



Nº9 Abril 2012

PARTICIPACIÓN CIUDADANA ESPECIALIZADA. MECANISMO INCLUYENTE PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Guillermo Rodríguez Pérez *

Alejandro Ulises Uribe Castillo **

alejandro.uribe@hotmail.com

Resumen

El eje central del presente ensayo atraviesa dos principales conceptos: la opinión pública y la participación ciudadana. Del análisis que se realiza de estos elementos de manera particular, y posteriormente de la relación e interacción que existe entre ellos, surge la propuesta de crear un sistema que pretende colaborar con la constante búsqueda y construcción de una sociedad más participativa, y procesos democráticos de representación y atención a las necesidades de la sociedad civil.

Del análisis realizado se plantea la propuesta de crear un sistema que llamamos "Participación Ciudadana Especializada", el cual consiste en procesar la opinión pública a través de organizaciones de la sociedad civil, que a su vez procesan y transmiten ésta información a los legisladores de la cámara baja, con el objetivo

de construir políticas públicas que partan de la opinión pública de manera estandarizada.

Abstract

The centerpiece of this essay goes through two main concepts: public opinion and citizen participation. From the analysis of these elements in particular, and later of the relationship and interaction between them emerges the proposal to create a system designed to work with constantly seek out and construction of more participative and democratic processes of representation and attention to the needs of civil society.

From this analysis emerge the proposal to create a system called "Specialized Citizen Participation", which involves processing public opinion through civil society organizations, which in turn will process it and transmit this information to the legislators of the lower chamber with the aim of build public policy, that depart from public opinion in a standardized way.

Palabras clave

Cámara de diputados, opinión pública, organizaciones no gubernamentales, participación ciudadana, políticas públicas.

Keywords

Chamber of deputies, citizen participation, nongovernmental organizations, public opinion, public policies.

Prólogo

El eje central del presente ensayo atraviesa dos principales conceptos: la opinión pública y la participación ciudadana. Del análisis que se realiza de estos elementos de manera particular, y posteriormente de la relación e interacción que existe entre ellos, surge la propuesta de un sistema que obedece o mejor dicho, de manera menos pretenciosa, que busca colaborar con la constante búsqueda y construcción de una sociedad más participativa, y de procesos democráticos de representación y atención a las necesidades de la sociedad civil.

En primer lugar, y siguiendo un orden lógico de ideas en el que la opinión pública antecede a la participación ciudadana, (asunto que será explicado más adelante) se exponen los elementos que componen dichos conceptos. Así pues, la opinión pública surge en gran medida a través de dos grandes bloques: por una parte el entorno social, es decir, en términos muy generales, la cultura; y por otra, los medios de comunicación masiva¹.

En ambos casos, existe una sobrecarga de ideas a la sociedad, a tal grado de infundir un pensamiento más o menos generalizado. En el ámbito social, mediante el desarrollo de la identidad y la imposición de valores, de cuya carga cultural resulta difícil desprenderse. En cuanto a los medios de comunicación, la transmisión de información y su eventual recepción pública, que repercute en el imaginario colectivo como un conjunto de opiniones individuales, pero que al unirse forman un todo homogéneo, resulta en la generación de una percepción general y en ocasiones poco objetiva, que se encuentra orientada por los intereses y corrientes ideológicas de los comunicadores.

Ante esta situación, en el presente trabajo se plantea un mecanismo con el cual la opinión pública, si bien no puede (y tal vez no debe) desprenderse de los bloques

¹ Que bien pueden estar controlados por el Estado, o que se desarrollan en arenas democráticas, y que, por lo tanto presentan información con tintes más críticos pero, sin dejar de lado sus propios intereses. Para analizar cómo se dio ésta transformación en México, principalmente de la televisión, véase: Páramo Teresa, *Televisión mexicana y alianza políticas en Polis 02. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, vol. 2, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2003.

mencionados, puede funcionar como un elemento que repercute efectivamente en los procesos de representatividad democrática así como en la formulación de políticas públicas. La propuesta concretamente, consiste en el diseño y desarrollo de un sistema que implique que la opinión pública se convierta en un verdadero acto de participación ciudadana; sistema al que llamamos “participación ciudadana especializada”, en el sentido de que, lo que se busca es generar un mecanismo de participación de la sociedad civil, y no sólo de opinión.

Para el caso del presente trabajo nos valemos de las organizaciones no gubernamentales. Estas agrupaciones entran en el marco del presente trabajo gracias al contacto directo que tienen con la sociedad civil, como uno de los posibles y más viables captadores de información cuantitativa, con la capacidad para traducirlo en información cualitativa.²

Asimismo ubicamos al poder legislativo, específicamente a la cámara de diputados, dentro de la propuesta que aquí se presenta, como el ente con las capacidades necesarias para utilizar la información arrojada por las ONG en el proceso de toma de decisiones y creación de políticas públicas. Si bien no es el único órgano garante o encargado de la elaboración de políticas, y que esta es una tarea que de hecho realiza, consideramos que su participación en el proceso de *policy making* no resulta del todo visible para la sociedad, ya que desde la perspectiva ciudadana pareciera que las políticas públicas son tarea exclusiva del ejecutivo, por lo que la actuación efectiva de los legisladores dentro de la “participación ciudadana especializada” ayudaría a contrarrestar esta visión y a la vez contribuiría a la recuperación de la confianza en esta institución.

²Sólo por mencionar dos ejemplos concretos, uno a nivel nacional y otro local, encontramos el caso del “Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C.” que desde 2002 publica las “Estadísticas nacionales sobre inseguridad” (ENSI) en donde se presentan datos tanto oficiales (denuncias), como resultados de encuestas *victimológicas*, que realiza la propia organización, como un estudio sobre la situación de seguridad pública en el país. Véase:

http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales.asp

En el segundo ejemplo al que nos referimos, se encuentra “Iniciativas para la identidad y la inclusión A.C. INICIA” que en 2007 publicó el “informe de situación de los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal”, el cual contiene un estudio acerca de los índices de cumplimiento de los derechos específicos de las y los jóvenes, así como recomendaciones dirigidas al instituto de la juventud del Distrito Federal, para la realización efectiva de los derechos de los jóvenes. Véase: INICIA. Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, AC, Informe de Situación de los Derechos Humanos de las y los Jóvenes en el Distrito Federal, México, OPUS, (2007).

La participación ciudadana especializada o PCE sólo servirá en caso de que tanto la sociedad civil como los legisladores, (representados y representantes), encuentren el incentivo adecuado: por una parte, si la sociedad civil se encuentra con problemas que competen a los diputados atender, pueden transmitirlo a través de las ONG, no como una obligación, sino como un derecho. En cambio para los diputados, la reelección (inmediata) podría significar uno de los incentivos más atractivos para acceder al uso del sistema de participación ciudadana especializada.

Opinión Pública. Carencias y Retos

Si bien es cierto que hablar sobre Opinión Pública es un tema bastante recurrente en el ámbito político, y ello sobre todo debido a los medios de comunicación que constantemente hacen alusión a ella como una (o la) manera de conocer los deseos, necesidades, problemas e incluso inclinaciones políticas de la sociedad, consideramos que su formulación carece de un conocimiento pleno y sobre todo objetivo de los problemas que afectan a un país, región o comunidad.

Esto se debe en mayor parte, a que la población de determinado lugar siempre será influenciada por los medios de comunicación masiva. No hace falta mencionar que estos, muchas veces reflejan la opinión que se tiene acerca de determinado tema según sus propios intereses, por lo que la idea es transmitida a la población y pasa a ser parte del imaginario colectivo, como una opinión generalizada y conducida, que obedece a una percepción sesgada tanto de la vida política como de sus actores.

Por otro lado, si la opinión pública se generase en el seno de grupos pequeños de la sociedad civil, ya sean familias, grupos de amigos, en el ambiente laboral o en la comunidad, los temas discutidos que pudieran no tener gran influencia por parte de los medios de comunicación, evidentemente no representarían tópicos de interés nacional, e inclusive regional, ya que estos son temas aislados o

privados, en los que quienes emiten una opinión acerca de un acontecimiento determinado, son generalmente quienes actúan en él. Cabe aclarar que nos referimos a la opinión que surge en cada uno de esos pequeños grupos, no así de la opinión pública que parte de lo social de una manera más general, como son los valores, las normas, es decir, la cultura.

Se puede observar entonces, la importancia de los medios de comunicación en la creación de la opinión pública como principal, por no decir única, fuente de información con la que cuenta la sociedad civil; sin embargo se requiere de otro factor: la influencia social. Como se comentó anteriormente, los temas discutidos en los grupos pequeños no son del todo relevantes, o al menos no lo son para aquéllos individuos que no pertenecen a alguno de esos grupos, no obstante, es pertinente señalar que la opinión pública se formará en primer lugar, en base a la información transmitida, y en segundo a la recepción e interpretación que la sociedad hace de ella, con la influencia de usos y costumbres, religión, orientación política y formación académica principalmente.

Concretamente y hasta éste punto, podemos decir que la opinión pública opera en base a dos factores igualmente importantes: los medios de comunicación y la influencia social³. De manera que estos interactúan para crear una mayor o menor percepción de la credibilidad en las fuentes de información, y por lo tanto, en la generación de la opinión pública. Si bien los medios de comunicación transmiten

³ Sin embargo, habría que añadir dos elementos que Buendía señala: la identidad partidista y la evaluación del gobierno en turno, mismas que permiten a la sociedad, entender al mundo político. En el primer caso, el ciudadano infiere a partir de la posición que toma “su partido”, si una acción gubernamental o una propuesta legislativa es perjudicial o benéfica, lo que significa al mismo tiempo, un antagonismo hacia los otros partidos; en el segundo caso, la opinión está determinada por el momento, es decir, cuando las cosas andan bien, la opinión pública está a favor del gobierno, cuando se presentan incidentes, se da un clima favorable para el cambio. No obstante, la calidad de la opinión pública está determinada por la calidad de la información recibida (lo que desplaza a la élites) por los medios de comunicación. Por tal motivo, estos dos elementos quedan subordinados al de los medios de comunicación masiva, empero, ello no significa que no consideremos que forman parte de, como el propio Buendía señala, los salvavidas que, “en el mar de ignorancia política en el que navega el ciudadano mexicano... le permiten llegar muchas veces a buen puerto.”, Véase Buendía, Jorge, “Los fundamentos de la opinión pública”, en Loaeza, Soledad y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos* vol. XIV de la Colección Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, 2010.

información orientada por sus intereses, esto podría no representar un problema si la sociedad fuera capaz de recibir y analizar dicha información, de manera crítica y constructiva.

En éste sentido, podemos observar que la opinión pública es un reflejo de lo que Sartori llama el *discurso común* respecto a la idea de aquél lenguaje que está al alcance de todos. En el momento en el que las personas logran dominar el discurso, consiguen comunicarse con la misma naturalidad con la que respiran. Es por esto, que el lenguaje común carece de conciencia de sí mismo y es empleado instintiva e irreflexivamente. Además, el vocabulario del lenguaje común es bastante reducido e insuficiente y las palabras quedan indefinidas (Sartori, 2010: 15-19).

Por otra parte, siguiendo a Price (1994), los problemas que han llamado la atención de los investigadores en torno a la opinión pública radican en: la falta de competencia de la sociedad para dirigir los problemas; la falta de recursos, es decir, la falta de métodos suficientes para comunicarse; la tiranía de la mayoría; la susceptibilidad a la persuasión; y el dominio de las élites ocasionado por la creciente actitud pasiva de la sociedad. Es entonces, a partir de dichos elementos, que el manejo de la opinión pública no resulta del todo efectivo, sobre todo para obtener “conclusiones” respecto a determinados temas de los que no poseen la información completa, y que sin embargo, se ven reflejadas a través de un método recurrente: las encuestas de opinión.

De acuerdo con este orden de ideas, es como tienen sentido las críticas y los cuestionamientos de Bourdieu (1972) hacia dichas encuestas de opinión, mismos en los que expone (principalmente) que, “toda encuesta de opinión supone que todo el mundo puede tener una opinión” y sin embargo no todos tienen la capacidad de dar respuesta de manera objetiva y nítida (*lenguaje común*, Sartori; y *falta de competencia*, Price); y que, “en el simple hecho de plantearse la misma pregunta a todo el mundo se halla implicada la hipótesis de que hay un consenso sobre los problemas”. Esto es, que se está de acuerdo con las preguntas que

valen la pena esbozar, sin embargo, cada pregunta es asimilada o (re)interpretada de maneras variadas por las distintas clases sociales.

No obstante, las encuestas de opinión tienen cada vez más presencia en la agenda de gobierno, estableciéndose como un importante recurso que refleja la orientación de las decisiones de los actores públicos y privados, y que cuya difusión está evidentemente a cargo de los medios de comunicación (por lo menos los medios masivos), “son usadas por los políticos para la preparación de sus decisiones y la opinión pública sigue con interés sus resultados” (Huneus, 1999: 9).

Es así como las encuestas de opinión se han convertido en un instrumento de acción política: “su función más importante consiste, quizá, en imponer la ilusión de que existe una opinión pública como sumatoria puramente aditiva de opiniones individuales; en imponer la idea de que existe algo que sería como la media de las opiniones...” (Bourdieu, 1972: 2).

Por tal motivo, y a partir de la idea de valerse de las encuestas de opinión para conocer la percepción ciudadana argumentando que no existe una forma más efectiva para lograrlo, resulta pertinente la búsqueda, no ya de un método diferente, sino de un mecanismo incluyente y democrático, en el que además de reflejar una opinión, a partir de esta, pero sobre todo del interés ciudadano por involucrarse de una manera más directa en los asuntos públicos, se logre el diseño y la consecuente implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades y demandas sociales; que al fin y al cabo, es el fin de éstas: la solución de los problemas públicos.

¿Cómo lograrlo? Sociedad Civil y ONG. Un trabajo en equipo para alcanzar la participación ciudadana especializada.

Si partimos de un concepto práctico de sociedad civil, la entenderíamos como una esfera de interacción social entre el Estado y la economía, compuesta de la esfera

íntima (familia), las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública; se puede entender además, en términos de movimientos *extrapolíticos* y como formas de presión sobre el Estado. Siendo así, la sociedad civil parte de una idea de movimientos democratizadores que se proponen “extender y proteger espacios para la libertad y volver a crear las formas igualitarias de solidaridad sin obstaculizar la regulación económica” (Cohen y Arato, 2001: 36-37).

Como producto de la organización de la sociedad civil, encontramos un (relativamente) nuevo actor que será determinante en el desarrollo y funcionamiento del sistema PCE: las organizaciones no gubernamentales. Su importancia radica en la propia naturaleza de ser organismos pertenecientes a la sociedad civil, que a diferencia de otros, se caracterizan por ser organizaciones privadas que desempeñan actividades para promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, proporcionar servicios sociales básicos, o gestionar el desarrollo comunitario; se definen como un grupo no lucrativo que se encuentra organizado a nivel, local, nacional o internacional, y cuya función (dependiendo de los intereses particulares del grupo) es proporcionar servicios sociales básicos o gestionar la necesidad de estos servicios ante los gobiernos. (Hernández, 1995:2)

Si bien estamos hablando de organizaciones que no pertenecen al Estado o que son independientes de éste, existen ONG que juegan un papel importante dentro de la arena política y gubernamental: cada vez resulta más frecuente encontrar ONG que no sólo gestionan servicios ante las autoridades del Estado, sino que existen aquellas que realizan estudios, investigaciones, conferencias, y demás participaciones (de las cuales en algunos casos son solicitadas por los gobiernos) en la sociedad civil.

La reproducción y crecimiento de éste tipo de organizaciones refleja una especie de formalización de la intervención necesaria de dichos organismos en la relación Estado-Sociedad, con lo cual se conforman, gradualmente, como grupos con cierto poder político propio.

En la presente, se formula la propuesta de utilizar éste poder representativo y de gestión, estructurado, organizado y de carácter autónomo, para funcionar como el vínculo entre la recepción y transformación de la opinión pública en la modalidad de participación ciudadana, para procesarla y transformarla en propuestas concretas y formales, de modo que puedan representar a todo un grupo de sociedad dependiendo claro está, del tipo de ONG y los interés que la conforman.

Es cierto que en general, las ONG representan parte de ese vínculo Sociedad-Estado, pero no con ello se da una participación efectiva. Es decir, la propuesta radica en que cada ONG, que representa a determinado sector social reúna la información necesaria de su grupo focal, trabaje con ellos a partir de sus necesidades, inquietudes y demandas, y obtengan una serie de propuestas que pueden hacerse llegar a los legisladores en la Cámara de Diputados, en dónde pudieran condensarse en iniciativas para que, siguiendo el proceso correspondiente, puedan convertirse en políticas públicas.

Imaginemos un escenario en el que encontramos diversos grupos de la sociedad, caracterizados por padecer un problema en común. Estos grupos, que no necesariamente están organizados, no están conscientes de la existencia de un grupo similar, que al igual que ellos, exigen atención a sus demandas y solución a sus problemas. En un caso más común, pueden existir personas, en su carácter de individuo, con los mismos problemas que comparte con otros individuos y otros grupos, sin saberlo. Este individuo, tiene el derecho de acudir con su representante en el Congreso mexicano, (para el caso concreto del presente ensayo) el Diputado Federal responsable del distrito al que pertenece, para manifestarle sus inquietudes y demandas. Éste por su parte, tiene la obligación de atenderlo, y de efectivamente representar sus necesidades, en el ámbito de su competencia, ante el congreso.

Claro está que la representatividad democrática en esta modalidad individual resulta imposible. Es por ello que la propia sociedad civil, con el paso del tiempo, ha optado por organizarse en pequeños grupos para acudir ante su legislador representante y así poder manifestar un problema ciudadano en común. Sin

embargo, al igual que ocurre con el ciudadano individual, y como mencionamos en líneas anteriores, puede llegar a suscitarse que diversos grupos que comparten el mismo tipo de problema, no estén conscientes de ello, por lo que se caería, al igual que en el caso de los individuos no agrupados, en una repetición desordenada de demandas de atención y solución a problemas que compete al legislador atender. Además, si llegara a atender a todos los grupos, las demandas, pese a tener el mismo corte (digamos seguridad, educación) siempre serán distintas, en razón de las características de los integrantes de cada grupo, en los que interfiere tanto el aspecto cultural, como el de la exposición a los medios de comunicación.

Y es que los problemas públicos, siempre diferirán los unos de los otros, caracterizados por poseer especificidad y circunstancias propias, y por lo tanto se requiere de políticas públicas igualmente específicas en sus objetivos, instrumentos, modos y procedimientos, para su atención y tratamiento (Aguilar, 2007:31). Este mapeo, o registro de las características particulares de un problema público se llevará a cabo (como de hecho ya se hace) por las ONG.

Es en éste punto en donde se vuelve fundamental el papel de las ONG. Imaginemos ahora, un escenario, en el que se aproveche la existencia de organizaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro, y con una diversidad equiparable al número de demandas y problemas que afectan una comunidad. Es decir, así como existen grupos de la sociedad que buscan atención específica a sus demandas, por ejemplo educación especial a personas con capacidades mentales diferentes, es casi seguro que existe una asociación civil, que atienda estos problemas, y que seguramente interceda en mayor o menor medida, ante los gobiernos para dar solución a las demandas del grupo al que representa. Ahora bien, sí se aprovechara esta organización, esta representatividad, si se pudiera estandarizar un sistema de atención a la sociedad, en el cual se concentraran las demandas de servicios, necesidades, problemas de los diferentes grupos e individuos, la atención a dicho concentrado de demandas, pudiera resultar ser más eficiente.

Concretamente, la demanda de servicios, se equipararía al mismo nivel de la opinión pública, en el que ambas se convierten en una efectiva forma de participación ciudadana. De aquí la decisión de nombrarla “especializada”, con lo cual no nos referimos a que el ciudadano, organizado o de manera individual, tenga necesariamente que aprender la manera más formal y efectiva en la cual manifieste, y demande solución a los problemas que le afectan. En este caso se aprovecha la objetividad empírica de las ONG, con la cual se estandarizaría (por lo menos en la forma en que puede presentarse ante la autoridad correspondiente) una u otra demanda, y en donde la captación de la opinión pública, de cada grupo de la sociedad, tenga un efecto real en la medida en que puede reflejar otras necesidades.

En teoría puede leerse fácil, inclusive hasta probable, y habrá quien piense que eso ya sucede en nuestro país. Conscientes de ello, la idea aquí es difundir la existencia de las ONG que deben su conjugación a tal o cual sector de la sociedad civil, y que por lo tanto atienden asuntos igual de variados. Asimismo, en la Cámara de Diputados, pudiera establecerse un “formato”, una especie de “estándar” para la presentación de demandas emanadas de la sociedad. Lo anterior no interfiere con la naturaleza “no gubernamental” y desde luego autónoma de las ONG, en virtud de que no se establecería ningún tipo de normatividad nueva para la instauración de organizaciones de éste tipo. Únicamente se requiere de la instauración de un sistema, en el cual se establecerían las bases en las que debe presentarse una propuesta ordenada, delimitada y fundada por parte de las ONG ante los representantes.⁴

Si bien en éste sentido se puede seguir pensando que lo que aquí se presenta no es nada nuevo, la intención es llevar el sistema PCE al grado de política pública, en el cual se aproveche al máximo la existencia de las ONG como grupos organizados y formales, y la capacidad y funciones con las que cuentan las

⁴ Los captadores de dichas propuestas bien pueden ser las comisiones tanto ordinarias como especiales dentro de la Cámara de Diputados, según el tema que corresponda.

Comisiones que integran la Cámara de Diputados⁵ para que con esto se cubran dos elementos de gobierno a los que se refiere Aguilar Villanueva:

“Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar con *sentido público*.” (Aguilar, 2007: 30).

En donde “gobernar por políticas” se refiere a la incorporación de la opinión, participación y corresponsabilidad de los ciudadanos (Aguilar, 2007: 33) en la toma de decisiones, es decir, y sin la intención de parecer pretenciosos, este requisito se cumple al utilizar un sistema que no sólo funge como política pública, sino como un instrumento de participación e inclusión en los procesos de representatividad democrática, y hasta cierto punto, en la toma de decisiones, con lo cual, de manera conjunta se cumple el segundo requisito, “gobernar con sentido público”, ya que gobernar no implica intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato homogéneo a todo tratamiento de los problemas públicos (Aguilar, 2007: 32).

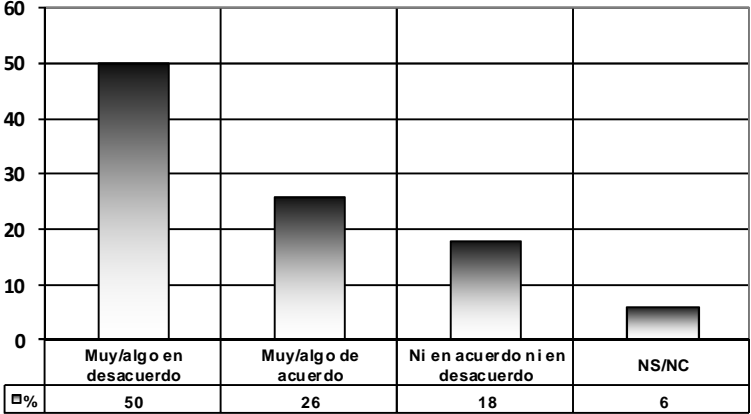
Si bien es cierto que no hay norma alguna que impida a las ONG de hecho realizar las acciones mencionadas, también lo es que existe un descontento generalizado de la sociedad respecto a sus representantes, y éste argumento efectivamente representa una idea general de la opinión pública. Entonces, el elevar este ejercicio al nivel de política pública, reiterando, tiene la doble intención de utilizar e incrementar la confianza que la sociedad tiene por las organizaciones que de ella misma emanan, así como recuperar en cierta medida la confianza en las instituciones, y en el sistema de representatividad democrático en nuestro país. Cabe mencionar que la Cámara de Diputados, específicamente los legisladores, no son bien vistos por la población: ésta presenta una considerable apatía y un creciente desinterés respecto a los procesos de representatividad.

⁵ Para sustentar esta idea consúltense el Capítulo sexto “De las comisiones y los comités” Sección primera “De las comisiones” de la “Ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos” <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>, y específicamente el artículo 158, numeral 1, fracción X, del “Reglamento de la Cámara de Diputados” http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf

Estamos hablando entonces, de una crisis política, si la entendemos como el conjunto de “tendencias de fragmentación y desvinculación política y ciudadana con respecto al régimen y al sistema político, que en distintas escalas añaden tensiones a la democracia” (Tamayo, 2008: 213), fundado en el desencanto que se menciona anteriormente. Entiéndase que lo que aquí se propone, no busca ser la solución definitiva a uno de los grandes problemas de la democracia en nuestro país, ni de legitimación del quehacer legislativo. Sin embargo, creemos que el crecimiento de la participación de las ONG en la agenda legislativa, lejos de contribuir a un proceso más largo y complejo en la relación Estado–Sociedad, puede ayudar a resarcir la imagen que la población tiene respecto a sus representantes.

Esta imagen negativa que se tiene acerca del quehacer legislativo se ilustra a continuación.

Gráfica 1. Opinión respecto al trabajo que realizan los Diputados.

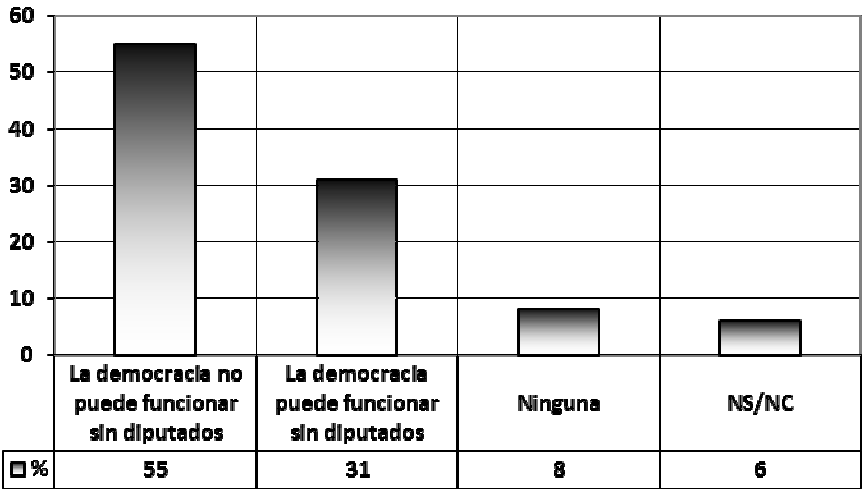


Fuente: CESOP, Percepción y evaluación de la Cámara de Diputados, encuesta 2007.

Como podemos ver, en un estudio realizado a finales de diciembre de 2007, por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, el quehacer legislativo no tiene una buena imagen ante la ciudadanía. Y ello se debe, en gran medida a la información que recibe la ciudadanía (una vez más) a través de los medios de comunicación, puesto que prácticamente no hay algún otro medio por el cual obtener dicha información. Cuando los Diputados presentan sus informes de actividades, la población que llega a acudir lo hace con intereses muy diferentes a los de conocer las acciones y decisiones que ha venido llevando a cabo su diputado.

Pese a ello, podemos observar que la imagen negativa que existe acerca del quehacer legislativo responde sólo a los actores, en este caso los diputados, y no así a las instituciones, ya que como se mostrará en la siguiente gráfica, prevalece la credibilidad en la existencia de la cámara de diputados:

Gráfica 2. Congreso y democracia.



Fuente: CESOP, Percepción y evaluación de la Cámara de Diputados, encuesta 2007.

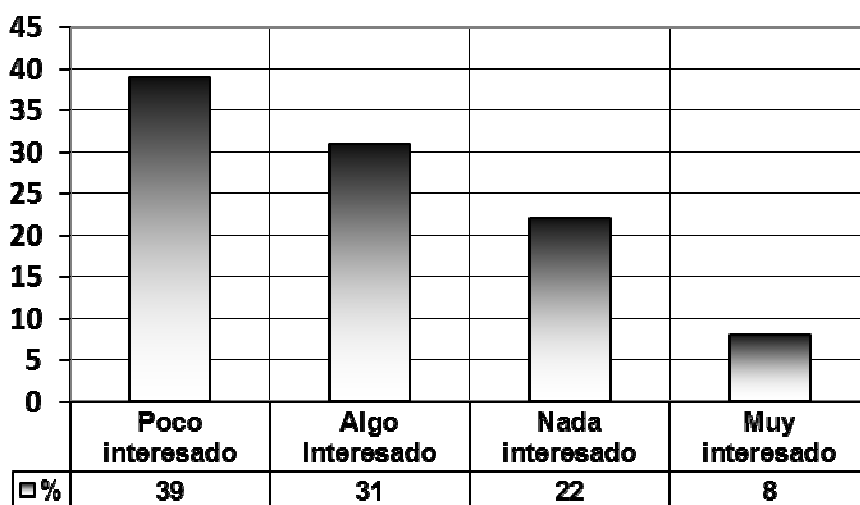
El análisis que resulta de las dos gráficas en conjunto, arroja un resultado, (más que contradictorio y negativo) interesante y alentador: pese a la apatía que existe respecto a la política (ver gráfica 3), y la mala imagen que tiene el desempeño en el quehacer de los legisladores, los ciudadanos de la muestra utilizada en el estudio están, sin embargo, conscientes de la necesidad de una cámara que los represente, y tal vez también obedece a la necesidad del equilibrio en el sistema de pesos y contrapesos.

Ahora bien, la problemática radica en que parece que el único mecanismo que posee la ciudadanía para castigar o expresar sus inconformidades es el voto; esto obviamente se dirige a un partido político y no así, a un representante público. Y esto tiene mucho que ver con el poco interés de la sociedad en conocer ya no sólo a sus diputados (por tratarse del caso particular del presente trabajo), sino sus propuestas desde que fueron candidatos a puestos de elección popular y su desempeño, una vez que ya obtuvieron ese puesto.

Asimismo, el problema tiene relación con las formas de hacer política; esto es, al no existir otra forma de ejercer presión por parte de la sociedad sobre los legisladores, estos, una vez que han terminado con su gestión (de hecho desde cierto tiempo antes), no buscan la empatía con la población de su distrito, sino más bien la hallan con sus líderes partidistas. Olvidándose del compromiso para con sus representados, puesto que, como en la mayoría de los casos sucede, para continuar con una carrera política, el legislador buscará el acercamiento con los líderes de su partido para figurar como posible candidatos a otro cargo de elección popular.

Lo anterior provoca, entre otras cosas, el desinterés y apatía de la ciudadanía en el ejercicio político, toda vez que la sociedad no es partícipe en la elección de los posibles candidatos. La apatía a la que se hacemos referencia, a continuación se ilustra:

Gráfica 3. Interés en la política.



Fuente: CESOP, Percepción y evaluación de la Cámara de Diputados, encuesta 2007.

Con la ilustración anterior, podemos corroborar la falta de interés respecto a la política y específicamente al quehacer legislativo. Cabe mencionar que la presentación de estos datos resulta importante para respaldar la importancia y necesidad de un instrumento que recupere la confianza de los ciudadanos en sus representantes.

La reelección, por tanto, significaría un cambio en la manera en cómo se vienen dando todas esas prácticas. El diputado, buscaría influir de manera positiva en sus representados, hacer que le conozcan, ganarse su confianza, y sobre todo generar una opinión pública aceptable de su gestión. ¿Por qué? Está claro, desea, para el próximo periodo electoral, ser la opción más confiable y segura que pueda tener el electorado.

La reelección representaría, además, el surgimiento de una sociedad crítica, pero más objetiva, porque estaría lo suficientemente involucrada en los problemas públicos que su diputado trata de enfrentar, y no basaría sus opiniones únicamente a partir de lo que los medios de comunicación le dan como información.

La reelección, también daría mayor poder a las ONG, en tanto que éstas pudieran representar ese órgano vigilante de buenas prácticas respecto a la manera en que se atienden las propuestas y solicitudes presentadas ante las comisiones. Las ONG por tanto, gracias al contacto directo con la población, darían cuenta del trabajo y actividades realizadas por los diputados respecto de las propuestas y demandas presentadas.

Debemos reiterar en éste punto, que la reelección se señala tanto como un incentivo, como un mecanismo de rendición de cuentas respecto al quehacer legislativo. Además la reelección legislativa consecutiva, traería consigo tres principales ventajas, a saber, la creación de una relación más directa entre representantes y representados; aumentar la responsabilidad de los legisladores ante sus acciones; y la profesionalización de, en este caso, los diputados (Dworak en Carbonell, 2004: 274–275).

Rendición de cuentas

En éste último apartado, se resalta la importancia que la rendición de cuentas juega dentro de la propuesta del sistema PCE, ya que de manera positiva, se haría más claro el camino rumbo a una efectiva rendición de cuentas. Así pues, presentar resultados a la ciudadanía de manera directa y/o a través de las ONG, dejaría de verse como un obstáculo con el cual los legisladores deben lidiar y lo entenderían, como sugiere Luis Aguilar, como un elemento de fortaleza en el arreglo interno de la política (2006: 7). Además, la rendición de cuentas, estaría encaminada a recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, de la cual carecen actualmente. De ahí, la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder a nombre nuestro, los ciudadanos (Cunill, citada en Arisi, 2007: 3).

Por tanto, podemos decir que efectivamente existe una relación simbiótica entre rendición de cuentas y confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, en la cual, ambas ejecutan influencias recíprocas⁶:

“Si bien es claro que un gobierno no puede mantener o recuperar la confianza pública en sus acciones sin mostrar procesos transparentes y una efectiva rendición de cuentas, también parece innegable que en sociedades con bajos niveles de confianza estatal la rendición de cuentas no encontrará terreno fértil para consolidarse” (Arisi, 2007:3).

Por tal motivo pudiera ser que la reelección fuera el ambiente ideal, para que los legisladores presentaran acciones transparentes y una efectiva rendición de cuentas a la par de propiciar la operación de la PCE a través de las ONG y obtener con esto (o mejor dicho recuperar) la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. Y es que una rendición de cuentas verdadera, debe contar con una relación natural que resulte de la delegación de poderes entre representado (principal) y representante (agente)⁷, estableciendo que quien ejerce el poder público sea quien otorgue las respuestas a sus representados, puesto que el ciudadano tiene el derecho de pedirle a sus gobernantes que expliquen y justifiquen sus acciones en relación al uso de recursos públicos evidentemente, y en tal caso, responder por ellos, corriendo el riesgo de ser castigados. (Arisi, 2007; Dussauge, 2010).

Llevando a la práctica lo anterior, se continuaría con la idea de una participación ciudadana *especializada* en el sentido de que la sociedad sea partícipe en el proceso, desde el inicio, hasta el cierre del ciclo que culmina con la rendición de cuentas (y su obvia y necesaria retroalimentación).

⁶ Se trata del Círculo Virtuoso de la Gobernabilidad, esto es, un esquema donde las acciones del Estado se legitiman mediante procesos de rendición de cuentas, participación y pertenencia. Y logra su fundamentación a través de la generación de confianza ciudadana. *Cfr.* ARISI, Diego, “Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia”, Colombia, 2007.

⁷ Esto, claro está, bajo el marco de la democracia representativa.

No termina ahí: una vez que la sociedad conoce las acciones y decisiones de sus gobernantes adquiere la posibilidad de participar de manera efectiva y deliberativa en la vida pública general, y no sólo en el ámbito de su localidad. Se espera que con esto, podamos estar alimentando cada vez más la cultura de participación ciudadana, en la cual la sociedad que participa sea consciente del rol que juega dentro de la construcción de un sistema democrático más abierto e incluyente.

La rendición de cuentas ha venido adquiriendo una importancia, y un reconocimiento tales, que sugiere ser una respuesta a las demandas sociales. Así, dicha visión positiva ha ido encaminada a fortalecer e incluso consolidar los mecanismos de transparencia, que en mucho se debe a la insatisfacción social respecto al desempeño de los gobiernos (Peschard, 2005:11-13).

Por lo tanto, es necesario insistir en que, para llegar a esa rendición de cuentas efectiva y consolidada, se requiere, no sólo que exista la obligación del agente de informar acerca de sus decisiones y acciones al tiempo que tiene también, que justificarlas (*answerability*), sino que, además, se necesitan el desarrollo de un mecanismo que sancione las malas prácticas de los mismos (*enforcement*) (Schedler, 2004:12). No obstante, en nuestro país, tenemos algo así como una *accountability light*, “una variante blanda, sin dientes, de rendición de cuentas. Carente de castigo, las rendición de cuentas se convierte en una empresa sin consecuencias reales” (Schedler, 2004:19).

A manera de conclusión

Toda vez que fueron expuestos los argumentos respectivos, se puede apreciar que en efecto, la opinión pública carece de la información necesaria e imparcial, influenciada por las corrientes ideológicas e intereses de las élites y grupos sociales que controlan el monopolio de la información; lo que desemboca en que la sociedad por sí sola, esté imposibilitada para determinar y emitir un juicio crítico pero a su vez objetivo.

Que además, se requiere del diseño de mecanismos que permitan la transformación de esa opinión pública en una efectiva participación ciudadana, en lo que hemos llamado, Participación Ciudadana Especializada. Se busca que éste instrumento se eleve al grado de política pública, abierta e incluyente y que a su vez se traduzca en la generación de más políticas encaminadas a la resolución en conjunto (Legisladores, ONG, sociedad civil) de los problemas que afectan a todo el país. Así mismo, la especialización de la participación, incluye también la actuación de las ONG y la sociedad como agentes auditores, respecto del trabajo que realizan sus representantes, concretamente los Diputados del Congreso de la Unión.

De igual modo, se concluye que son necesarios los incentivos adecuados para que los tres agentes que operan en el sistema PCE, se involucren de lleno en el proceso. En primer lugar, la sociedad civil, encuentra en éste instrumento una forma de acercarse más a sus representantes, en el sentido de que sus problemas y demandas sean atendidos. Por otra parte, las ONG, en su carácter de asociaciones sin fines de lucro, y por su propia naturaleza altruista, el incentivo primordial que pudieran recibir, radica en la construcción de una sociedad más democrática e incluyente, (éste incentivo debería ser suficiente para todos los actores) de la cual formarían parte fundamental. Además, su participación podría significarles un mayor reconocimiento político y social.

Por último, pero de ningún modo menos importante, los legisladores podrían encontrar el incentivo adecuado sí, al ser sujetos de evaluación de sus actividades, bajo un régimen pleno de rendición de cuentas, existiera la posibilidad de reelegirse para ocupar el cargo de Diputado Federal en la legislatura inmediata siguiente. En éste último punto, se ha decidido no profundizar mucho, ya que las arenas políticas en las cuales se encuentra el tema de reelección son bastante inestables.

Otro posible incentivo para los legisladores, y para el Poder Legislativo en general, es que con la buena operación, y el posible y correcto funcionamiento de la participación ciudadana especializada, se recupere de manera paulatina la

confianza que la sociedad en general ha perdido respecto a las instituciones del Estado mexicano.

Sin embargo, estamos conscientes de las limitaciones que pudieran existir en la operación de la PCE tanto como herramienta, y sobre todo como política pública. El sistema político, y las formas y prácticas que se generan dentro de éste, pudieran no ser los más favorables, empero, la creciente asimilación de la Cámara de Diputados por tener más y mejor relación con sus representados en pro de mejorar la percepción que éstos tienen de aquellos, y de las decisiones y acciones que llevan a cabo, hace que el camino no sea para nada obscuro.

La apatía y desinterés sociales representan un obstáculo más, pero que, con la motivación del sistema PCE pudieran ir disminuyendo; más aún, si hablamos de la consolidación de la rendición de cuentas, y no sólo de aparentes procesos de transparencia, esto es, que no sólo se explique y justifique el quehacer legislativo, sino que además, exista la capacidad de castigar, de aplicar *enforcements*, en caso de ameritarlo, a aquellos representantes.

Bibliografía

AGUILAR, José (2006), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, IFAI.

AGUILAR, Luis (2007), “Estudio introductorio” en Aguilar, Luis (ed.) (2007), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

ARISI, Diego (2007), “Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia”. [En línea]
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1966758>

BOURDIEU, Pierre (1972), “La opinión pública no existe”, Conferencia impartida en Noroit, en enero, y publicada en *Les temps modernes*, no. 318, en enero de 1973. [En línea]
<http://pierre-bourdieu.blogspot.com/2006/06/la-opinin-pblica-no-existepierre.html>

BUENDÍA, Jorge (2010), “Los fundamentos de la opinión pública” en Loaeza Soledad y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos* vol. XIV, Colección: Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México.

CARBONELL, Miguel (2004), “Reseña DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003, 311 pp.”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 11, julio – diciembre, UNAM, México.

CESOP (2007), Percepción y evaluación de la Cámara de Diputados, México, Cámara de diputados LX Legislatura. [En línea] www.diputados.gob.mx/cesop

COHEN Jean y Andrew Arato (2001), *Sociedad Civil y Teoría Política*, México, FCE.

DUSSAUGE, Mauricio (2010), "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: Avances, limitaciones, pendientes y retrocesos", en Méndez, José Luis (coord.) *Políticas Públicas* vol. XIII, Colección: Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México.

HERNÁNDEZ, Luis, (1995) "Notas Sobre las ONG, la Democracia y el Desarrollo", en *Seguridad Nacional* No. 71. [En línea]
<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/7112.doc>

HUNEEUS, Carlos (1999), "Las encuestas de opinión pública en las nuevas democracias de América Latina. Algunas observaciones", en *Contribuciones*, núm. 2. Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA.

INICIA. Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, AC (2007), Informe de Situación de los Derechos Humanos de las y los Jóvenes en el Distrito Federal, México, OPUS.

PÁRAMO, Teresa (2003), "Televisión mexicana y alianza políticas" en *Polis 02. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, vol. 2, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

PESCHARD, Jaqueline (2005), *Transparencia y Partidos Políticos*, México, IFAI

SARTORI, Giovanni (2010), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE.

SCHEDLER, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI.

TAMAYO, Sergio (2008), "Confrontación política y cultura ciudadana. Etnografía de las concentraciones electorales en México" en Sermeño Ángel y Estela Serret (coords.), *Tensiones políticas de la modernidad. Retos y perspectivas de la democracia contemporánea*, México, UAM-Azcapotzalco/Porrúa.