculado con esta última.

9 "¿Qué son los blogs del Observatorio de Medios de la Ibero?", disponible en: http://observatoriomediosuia3.wordpress.com/que-es-el-blog-del-observatorio-de-medios-de-la-uia/ [Consultado el 16 de marzo de 2014].

10 "Red de Observatorios Mediáticos" de Jorge Alberto Hidalgo Toledo, disponible en: http://conexionconeicc.ning.com/group/red-de-Observatorios-mediaticos-rom-coneicc [Consultado el 15 de marzo de 2014].

Por su parte, el Observatorio de Medios de Comunicación y Cultura de la Legalidad surge en enero de 2011 como respuesta a las interrogantes y cuestionamientos sobre el papel de la prensa en la cobertura sobre la inseguridad, la violencia y la corrupción, tras la discusión pública convocada por la Asociación de Líderes Ciudadanos en Pro de la Cultura de la Legalidad en 2010, con la finalidad de elaborar un diagnóstico sobre la cultura de la legalidad en distintos ámbitos: la familia, la escuela, las empresas, el gobierno, las leyes y los medios de comunicación. Particularmente la mesa de trabajo sobre Medios de Comunicación, propuso la creación de un mecanismo de evaluación de la cobertura periodística sobre inseguridad, violencia y corrupción en relación con la promoción o inhibición de una cultura de la legalidad en los públicos de los periódicos y en los canales de televisión. El equipo del Centro de Investigación en Comunicación e Información (CINCO) del Tecnológico de Monterrey-Campus Monterrey que se había encargado de elaborar un diagnóstico previo para los líderes desarrolló una propuesta de Observatorio que la asociación decidió apoyar de manera entusiasta.

El Observatorio Iberoamericano de Ficción Televisiva (OBITEL), por su parte, constituye otro ejemplo de Observatorio Académico, pero de ámbito internacional. Es una red de monitoreo comparativo del espacio audiovisual iberoamericano conformada por investigadores universitarios y especialistas internacionales de televisión interesados en la promoción de la producción, circulación de programas y estudios de la recepción en el espacio audiovisual iberoamericano –Brasil, México, Chile, Portugal, España, Estados Unidos, Argentina, Uruguay, Colombia, Venezuela y Ecuador–. Tiene como objetivo estimular la cooperación de investigadores, especialistas y productores y el intercambio de conocimiento para fomentar el desarrollo de la investigación y de la formación. El Cuadro 1 señala el tipo de observatorio que representa cada uno de los casos aquí descrito así como su región de estudio.

Cuadro 1
Observatorios de Medios en México

Nombre del observatorio	Tipo de observatorio	Región de estudio	
Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios A. C. (omcim)	Académico (Universidad Iberoamericana)	Nacional	
Observatorio Ciudadano por la Equidad de Género en los Medios de Comunicación	Ciudadano (Mujeres en Frecuencia, A. C.)	Nacional (Regional: Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero y Oaxaca)	
Observatorio Electoral Amedi 2010	Ciudadano (amedi)	Nacional	
Observatorio Electoral de Medios	Ciudadano (amedi)	Oaxaca	
OBITEL	Académico/ Internacional	Iberoamérica	
ROM-CONEICC	Observatorio de Comunicación Política, Medios y Ciudadanía	Universidad Popular	Puebla
	Quid: análisis crítico de medios		Jalisco
	Observatorio de Medios Digitales	Universidad Panamericana-campus Ciudad de México	Nacional
	Observatorio Regional de Medios de comunicación y tic's	Universidad Autónoma de Coahuila	Coahuila
	Proyecto Internet	Tecnológico de Monterrey-Campus Estado de México	Monterrey
	Observatorio Mediático Académico de Investigación	Universidad Autónoma de Coahuila	Coahuila
	Observatorio Global Mediático de la Frontera Norte de México	Universidad Autónoma de Baja California	Frontera Norte

Nombre del observatorio	Tipo de observatorio	Región de estudio	
	Observatorio de Medios y Cultura de la legalidad	itesm-Campus Monterrey	Monterrey
	obvio: Observatorio Veracruzano de Medios	Universidad Veracruzana	Veracruz
	Observatorio de Comunicación, Cultura y Ciudadanía	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	San Luis Potosí

Fuente: Elaboración propia.

Apuntes sobre la operación de los Observatorios de Medios

Mirar la forma en que operan los distintos *Observatorios de* M*edios* implica no sólo poner atención a quiénes realizan las actividades de monitoreo sino cuáles son las fuentes de información que utilizan, sus metodologías y las forma de difusión del trabajo que realizan. Sin importar el origen de los Observatorios de Medios (civiles, académicos e internacionales), uno de los elementos que comparten es la amplia colaboración con espacios académicos (universidades y centros de investigación) al momento de realizar el monitoreo de medios sobre los diferentes temas, pues participan profesores, investigadores, estudiantes de doctorado y de maestría y alumnos de licenciatura del ámbito nacional e internacional.

Sobre las fuentes de información cabe señalar que si bien existen diferentes metodologías utilizadas para realizar monitoreo de medios las fuentes de información son invariablemente las notas, reportajes, crónicas, programas –incluida la ficción televisiva– publicidad, etcétera transmitidas por los distintos medios de comunicación en sus versiones impresas y/o electrónicas.En este sentido, y contrario a lo afirmado por Natal y Díaz, los Observatorios de Medios difícilmente se enfrentan a la falta de transparencia

en la información, y por el contrario pueden funcionar como memorias de la información disponible en los medios –recuérdese que las características técnicas de éstos, particularmente los digitales impiden disponer de la información después de su transmisión original– e internet constituye una plataforma importante para ello.

Tal como se ha descrito líneas arriba, el trabajo de los Observatorios de Medios se ha realizado de forma conjunta entre académicos y organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo del trabajo colaborativo en diferentes regiones del país lo constituye la primera investigación realizada por la Red de Observatorios de Medios del CONEICC, denominada "Análisis de la contienda electoral federal de 2012 en México", focalizada en la campaña electoral de los candidatos a la Presidencia de la República con el objetivo de identificar la cobertura periodística de un grupo de periódicos de distintas regiones del país y conocer la equidad con la que se condujeron, la temática que resaltaron en sus contenidos y la presentación de la plataforma ideológica de cada uno de los candidatos (Véase Martínez Garza, 2013 y Ortíz y Gómez, 2013). Los Observatorios utilizaron una metodología común.

El trabajo conjunto entre la AMEDI, diversas universidades del país y organizaciones de corte académico como el propio CONEICC, la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC); así como organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo: el Observatorio Regional sobre Libertad de Expresión y Libertad de Antena, el Observatorio Ciudadano por la Equidad de Género en los Medios de Comunicación, puede verse reflejado en el respaldo otorgado por éstas a las posturas de la asociación en diversos momentos. Asimismo, el capítulo Baja California de la AMEDI cuenta con el apoyo de profesores y estudiantes de la Universidad Autónoma de Baja California; el capítulo

Chihuahua ha establecido un vínculo importante con el Colegio de Periodistas de ese estado (PALESTRA A. C.); el capítulo Oaxaca, presidido por María Magdalena López Rocha, se ha vinculado con la Universidad Vasconcelos de Oaxaca y el Instituto de Estudios Superiores de Oaxaca; el capítulo Puebla, presidido por Rafael G. Hernández García, miembro Fundador de Desarrollo Comunitario y Educativo (DECOE) cuenta con el apoyo de esta organización; y el capítulo Jalisco, tiene el respaldo del Departamento de Estudios Socioculturales del ITESOy de la Universidad de Guadalajara espacios en los que ha colaborado su actual presidente, Juan Larrosa Fuentes.El trabajo realizado por los distintos Observatorios puede ser consultado en sus distintos sitios electrónicos, en algunos casos se cuenta con bases de datos, centros de documentación y/o publicaciones diversas. (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2
Observatorios de Medios en México

Nombre del observatorio	El observatorio cuenta con:		
	Publicación/es	Centro/s de documentación	Banco/s de dato/s
Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios A. C. (omcim)	Artículos Monitoreo Reportes semanales	Blogs temáticos	Banco de notas por mes (desde 2008)
Observatorio Ciudadano por la Equidad de Género en los Medios de Comunicación	Monitoreo Producción de campañas		Monitoreo de programas de televisión y radio
Observatorio Electoral Amedi 2010	Boletín Informe		

Nombre del observatorio	El observatorio cuenta con:			
	Publicación/es	Centro/s de documentación	Banco/s de dato/s	
Observatorio Electoral de Medios	Reportes mensuales / parciales		Archivo de videos y presentaciones	
OBITEL	Anuario			
ROM-CONEICC	Observatorio de Comunicación Política, Medios y Ciudadanía			
	Quid: análisis crítico de medios	Monitoreo Resumen semanal Informes anuales	Centro de Publicaciones	Banco de notas por mes
	Observatorio de Medios Digitales	Monitoreo y análisis Reportes		Banco de reportes, audios
	Observatorio Regional de Medios de comunicación y tic's			
	Proyecto Internet	Libros		Archivo de videos
	Observatorio Mediático Académico de Investigación	Artículos		Archivo de videos
	Observatorio Global Mediático de la Frontera Norte de México	Informe		Archivos fotográficos
	Observatorio de Medios y Cultura de la legalidad	Reportes trimestrales Notas mensuales		Archivo de videos Boletines
	obvio: Observatorio Veracruzano de Medios	Boletín		Banco de notas
	Observatorio de Comunicación, Cultura y Ciudadanía			

Fuente: Elaboración propia

Las actividades realizadas por los distintos Observatorios de Medios pueden clasificarse en las cinco actividades centrales que enuncian Natal y Díaz, a saber:

1. La recopilación de información.
2. Su decodificación y/o análisis.
3. La comunicación de resultados.
4. La búsqueda de incidencia; y
5. La construcción de opinión pública.

Entre los informes y diagnósticos sobre políticas o fenómenos sociales destaca el trabajo que los Observatorios de Medios realizan en torno a temas como la equidad de acceso a los medios de comunicación en las contiendas electorales, o bien el papel de la mujer en los medios de comunicación, o la lucha por la libertad de expresión, ello cuando el trabajo se realiza a nivel nacional, los temas objeto se seguimiento en el ámbito regional se refieren a temáticas específicas como la inseguridad, por ejemplo.

La socialización de la información que generan a partir de los distintos seguimientos de medios, así como la construcción de opinión pública son las actividades mayormente realizadas por los *Observatorios de Medios*. Entre sus estrategias de difusión –a través de portales de internet, blogs, redes sociales– pueden encontrarse:

a. La creación de reportes, informes de seguimiento de medios de comunicación o boletines de prensa cuya periodicidad es variable (anual, mensual, trimestral o semanal).
b. Reportes de investigación, artículo, libros impresos o electrónicos, anuarios, e
c. Infográficos, materiales audiovisuales, etcétera (véase cuadro 2).

El alcance de los medios de difusión es distinto y su carácter técnico podría dificultar la socialización de la información en todos los sectores sociales, no obstante, la diversidad de recursos

utilizados para la difusión que da cuenta del amplio esfuerzo que realizan por hacerlos llegar a la población en general. Este esfuerzo incluye la difusión de sus posturas en los propios medios de comunicación, en algunos casos medios internos a las instituciones educativas o medios locales, y en otros los de circulación nacional. Por ejemplo, el Observatorio de Medios de Comunicación y Cultura de la Legalidad, menciona en su portal de internet a los siguientes medios con los que colaboran:[11]

- *Crónica Intercampus:* Revista Digital del Tecnológico de Monterrey para promover la investigación y facilitar la información en todo el sistema TEC.
- *Agencia Informativaitesm:* Página oficial del Sistema Tecnológico de Investigación y su Agencia de Noticias.
- *Panorama:* Periódico interno del Tecnológico de Monterrey-Campus Monterrey.
- *Global Media Journal:* Sitio especializado en la publicación académica de revistas especializadas en comunicación y medios.
- *Reportec:* Sitio oficial de noticias del Tecnológico de Monterrey-Rectoría Zona Metropolitana de Monterrey
- *3er Sector:* Información especializada sobre responsabilidad social empresarial, Filantropía, Desarrollo y OSC.
- *SDP Noticias:* Sitio dedicado a la recopilación y presentación de noticias del país. Tiene apartados de la mayoría de los estados de la República Mexicana.
- *Ciudadanía:* Espacio de reflexión, blog del maestro Sergio López, coordinador de Prospectiva y fomento a la ciudadanía.

11 Disponible en: http://www.mediosyculturalegal.com/index.php/quienes-somos/antecedentes [Consulta 5 de marzo de 2014].

- *La Palabra:* Revista Digital del Tecnológico de Monterrey-Campus Chihuahua.
- *Contacto D.F.:* Sitio web dedicado a las noticias más importantes del país, donde se suben noticias de periódicos y noticieros de todo México.
- *El Universal:* Periódico nacional de México.

Los Observatorios de la ROM-CONEICC por su parte, difunden sus reportes de investigación en revistas científicas o de especialización en materia de medios, por ejemplo; en tanto, los comunicados de la AMEDI van dirigidos a la opinión pública, a los tomadores de decisiones, y a los distintos medios monitoreados con el fin de mejorar la calidad de sus transmisiones.

Finalmente, sobre las formas de operación vale la pena enfatizar que el trabajo que realizan los distintos Observatorios de Medios, como las organizaciones de la sociedad civil, es en mayor medida voluntario. A partir de la descripción que con motivo de su quinto aniversario se hace del capítulo Jalisco de la AMEDI, puede observarse lo que a grandes rasgos constituye el trabajo de la organización, pues quienes la conforman:

> […] lo hacemos a título personal y de forma voluntaria. Ninguno de nosotros percibe un sueldo por este trabajo, tampoco tenemos una oficina o una sede de la organización y los gastos de nuestra labor los cubrimos a partir de una cuota anual de mil pesos por persona. No tenemos muchos egresos, pero en ciertos momentos pagamos, por ejemplo, desplegados en la prensa, papelería para la realización de un seminario, la renta de un salón para ofrecer una rueda de prensa o la hechura de copias en una petición de información pública.[12]

12 "Cinco años de AMEDI-Jalisco por la defensa del derecho a la información, la transparencia y la libertad de expresión", Juan Larrosa Fuentes, 24 de abril de

Los logros de la organización también pueden mirarse en el ámbito regional, de esta forma, en los cinco años de existencia del capítulo Jalisco de la AMEDI, sus integrantes han participado en la discusión pública a partir de conferencias, mesas de debate, entrevistas en medios, artículos periodísticos, de divulgación y académicos, docencia o cabildeo con actores políticos y sociales. En 2008 vigilaron la elección de consejeros del ITEI (Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco) y sostuvieron reuniones con legisladores jaliscienses para conocer su agenda en materia de radiodifusión y telecomunicaciones; en 2009 señalaron públicamente las irregularidades que llevaron a la presidencia del ITEI a Jorge Gutiérrez Reynaga; en 2010 plantearon ante el Congreso del Estado una serie de reformas a la *Ley de Transparencia* y realizaron una evaluación de los primeros cinco años de trabajo del Instituto; en 2011 denunciaron las agresiones que periodistas locales sufrieron por parte de Alberto Martínez, alias "El Antena", un funcionario público dedicado a filtrar información a los medios de comunicación, pero también a amedrentar y amenazar a comunicadores; y buscó ser una voz firme y activa, luego de que el Congreso del Estado, aprobara la actual *Ley de Información de Jaliscoy sus Municipios*, que en su opinión constituye un fuerte retroceso en materia de transparencia en el estado. En 2012 emprendieron una alianza con el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, que tuvo como resultado el inicio de cinco juicios de garantías (amparos) en contra de la *Ley de Información* aprobada en 2011; y en 2013 han participado en las discusiones en torno a una nueva *Ley de transparencia* que subsane las falencias de la actual legislación y vigilará la elección del nuevo presidente del ITEI.

2013, Jalisco, México. Disponible en: http://www.amedi.org.mx/index.php/capitulos/jalisco[Consulta 5 de septiembre de 2013].

Incidencia y legitimidad de los Observatorios de Medios

Las características hasta aquí descritas en torno a las formas de operación de los Observatorios de Medios y el entorno nacional permiten discutir acerca de los recursos de que disponen como organizaciones sociales para participar en la toma de decisiones. Entre los *recursos sociales* de los que disponen los Observatorios de Medios cabe destacar la calidad académica de algunos sus integrantes y sus especialidades: abogados, investigadores, periodistas, locutores, editores, legisladores, todos ellos con un amplio conocimiento de la situación que guardan los medios de comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información en nuestro país. Asimismo, valdría la pena enfatizar en el vínculo que existe entre los espacios universitarios y la sociedad civil en los distintos proyectos de monitoreo de medios.

El conocimiento que los integrantes de la asociación tienen en torno a las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones ha sido fundamental a la hora de discutir el tema y dar a conocer sus posturas *(recursos sociales*); la participación centrada en la presencia que la asociación y sus integrantes tienen en los diferentes medios de comunicación a partir de comunicados, entrevistas, columnas periodísticas y de la difusión que hacen a través de las redes sociales, su página de internet y el boletín digital que generan semanalmente (*recursos comunicativos*) les ha permitido ser un actor relevante en el debate público en torno a las telecomunicaciones, la radiodifusión y por supuesto el derecho a la información.

Entre sus *recursos político-jurídicos* se encuentra, por ejemplo, el derecho a la información consagrado en el artículo sexto constitucional y la legislación en materia de asociaciones civiles. Como *recursos comunicativos* se encuentran el acceso a medios impresos e internet como medios de difusión de sus informes de

investigación y posturas sobre temas determinados. La AMEDI, particularmente, ha establecido un vínculo importante con las revistas *Zócalo* y la *Mexicana de Comunicación*, la participación de sus integrantes como columnistas en diversos medios impresos o espacios radiofónicos del ámbito nacional, el uso de redes sociales (Facebook y Twitter) y las páginas electrónicas de la asociación y sus capítulos. Líneas arriba se describió además el impacto de otro Observatorio en los medios regionales y nacionales.

El *repertorio de contención* está conformado por los comunicados que presenta en torno a temas de interés en la agenda pública en algunos casos respaldados por distintas organizaciones de la sociedad civil; por la organización de encuentros que reúnen tanto académicos como miembros de la sociedad civil (por ejemplo, el *Encuentro Nacional por la Calidad y la Diversidad en los Medios de Comunicación* organizado por la AMEDI, que dio lugar a una serie de propuestas ciudadanas presentadas ante los legisladores), o bien los boicots organizados por el Observatorio Ciudadano por la Equidad de Género en los Medios de Comunicación en contra empresas determinadas (tales como Tecate, Coca-Cola Light) por el contenido de su publicidad.

Entre los *recursos organizativos* cabe destacar la colaboración de los distintos Observatorios del ROM-CONEICC con espacios universitarios y centros de investigación; las asambleas en las que se discuten los asuntos relacionados con la organización de la AMEDI y la conformación de sus capítulos al interior de la República que ha permitido ampliar las redes de participación y los diferentes mecanismos utilizados para difundir sus alcances (boletines, encuentros, propuestas presentadas a legisladores, etcétera). Finalmente, entre los *recursos culturalesy disponibilidad de vocabularios para expresar motivos* puede considerarse la diversidad de expresiones y canales que se utilizan para comunicar el objetivo que la asociación se ha planteado.

El trabajo conjunto entre los distintos Observatorios constituye otro recurso disponible. Ejemplo de ello es el trabajo de observación electoral que realizaron los integrantes de la ROM-CONEICC, también la activación de la Coalición Ciudadana Democracia y Medios misma que tiene como propósito incidir social y políticamente para que la reforma a la legislación de las telecomunicaciones en México tenga un impacto significativo y que efectivamente transforme este sector.

La discusión en torno a los recursos disponibles por los distintos Observatorios es importante para conocer el alcance o la incidencia que los Observatorios de Medios han tenido en la toma de decisiones políticas. Una cuestión relevante en ese sentido es, si los recursos disponibles por ellos son suficientes para que la sociedad civil organizada incida en la toma de decisiones que afectan al sector de radiodifusión y de telecomunicaciones en nuestro país. La respuesta no es del todo alentadora pues si bien la participación de la AMEDI en diversos temas de política pública de telecomunicaciones (por ejemplo el proceso de la Licitación 21) ha tenido un resultado positivo en la discusión pública de temas poco abordados, y hasta hace algunos años más bien desconocidos, debido en gran parte al conocimiento técnico necesario para su discusión; su participación no ha reducido la concentración en el mercado de las telecomunicaciones, en gran medida, debido al amplio poder de veto del que gozan las empresas oligopólicas participantes en el sector (Telcel, Telefónica, Iusacell-Televisa, Nextel).

El trabajo del Observatorio Ciudadano por la Equidad de Género en los Medios de Comunicación, respaldado por Mujeres en Frecuencia, A. C., busca construir una cultura de equidad que pase por los canales de socialización que constituyen los diferentes medios de comunicación. Para ello, desarrolla campañas en los medios de difusión, programas radiofónicos, talleres de capacitación a partidos políticos participación política de las mujeres, género,

medios de comunicación, periodismo no sexista, audiencias críticas, foros, seminarios,[13] pronunciamientos, etcétera. Tienen un lugar destinado a "denuncias".

El alcance del OBITEL por su parte, está enfocado a diferentes esferas:

> El Observatorio realiza un estudio sistemático de la producción, transmisión y recepción de ficción para televisión en el plano nacional, regional e internacional y pretende nutrir los proyectos de investigación institucional en universidades y centros educativos y de la cultura, así como de ONG's a través de un Anuario sobre la ficción televisiva, para proponer políticas públicas para la televisión, además de la información anual destinada al conocimiento de la industria de cada país y a las tendencias de consumo y expectativas de las poblaciones.
>
> Como proyecto de investigación, OBITEL se ubica en los Departamentos de adscripción de las Universidades de cada uno de los coordinadores nacionales. Entabla vínculos con las empresas encargadas de realizar las mediciones de audiencias, que son IBOPE en todos los países de América Latina, Taylor-Nelson Sofres en España, Marktest en Portugal y ACNielsen en Estados Unidos.
>
> Como foro de análisis y debate, OBITEL tiene un sitio en la web, desde donde se puede acceder a sus trabajos y

13 Entre ellas se encuentran: "La maquila con Doña Tila", miniserie para difundir los derechos de las mujeres de la maquila en el norte del país; "¡Denúncialo, estamos contigo", campaña para fomentar la denuncia por violación sexual; "La violencia no es natural", cápsulas para frenar la violencia de los hombres contra las mujeres; "Entre cuates, la aventura de crecer",serie radiofónica para chavas y chavos de secundaria que habla de sus derechos sexuales y reproductivos; "¡SuperPAE en acción", comic radiofónico para promover la anticoncepción de emergencia entre adolescentes, ganador del tercer lugar en campañas institucionales en la Cuarta Bienal Internacional de Radio; " Por ellas y todas nosotras", campaña para difundir los derechos humanos de las mujeres, etcétera.

> conectarse con otros Observatorios y sitios de interés para las actividades de observación televisiva en distintos países e instituciones. La aspiración es hacer de OBITEL un punto de encuentro de todos aquellos interesados y preocupados por la oferta de ficción televisiva y sus audiencias en el espacio audiovisual iberoamericano.[14]

No obstante las limitaciones en cuanto a la incidencia política de los Observatorios, la discusión pública de los resultados de investigación obtenidos por los distintos Observatorios así como la socialización de la información que éstos realizan resulta indispensable para el desarrollo de la democracia en nuestro país, toda vez que estos constituyen fuentes de información alternativa para los ciudadanos y los tomadores de decisiones.

Consideraciones finales

La teoría de la movilización de recursos permite distinguir entre los diversos recursos tanto materiales e intangibles de que dispone la sociedad civil organizada para dirigir la acción colectiva. Para los fines del presente trabajo, esta teoría ha permitido mirar las condiciones que han dado lugar al desarrollo de los Observatorios de Medios que existen en nuestro país y su participación en la toma de decisiones. No obstante, es necesario un trabajo más preciso para conocer el impacto de los mismos en las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones de nuestro país, y distinguirlo del impacto de las demandas sociales que coinciden con exigencias de grupos de la sociedad civil como el movimiento #YoSoy132 en torno a la democratización de los medios. También habría que explorar la hipótesis de que el observatorio o la organiza-

14 "¿Qué es OBITEL?", disponible en: http://obitel.net/about/%C2%BFque-es-obitel/[Consulta 10 de marzo de 2014].

ción podrían ser concebidos como una organización elitista y lejana de lo que la población percibe como sus necesidades o demandas.

Bibliografía

CADENA-ROA, Jorge (1999). "Acción colectiva y creación de alternativas", en*Chiapas*, No. 7,UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas-Ediciones Era, México, pp. 163-189.

ERAZO, Viviana (2006) "Panorama de la observación crítica de los medios de comunicación en América Latina. Visión global y local. Perspectiva de género. Participación ciudadana",disponible en: http://alainet.org/active/11844&lang=es [Consulta 28 de marzo de 2014].

FOX, Elizabeth y WAISBORDR., Silvio (2002), "Latin American Media: A Long View of Politics and Markets", en MANSELL, Robin SAMARAJIVA,Rohan y MAHAN, Amy (compiladores), *Networking Knowledge for Information Societies: Institutions & Intervention*, Holanda, Delft University Press, pp. 303-310.

GUERRERO, Manuel Alejandro (2010), "Los medios de comunicación y el régimen político", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), Instituciones y procesos políticos, México, D.F.: El Colegio de México, pp. 231-300.

HERRERA DUMAS, Susana (2006). "Funciones de los Observatorios de Medios en Latinoamérica", en *Global Media Journal*, Vol. III, No. 6, otoño,disponible en: http://gmje.mty.itesm.mx/herrera_damas.htm [Consulta 28 de marzo de 2014].

JENKINS, J. Craig (1983)."Resource Movilization Theory and the Study of Social Movements", en *Annual Review of Sociology,* Vol. 9, pp. 527-553.

LUGO-OCANDO, Jairo (compilador) (2008). *The Media in Latin America*, Open University Press, Maidenhead, Inglaterra.

MARTÍNEZ GARZA, Francisco Javier (2013). "La contienda electoral federal de 2012 en la prensa mexicana", en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, julio-diciembre, México, pp. 61-79.

MCCARTHY, John y MAYER N.,Zald (1973).*The Trend of Social Movements in America.Profesionalism and Resource Mobilization*,General Learning Press, Morristown, Tennessee, EUA.

MCCARTHY, John y MAYER N.,Zald (1977)."Resource Mobilization and Social Movements. A Partial Theory", en *American Journal of Sociology*, No.82, pp. 1212-1242.

NORRIS, Pippa (editor) (2010). *PublicSentinel: News Media &GovernanceReform*, Banco Mundial, Washington, D.C.

OROZCO GÓMEZ, Guillermo (compilador) (2002).*Historias de la Televisión en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Venezuela*, EditorialGedisa, Barcelona.

ORTÍZ MARÍN, Ángel Manuel y GÓMEZ CASTELLANOS, Rodolfo Martín (2013). "Una mirada a las elecciones de 2012 desde la frontera norte de México. El caso de la prensa de Baja California", en *Estudios de Comunicación y Política*, No. 32, disponible en: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/ 7-649-9384 shn.pdf

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (2002).*Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (2000). "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*,Vol. XI, Núm. 4, pp. 147-158.

REY, Germán (2003).*Ver desde la ciudadanía. Observatorios y veedurías de medios de comunicación en América Latina*, DigitaleBibliothekFriedrich Ebert Stiftung/Promefes, Buenos Aires,disponible en: http://ciudadaniainformada.com/fileadmin/pdf/verdesdelaciudadania.pdf

SNOW, David A., ZURCHER, Louis A. Jr. y SHELDON ECKLAND, Olson (1980).“Social Networks and Social Movements: A Microstructural Approach to Diferential Recruitment”, en *American Sociological Review*, Vol. 45, octubre, pp.787-801.

STEIN, Ernesto y TOMASSI,Mariano (editores) (2008).*Policymaking in Latina America. How Politics Shapes Policy* [El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?], Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York.

TAVERA-FENOLLOSA, Ligia (2000). “Movimientos sociales”, en BACA OLAMENDI, Laura, *et al., Léxico de la Política*,SEP-CONACYT -FLACSO-MÉXICO- FCE,México.

TÉLLEZ, M. P. (2003). “Los Observatorios de Medios de Comunicación: lugares de construcción de ciudadanía”,ponencia presentada en el *XXI Encuentro Académico de AFACOM y III Encuentro Regional Andino de FELAFACS: El Quinto Poder: ¿Le Apuestan Los Medios a los Públicos?*, Bogotá, del 1 al 3 de septiembre de 2003.

ZUKERNIK, Eduardo (2008).*Observador de medios de comunicación en América Latina. Prensa, ciudadanía y democracia en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, Programa Regional Medios de Comunicación y Democracia en Latinoamérica, Fundación Konrad AdenauerStiftung, Argentina.

La política de las políticas públicas en materia de telecomunicaciones

Un análisis de la incidencia de Observatel, A. C., desde la perspectiva del intercambio político

CARLOS RICARDO AGUILAR ASTORGA[1]

Introducción

El estado actual de las telecomunicaciones en México, está estrechamente vinculado a grupos de poder que han concentrado privilegios y ocasionado que los servicios de telecomunicación sean limitados y de mala calidad. Sin embargo, de manera gradual se han abierto espacios de discusión y de contrapeso hacia los grupos de poder que controlan el sector de telecomunicaciones en México. Esto plantea nuevos retos muy concretos, a saber: ¿Qué papel juegan los sectores de la sociedad civil en el tema de la evolución de

1 Profesor-investigador del Departamento de Proceso Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Lerma.

las telecomunicaciones? Los espacios que se han ganado en materia de transparencia, competencia e información, ¿son concesiones gubernamentales o logros ciudadanos? ¿Realmente la sociedad organizada ha logrado avances en la calidad de los servicios de telecomunicaciones? ¿Cómo lo ha hecho? ¿Qué pros y qué contras presentan sus principales estrategias? pero más sucintamente, ¿cuál es el alcance y limitaciones de la incidencia que ha tenido Observatel, A. C.?[2] ¿Es posible analizar los alcances de sus acciones en términos de Intercambio Político (IP)?

Para responder estas interrogantes, proponemos describir y analizar la incidencia de Observatel, A. C.–en materia de telecomunicaciones en México– a partir de la categoría de intercambio político, y para con ello establecer cuál es el estado actual de las relaciones de poder en dicha política, esto es, la política de las políticas de telecomunicaciones.

El IP es una categoría que poco se ha estudiado en las ciencias sociales y que bien puede ayudar a descifrar la manera en que gobierno y sociedad logran resolver sus desacuerdos. Por lo tanto, se proponen cinco niveles analíticos que conforman la categoría central del IP:

1. Capacidades decisorias (habilidades técnico-políticas para la articulación entre fases de las políticas con los niveles participativos);
2. Materia de intercambio (existencia y posesión de un bien a intercambiar);
3. Estructura organizacional para la institucionalización del IP;
4. Estrategias del Observatorio (herramientas y mecanismos) y;
5. Redefinición del proyecto político (autonomía e identidad organizacional y, apropiación colectiva del proyecto).

2 Sólo mencionaremos en el texto a Observatel, A. C., como Observatel.

El análisis que se hará del presente estudio sigue el siguiente orden: a.Un breve abordaje teórico del IP; b.Descripción y trayectoria de Observatel, en el contexto de las políticas de las telecomunicaciones; c.Niveles analíticos del IP del Observatorio, y d.Conclusiones.

¿Qué es Intercambio Político?

Gian Enrico Rusconi (1985) define el IPcomo:

> […] una situación en la que se negocian bienes de naturaleza diversa ubicados entre la economía y la política. Los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados y el Estado, en varias combinaciones. Los bienes de naturaleza diversa intercambiados pueden ser salarios, ocupación, inversiones, facilidad de crédito, etc., pero también la lealtad política, el consenso democrático o sencillamente la detención del disenso activo, postergación de sanciones.(Rusconi, 1985: 67).

La expresión IP surge de Joseph Schumpetter, fundada en la idea de que la competencia es el resorte tanto del mercado económico como del político.

> El método democrático es el instrumento institucional para alcanzar decisiones políticas, conforme al cual unos individuos obtienen el poder de decidir a través de una competencia que tiene como objetivo el voto popular (Rusconi, 1985: 69, 70).

Esta idea tuvo su éxito inicial sobre todo en Estados Unidos de América, la intención de Schumpetter era evidenciar la impotencia del elector frente a las decisiones políticas de fondo, que a su vez fundaba la crítica a la doctrina liberal clásica. En este modelo el mecanismo demanda-oferta, está referido a bienes públicos indeterminados o mejor homologados, todos en la forma de votos.

Pero, ¿cómo definir el bien político? Rusconi recupera lo dicho por Charles Lindblom y Pizzorno; para el primero, el intercambio en política consiste en no ver que en política no se cambian los favores usuales personales como sucede entre individuos comunes, sino favores de autoridad. Por su parte Pizzorno habla de una "teoría de los aspectos políticos del mercado del trabajo", define el IP como un tipo de relación entre gobierno y sindicatos donde,

> […] el poseedor de bienes (generalmente el Gobierno) está dispuesto a intercambiarlos por consenso social con otro actor que puede amenazar con destruir ese consenso (o, lo que es más o menos lo mismo, poner el orden en peligro), a menos que reciba los bienes que necesita (Pizzorno, 1991: 384).

Schumpetter efectúa una especie de *vuelco* del mercado económico en la política, sobre la base del principio de competencia. Mientras que Lindblom mantiene separados mercado y Estado. Por su parte, Pizzorno reconstruye la lógica del mercado político sobre la base del comportamiento de la fuerza del trabajo organizada, haciendo del problema de su gestión el sostén de todo el sistema, es decir, el intercambio es político cuando el poder de los sindicatos descansa sobre la amenaza de destruir el consenso o el orden social (Pizzorno, 1991: 384), estableciendo el intercambio como un "mercado de la negociación colectiva".

El IP fija una situación, móvil, media, que no sólo combina, sino que hace posibles los dos sistemas de acción: autoridad y mercado. La calificación de "político" referida al intercambio se justifica por el hecho de que considera "bienes de autoridad" que tienen la forma de mando (leyes, normas administrativas), pero éstos se vuelven eficaces, es decir, obtienen obediencia y consenso sólo porque están contratados, reconocidos, a través de la forma mercado.[3]

3 De esta forma Rusconi menciona que el planteamiento de Lindblom cuando introduce la "persuasión" frente al mercado y la autoridad, se limita a relevar un

En cuanto al consenso y legitimación, Pizzorno observa que el IP difiere de la contratación colectiva definida en tres momentos, a saber: a.Los beneficios que se obtienen bajo la amenaza a la continuidad del trabajo; b.El poder del intercambio es una función de la necesidad de consenso, no de la demanda trabajo; c.Más de un actor puede concurrir con los sindicatos en la obra de mediación de consenso (Pizzorno, 1991: 385). En este caso, el IP para Pizzorno se concentra casi exclusivamente en el comportamiento sindical y en su problemática, dejando (dice Rusconi) teóricamente desenfocadas otras dimensiones del modelo. Así, el IP supera la mera observación, porque incorpora y permite la redefinición de los intereses en juego (identidad), ésta, dice Rusconi, sólo tiene lugar en el IP.

De este modo, la identidad colectiva puede cambiar los estándares, respecto a los cuales mide los costos de su acción; puede revisar los criterios de su actuar, cambiando las relaciones de fuerza existentes. Es un recurso que ocasiona motivos no-utilitaristas, sino solidarios que se expresan en una lógica discursiva y dialógica, por eso se señala que el IP no es una mera transacción de mercado liberal.

El problema de la identidad no perturba mínimamente aquellas teorías de la acción colectiva que están basadas en la determinación unívoca de las finalidades y de los medios, de los costos y de los beneficios. Para Offe (1980), mencionado por Rusconi (1985: 77), el propósito de un tipo de conflicto no es obtener algo, sino ponerse en una posición desde la cual se pueda ver mejor qué es realmente lo que se quiere, y dónde se vuelve posible liberarse de las nociones ilusorias y falseadas de su propio interés. Sin embargo Rusconi critica a Offe y Wiesenthal porque no les surge la

abuso en las formas de control por parte del sistema de las grandes empresas privadas sobre el control poliárquico (gobernado por muchos) o democrático.

sospecha de que la falta de un actuar "dialógico" sea fruto no ya del burocratismos sindical, sino por el contrario, de la presión desde abajo de crecientes grupos de trabajadores, que contraponen su propia identidad particular (profesional, cultural, social) en una supuesta identidad en común.

En cuanto al incentivo de grupo e identidades colectivas, Rusconi señala que es necesario precisar que los contratantes del IP no se dejan ubicar en los rasgos genéricos de los "grupos de interés", análogos a la acción colectiva tipo elección racional(*rationalchoice*). Esta racionalidad se basa en un cálculo racional unívoco de costos y beneficios, por obra de un sujeto demasiado similar a la "ficción del *Homo œconomicus*" que para Rusconi, Offe y Wiesenthal creyeron superar contestando a la determinación unívoca costos/beneficios, sino transformando tal indeterminación en la virtud "dialógica" del actuar obrero.

Por otro lado, Rusconi hace una severa crítica de "la lógica de la acción colectiva" de Olson (1992), resaltando que un bien público o colectivo no se logra sin un beneficio específico para el individuo. O mejor, individuos "racionales" orientados según su propio provecho, no se esforzarán ni siquiera en agregar intereses comunes o de grupos sin incentivos particulares para su ventaja. La comunidad de los intereses no es suficiente para producir acción colectiva. Una acción de grupo se puede obtener sólo a través de un incentivo que opera no de manera indistinta, como un bien colectivo, sobre el grupo como todo, sino con selectividad respecto a los individuos en el grupo. Olson señala:

> El incentivo debe ser selectivo en el sentido de que aquéllos que no se unen a la organización, que trabaja por los intereses del grupo o constituyen de otra manera a su consecución, puedan ser tratados diferentemente de aquéllos que lo hacen. (Olson, 1992: 61).

En el IP está en juego la capacidad de evaluar el bien colectivo o de grupo como un bien "diverso" en cuanto implica la identidad que no es una cantidad calculable como las demás. El *rational-choice*:

> […] proviene verticalmente de la ideología clásica burguesa del individuo libre y poseedor, que dispone de sí sus bienes con un dominio completo de lo que es y de los que quiere […] Un individuo concebido de esta manera no tiene necesidad de formarse una identidad colectiva, social y política a través de un proceso de integración con otros sujetos colectivos. (Rusconi, 1985: 80).

En el caso de Axelrold (2004), la cooperación en la política, depende de una estrategia óptima en la Teoría de Juegos aplicada al Dilema del Prisionero, que supone *a priori* un comportamiento de la acción del oponente, es decir, si éste coopera, aquél lo hará y viceversa."El triunfo de los demás es virtualmente un requisito previo para que a uno le vaya bien" (Axelrod, 1984: 112), depende de las metanormas internalizadas en el jugador. Se basa en la sustitución del cálculo racional olsoniano por el toma y daca (*titfor tal*). Implica una "amplia variedad de mecanismos que pueden sustentar las normas, incluyendo las metanormas, el predominio, la internalización, la disuasión, la demostración social, la membresía, la ley y la reputación" (Axelrod, 2004: 63), donde las metanormas son un dispositivo que posibilita la cooperación, y que es el factor que reduciría la deserción en el juego. No obstante, el principal problema es que se trata de un juego de suma cero, haciendo que la complejidad de las situaciones planteadas por Rusconi estén limitadas, puesto que la cooperación deviene de una "hermandad amigable" (*amicablebrotherhood*) derivada de un "optimismo creíble" (*believableoptimism*), tal como lo menciona Dawkins en el prólogo del texto de Axelrod (1984: xi).

El IP presupone y confirma la no equivalencia de los sujetos y de los bienes en juego. Los diversos contratantes invierten en ello el sentido de su actuar colectivo, experimentando al adversario en sus recursos y límites, reconociendo así realmente sus propios límites y recursos. La identidad resulta del producto de una reciprocidad entre los contratantes, que no es sinónimo de paridad, sino de lo contrario, de la comparación y de la confirmación de su disparidad. (Rusconi, 1985: 81).

Para Rusconi, el papel del Estado en el IP no significa ignorar los fundamentos no mercantiles de su autoridad, el IP no predefine intereses, más bien permite y favorece la redefinición. Los contratantes se presentan como un conjunto de intereses en contraste con identidades contrapuestas, en una colocación de poder asimétrico que, sin embargo no predetermina el resultado final.

Descripción y trayectoria de Observatel, en el contexto de las políticas de las telecomunicaciones

En palabras de la primera y actual presidenta del Consejo Directivo de Observatel, Irene Levy, la institución:

> […] nace de la frustración e impotencia de un grupo de académicos y consultores dedicados al sector desde hace varios años, que percibimos que no se adoptan las medidas necesarias para que México tome la dirección correcta en estas materias. Nuestro objetivo es analizar la actualidad y evolución de las telecomunicaciones, la radiodifusión y en general las tecnologías de la información, a partir de diversas perspectivas: del usuario, social, comercial, académica, gubernamental e internacional. (*Reforma*, 6 de febrero de 2011).

Obervatel, es un grupo creado con el fin de ser un espacio de análisis de la industria mexicana de telecomunicaciones, pero so-

bre todo busca promover cambios profundos en el sector de las telecomunicaciones (León, 2012: 1).

Desde su presentación, realizada el 31 de enero de 2011, mostró poder de convocatoria. Al evento asistieron Mony de Swaan (Comisión Federal de Telecomunicaciones, COFETEL); Eduardo Pérez Motta (Comisión Federal de Competencia, CFC); los presidentes de las comisiones de Comunicaciones y de Radio y Televisión y Cinematografía de las Cámaras de Senadores y Diputados; Santiago Gutiérrez (Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, CANIETI); representantes de Al Consumidor, A. C. y de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Carlos Casasus (Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet, CUDI), entre otros. (*Exalli*, 18 de febrero de 2011).

Sin embargo, un año antes de su presentación formal, ya abordaban temas complejos, como los litigios entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y Teléfonos de México (TELMEX), respecto a las "tarifas tope" y el conflicto entre la SCT y la COFETEL debido a las Licitaciones 20 y 21.

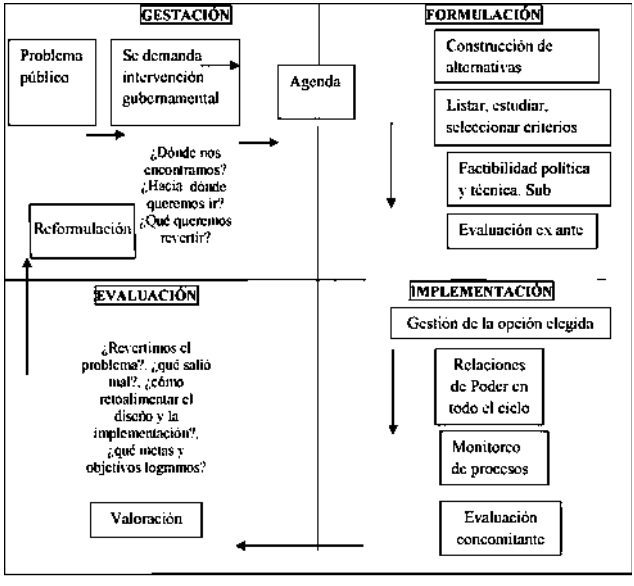
En sus inicios,Observatel se conforma por un Consejo Directivo formado por: Irene Levy (UIA, *El Universal*); Salma Jalife (fundadora de COFETEL); Gabriel Sosa Plata (UAM-Xochimilco, *El Universal*); Ramiro Tovar (ITAM) y William Hiarmes (Productor de radio).

Niveles analíticos del Intercambio Político de Observatel

Capacidades decisorias (habilidades técnico-políticas para la articulación entre fases de las políticas con los niveles participativos).

Si bien todos los integrantes del Consejo Directivo de Observatel cuentan con altos niveles académicos, la mayoría de ellos tiene titularidad en alguna universidad, y también forman parte de distintos medios de comunicación, ya sean radio, televisión, prensa escrita o incluso en todos ellos.Destaca la fuerte presencia mediática de su presidenta Irene Levy.

Cuadro 1
Fases y subfases de la política



Fuente: Aguilar y Lima, 2009.

Cabe preguntarse ¿cuáles son los niveles de participación y cuáles son las fases de la política? Las primeras son *información* (conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos), *consulta* (reuniones, visitas, entrevistas),[4] *deci-*

4 La falta de *consulta* ha sido motivo de algunas tensiones, Observatel documentó la aprobación de Reglamentos sin consultar a concesionarios y permisionarios,

sión (plebiscito, referendo, presupuestos participativos) *delegación* (democracia delegativa), *asociación* (acciones en común, recíprocas) y *control* (valoración de la acción de gobierno). Las segundas son las fases de un ciclo que no necesariamente es lineal, de hecho, la mayoría de veces, las fases se sobreponen: *gestación* (identificar y discutir el asunto público), *formulación* (análisis de alternativas, tomas de decisión, insertar en la agenda pública el problema en cuestión), *implementación* (monitoreo y seguimiento de las alternativas elegidas, tales como marcos normativos, decisiones de política), *evaluación* (generar contrapesos mediante la difusión, discusión de la información, fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas) y, en menor medida la *reformulación*. El Cuadro 1 ilustra de mejor manera lo anterior.

Cada esquina del rectángulo mayor (del Cuadro 1), representa el área de las fases de la política pública, en las cuales, diferentes niveles de participación operan en cada una de ellas. La pregunta pertinente es ¿Observatel fomenta la participación ciudadana en el proceso no lineal del ciclo de la política pública? ¿Cómo se lleva a cabo ese proceso? ¿Qué alcances y qué límites presenta?

Si bien Observatel tiene una clara postura a favor de la publicidad de información en materia de telecomunicaciones, sus alcances en los niveles participativos son altos aunque muy especializados. Tiene una agenda mediática muy importante y eficaz aunque es difícil medir su impacto sin realizar una medición por muestreo. Sin embargo, las acciones presentes en el proceso del Observatorio, van en dirección de restar el poder político de los empresarios de las telecomunicaciones mediante una acción ciudadana activa basada en información bien sustentada. Posiblemente no se pueda hablar de

lo que ocasionó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial revocara las Reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. *Cfr.*, *Boletín Observatel*, 14 de septiembre de 2011.

un acercamiento masivo a los sectores menos informados, pero donde radican las capacidades decisorias más notables, es en la disposición de información entendible y de más fácil acceso, de una política caracterizada por un lenguaje muy especializado. Es decir, la oferta de información de Observatel posiblemente no vaya dirigida a un público masivo, sino a un público interesado creciente.

Cuadro 2
Fases de las políticas/niveles de participación

	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Gestación						
Formulación						
Implementación						
Evaluación						

Fuente: adaptado de Canto, M.

Algo que favorece las capacidades decisorias del Observatorio, es la lectura política de las políticas de telecomunicaciones, para decirlo más claro, descifran lo que Eugene Bardach denomina como el juego político, donde hay un incesante flujo de intereses que busca ser lo más anónimo posible (lenguaje técnico-legal de los empresarios).Observatel ofrece conocimiento del juego y anticipa jugadas,su debilidad está en la clara asimetría de poderes. Pese a ello, Observatel es un jugador habilidoso que no se da el lujo de voltear la mirada, porque sabe que su contraparte maximiza los descuidos. (Bardach, 1977).

Materia de Intercambio Político

En cuanto a la materia de intercambio, habrá que ser precisos: ¿Qué tiene para intercambiar Observatel? Como se describió en el

segmento teórico, Rusconi habla de bienes de naturaleza diversa ubicados entre la economía y la política, pueden ser salarios, ocupación, inversiones, facilidad de crédito, etc., pero también la lealtad política, el consenso democrático o sencillamente la detención del disenso activo, el aplazamiento de las sanciones (Rusconi, 1985: 68). En este sentido, el proceso de intercambio está claramente identificado en el plano del consenso democrático, lo cual no busca ser mero legitimador, sino que es un contrapeso real del Estado *qua* gobierno y de la sociedad frente al poder de los empresarios del sector, lo cual no es cosa menor. Dicho de otro modo, el consenso como materia de intercambio favorece la reciprocidad gobierno-sociedad (gobernanza) frente a los grupos empresariales dominantes del sector telecomunicaciones. Pero ¿ello ha tenido resultados tangibles y empíricamente demostrables? Observatel ha sumado esfuerzos con otras organizaciones (AMEDI, CANIETI, etc), universidades y ciudadanía en general para incidir en el IFETEL; sin embargo, la materia de intercambio sólo se puede lograr cuando se dé esa reciprocidad con el gobierno y los empresarios del ramo. A pesar de que el actor gubernamental ha demostrado tener sensibilidad en el tema, las presiones del sector empresarial han mermado avances, por ejemplo, que en el poder Legislativo haya una Telebancada y que muchos de los actores gubernamentales estén directa e indirectamente ligados a intereses de los empresarios del sector, merma avances.

Por otro lado, Observatel posee un bien a intercambiar todavía mayor, esto es una decodificación del lenguaje técnico-legal en materia de políticas de telecomunicaciones, que acerca a la ciudadanía con la organización y no necesariamente con todos los actores gubernamentales involucrados.

La capacidad de *intercambio* de Observatel, posibilita la idea de ser aliado del gobierno y hacer contrapeso a los poderes fácticos. Pero es el gobierno quien tiene la facilidad primaria de contar

con las organizaciones afines a Observatel como aliado –si es que verdaderamente quiere estar en ese lado del juego político–. Tampoco se descarta la posibilidad de que empresarios y organizaciones civiles sean copartícipes de un mejor acuerdo, simplemente se señala que dada la coyuntura política, es más factible un contrapeso real de las organizaciones y gobierno frente a los intereses individuales de los empresarios.

Como puede notarse, la balanza tiene en desventaja al actor civil, puesto que el peso e incidencia de los empresarios de las telecomunicaciones favorecen una alianza entre éstos y el gobierno (Telebancada, por ejemplo).

Aunque forma parte de la estrategia de Observatel, la organización muestra facilidad en el "toma y daca" (*titfor tal*), pues mediante acciones de publicidad y acceso a la información genera contrapesos reales. Tal es el caso de la solicitud de información del 7 de marzo de 2012, cuando Observatel solicita mediante el sistema INFOMEX datos acerca de los costos establecidos para uso y explotación de la banda 2.5 GHz a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En este caso, el ente gubernamental fue incapaz de precisar dicha información, alegando que no podía fijar una contraprestación hasta en tanto no recibiera indicaciones de la autoridad competente, en este caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), lo cual dio muestras de la pasividad gubernamental en temas de aprovechamiento del espectro radioeléctrico, pero también de la falta de un debate transparente. (*El Economista*, 30 de marzo de 2012).

Institucionalización del intercambio en la estructura organizacional

En cuanto a la estructura organizacional, se puede decir que el Observatorio tiene un organigrama horizontal que permite una

planeación interna eficaz con un claro liderazgo compartido. La organización tiene una alta transparencia en su toma de decisiones coadyuvando positivamente en la fluidez de la información, sin embargo no se percibe una fuerte institucionalización de la evaluación constante de la propia experiencia.

En cuanto a redes y trabajo horizontal con otros actores civiles y gubernamentales, Observatel forma parte del Consejo Consultivo del Consumo, donde la organización tendrá la posibilidad de incidir en acciones públicas concretas relacionadas con los hábitos de consumo. También ha solicitado a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, formar parte del Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión y del Comité Consultivo de Convergencias. (*El Economista*, 6 de septiembre de 2011).

En esta lógica de trabajo diversificado (que permita el flujo de bien a intercambiar en el IP), el 31 de marzo de 2014, Observatel presentó el *Observatorio de Sentencias*, que tiene por tarea observar las resoluciones de los Tribunales, esto con el fin de acercar a la población a los resultados de la actividad judicial, es decir, ciudadanizar las sentencias en pro de la democratización de las instituciones. El vínculo con el tema de telecomunicaciones es que mediante este mecanismo, se puede acceder a información generada sobre criterios legales en temas de competencia, radiodifusión y telecomunicaciones. (*El Universal*, 31 de marzo de 2014).

Estrategias (instrumentos y herramientas)

Las estrategias que utiliza Observatel posibilitan el Intercambio Político, sobre todo con el agente gubernamental, pero en menor medida con el actor empresarial. La organización tiene un claro sentido del marco normativo sobre el tema (leyes, decretos, acuerdos, estatutos, reglamentos, memorandos, protocolos y tratados). Ha sido plausible pero insuficiente la creación de programas (fo-

ros temáticos, publicaciones) y acciones comunitarias. Se señala que son insuficientes en el sentido de la magnitud del problema, no así de los esfuerzos de la organización, los cuales han sido de enorme trascendencia. Lo que se quiere decir, es que el problema en cuestión es de tal dimensión, que lo mucho que ha hecho Observatel en su joven trayectoria resulta insuficiente, sobre todo considerando el presupuesto y personal con el que opera. No obstante sus alianzas estratégicas han coadyuvado a ampliar canales de reciprocidad para el intercambio entre sociedad-gobierno- empresarios, lo cual todavía está lejos de institucionalizarse.

Una cualidad que se destaca del Observatorio, es su conocimiento específico del tema técnico-legal en las estrategias de sus contrapartes empresariales. Es fortalecida por una lectura política en términos no solo de poder (*politics*), sino de política pública (*policies*). Dicho de otro modo, el Observatorio tiene una clara noción del manejo conceptual de los términos relativos a las telecomunicaciones en el plano de lo jurídico.

Un ejemplo reciente está la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 que incorporaba el concepto de "preponderancia"[5] (*Cfr*., Fracción III del artículo Octavo Transitorio del Decreto, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013) y que se sumaba a uno ya existente: "dominancia". En este sentido la Constitución mexicana habla de mercados globales, los cuales por definición no son segmentados, es decir, la radiodifusión o las telecomunicaciones como conceptos, abarcan tanto radio como televisión. Ante esto, Televisa no puede ser preponderante, pese a tener más del 60% de suscriptores en televisión de paga a nivel nacional, la razón reside en que la Constitución no considera segmentación de merca-

5 Se refiere a cuando un agente económico (empresa) tiene una participación mayor al 50% en la prestación de servicios de radiodifusión o telecomunicaciones. (*El Economista*, 7 de marzo 2014).

dos. Esto permite que el quejoso (en caso de que el IFETEL considere que sí es preponderante), se ampare.

¿Cuáles son las consecuencias de un amparo de una empresa catalogada preponderante? Llevar al propio IFETEL a los Tribunales, sin que necesariamente haya una suspensión de acto, es decir, que la declaración de preponderancia no implica automáticamente una suspensión del afectado, por lo tanto, si una empresa es declarada preponderante y ésta lleva a los Tribunales al IFETEL, ¿puede surgir el tema de reparación por daños y perjuicios? La respuesta es afirmativa. Ergo, en ese hipotético caso, el cálculo racional del IFETEL sería no actuar. A menos que al Instituto y las leyes secundarias le den los "dientes" para actuar en consecuencia, lo cual es poco probable, porque de ser así, no habría necesidad de estructurar lo primero.

La pregunta en términos de IP es la siguiente: ¿Qué puede hacer un Observatorio frente a este posible alud?[6] Aquí hay que ser muy claros y señalar que los alcances y límites de Observatel están determinados por su propio alcance estratégico, dentro de un escenario de clara asimetría de poder (organizaciones civiles *vs* poder económico del sector de las telecomunicaciones).

En este tenor, Observatel ha potencializado su estrategia, no sólo difundiendo sus análisis, sino que hace uso eficiente de instituciones como el IFAI para continuamente solicitar la publicidad de información,[7] esto es, recurre a mecanismo ya institucionalizados y que muchas veces no se les presta la atención o importancia debida para fortalecer los canales de transparencia y rendición de cuentas ya existentes.

---

6 Que se posibilitaría si las Leyes secundarias condicionan al IFETEL, es decir, lo contrario a lo pactado.

7 *Cfr*.los boletines del Observatorio respecto de algunos casos como fueron los solicitados vía IFAI,SEGOB, COFETEL, SHCP, INFOMEX, entre otros.

En suma, este apartado destaca como constitutivo de la estrategia de Observatel, la lectura técnico-jurídica en el contexto político; lo que permite –al menos, en términos de información y análisis– un toma y daca (*titfor tal),* frente a contrapartes que tienen un poder económico notablemente superior y un uso eficiente de los mecanismos de transparencia y respaldo del amplio marco jurídico internacional en la materia.

Redefinición del proyecto político

Si bien las condiciones actuales entre los actores civiles, –concretamente Observatel y su contraparte gubernamental– no son las más armónicas en cuanto al Intercambio Político se refiere, son precisamente estos escenarios conflictivos los que según Rusconi lo permiten. No se trata, como dice el autor, de neutralizar el disenso, sino de conducirlo.

La energía reformadora del inicio del actual gobierno federal, rápidamente se ha desinflado por sus propias fisuras. Lejos de generar los grandes acuerdos, parece ser que la incidencia empresarial sale a flote. La pregunta a responder es: ¿Qué impide la reformulación de un proyecto político entre actores civiles, sociales y gubernamentales? Esta reconfiguración exige micromutaciones internas, donde haya diferentes actores sumados en una identidad común al tiempo que son autónomos y redefinen su propia individualidad, dicho de otro modo, para Rusconi, el IP permite la redefinición del proyecto político colectivo, que por un lado asienta bases grupales, pero por otro, incrementa la autonomía y la identidad individual. Se es parte de una agrupación, al tiempo que se es más autónomo, lo individual se redefine en tanto haya posibilidad de formar un grupo.

Estas micromutaciones son productos de la lógica de reciprocidad, pero quien se han alejado de éstas, ha sido la clase empresa-

rial de las telecomunicaciones, que se restringe a su lógica individual. Ante ello, los actores civiles han sabido generar una reciprocidad inter organizacional (y con varios organismos gubernamentales como IFETEL, COFETEL, COFECO, etc.) que les ha permitido generar mayores alianzas y desarrollo de destrezas y habilidades decisorias. No habrá de perder de vista que las alianzas entre los grupos de poder y algunos gobernantes, también se va asentando, la diferencia con la lógica que se ve desde la óptica del IP, y es que éstos establecen relaciones donde se ha institucionalizado el intercambio de equivalentes, no así en el caso de aquéllos.

En este sentido, la redefinición del proyecto político presenta un avance positivo para la organización en cuestión, puesto que la identidad organizacional, así como la autonomía de Observatel, van asentándose de manera progresiva. Esto es, la organización está coadyuvando a una identidad colectiva al tiempo que fomenta su autonomía. No obstante, los déficits se detectan en dos rubros, primero, no ha existido la adecuada identidad colectiva con el sector empresarial, por obvias razones, (faltará ver, cómo se puede plantear una lógica de intercambio político con los empresarios y qué bien a intercambiar es el adecuado), y con una ciudadanía que si bien es cada vez más participativa e informada, también siguen siendo amplios los sectores de la sociedad apáticos al tema.

Conclusiones

Respondiendo sucintamente a las preguntas planteadas en la introducción se concluye lo siguiente:

El surgimiento de Observatel, ha sido producto de los procesos democratizadores en nuestro país en materia de telecomunicaciones, por lo tanto, no es ninguna concesión gubernamental. Si bien los servicios de telecomunicaciones presentan un atraso significativo, sobre todo al ser comparados con los países de la Organiza-

ción para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los contrapesos ciudadanos en procesos como los que promueve Observatel, han incidido directamente en la creación de marcos regulatorios: insertar el problema en la agenda pública, ampliar y difundir la necesidad de contrarrestar a las empresas que acaparan la oferta de telecomunicaciones y por ende, mayor injerencia gubernamental ante demandas ciudadanas. Ello no implica que haya una mejor calidad de la oferta, pero sí garantiza un inicio en esa dirección, gracias a los contrapesos realizados.

Para responder a la pregunta sobre los pros y contras de su estrategia, primero habrá que recordar cuál es. La principal estrategia de Observatel es la de monitorear los temas del sector telecomunicaciones informando al ciudadano de los efectos que trae consigo. No obstante, la estrategia de Observatel va más allá del mero formalismo de monitorear e informar al ciudadano de aquellos aspectos "indescifrables" de los tecnicismos utilizados en la materia de telecomunicaciones que afectan directa e indirectamente al público receptor, sino más bien es establecer un canal abierto de comunicación donde se pueda discutir y analizar, es decir, un medio que favorece el Intercambio Político, pese a que su objetivo primordial sea monitorear.

Se propusieron cinco niveles de análisis para analizar la incidencia de Observatel en las políticas de telecomunicaciones que son: 1. Capacidades decisorias (habilidades técnico-políticas para la articulación entre fases de las políticas con los niveles participativos); 2. Materia de intercambio (existencia y posesión de un bien a intercambiar); 3. Estructura organizacional para la institucionalización del IP; 4. Estrategias (herramientas y mecanismos) de Observatel y; 5. Redefinición del proyecto político (autonomía e identidad organizacional y, apropiación colectiva del proyecto).

En cuanto a las capacidades decisorias de sus integrantes se concluye que sus habilidades técnico-políticas son altas. Su Con-

sejo Directivo está constituido por expertos en la materia de reconocido prestigio. Su mayor logro en este sentido es adentrar progresivamente la participación ciudadana en las fases de la política pública.

La variable sobre el bien a intercambiar es alta, pues hay claridad del bien a intercambiar y cómo utilizar la información para generar contrapesos democráticos y publicitar información pública.

Observatel ha tenido la habilidad organizacional de insertarse en diferentes redes y generar aliados incluso en el gobierno,incluso con algunos de ellos con quienes no había tenido una trayectoria fácil; el Consejo que lo conforma es horizontal y tiene una fuerte presencia mediática que posiciona institucionalmente a la organización.

La estrategia del Observatel es sin duda una de sus fortalezas más importantes, pues da muestras de capacidad operativa en el juego político con contrapartes con poder financiero y coercitivo.

La incidencia efectiva del Observatorio en la definición de políticas de telecomunicaciones, es producto de estrategias de largo plazo. Para el caso de Observatel, es claro que han tenido fuerte incidencia en las fases iniciales de la política pública, es decir, en la gestación y formulación. En la primera, porque han tenido una clara participación en la redefinición del problema público. En la segunda, porque han propuesto alternativas de política así como de los marcos normativos, pero sobre todo en hacer público un problema que parecía de índole de sectores muy especializados (ingenieros, abogados, comunicólogos, etc.).

El surgimiento de la política como ciencia a mediados del siglo pasado (Laswell, 1951) trae consigo la premisa de que la política no es asunto de los políticos profesionales reunidos en el gobierno, sino que es un asunto que necesita del público constituyente. En el caso del desarrollo de la disciplina para los hispanoparlantes (Aguilar, 1991), el gobierno ya no es el agente único en la toma de

decisiones, sino que se requiere que la política sea más pública. Esto es precisamente en lo que se centra la incidencia de Observatel, pues han generado opinión pública (todavía insuficiente), acumulación de fuerza y presión política (cabildeo, alianzas, movilizaciones), así como construir conocimiento capaz de posibilitar un cambio democratizador en el rubro de las telecomunicaciones.

Si bien el Intercambio Político como marco conceptual para medir la incidencia arroja resultados positivos, es el Intercambio posible con los agentes empresariales en largo plazo el verdadero reto; lo cual definirá la incidencia efectiva de Observatel. Por lo pronto, sus estrategias apuntan a una posibilidad tangible.

Finalmente se hace una pequeña valoración en cuanto al planteamiento a la metodología propuesta de las cinco variables del intercambio político para analizar las relaciones de poder entre actores civiles, sociales y gubernamentales. Se plantean resultados favorables, si bien se habían utilizado para analizar escenarios dentro de los parámetros de la política social, fue pertinente en este caso, pues aunque el terreno jurídico es central –considerando que dicha terminología debía asociarse al marco conceptual de las telecomunicaciones– no escapa del terreno de las relaciones de poder.

Otro factor importante fue la presencia de un actor empresarial dominante, es decir, el análisis se desarrolló en un contexto de asimetrías de poder bastante evidente. Sin embargo, pudo notarse fluidez en la utilización de variables como las capacidades decisorias, materia de intercambio y estrategia y, en menor medida, las dos restantes, éstas fueron, la institucionalización en la organización, y la variable más general que fue la concerniente a la redefinición de proyecto político.

Bibliografía

AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo y LIMA FACIO, Marco Antonio (2009).*¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2009, disponible en www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.pdf

AXELROD, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.

AXELROD, Robert (2004).*La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*, Colección Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica-Filial Argentina, Buenos Aires.

BARDACH, Eugene (1977). *The Implementation Game*. *What Happens After a Bill Becomes a Law,* MIT Studies in American Studies and Public Policy, MITPress, Cambridge, Massachusetts.

CACCIARI, (1980).*Transformación del Estado y proyecto político*, Cuadernos Políticos, Núm. 25, Editorial Era, julio-septiembre 1980, México.

CANTO CHAC, Manuel (2002)."Introducción a las políticas públicas", en CANTO CHAC, Manuel y CASTRO SOTO, Óscar (coordinadores), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, Movimiento Ciudadano por la Democracia, México.

LASSWELL, Harold (1971)."La concepción emergente de las ciencias políticas", en AGUILAR VILLANUEVA Luis Fernando (editor), *El estudio de las políticas* públicas, Miguel Ángel Porrúa Editor, México.

MAJONE, Giandomenico. (1989).*Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México.

MANY, Yves y THOENING, Jean-Claude (1992).*Las políticas públicas*, Editorial Ariel,Barcelona.

PARSONS, Wayne (2007).*Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, traducción de Atenea Acevedo, FLACSO-Sede Académica de México, Buenos Aires.

PRESSMAN, Jeffrey L. y Wildawsky, Aaron (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México.

REPETTO, Fabián; FILGUEIRA, Fernando y PAPADÓPULOS, Jorge (2006)."La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozos de sus escenarios sobresalientes", mimeo.

RUSCONI, G (1985).*Problemas actuales de teoría política*, Cuadernos de Teoría Política,Núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México.

SUBIRATS, Joan (1989).*Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.

Observatorio Social en Colima

La visión de los consejos de concertación y participación

MARÍA GABRIELA GILDO DE LA CRUZ[1]

Introducción

El Plan Colima, fue el documento rector de la administración de la gobernadora del estado de Colima, Griselda Álvarez Ponce de León,en el periodo 1979-1985, mismo que se puso en marcha durante el periodo de 1983-1988, convirtiéndose en uno de los primeros documentos vinculados a la política nacional y en congruencia con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. El aspecto meritorio del Plan Colima, es que si bien se inserta en la tradición de las políticas correspondiente a la etapa del desarrollo regional que fue impulsado por los presidentes de la República a partir de las lógicas del federalismo, de los procesos de descentralización y de la reforma administrativa, trata de ejecutar un modelo alternativo para incentivar la participación de la población en el diseño de los programas de gobierno.

1 Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima.

El valor intrínseco del Plan Colima reside en el impulso a la acción política de los ciudadanos a partir de la integración social. Asimismo, y debido al apoyo que recibió de la federación el gobierno de Griselda Álvarez, se logró promover el canal de comunicación entre el sector público y la sociedad civil, a fin de ganar la confianza de la sociedad y legitimar así el estímulo de la participación de la sociedad civil, a través de *consejos sociales* bajo el cobijo estatal. De tal manera, la participación política de los ciudadanos no se produjo en el ejercicio real de la toma de decisiones políticas, sino que quedaba sujeta a las discusiones generadas en el mercado, es decir, bajo la búsqueda de influencias.

En este sentido, lo que nos proponemos analizar en el presente texto es el fomento de la participación social, tendiente a la constitución de consejos sociales que absorben las características propias de un sistema político autoritario, corporativo y clientelar, amén de otros factores vinculados al establecimiento del *status quo*, que a su vez proponen lógicas de modelos alternativos de participación ciudadana.

Así pues, en este trabajo presentamos tres puntos básicamente. En primer lugar se desarrolla la vinculación de las políticas estatales con respecto al desarrollo nacional para destacar la visión y sentido del Plan Colima en el ámbito nacional; en segundo lugar, se rescatala lógica instrumental que han seguido los gobiernos estatales para mantener la cohesión social y con ello hacer efectivo que la participación ciudadana, a través de foros de consulta, funcione como ritual de legitimación gubernamental. Finalmente se hará un bosquejo del papel que realizó el Consejo Estatal de Concertación Económica y Social (CECES), para explicar si se trataba de un modelo alternativo de participación ciudadana o un simple órgano que busco su influencia y el acceso a algunos bienes públicos en el ámbito local.

Las políticas estatales y el desarrollo nacional. La puesta en marcha del Plan Colima.

El Plan Colima además de ser el documento rector que planteaba las directrices del desarrollo económico, social y político de la entidad, estipulaba el ordenamiento que habrían que implementar el resto de las entidades federativas, por tanto, su ejecución y desarrollo corrió a cargo no solamente por los departamentos y direcciones de planeación del estado, sino por la propia Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Presidencia de la República, dado que la prioridad era la integración de la vida nacional y local, a través de proyectos de gran visión.

Los objetivos del Plan Colima fueron los siguientes:

1. Mantener la fortaleza de la tradición republicana de las instituciones políticas y el grado de integración social, que han caracterizado la vida del Estado de Colima, consolidando así el proyecto nacional del régimen democrático.
2. Establecer bases económicas duraderas que permitan un mayor dinamismo de la actividad económica general y sectorial en el Estado, evitando desequilibrios abruptos en su estructura económica y social, y
3. Mejorar la calidad de la vida de todos los habitantes del Estado, con base en la defensa y creación de empleos permanentes y bien remunerados; cubrir las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vivienda, recreación y mayor cobertura de los servicios municipales. (Álvarez, 1992)

Los referentes inmediatos que dieron origen a dicho plan fueron: el Plan Global de Desarrollo (1980-1982); el denominado Plan Presidencial "Benito Juárez" (que refiere los planes interestatales y de las cuencas hidrológicas, en el caso de Colima se programaron obras en los municipios de Comala y Cuauhtémoc); los

Programas Operativos Anuales (POA), los Convenios Únicos de Coordinación (CUC); los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES) constituidos desde 1971[2] (mismos que se transformaron en 1982 a Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES); el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), este último vinculado con el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) para brindar atención a las zonas marginadas y para mejorar la situación del medio rural. Cabe señalar que para la implementación de estos programas, los beneficiarios participaban con su trabajo en la ejecución de las obras.

Sin duda, la enmienda al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitió establecer una Ley de Planeación, además de un sistema nacional en la materia (1983). Lo anterior fortaleció la estrategia gubernamental para estimular la participación. De acuerdo al artículo 20 de la referida ley se señala que:

> […] en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas sectoriales.

Todo lo anterior condujo a que la planeación se convirtiera en un instrumento de profesionalización de la ejecución de las políticas públicas, debido a que los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– ingresaban a tal proceso al establecer funciones de programación, evaluación y ejecución de obras, además de la prestación de servicios públicos, ya no de forma improvisada,

2 LosCOPRODES tenían la finalidad de impulsar el desarrollo de las entidades federativas con la participación de los sectores que actuaban a nivel local.

sino regulada por una serie de mecanismos que evitaran por un lado, las incongruencias en el manejo del gasto y por otro, la falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones.

Como es posible observar, la modernización que se pretendía mediante la planeación se traducía a su vez en la descentralización[3] de la vida nacional. A partir de la consolidación de la planeación que se concretizaba en el POA y en el CUC, se estipulaban las obras y acciones en correspondencia a las prioridades de inversión. En este punto los COPLADES fueron los órganos encargados de dicha tarea, los cuales vincularon en su seno la representación de los municipios, las dependencias públicas, además de los sectores social y privado.

Bajo este contexto se publica en 1988 la Ley de Planeación del Estado de Colima, la cual dedica el capítulo séptimo a la representación de la sociedad en materia de participación social en la planeación.Así se establece en él que:

> [...] en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima y de los Comités de Planeación Municipal, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización, ejecución y control del Plan Estatal y de los Planes Municipales y de los programas a que se refiere esta Ley. (Artículo 60).

Se trataba de establecer un marco de relación entre el gobierno y la sociedad civil bajo el cobijo estatal, lo cual pudo referirse a dos cuestiones fundamentales o quizás tres, la primera al establecimiento de redes de fidelidad; lasegunda,a un constante creci-

3 Justamente la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, de 1985, mantiene como tesis la descentralización, desconcentración y la sectorialización, que se retoma de la enmienda al artículo 115 de la Constitución en 1983 y del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, implementado en 1985.

miento de las organizaciones existentes en la entidad; o en el caso de la tercera la falta de ellas. En este último punto, hasta 1988, se reconocen establecidas las siguientes agrupaciones sociales: Asociación Colimense de Periodistas y Escritores (1953); Colegio de Contadores Públicos, A.C. (1973); Asociación de Egresados del Instituto Politécnico (1982); Asociación de Compositores (1982); Pro-Ecología de Colima (1983); y la Sociedad Colimense de Estudios Históricos (1988).[4]

La lógica instrumental del gobierno estatal. La cohesión social y la participación ciudadana

La premisa del presidencialismo fuerte en la figura del titular del Ejecutivo, que entre otras atribuciones tiene el de intervenir en forma directa o indirecta en palomear candidaturas a puestos de elección popular (*Cfr.* Hurtado, 2001:69), permite entender algunas de las características de sistema político mexicano: autoritario, centralista, clientelar, corporativo, entre otros, que han permitido su estabilidad y permanencia. Si bien la reforma política de 1977 plantea la necesidad de implementar el federalismo al otorgar a las entidades federativas su autonomía política y abrir nuevos canales de participación, sobre todo a los partidos minoritarios por medio de la representación proporcional, observamos que la federación eligió a Colima como un laboratorio político. Así se logró tener la primer gobernadora del país, Griselda Álvarez Ponce de León; la implementación de las primeras candidaturas de unidad del Partido Revolucionario Institucional (1991); la

4 Dado que es hasta la década de los años noventa del siglo pasadocuando se establecen una serie de requisitos formales para el registro de las organizaciones sociales, se pueden localizar a las organizaciones sociales consultando los Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de Colima para los ejercicios fiscales anuales, en particular el rubro de "Transferencias".

constitución del primer consejo social (1991); la primera elección extraordinaria del país (2003); entre otros.

La llamada apertura democrática que debería de ser construida por el presidente José López Portillo (1976-1982) se limitó como hemos señalado al plano político, concretamente a la reforma política, en virtud de que estaba obligado de alguna manera a estimular la competencia política partidaria, dado que en la elección de 1976 en donde él contiende para asumir la Presidencia de la República, no existió ningún contrincante. De tal manera que, la reforma política no hizo más que reconocer y permitir la representación proporcional, al llevarlo a cabo no sólo se daba la participación a los partidos políticos minoritarios, sino que a su vez se reconocía que existían "...fuerzas en la sociedad civil sin canales adecuados de expresión..." (Paoli, 1985: 154).

Pese al discurso de democratización, el titular del Ejecutivo seleccionaba a su similar de las entidades federativas. "...En ocasiones, la decisión personal del Presidente ha producido serios malestares en las entidades federativas, en especial cuando no se respetan algunos de los requisitos que para el cargo de gobernador se prevén en las constituciones locales." (González, 1985:262). En el caso de la postulación de Griselda Álvarez, la irregularidad jurídica que se le imputaba era la no natalidad en tierras colimenses, cuestión que no le fue requerida en su candidatura alSenado de la República un sexenio antes. Al final del mandato de la gobernadora (1985), todavía el Presidente de la República, para ese momento Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), tratará de "...reforzar la presencia de la federación y permitió a la familia presidencial una posición privilegiada de arbitraje y sanción que paralizó el juego de los grupos locales, esperándose su despertar al final del sexenio presidencial" (Rivas, 1988: 27).

El experimento feminista logró imponerse al marco legal a través del apoyo del gobierno federal. Sin embargo, esta situación no

se limitó a la cohesión de la sociedad, sino que por el contrario, fortaleció su idea de "mantener la fortaleza de la tradición republicana de las instituciones políticas y el grado de integración social", manifestada en el Plan Colima. De tal manera, se enfatizaba: "...la soberanía popular, la superioridad del interés y del bien público sobre el privado, las virtudes cívicas y el valor intrínseco de la acción política de los ciudadanos" (Ramírez, 2010: 523). Así, el proceso de democratización en la entidad no se tradujo en una manifestación del feminismo liberal, es decir, como movimiento de lucha "por la igualdad, por la emancipación de las tares y de los papeles tradicionales de la mujer, contra la sociedad patriarcal" (Touraine, 1987: 109). La pretensión de Griselda Álvarez consistió en ejercer una democracia más profunda. Así se hizo evidente en el discurso de toma de posesión de la gobernadora al señalar que:"...No hay una democracia mutilada de 'hombres solos', sino de la participación popular íntegra, sin discriminaciones..."

Sin importar el orden de importancia, la administración de Griselda Álvarez se caracterizó, entre otros aspectos, por reivindicar a la mujer en su *status* jurídico, a partir del ejercicio que le otorga la base constitucional para reclamar derechos y obligaciones. En este sentido, permitió fundamentar su dimensión de la ciudadanía en el plano civil, es decir, asumiendo la igualdad ante la ley. Lo anterior se tradujo en la apertura a la participación de las mujeres en puestos tanto administrativos como de representación popular. Asimismo, se creó el Cetro de Apoyo a la Mujer (CAM) como unidad de la Procuraduría General de Justicia. Se modificaron leyes y prácticas en contra de la mujer, tales como la ampliación de penas para delitos del orden sexual; se eliminó en la Escuela Normal la disposición de no permitir cursar estudios a mujeres casadas o madres solteras, "a las mujeres que, estando embarazadas, tuvieran la desgracia de cometer delito, por medio de una modificación a la ley, el 3 de agosto de 1983, se les conce-

dió el arresto domiciliario para empezar a purgar su condena en la cárcel, según el caso, tres meses después del parto", entre otros.(Álvarez, 1992: 145).

Como podemos observar, la injerencia del Ejecutivo federal en el ámbito estatal, permitió avanzar en prácticas más democratizadoras, aunque ciertamente manteniendo siempre una distancia entre lo que se pregona y lo que se práctica en la realidad. Colima adquirió una posición de privilegio al coincidir en este periodo de reajustes políticos, sociales y económicos con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, oriundo de la entidad, lo que fortaleció la posición estratégica del estado en el contexto de la cuenca del pacífico mexicano, al impulsar el puerto marítimo de Manzanillo.[5]

Uno de los mecanismos que hereda De la Madrid Hurtado a las prácticas de la participación en México, son las reuniones públicas para discutir diversos temas locales y nacionales, la "consulta popular" también permitió formular propuestas a estos temas. Por tanto, esta forma de participación acompañó a los diferentes gobernadores de la entidad en la formulación de los planes de desarrollo.

Otra herramienta que fortaleció la cohesión social y la participación ciudadana fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que surge efectivamente como un programa de participación comunitaria, debido a que:

> […] la comunidad que participara en la selección y ejecución de los proyectos a través de los Comités de Solidaridad locales, compartía la responsabilidad de la ejecución del programa con autoridades estatales y municipales y repartía

5 Miguel de la Madrid Hurtado fue Secretario de Programación y Presupuesto durante el periodo del presidente José López Portillo (1976-1982). De la Madrid fue el ejecutor del Plan Global de Desarrollo (1980-1982). De tal suerte, que desde la constitución del plan trata de fortalecer, entre otras, a las ciudades costeras del país.

> los costos entre los tres niveles de gobierno y los beneficiarios. (Rodríguez: 1999; 167).

Mediante esta participación comunitaria era necesario establecer vehículos que permitieran la agilización de recursos de forma más directa e inmediata, además de coadyuvar en la toma de decisiones gubernamentales, los cuales fueron encarnados por los Comités de Solidaridad y los Consejos Municipales de Solidaridad, cuya tarea principal era aglutinar las peticiones ciudadanas y la organización de los grupos.

El PRONASOL se crea en 1989 durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), como un mecanismo de alivio a la pobreza en México. La característica de este programa consistía por una parte en la cooperación intergubernamental, ya que en algunos programas el financiamiento del gobierno federal correspondía al cincuenta por ciento y el cincuenta por ciento restante, al gobierno estatal; en algunos casos la proporción era de 75-25 por ciento, respectivamente. Por otra parte, involucró la participación comunitaria en el desarrollo de obras. Hay que especificar que la participación en algunos casos se concretó en discusiones para la toma de decisiones, que se limitaron a decidir sobre la construcción de obras menos costosas, como por ejemplo, la edificación de una cancha de basquetbol o la reparación de una escuela. En las obras con mayor financiamiento, los mecanismos de participación eran nulos dado que los recursos establecidos venían etiquetados por la federación. Donde se originaron con mayor énfasis los mecanismos participativos de toma de decisiones fue en los subprogramas denominados: Fondos de Solidaridad para la Producción y Empresas de Solidaridad, figuras a las que se apoyó con capital de riesgo, lo que alentó la conformación de asociaciones y proyectos productivos presentados por la sociedad civil organizada.

Bajo este nuevo aliento de estímulo a la participación y legitimación de políticas públicas implementadas desde el Estado federal, se permite con mayor facilidad la injerencia de la maquinaria partidista del Revolucionario Institucional, que logró llevar a cabo la selección de sus candidatos a través de las "candidaturas de unidad". En esta contienda interna del partido logra la nominación para gobernar el estado de Colima, Carlos de la Madrid Virgen, quien a su vez triunfa en los comicios de julio de 1991. Su trayectoria como secretario de Gobierno (1979-1985) y presidente municipal (1989-1991), entre otros cargos, le permitió reconocer los organismos de influencia en la entidad. A partir de estos antecedentes en su trayectoria de carácter administrativa y política, crea el Consejo Estatal de Concertación Económica y Social (CECES), como el vínculo exclusivo de relación entre el Estado y la sociedad civil.

El papel del Consejo Estatal de Concertación Económica y Social

Ángel Rivero (2005:209) señala que la participación política moderna ha perdido el rango y significado que tenía el ejercicio de la ciudadanía en la democracia clásica. La participación política de los ciudadanos ya no se da en el ámbito del Estado sino en la sociedad. Ya no es el ejercicio del gobierno en la asamblea sino que se parece más a esa participación menor de la discusión en el mercado que no es toma de decisiones política sino búsqueda de influencias.

En efecto, la constitución de los Consejos Económicos y Sociales (CES), se integra por:

> [...] órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones

> empresariales y sindicales, y cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y/o económicas. Lo que permite la representación de intereses, diálogo social e institucionalización. (PNUD, 2009: 39).

Con base en esta misma fuente, los rasgos comunes de los CES son los siguientes:

1. Son órganos consultivos de naturaleza política, es decir, no son órganos de carácter técnico que emitan opiniones imparciales;
2. Su función es consultiva especializada en materias socio-laborales y/o económicas;
3. Su composición es representativa de la sociedad civil organizada;
4. Son foros permanentes de diálogo;
5. No constituyen, en ningún caso, cámaras legislativas; y
6. Carecen de facultades legislativas y decisorias.

En el caso que nos ocupa, el CECES, mantiene una búsqueda de influencias en el ámbito estatal, la naturaleza de constitución se da bajo el auspicio del gobernador Carlos de la Madrid Virgen, en 1991. El Consejo surge con la finalidad de dar un margen de consulta ciudadana para la puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997.

El CECES se constituiría como un "foro permanente de carácter consultivo, con capacidad para concertar iniciativas productivas y sociales y con facultad para analizar periódicamente la realidad económica y social de la entidad". (De la Madrid, 1995: 25). De esta forma aparece como un mecanismo que daba apertura de carácter institucional a la relación gobierno-sociedad.

El CECES, señala el Plan en referencia, aglutinaba a 110 organizaciones de la sociedad colimense entre las que se incluían: cámaras empresariales; sindicatos y organizaciones laborales; organizaciones de productores rurales y campesinos; colegios y aso-

ciaciones de profesionistas; grupos ecologistas; partidos políticos y otras organizaciones civiles.

Como podemos observar la constitución del CECES,y de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como un organismo representativo de la sociedad civil organizada.[6] Asimismo, y al ser un órgano consultivo, podemos acercarlo a la teoría de la organización de Robert Michels, ya que ésta incluye tanto a los partidos políticos como a los gremios. En esta lógica y para sustraer tres elementos que deseamos incorporar, la teoría de Gaetano Mosca nos conduce a repensar una minoría organizada, ya que define organización como [...] los procedimientos empleados por los que pertenecen a una clase superior, para mantener la propia cohesión y ejercer su dominio..." (Mosca: 1984:21). Al mismo tiempo, establece que esta clase se organiza bajo una fórmula política: conciencia, cohesión y conspiratividad.

Por conciencia, estamos entendiendo la justificación que realiza esta minoría organizada, representada para el caso que nos ocupa del CECES. La cohesión la retomamos como aquellos procedimientos formales e informales que permiten a la organización el permanecer unidos o formar un todo.[7] Finalmente, la conspiratividad está referida en términos propositivos ya que se construye a

6 Siguiendo a Bobbio, "[...] los llamados contrapoderes, representados por la sociedad civil, que definen el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y de la sociedad civil misma, precisamente en cuanto contrapuesta al Estado, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera." (1998: 43).

7 Esta forma de entender la cohesión pertenece a Karl W. Deutsch (1998).

través del diálogo social. Al unir cada una de estas tres esferas permite pensar al Consejo como un modelo alternativo real de participación ciudadana, es decir, fuera de la injerencia del aparato estatal.

Como planteamos en el primer apartado se da un impulso a las políticas estatales mediante el desarrollo nacional, a través de diversas directrices tendientes a vincular la participación y consulta de los diversos grupos sociales, en la elaboración, actualización y ejecución los planes y los programas de gobierno. Con la Ley de Planeación del Estado de Colima, de 1988, la representación de la sociedad se desarrolla en los COPLADESy los COPLADEMUN, una década más tarde se incorporan los Comités de Solidaridad. Es hasta la constitución del CECESque la participación ya no se produce al interior de éstos, es decir, la participación ya no es representativa sino que es delegativa, aunque circunscrita al ámbito estatal.

El CECES, era un órgano desconcentrado, cuya función principal era la de ser un órgano consultivo de carácter político, en tanto analizaba periódicamente la realidad económica y social de la entidad. Al ser una entidad desconcentrada de la administración pública estatal, presentaba un programa anual de trabajo a la Asamblea General del COPLADECOL. Era responsable ante este Comité de designar representantes en los subcomités sectoriales y regionales y al Subcomité Especial de Control y Evaluación. (Artículo 25 de la Ley de Planeación)

En congruencia con las normas específicas en materia de planeación, el Consejo mantenía una estrecha vinculación con la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado. El Reglamento Interior de ésta, del 22 de agosto de 1992, en su artículo 4º, le confiere entre otras facultades, las siguientes:

> X.- Coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar al Sistema Estatal de Planeación Democrática;...

> XII.- Coordinar el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado;
>
> XIII.- Promover la participación organizada y democrática de los diversos grupos sociales y privados, en la planeación del desarrollo;...
>
> XXV.- Asesorar técnicamente a las Dependencias del Ejecutivo, a los organismos públicos descentralizados y a los sectores sociales y productivos en materia de las funciones encomendadas a esta Secretaría;...

Mediante estos mecanismos que justificaban la creación y mantenimiento del Consejo, se contribuyó a fortalecer una conciencia del mismo, además de dotarlo de institucionalidad, lo que le permitió influir realmente en los organismos que representaba, a la vez de crear confianza de otras organizaciones más que no eran parte del Consejo pero que veían que las demandas de las organizaciones ahí representadas encontraban eco a sus peticiones.

Con la Ley de Planeación de 1994, se logró favorecer la cohesión del Consejo, ya que continuaba en la línea de establecer mecanismos formales para su integración y desarrollo. Mediante dicha ley:

> […] se establecen procedimientos para promover y garantizar la participación democrática y plural de los diversos grupos sociales, quienes se constituirán en los más importantes actores del diseño del Plan Estatal de Desarrollo, mediante el Consejo Estatal de Concertación Económica y Social. La ley que se propone, establece claramente que el CECES en un órgano eminentemente civil que incorpora a la sociedad colimense, con estricto respeto a las diversas formas de organización que ha adoptado conforme a la actividad social y política de sus integrantes.

Un aspecto que hay que recalcar y que no se da en congruencia con la Ley de Planeación, es que en la reforma a la Ley de la Administración Pública del Estado de Colima de enero de 1998, se establece para la Secretaría de Planeación, lo siguiente:

> IV.- Promover la participación organizada y democrática de los diversos grupos sociales en la planeación del desarrollo.

Como podemos advertir, se deslinda a los grupos privados como anteriormente se denotaba todavía en 1992.Estos aspectos son significativos puesto que permitían la posibilidad al CECES de transitar de lo público estatal a lo público social, sobre todo cuando se establece la pluralidad y polarización de sus miembros.

Como foro permanente de diálogo, el Consejo participó periódicamente en las reuniones que llevaba a cabo el COPLADECOL, en las que las organizaciones representadas planteaban sus problemáticas, dado que se encontraban presentes también los representantes de la administración pública estatal, así como los delegados federales. Asimismo, organizó la celebración de foros públicos de participación ciudadana para formular el Plan Estatal de Desarrollo 1991-1997 y el correspondiente a 1998-2003 con temas de democracia, planeación y reforma política, entre otros.

Por otra parte, el Consejo implementó espacios de participación en los medios informativos del estado: radio, prensa y televisión, en este último con el programa denominado "Sociedad Civil". Además elaboró una propuesta de constitución de la Alianza Ciudadana para los comicios del 2003, realizada en agosto del 2001. Como parte de dicha propuesta se establecían, entre otros, la participación de sus miembros como observadores electorales de los comicios locales y federales de Colima; un acuerdo de civilidad política; impulsar las candidaturas ciudadanas como una modalidad de candidatura externa de cada partido con base en una convocatoria abierta debidamente reglamentada.

Estas últimas acciones llevan a suponer que la participación que desarrolla el Consejo no gira en torno de la toma de decisiones, sino en una búsqueda de influencias para mantener su organización en la entidad. Si vemos con detenimiento estas acciones no coinciden con los procedimientos formales dispuestos en la Ley de Planeación, éstos corresponden más al carácter de procedimientos informales internos del mismo Consejo.

Como hemos señalado líneas arriba, la conspiratividad está referida en términos propositivos, ya que se construye a través del diálogo social. En este sentido, observamos que las actividades que no son congruentes con las facultades que les permite la Ley de Planeación, tienen que ver con la constitución del CECES en una asociación civil, hacia fines del año de 1999. Recordemos que en términos administrativos el Consejo es un órgano desconcentrado, lo cual desde el punto de vista legal puede ser posible, en la medida en que la propia ley de 1994 lo señala como "un organismo eminentemente civil".

En esta búsqueda de consolidación del Consejo como espacio real de la sociedad civil, pero sin dejar de resaltar también la búsqueda de influencias, se da otra transición. El entonces presidente del CECES, Carlos González Palomino, lo integra al Consejo de Organizaciones no Gubernamentales del Estado de Colima, A.C. El acta constitutiva de este último Consejo señala que queda conformado por la Unión Ciudadana de Colima, A.C.; el Frente de Estudios Socioeconómicos del Estado de Colima, A.C.; la Asociación Colimense de Consumidores, A.C. y la Sociedad Colimense de Estudios Históricos, A.C. El Consejo de ONG's en el estado logra su constitución en noviembre de 1999. Entre sus principales objetivos destacan: ser una instancia de enlace entre asociaciones no lucrativas con objeto de fortalecer, unir y coordinar los esfuerzos de la misma; proporcionar a través de sus asociados servicios de asistencia en apoyo a la población en situación vulnera-

ble: discapacidad, personas con VIH-SIDA, niños de la calle, etc.; brindar asesoría y capacitación para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil miembros de esta asociación; entre otros.

Un último aspecto a plantear es la parte económica de sustento para dicho Consejo. Al ser un órgano desconcentrado, al CECES se le otorgaron recursos para su funcionamiento a través de la parte presupuestal que el gobierno del estado dedica de manera discrecional a varias entidades que no se encuentran propiamente en la administración pública. Es hasta el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 1998 y siguientes, que se contempla de forma clara y explícita el monto otorgado al consejo vía la partida denominada "Transferencias y concepto de gasto". En dicho ejercicio el gobernador del estado propuso otorgar al Consejo la cantidad de $996,000.00, sin embargo la LII Legislatura, designósolamente $120,000.00. Al año siguiente (1999) se aprueba la cantidad de $375,000.00; en el 2000 asciende a $429,999.00 hasta quedar en el 2002 en $424,000.00.

¿Por qué llama la atención la parte presupuestaria destinada al CECES? En cierta forma porque no se justificaba la orientación de ser una asociación civil y tampoco pertenecer a consejos de organizaciones no gubernamentales, dado que su función era otra. Esto provocó que la institucionalización que el Consejo había construido durante dos administraciones y que la confianza que habían depositado las organizaciones representadas en él quedara en entredicho. Así pues, en febrero de 2002, el gobierno del estado lanzó una convocatoria abierta publicada en la prensa local para constituir la directiva transitoria para coordinar el CECES. Sin embargo, hasta la conclusión de este reporte nada se ha realizado al respecto. Entre otros aspectos que quedaron inconclusos del Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, se encuentra el de: "Apoyar al CECES para que promueva la instalación de los Consejos

Municipales de Concertación Económica y Social de los diez Municipios.

Con la cancelación del Consejo se aplicó una premisa weberiana acerca del poder, ya que si bien todo poder es compartido, tampoco puede estar atribuido a todos. Así a diez años de la cancelación del CECES no han existido voluntades políticas o sociales que capitalicen el valor de la participación ciudadana. El ejercicio gubernamental mostrado a través de las políticas estatales para constituir los mecanismos pertinentes para fortalecer la estabilidad, se sustentó en el fortalecimiento de las organizaciones civiles creadas para manejar asuntos de interés público en asociación con el gobierno. Como mencionamos el CECES contiene todos el instrumental que se había diseñado en torno a la participación, sin embargo, los programas incluidos en Solidaridad, mostraron la falta de competencia o *expertise* necesaria en asuntos públicos.

Conclusiones

La teoría de la sociedad civil que formula que ésta se constituye y reconstruye en torno al Estado es vigente en la lógica de un sistema político de corte autoritario, centralista, corporativo y clientelar como el mexicano. Con estas características, el desarrollo de las políticas estatales se circunscribió en el desarrollo regional. La participación social se diseñó desde la cúpula del poder a través de una serie de mecanismos formales que establecieron las directrices del apoyo social hacia el gobierno. El diálogo logrado sobre esta base descansó en las consultas y foros públicos que fueron convocados por el gobierno y que sirvieron como rituales de legitimación gubernamental. Esta forma de diseño institucional evidenció, por una parte, la fuerza del Estado mexicano sobre las entidades federativas, ya que pese a los esfuerzos de descentralización realizados, los titulares del Ejecutivo federal siguieron impo-

niendo prácticas patrimonialistas en el nivel estatal. Por otro lado, esta manera de articular la política estatal a través de los aparatos de Estado y de la propia maquinaria partidista, hace que las organizaciones sociales vean como algo difícil el aprendizaje de la gestión pública.

El Plan Colima, al igual que los siguientes planes estatales de desarrollo, contienen las fórmulas de acción que guían el desarrollo armónico de la entidad, sin embargo, la concretización de ellos depende no solamente de las buenas intenciones de los formuladores de las políticas públicas y de la recopilación que se haya realizado en los foros de consulta, sino del apoyo de la federación. En este sentido, en materia de participación se avanzó en construir un espacio para la representatividad de los intereses sociales.

Con Griselda Álvarez se reivindica la dimensión civil de la ciudadanía, al reconocer a la mujer en el plano de la igualdad.El hecho de que una mujer llegara a la gubernatura lo hacía ya de entrada, sin embargo, y pese al llamado matriarcado, son pocas las organizaciones que abanderen la posición del género en la entidad, las que existen son más de apoyo a terceros. A la conclusión del presente trabajo, el CAM continua funcionando con un subsidio anual del gobierno y tiene un estatuto especial dentro de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Colima.

Un aspecto relevante es que en la lógica instrumental del gobierno estatal y federal, a pesar de impulsar la democratización, existe una distancia con la que se practica en la realidad, debido al grado de injerencia que continúa teniendo el titular del Ejecutivo federal en los estados, lo que se traduce en la nula o en algunas ocasiones incipiente democratización al interior de las organizaciones sociales. Pese a ello se siguieron fomentando las bases para lograr le cohesión social y la participación ciudadana.

La constitución del CECES capitalizó todo un instrumental técnico y jurídico proveniente de diversas normatividades. Abrevó y

compartió funciones del COPLADECOL y de los Comités de Solidaridad, por tanto, se le fue habilitando en torno a la toma de decisiones en los asuntos públicos.En ese sentido, el CECESse configuró en la lógica del gobierno estatal, como un intento más por fomentar la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Esta apertura respondía al reclamo que ciertos sectores sociales realizaban en torno a la búsqueda de representatividad y que evidentemente no correspondía al ámbito partidista. El proceso interno del Partido Revolucionario Institucional durante la contienda interna y la configuración de las "candidaturas de unidad", retomaba la competencia de grupos políticos antagónicos, no tanto por la posición de apoyo a los candidatos participantes sino que se manifiesta el rechazo de las imposiciones de la federación en lo local. La contienda interna del partido en 1991, permitió que el candidato triunfante buscara la representatividad social a partir de la conformación de un órgano que aglutinara la mayoría de las fuerzas sociales existentes en ese momento. Tal es así, que el número de organizaciones que se registran en el CECES es demasiado alto en comparación a estudios realizados más recientes.

Durante una década, el CECES se mantuvo como brazo extensor del gobierno, coordinando actividades y tareas de co-gobernabilidad, en materia de planeación, además fungió como órgano consultivo de diálogo con diversas organizaciones de diversa índole. Esta situación provocó que transitara de lo público estatal a lo público social al tratar de convertirse en una asociación civil, cuestión que no se da bajo una autorización, sino que de manera arbitraria se realiza, rompiendo así la posibilidad de continuar siendo un modelo alternativo para la participación social.

Bibliografía

ÁLVAREZ Ponce de León, Griselda (1992). *Cuesta arriba. Memorias de la primera* gobernadora, Serie Vida y Pensamiento de México, Universidad de Colima-Fondo de Cultura Económica, México.

BOBBIO, Norberto (1998). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Colección Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México.

DE LA MADRID, Carlos (1992). *Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997*, Gobierno del Estado de Colima, Colima, México.

DEUTSCH, Karl W. (1998). *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (1985). "El poder de los gobernadores", en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coordinador). *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México.

HURTADO, Javier (2001). *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica, México.

LASSWELL, H. (1951), La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.

OLSON, M. (1965) *The logic of collective action*. Harvard Economics Studies.

OLVERA, A (2003) *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina* México. UV, FCE.

PAOLI BOLIO, José (1985). "Legislación electoral y proceso político 1917-1982", en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (Coord.) *Las elecciones en México*, *op. cit.*, *supra.*

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, Organización de los Estados Americanos-PNUD, disponible en www.democraciadeciudadadanania.org.

RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel (2010). "Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicano, 1994-2000", en INSUNZA VERA, Ernesto y OLVERA Alberto J. (coordinadores) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, Serie Conocer para Decidir de la H. Cámara de Diputados, CIESAS-Universidad Veracruzana-H.Cámara de Diputados-LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa Editor, México.

RIVAS MIRA, Fernando Alfonso (1988). *Colima*, Biblioteca de las Entidades Federativas, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, CEIICH-UNAM, México.

RIVERO RODRÍGUEZ, Ángel (2005). "Representación política y participación", en DEL ÁGUILA, Rafael, *Manual de ciencia política*, Editorial Trotta, Madrid.

RODRÍGUEZ, Victoria E. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México.

TOURAINE, Alan (1989). *América Latina. Política y sociedad*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid.

Comentarios finales

ONIEL DÍAZ
ALEJANDRO NATAL[1]

Este volumen da cuenta de los ejercicios de reflexión que académicos del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, junto con colegas de otras instituciones han realizado en torno de un nuevo actor social, los Observatorios Ciudadanos (OC). El presente libro da cuenta de nuestra preocupación por entenderlos y por revisar y mapear sus posibles contribuciones a las políticas públicas y a la gobernanza democrática en general.

Los capítulos que integran este volumen, muestran que los Observatorios Ciudadanos constituyen un fenómeno creciente que le da seguimiento a los procesos sociales y políticos que afectan directamente a la ciudadanía; generan y sistematizan información que permite el fortalecimiento de la conciencia ciudadana y facilita la incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas. Los distintos casos analizados, dan indicio de la enorme variedad de estos actores, que van desde aquellos que atienden temas y políticas de seguridad, de radiodifusión y telecomunicacio-

1 Oniel Díaz y Alejandro Natal son Profesores-investigadores del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

nes, temas económicos y presupuestales, así como de planeación económica y socio-laboral. Empero, nuestros casos, son apenas una muestra de la variedad de Observatorios que se está generando en México. La diversidad en los objetos de análisis de los Observatorios sólo es equiparable con su diversidad metodológica, pues cada observatorio, como mostramos aquí, tiene formas de abordar su objeto de estudio, radicalmente diferentes. No obstante, más allá de la enorme diversidad, en todos los casos, llaman la atención los alcances, potencial y en algunos casos el protagonismo que ya están teniendo estos nuevos actores; así como ciertas aportaciones que consideremos comunes y de central importancia para la vida pública en nuestro país.

De los capítulos anteriores podemos concluir que los Observatorios Ciudadanos parecen estar produciendo al menos cuatro importantes rendimientos sociales. Primero, los OCpueden constituirse como formas novedosas de construcción de ciudadanía. Segundo, el crecimiento de este tipo de actores, puede llevar a una transformación de la forma en que el Estado recoge, procesa, atiende y resuelve las demandas sociales que se expresan en la vida cotidiana. Tercero, el fortalecimiento de estos actores y/o de subsistemas de sistematización de información y construcción de opinión pública, pueden llegar a facilitar la rendición de cuentas. Cuarto, idealmente, el crecimiento de figuras asociativas como ésta y su empoderamiento pueden contribuir a una toma de decisiones políticas más oportuna.

Primero. Los Observatorios analizados en este libro, muestran que pueden ser formas novedosas de construcción de ciudadanía ya que, contribuyen a la práctica democrática, en aspectos como: el derecho ciudadano a la información y la participación, la apropiación de lo público, y la búsqueda de incidencia política. Los Observatorios estudiados aquí, son al menos, formas innovadoras de acceder a información relevante, procesarla y divulgarla. Con

ello facilitan el proceso de creación de opinión pública, generan consensos, adhesiones y cambios en las actitudes, y no sólo resuelven muchos de los costos de transacción que el ciudadano puede enfrentar en materia de acceso y decodificación de la información pública, sino que además, facilitan la generación de acción colectiva.

La apropiación de "lo público" como derecho es consustancial al ejercicio de la ciudadanía y, sin duda, genera más y mejores posibilidades de incidencia política. Un ejemplo de ésto son los casos de los Observatorios de Medios y Telecomunicaciones (véanse capítulos de Sánchez y Díaz y el de Aguilar), los cuales son innovaciones democráticas (véase también el capítulo de Martínez, Valencia y Díaz) en el sentido de que han logrado conjuntar, en mayor o menor medida, la participación de académicos, especialistas y miembros de diversas organizaciones sociales en torno a la lucha por el derecho a la información de las audiencias, la democratización de los medios y de las telecomunicaciones. Así como los casos de los Observatorios Ciudadanos de Seguridad que también involucran a diversos sectores políticos y sociales, incluyendo a expertos, académicos y diversas organizaciones sociales en la búsqueda de mejores políticas de seguridad pública (véanse capítulos de Blásquez, Tapia y De la Parra).

Segundo. Como lo muestran varios de los trabajos aquí presentados, los Observatorios, están incipiente, pero evidentemente, contribuyendo a transformar las maneras en que el Estado, al menos en el caso mexicano, recoge, procesa, atiende, gestiona y resuelve ciertas demandas sociales. Esta contribución es consistente con la idea de gobernanza, presentada en el capítulo de Natal y Díaz, relativa a un nuevo entendimiento del gobierno y de la forma en que este se relaciona con la sociedad. Esta nueva relación se basa en: *a.*La idea de un Estado más participativo y horizontal, cuya autoridad está supeditada a un proceso de toma de decisio-

nes que incluya la participación amplia de diferentes sectores y grupos sociales y *b.*En la idea de un Estado coordinador o "interactivo", es decir un agente encargado de la coordinación entre diversos actores sociales, económicos y políticos para el diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, los OCpueden constituir mecanismos variados para facilitar el intercambio entre actores sociales, y entre éstos y los actores políticos, lo que constituye una forma transversal, no corporativista y moderna de agregar demandas sociales y de integrarlas a las agendas pública y gubernamental.

En general, los casos desarrollados en el volumen dan cuenta del potencial de los Observatorios para constituirse como medios efectivos e incluyentes de intercambio político. Sin embargo, algunos análisis también advierten que este intercambio no siempre es fácil de lograr. En este sentido, el estudio de Blásquez, Tapia y De la Parra sobre los Observatorios Ciudadanos de Seguridad (OCS) arroja luz para la reflexión sobre los alcances y las limitaciones de los Observatorios en términos de incidencia en política pública. Los autores muestran las dificultades para construir formas asociativas donde confluyen diferentes perspectivas ciudadanas, institucionales y gubernamentales en el diagnóstico de problemas públicos. Ellos argumentan que losOCS buscan reconstruir las bases de la confianza entre los ciudadanos y las instituciones, así como generar canales de diálogo y deliberación para construir compromisos y consensos que se reflejen en un mejor desempeño de las corporaciones policiales. Sin embargo, también tienen la función de evaluar y vigilar las acciones de las autoridades, lo cual usualmente implica un grado de crítica sobre la eficiencia y eficacia de las instituciones (una función clave de acuerdo con la literatura sobre rendición de cuentas social). Ésto, como bien señalan los autores, presenta un serio dilema que incluso puede poner en riesgo la viabilidad de los Observatorios. El problema radica en

que aunque los OC, que trabajan cerca del gobierno, necesitan ser críticos para generar mejoras, en muchas ocasiones esta crítica les genera conflictos con las instituciones que implementan la política pública, lo cual puede contribuir, paradójicamente, a incrementar aún más la desconfianza mutua y la falta de cooperación entre ciudadanos y autoridades.

Tercero, el fortalecimiento de estos actores y/o de sus sistemas de sistematización de información y construcción de opinión pública, pueden contribuir a reducir las asimetrías de información entre los políticos y los ciudadanos en los procesos de formulación, instrumentación y evaluación de diversas políticas públicas, así como a facilitar la rendición de cuentas.

Los estudios de caso sobre los Observatorios analizados en este libro muestran que, en general, éstos proveen de fuentes de información autónomas que suplen vacíos de información gubernamental y/o desafían las estadísticas y los datos oficiales. Muchos de ellos realizan una labor crucial para la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales, al traducir complicados aspectos de carácter técnico y la retórica gubernamental para el ciudadano no especializado, desmitificando con ello el lenguaje de la tecnocracia política, y permitiéndole al ciudadano estar a un nivel de dialogo más horizontal con los funcionarios públicos y con otros actores económicos o sociales relevantes. Más aún, a través de los Observatorios, los ciudadanos pueden tener una opinión calificada, *vis a vis* el gobierno, lo que puede centrar la interacción entre ambos actores, permitiendo un mejor abordaje temático. Así, más allá de la mera transparencia, la construcción de indicadores comunes puede contribuir sustancialmente a un elemento, a veces olvidado, de la rendición de cuentas, la responsabilidad por el logro de metas o *answerability*.

Esto lo muestran muy claramente, por ejemplo, los casos de AMEDIy de Observatel que, como presentan los capítulos de Sán-

chez y Díaz y el de Aguilar, no sólo informaron al ciudadano de aquellos aspectos "indescifrables" de los tecnicismos en diversos temas de políticas públicas de radiodifusión y de telecomunicaciones que le afectan directa e indirectamente a la sociedad, promoviendo con ello la discusión y el debate público sobre temas poco abordados (y hasta hace algunos años prácticamente desconocidos) sino que además se constituyeron en canales abiertos de comunicación e intercambio político donde los ciudadanos pudieron intercambiar y movilizar diferentes tipos de recursos, así como discutir y analizar junto con los funcionarios complejos temas de políticas públicas.

En esta mismo orden de ideas, un aspecto importante es el evidenciado en el estudio de Blásquez, Tapia y De la Parra sobre los Observatorios Ciudadanos de Seguridad (OCS) que muestra que los OC pueden contribuir a mejorar la rendición de cuentas transversal. Como muestra este caso, el peso que un OC puede llegar a tener en la opinión pública y puede llegar a ser un mecanismo de control social que impacte a las instituciones y sus procesos. Este un tema que tendrá que ser analizado con mayor atención.

Ciertamente, los Observatorios pueden contribuir de manera significativa en la construcción de opinión pública y en la formación de conciencia colectiva sobre lo público, lo que de manera agregada puede fortalecer demandas o presión social y mediática para la rendición de cuentas gubernamental.Sin embargo, también es importante advertir, como lo hace el capítulo de Natal y Lara, que la complicada naturaleza de la información de carácter técnico en muchas áreas de políticas públicas, así como las limitaciones del contexto socioeconómico mexicano caracterizado por: 1.Una brecha educativa entre los hogares urbanos y rurales, 2.Una ciudadanía poco educada que difícilmente entenderá reportes o investigaciones complejas (que no sean acordes a un nivel básico de educación, primaria y secundaria); así como los 3.Bajos niveles de de-

sarrollo económico y social predominantes en gran parte de la población, imponen serias limitaciones y retos a estas organizaciones, particularmente respecto a su capacidad de comunicar efectivamente la información que producen a los llamados ciudadanos de a pie y no sólo a los públicos atentos y con mayor nivel de sofisticación política. El caso del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) analizado en el capítulo de Lara es, precisamente, un ejemplo de los problemas de difusión que puede enfrentar un Observatorio por el carácter tecnificado de la información que genera, ante una población con bajos niveles educativos.

Cuarto, soluciones efectivas. Más allá de los métodos y prácticas específicas de cada Observatorio, en todos los casos, podemos observar que el objetivo central es la generación de información confiable sobre el comportamiento de los grupos sociales, económicos, políticos y/o académicos a nivel individual o en su interacción entre ellos, con el propósito de conocer, monitorear, evaluar y/o proponer los cambios que sean necesarios. Además, la elaboración de propuestas en sectores específicos, que se pueden convertir en útiles y oportunas herramientas de trabajo, no sólo construye más y mejor gobernanza sino que la hacen eficaz. Ésto, no sólo, puede contribuir a una toma de decisiones políticas más oportuna sino también mejora la implementación de las políticas públicas al facilitar la construcción de consensos, la prevención y solución pacífica de conflictos.

No obstante, otros capítulos del libro dan cuenta de algunos problemas significativos respecto a la capacidad de los Observatorios de generar información confiable y relevante para la evaluación de políticas públicas concretas. Por ejemplo, el estudio de Lidia Blásquez sobre el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONSJL) sostiene que, al final, este Observatorio sólo fue un medio de denuncia "sin dientes" para incidir en la política de seguridad, ya que nunca fue capaz de generar

información relevante que realmente permitiera evaluar las acciones de las autoridades públicas en la materia. La autora advierte que, al no generar indicadores propios la posibilidad de este Observatorio de evaluar la actuación de los funcionarios públicos y de concebir protocolos que aseguren reacciones adecuadas ante problemas y situaciones específicas fue sumamente limitada. Sin esos elementos es difícil conocer si las políticas públicas son efectivas y si las propuestas aportadas por la sociedad civil en verdad están dirigiéndose en la dirección correcta.

Este libro, ha sido un primer estudio, inicio de sistematización y comparación de experiencias entre algunos de los distintos Observatorios Ciudadanos existentes en México. Esperamos que, le sigan discusiones más amplias de contrastación entre tipos, modelos, regiones y países, que faciliten la identificación de las características esenciales de este nuevo actor social, así como de sus impactos reales en políticas públicas. Esto nos permitirá determinar si los Observatorios Ciudadanos son efectivamente una forma innovadora de participación ciudadana o sólo un instrumento de grupos de poder; o si el potencial que nosotros contemplamos se vuelve incidencia real en distintos escenarios políticos. En este sentido, este volumen intentó ser una invitación para continuar profundizando y expandiendo la investigación sobre este nuevo actor social que irrumpe con una fuerza que hasta ahora no ha sido proporcional al interés de la literatura. El reto académico está planteado.

Sobre los autores

ALEJANDRO NATAL MARTINEZ. Doctor en Estudios del Desarrollo por The London School of Economics, maestro en Economía por el Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres y maestro en Ciencia Política por la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha sido, Fullbright Scholaren la Universidad de Texas, Austin;McNanmaraFellow en el Banco Mundial y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1999. Se ha especializado en temas relacionados con sociedad civil y participación ciudadana. Actualmente es jefe del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma. Correo electrónico: a.natal@correo.ler.uam.mx

CARLOS RICARDO AGUILAR ASTORGA. Doctor en Ciencias Sociales, maestro en Políticas Públicas y licenciado en Políticas Públicas, todos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Se especializa en temas de intercambio político, organizaciones de la sociedad civil y política social. Actualmente es Profesor-investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

Correo electrónico: c.aguilar@correo.1er.uam.mx

KARINA SÁNCHEZ GARCÍA. Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y licencia-

da en Comunicación por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la esta universidad y entre sus líneas de investigación se encuentran: Telecomunicaciones, poder y medios de comunicación y políticas de comunicación.

Correo electrónico: ksgsanchez@gmail.com

LIDIA IVONNE BLÁSQUEZ MARTÍNEZ. Doctora en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. Es Profesora-investigadora del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Se especializa en temas de seguridad e innovación social desde una perspectiva socio-antropológica.

Correo electrónico: l.blasquez@correo.1er.uam.mx

MANUEL LARA CABALLERO. Doctor en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Ciudad de México; sus líneas de investigación están relacionadas con la economía de la educación, metodologías de medición de la pobreza e inclusión social. Es Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales, en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma. Actualmente es candidato al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Correo electrónico: m.lata@correo.1er.uam.mx

MARÍA GABRIELA GILDO DE LA CRUZ. Realizó estudios de licenciatura en Ciencia Política, maestría en Ciencia Política y Administración Pública y doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Colima. Actualmente es Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Su línea de investigación versa sobre las instituciones socia-

les y políticas. Participa enla "Rede de Cooperação Acadêmica para a Formação em Gestão Internacional", de laUniversidad Federal de Bahía, Brasil.

MARÍA GABRIELA MARTÍNEZ TIBURCIO. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Ha colaborado como profesora asociada en el Banco de Información e Investigación Aplicada en Ciencias Sociales y como consultora externa en proyectos de consultoría e investigación en esa misma institución, así como en la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es Profesora-investigadora del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma. Sus intereses de investigación incluyen: rendición de cuentas, participación ciudadana, gobiernos locales, gobernanza, y evaluación de políticas públicas.

Correo electrónico: g.martinez@correo.1er.uam.mx

MEDARDO TAPIA URIBE es doctor en Educación por la Universidad de Harvard e investigador titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

OMAR VALENCIA DOMÍNGUEZ. Candidato a doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana- Ciudad de México, y maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por el Colegio Mexiquense, A.C. Cuenta con amplia experiencia en la implementación de programas de desarrollo social. Fue director de Desarrollo Social en el Municipio de El Oro, así como jefe del Departamento de Desarrollo de Proyectos Sociales Municipales de la Secretaría de Desarrollo Social

del gobierno federal. También fungió como consejero electoral en el Distrito Electoral 35 del Estado de México en las pasadas elecciones federales de 2012. Sus intereses de investigación son: Gobernanza, gobiernos locales, procesos electorales, transparencia y rendición de cuentas.

ONIEL FRANCISCO DÍAZ JIMÉNEZ. Doctor en Ciencia Política y Estudios Internacionales por The University of Birmingham, Reino Unido y licenciado en Comunicación por la Universidad Autónoma del Estado de México. Se especializa en política comparada en las áreas de partidos políticos, comunicación política, opinión pública, comportamiento electoral y cultura, y participación política. Ha realizado estancias de investigación en el Centro para el Estudio de las Instituciones Democráticas de la University of British Columbia, Canadá, y en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

Correo electrónico: o.diaz@correo.1er.uam.mx

PABLO RANCHERO VENTURA. Maestro y doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa y licenciado en Historia por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Cultiva las siguientes líneas de investigación: Participación ciudadana e instituciones, y participación asociativa y democracia, enfocado al sector juvenil.

Correo electrónico: pablorv.uam@hotmail.com

RAÚL FIGUEROA ROMERO. Maestro y doctor en Estudios Sociales con especialidad en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. También es licenciado en Ciencia Política por la misma institución y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azca-

potzalco. Actualmente es Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma. Sus líneas de investigación son el estado de derecho y la democracia, los sistemas políticos y electorales.

Correo electrónico: r.figueroa@correo.1er.uam.mx

SILKE DE LA PARRA. Candidata a doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Enlace con municipios del Secretariado Ejecutivo de Seguridad.

Observatorios ciudadanos,
Nuevas formas de participación
de la sociedad

Se terminó de diseñar en la ciudad de México,
en los talleres de Ediciones Gernika en octubre de 2014.
La edición consta de 1,000 ejemplares.

El presente libro es resultado de diversas discusiones en torno de una figura de participación ciudadana, incipiente pero cada vez más significativa. Los Observatorios Ciudadanos, son un nuevo actor societal cuya importancia crece en todo el mundo y su surgimiento está caracterizado por tres factores que se analizan al interior de este volumen: una forma diferente de entender la relación entre gobierno y ciudadanía, la consolidación de fórmulas asociativas de la sociedad y las nuevas tecnologías de información y comunicación que posibilitan el dar seguimiento puntual a diferentes fenómenos de interés para la sociedad. Como discutiremos, el surgimiento de Observatorios se relaciona también con la consolidación de la democracia y con la apertura hacia la gobernanza que puede darse en un determinado entorno socio-político.

Al interior de este volumen, el lector encontrará que los Observatorios se inscriben en una tendencia mundial de participación, en la que la sociedad civil, a veces en conjunto con otros actores, pone su expertise y su voz para monitorear y discutir fenómenos públicos buscando construir opinión pública y/o incidir en la toma de decisiones. Este libro intenta mostrar cómo, los Observatorios Ciudadanos se han convertido en una herramienta importante para garantizar la apropiación ciudadana del derecho a la información, su participación en la toma de decisiones sobre lo público, o al menos en la construcción de opinión pública, y en esquemas de gobernanza. Los capítulos que siguen, muestran también que los OC constituyen una fórmula asociativa que busca el cambio social de una manera innovadora aunque con menos movilización social. No obstante, como los autores de este volumen discuten, aunque los Observatorios pueden ser figuras centrales para la gobernanza no necesariamente coadyuvan a la democracia ni son en sí mismos necesariamente incluyentes.

COLECCIÓN
CIENCIAS POLÍTICAS

9 786079 083625