

# *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos, y participación ciudadana en México*

Jorge Alonso Sánchez\*

El libro que organizó y coordina el investigador de la sociedad civil Alberto Olvera es muy importante teórica y empíricamente. Se despliega ante el lector una gran cantidad de perspectivas teóricas y se revisan muchas experiencias ciudadanas en su conflictiva y muy difícil relación con el Estado. Además de la diversidad de estas experiencias, se presentan en su enorme complejidad. Se ubican las luchas por la defensa de derechos y por la ampliación de cauces democratizadores. Se analizan los impactos de estas luchas en avances legislativos, en instituciones de nuevo tipo, en las prácticas de estas innovaciones y en sus tempranos defectos. Trece investigadores de varias instituciones académicas escriben nueve capítulos divididos en dos partes: la correspondiente a presentar y analizar instancias y experiencias de participación ciudadana, y la que se dedica a escudriñar instituciones garantes de derechos.

El coordinador, en el prefacio y en la introducción, explica el sentido y

◆ Profesor e  
Investigador de  
Ciesas-Occidente  
y la Universidad de  
Guadalajara.

---

Olvera, Alberto (coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos, y participación ciudadana en México*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010, 545 pp.

la articulación de esta obra. El propósito de este libro es repensar la democratización más allá de lo electoral, partiendo de una perspectiva de ciudadanía integral. Se estudian varios espacios de participación ciudadana y se profundiza críticamente el desarrollo institucional de la arquitectura democrática actual de México. Se enfatizan las limitaciones de una democratización que se ha querido centrar en lo electoral mientras se deteriora cada día la ciudadanía social. Existe una creciente insatisfacción con los resultados de la democracia en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión. El coordinador apunta que además del voto libre, se necesita un régimen que garantice los derechos de los ciudadanos en toda su amplitud, en tal forma que existan los mecanismos para que los ciudadanos influyan en las decisiones del gobierno y puedan vigilar su desempeño. Este proyecto abordó la institución electoral en diversas publicaciones previas. En la presente publicación el coordinador hace una apretada síntesis de esa temática para que el lector pueda tener el panorama completo. Olvera considera que la construcción del organismo federal encargado de lo electoral fue un gran logro de la movilización ciudadana en torno al sufragio. Apunta que tanto la instancia federal como sus copias en las entidades federativas deberían ser autónomas, pero que más allá del diseño institucional, su autonomía ha sido puesta en entredicho por la forma partidista de nombrar sus direcciones, y por las decisiones que dichos organismos han adoptado en situaciones conflictivas.

El libro estudia casos de instituciones garantes de derechos, como son las comisiones de derechos humanos tanto a nivel federal como estatal, y de los institutos de acceso a la información en esos dos niveles. Las investigaciones presentadas detectaron obstáculos institucionales y políticos en dichos organismos. El libro profundiza en el modelo de relaciones entre actores de la sociedad civil y esas ins-

tancias. Se presentan también estudios sobre contraloría social. El coordinador invita a los lectores a tener en cuenta en la discusión el concepto de interfaz que se da entre la sociedad civil y el Estado, el cual permite ver a los actores y el campo de conflicto de sus relaciones. Dicho concepto lo explican ampliamente Ernesto Isunza y Felipe Hevia, quienes escriben el primer capítulo, titulado “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México” (pp. 61-129). Estos autores construyen una tipología de las interfaces en que interactúan una pluralidad de actores sociales y distintas instancias gubernamentales. Ven cuando la sociedad informa al gobierno, cuando este flujo se da de arriba hacia abajo, y cuando hay un intercambio en ambas direcciones. Examinan los casos en que el Estado controla a la sociedad civil, y aquellos en que la sociedad civil consigue algunos controles sobre instancias de gobierno. En la tipología también existe la posibilidad de una cogestión entre sociedad civil y Estado. Existen muchas instancias y formas institucionales de participación en el plano federal. Pero detectan pocas experiencias en campos para la democratización de la vida pública o de contraloría social que se pudiera denominar dura, es decir donde el control de los ciudadanos sobre actos del gobierno fuera efectivo. Los autores plantean que también existen muchos tipos de interfaces socioestatales en las entidades federativas, y órganos colegiados con algún tipo de representación ciudadana. No obstante, el balance no es muy optimista, pues en términos democráticos esas interfaces tienen pocos efectos. Una cuestión relevante es que en tres cuartas partes de las entidades federativas existen legalmente formas de democracia directa que, no obstante, son de muy difícil instrumentación. Es decir, se reconocen, pero su práctica resulta altamente improbable para los ciudadanos. Los autores de este capítulo examinan las interfaces existentes formalmente en el plano municipal,

como los consejos de educación, de desarrollo sustentable, etc. Sin embargo concluyen que hay escasas experiencias destacables de innovación democrática. Apuntan que la mayoría de las instancias existentes fueron diseñadas en épocas autoritarias y que deberían ser reconvertidas. Con las alternancias se propiciaron nuevas relaciones, pero finalmente se copiaron experiencias antiguas. Se incorporaron ciudadanos pero más para justificar diseños que para abrirles cauces reales que les permitieran influir en las decisiones públicas. Muchas interfaces funcionan de manera ritual y se han convertido más en simulaciones que en dinamizaciones de potencial cívico. En este capítulo se analiza el campo de la contraloría social, donde los autores aprecian capacidades democratizadoras.

El segundo capítulo, “Los consejos de participación social en educación y el Programa Escuelas de Calidad, ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?” (pp. 131-176), escrito por Araceli Martínez, Teresa Bracho y Claudia Martínez, se adentra en una de esas interfaces concretas y detecta que muchos consejos sólo existen en el papel. Las autoras hacen el estudio minucioso de tres casos a nivel estatal y municipal en Colima, Zacatecas y Puebla. Mientras en el primero no participan los padres de familia sino sólo autoridades educativas y el gobierno, en Zacatecas la presidencia estatal del consejo se encuentra en un ciudadano, y se convoca a la sociedad civil, que poco participa. El grave problema es que son organismos creados desde arriba, y necesitarían venir de abajo con plena libertad.

El tercer capítulo investiga el caso del “Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río” (pp. 177-230), y está escrito por Efraín Quiñones y el coordinador del libro. Se trata de una institución muy innovadora que formaliza la participación de la sociedad civil en las decisiones de desarrollo urbano en una zona conurbada. Pese a su buen diseño, éste chocó

con los intereses políticos de los dos alcaldes involucrados. Se hacen ver los límites de una institución que no tiene el poder para ejercer sus funciones, y la fragilidad de la institucionalidad de interfaces que no pueden impulsar la contraloría social a nivel municipal. Detectan los autores, además, la existencia de 25 institutos de planeación en el país, que son muy heterogéneos. Los autores ven que se necesita una interfaz en materia de desarrollo urbano en México.

De nueva cuenta Efraín Quiñones se encarga del capítulo cuarto, “Los consejos municipales para el desarrollo rural sustentable en tres municipios veracruzanos” (pp. 231-292). Se da seguimiento a experiencias municipales de los programas de Alianza para el Campo. Se ven las continuidades y los cambios. Una vez más se analiza el conflicto entre leyes avanzadas con prácticas políticas muy atrasadas. Se estudia el fracaso de interfaces socioestatales novedosas que deberían impulsar la democratización de la vida pública. Las instituciones son colonizadas por los intereses de los partidos.

En la segunda parte de este libro hay estudios de las instituciones de derechos humanos y de los organismos que deben velar por la transparencia gubernamental y el acceso a la información, pues estas instancias deberían desempeñar un papel fundamental en la construcción de una ciudadanía empoderada. El coordinador del libro apunta que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendría que vigilar a las agencias gubernamentales encargadas del acceso a la procuración de justicia, pero que sus recomendaciones no son de cumplimiento obligatorio. Los derechos laborales y políticos le fueron retirados de su campo de acción. Aunque jurídicamente tiene autonomía, muchas investigaciones han develado que no tiene un papel protagónico y que no ha logrado cambiar las prácticas de las instituciones de procuración de justicia. Tiene un aparato muy costoso

que ha actuado divorciado de los organismos realmente independientes que se encargan de defender los derechos humanos. El coordinador del libro apunta que en sólo las organizaciones del Distrito Federal y de Coahuila tienen plena autonomía y amplias capacidades institucionales en su diseño. A 18 organismos estatales se les dotó de amplia autonomía pero de débiles capacidades institucionales. En otros cuatro estados esa relación es inversa, y en siete más los organismos estatales de derechos humanos tienen débil autonomía y débiles capacidades institucionales.

El capítulo quinto, escrito por Alejandro Monsiváis, trata el caso de “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2001-2008” (pp. 295-358). El autor constata que la figura de quien ha presidido esta instancia ha sido fundamental para que ejerza plenamente sus facultades. Álvarez Icaza durante su gestión actuó con autonomía y pudo diseñar y cumplir una agenda propia. Tuvo una actitud pro-activa. En cambio el libro hace ver que los organismos oficiales de derechos humanos en Veracruz y Jalisco, al ser controlados por los gobiernos locales (priista el primero y panista el segundo) han ido perdiendo credibilidad.

Jorge Regalado y Marcos Pablo Moloeznik escribieron el sexto capítulo: “Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco” (pp. 359-407). En su primera etapa, quien estuvo al frente se dedicó a su organización interna, pero no le dio seguimiento a las recomendaciones. En la segunda etapa, con María Guadalupe Morfín al frente, hubo una reafirmación de los derechos humanos, pues fue intransigente ante los abusos de poder, y no cedió ante las presiones de un gobierno panista autoritario. En su tercera etapa se volvió a la negociación. Los gobiernos panistas jaliscienses no han reconocido la centralidad de los derechos humanos en la construcción democrática. El organismo de derechos humanos en Jalisco ha tenido como

un gran enemigo a la jerarquía católica. La presidencia del organismo estatal a cargo de Guadalupe Morfín fue aceptable; pero cuando ella dejó el puesto, quienes le siguieron no optaron por ser contrapeso ante un poder violador de derechos humanos.

Alfredo Zavaleta escribe el capítulo séptimo, “Los derechos humanos en Veracruz” (pp. 409-447). Muestra un organismo totalmente dependiente del Estado, que resulta funcional al autoritarismo. El coordinador del libro apunta que la mayoría de los organismos oficiales de derechos humanos, pese al consumo de enormes presupuestos, han fracasado en su misión, no han querido poner la concepción de los derechos humanos y su práctica en un sitio central en la vida pública. En contrapartida, los organismos civiles en torno a los derechos humanos son los que han propiciado que exista una defensa de los mismos.

John Ackerman escribe el capítulo octavo, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil” (pp. 449-478). Cumple con creces lo prometido en el título. Hace una evaluación de la importancia de la ley correspondiente, que propició que se creara una entidad supervisora poderosa y relativamente independiente. Sin embargo, su existencia no ha garantizado la efectividad del derecho de acceso a la información. El autor de este capítulo examina la problemática de los organismos independientes y ve que su reto es la construcción de nuevas bases para la rendición de cuentas. Examina algunas de las resoluciones del IFAI y determinados debates internos. Anota que ahora los servidores públicos tienden a documentar en menor medida sus actuaciones para evadir las solicitudes de acceso a la información. Sopesa el desarrollo institucional del IFAI y su estructura interna. Apunta a uno de sus problemas por el conflicto de intereses de algunos de sus consejeros. Indaga las relaciones que esta institución ha establecido con organismos de la sociedad civil y con la

sociedad política. Acusa al pleno del IFAI de no estar del todo convencido del principio de la máxima revelación, y considera que necesita más pro-actividad en esta materia y apertura hacia la sociedad civil.

El último capítulo corre por cuenta de Rubén Alonso, quien escribe “Leyes locales de transparencia y acceso a la información pública gubernamental: la emergencia del derecho a la información” (pp. 478-544). El autor hace ver cómo en las entidades federativas se han ido creando, con concepciones asimétricas, leyes en esa materia. Relaciona esas leyes con los contextos políticos, y puntualiza cuáles han sido ubicados como sujetos obligados. Resalta que al revés de lo que sucedió en el caso de los organismos de derechos humanos, en los de transparencia ha habido una dinámica inversa que parte de lo local a lo federal, pues se han podido crear instancias autónomas en algunas legislaciones. No obstante, hay una gran heterogeneidad a nivel nacional. En cinco casos sí hay autonomía. El autor profundiza en cuáles áreas debería empujarse la transparencia. Señala que debería haber cambios transversales, pues el derecho a la información debería impactar todas las normas que regulan a la autoridad, pues de nada sirve que en la legislación se marquen principios de máxima publicidad si en los espacios donde se toman las decisiones públicas, y si en otras normas como los reglamentos municipales y leyes orgánicas de los poderes no se establecen mecanismos para hacer efectivo el derecho a la información. Profundiza en el caso de Jalisco, examina el perfil de los integrantes de los órganos de transparencia, y describe los problemas en la práctica de un organismo diseñado en lo formal de manera adecuada y que en la práctica no responde a ese diseño.

Olvera sostiene que la transición a la democracia en México es algo inacabado. Hay ausencia de una verdadera rendición de cuentas y prosigue el autoritarismo pese a las alternancias. Los mecanismos de rendición de cuentas

horizontal no funcionan tanto por su mal diseño como por la actuación de la clase política. Si ha sido un acierto el que se hayan plasmado institucionalmente organismos de derechos humanos y los que tienen que velar por la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública, y si dichas instituciones deberían desempeñar un papel fundamental en la construcción de una ciudadanía empoderada, esto no ha sucedido porque la clase política ha colonizado a dichos organismos. Además, no hay un piso común que garantice a los ciudadanos un verdadero acceso a la información. Esta investigación colectiva, que alienta a que sea proseguida por otros estudiosos, se ha cuestionado cómo deberían resolverse los obstáculos y propiciar que las instituciones de derechos humanos y de acceso a la información sean auténticas y efectivas. Olvera señala que tampoco se ha alentado una participación ciudadana relevante en los asuntos públicos, lo cual demanda una reforma radical en la materia. Para el coordinador, la participación ciudadana es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que debería incidir en el diseño de las políticas pública, en el control de la gestión gubernamental y en la evaluación de la aplicación de esas políticas por medio de una contraloría ciudadana. Problema central es todo lo relativo a la rendición de cuentas efectiva. Olvera llama la atención acerca de que en el proyecto neoliberal la participación ha sido concebida como instrumento para mejorar la política pública y para que su ejecución pase a actores privados, lo cual deja de lado la responsabilidad del Estado en cuanto a su relación con los derechos, sobre todo sociales, de todos los ciudadanos. Frente al proyecto neoliberal, existe otro proyecto que implica que los ciudadanos intervengan en asuntos colectivos por medio de la creación de espacios públicos en los se pueda debatir, decidir y vigilar lo relativo a las políticas públicas. El libro ha visto algunas experien-

cias de esto, pero hay por todo el país una gran cantidad de experimentos sociales en esa dirección. Olvera llama la atención de que en México la discusión teórica al respecto se encuentra muy atrasada en comparación con lo que se hace en otros países latinoamericanos. Olvera constata que en México, por la herencia del corporativismo y del clientelismo, no hay una idea clara y precisa de lo que en la práctica debería ser la participación ciudadana en la democratización de la vida pública. La izquierda ha sido contaminada por la herencia priísta, y la derecha panista no ve más allá de un conservadurismo democrático atrasado. Mientras en el ámbito gubernamental hay mucha simulación cuando formalmente parece que hay apertura a los ciudadanos, de parte de éstos ha habido capacidades de creación de organismos cívicos de vigilancia y evaluación de la actuación gubernamental. También han aparecido movimientos sociales que han sido un lugar importante de participación ciudadana.

Olvera está convencido de que no ha habido mejoría en la calidad de la democracia en México, que el proyecto participativo es débil y parcial, que la clase política no comparte este proyecto, pero que hay creatividad cívica capaz de impulsar una democratización en el país. Una vez que se han expuesto los resultados de las investigaciones de este libro, se le deja al lector que saque sus conclusiones teóricas y vitales.

En el caso de los organismos oficiales que deberían resguardar el derecho al voto libre, a la información y a los derechos humanos, importan el diseño legislativo institucional, el personal que los integre y que la partidocracia no los vea como un botín. Ciertamente cuando sus integrantes tienen una retribución desmesurada, que es el caso de la mayoría, se presta a que se establezca un vínculo entre los nombrados por parte de la partidocracia y los intereses de ésta. Pero no sólo ello. Aun en el modelo en que los conse-

jeros son honorarios, la clase política tiende a ubicar ahí a cuadros que le sean afines y a desechar a los independientes.

La columna plural que en el periódico *Reforma* tiene por autor a Juan Ciudadano y lleva ya 10 años de aparecer (“Diez años”, *Reforma*, 8 de noviembre de 2010) se plantea que uno de los grandes retos actuales en esa materia es que a la mayoría de los gobernadores les han faltado contrapesos ciudadanos para obligarlos a convertir las leyes de transparencia en realidades cotidianas y concretas, y que se necesitaría que el IFAI volviera a ser un organismo con liderazgo, que se sacudiera la modorra burocrática y que se volviera a asumir como una institución fundamental para hacer pública la vida pública. El doctorante Víctor Peña escribió un ensayo que fue premiado, donde analizó cómo el sistema mexicano de transparencia y de acceso a la información es un modelo con tendencia al fracaso y que paradójicamente se trata de los organismos menos transparentes. (Véase la referencia a este escrito en la revista *Transferencia*, núm. 92, octubre de 2010, p. 29.) Rubén Alonso señaló que a cinco años de vida del organismo jalisciense de transparencia e información pública, el derecho a saber no ha salido de pequeños grupos (“Mes del derecho a saber”, *Público*, 30 de agosto de 2010). Al cumplir sus cinco años de vida, el ITEI ha perdido su naturaleza ciudadana, es un órgano pervertido que los grupos de poder han hecho su presa. Según Rubén Alonso el ITEI ha llegado a un punto de implosión (“ITEI, cinco años y sin futuro”, *Público*, 27 de septiembre de 2010). Este mismo analista ha apuntado que la integración-renovación de los organismos electorales, de derechos humanos y de transparencia ha puesto de manifiesto su subordinación ante la clase política que se reparte esos espacios e insemina en dichos organismos un veneno que los corroe en lo cotidiano en sus tareas sustantivas (“Organismos subordinados”, *Público*, 8 de noviembre de 2010); se ha planteado la pregunta de qué hacer con los

órganos electorales, de derechos humanos y de transparencia que se han subordinado a los grupos políticos (“Órganos autónomos y ciudadanos”, *Público*, 1 de noviembre de 2010). Un grupo plural jalisciense que se ha puesto por nombre No Grupo ha iniciado una reflexión en torno a estas preguntas y fue llegando a la opción de ir armando redes ciudadanas para romper con el cerco burocrático, tan caro e inefficiente, de esos organismos que se consideran ya inútiles y que sería mejor impulsar su desaparición. Eso implicaría poner el tema sobre la mesa de la discusión ciudadana. Habría que elaborar un documento plural en el que se demostrara que, además de muy caros para el contribuyente, no sirven para lo que fueron creados, pues no alientan la defensa de los derechos de los ciudadanos, y en cambio se convirtieron en botín de empleos con jugosas y onerosas remuneraciones. Es decir, habría que plasmar en un escrito lo que los ciudadanos saben en su vida diaria: que esos organismos deberían desaparecer pues sólo son útiles a la clase política. Habría que evidenciar su desnaturalización, que no ayudan sino que son comparsa para negar los derechos. Se ha advertido que la argumentación debería ir más allá del reclamo y la decepción, haciendo ver que esas instituciones no se han convertido en instancias de la democracia sino del autoritarismo. Sería mejor que desaparecieran para eliminar la simulación y la farsa que hoy encaran, pues no ayudan a que se cumpla y atienda la voluntad general, plasmada en la ley o encarnada en la mejoría de vida de la población. Por ejemplo, actualmente podría resultar mejor para un ciudadano lastimado el acudir con un juez a que tocara las puertas de la Comisión de Derechos Humanos, pues si lograra ganar su caso, tendría a su favor el mandato del juez, y no una recomendación que de poco sirve. Esta reflexión de ese grupo cívico ha insistido en que se debe pensar cómo salvaguardar lo esencial, es decir la salvaguarda y la protección de los derechos humanos, del derecho a la información y que

existan elecciones libres y creíbles. Habría que desatar una gran imaginación creadora para pensar fórmulas nuevas de participación ciudadana. En relación con ésta habrá ciudadanos y grupos cívicos interesados en establecer una interlocución y relación con el Estado, aunque también hay expresiones que prefieren impulsar espacios públicos no estatales con independencia del Estado. ☰