

Organización ciudadana: hacia una ley de participación en los gobiernos locales de Chihuahua, México

Carmen Álvarez *

Resumen:

Este artículo examinó el proceso de elaboración de una ley de participación ciudadana basado en el análisis de problemáticas que percibieron los ciudadanos en el marco de las condiciones sociales y políticas en el Estado de Chihuahua (México) y que se consideraron, obstaculizan la efectividad de una participación de ciudadanos en los aspectos públicos. Para lograr lo anterior se realizó un análisis comparativo de las legislaciones estatales vigentes con el fin de obtener un diagnóstico general de los marcos legales existentes y los mecanismos considerados en éstos. Se concluyó que el marco legal vigente es insuficiente para permitir que se den las condiciones de colaboración entre sociedad civil y gobierno como instrumento para mejorar la administración pública y la gobernabilidad democrática de los gobiernos locales

Palabras Claves: Participación ciudadana; Gobierno abierto; Sociedad civil; Políticas públicas; Legislación.

Abstract:

This piece analyzed the way the Law for Citizen Participation was produced in the context of the social conditions in the state of Chihuahua (Mexico), which were considered to be obstacles for people's engagement with public affairs. To do so, we started by analyzing the current legal framework and their distinctive mechanisms included in those laws. One of the main conclusions is that the current legal framework falls short in order to being capable in fostering collaboration between the civil society and the government as an instrument to improve the public administration and democratic governance in the local governments.

Keywords: Citizen's participation; Open government; Civil society; Public policies; Legislation.

Résumé:

Dans cet article on examine le processus d'élaboration d'une loi de participation citoyenne basé sur l'analyse de problématiques perçues par les habitants de l'État de Chihuahua (Mexique). Ces derniers considèrent que les conditions sociales et politiques de cette région portent atteinte à une participation effective des citoyens à la vie publique. On a d'abord mené une analyse comparative des législations en vigueur dans l'état de Chihuahua afin d'obtenir un diagnostic général des cadres légaux et des mécanismes existants. On conclut que le cadre légal en vigueur est insuffisant pour faire de la collaboration entre la société civile et le gouvernement un instrument efficace pour améliorer l'administration publique et la gouvernabilité démocratique des gouvernements locaux.

Mots clé: Participation citoyenne; Politique publique; Gouvernement ouvert; Société civile; Législation.

Introducción

Durante las dos últimas décadas se ha hecho referencia a la participación ciudadana como panacea de numerosos problemas, consecuencia de las acciones realizadas tanto en el ámbito empresarial como en el gubernamental que repercuten en el ámbito social y económico.

La participación ciudadana aparece como un mecanismo que traspasa el ámbito privado para incidir en los procesos decisorios de las políticas públicas y la verificación de su incidencia. Para que esta participación se institucionalice en el ámbito municipal se requiere, entre otras cosas, de la existencia de un marco legal que permita su viabilidad a través de ordenamientos que establezcan las condiciones de su realización. Por lo anterior, se considera necesario adentrarse en el estudio y discutir sobre la comprensión de las dinámicas y las acciones que aportan a la comprensión de las condiciones necesarias para la implementación de la participación ciudadana, *per se* distinta de la mera participación política. En consecuencia, el presente artículo plantea como objetivo examinar el proceso de organización y elaboración de una ley, los elementos y mecanismos que, desde la perspectiva ciudadana, deben contemplarse en el ámbito legal para volver factible la articulación de la participación ciudadana de manera institucionalizada, en el estado de Chihuahua.

Considerando que las diferentes percepciones que existen sobre el concepto de participación ciudadana influyen en la definición de las reglas de acción contenidas en una legislación, el autor primero busca definir y delimitar el concepto de participación ciudadana, diferenciándolo de la participación política; una vez definido el concepto desde el cual se parte el análisis del presente artículo, se realiza un análisis comparativo del estado actual de los mecanismos de participación política y ciudadana plasmados en las leyes tituladas de participación ciudadana y en su caso leyes estatales electorales vigentes en los 31 estados de la República con la intención de presentar el escenario nacional en donde se enmarca la propuesta de ley, que servirá para reconocer el nivel que presenta nuestro país en comparación con las recomendaciones de inclusión de participación ciudadana contempladas en el quehacer de la administración pública

que se ajusta a los modelos de Nueva Gestión Pública (NGP) y de Gobierno Abierto (GA). Enseguida se identifican los elementos necesarios para institucionalizar este tipo de participación, tomando en consideración los antecedentes de participación ciudadana en el Estado de Chihuahua y como estudio de caso el ejercicio realizado por un grupo de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos independientes, a quienes se les llamará grupo impulsor, y que trabajó para proponer una ley de participación ciudadana para el Estado de Chihuahua; para concluir, se sintetizan los avances y adversidades que se han presentado en la promoción y fomento de esta iniciativa.

Para lograr lo anterior, se recurrió a la Investigación Acción Participativa (IAP), que incluyó además del análisis documental de reglamentaciones y retroalimentación proporcionada por ciudadanos a través de medios electrónicos, la participación en las reuniones de trabajo del grupo impulsor, así como los foros, seminarios, presentaciones ante medios de comunicación y reuniones con representantes del Congreso del Estado.

I. El concepto de participación ciudadana

El término de participación ciudadana tiene muchas variantes, que dependen del tipo de sociedad en donde se desarrollan y de las características políticas, económicas y sociales que la delimitan, así como del área de conocimiento desde donde se aborda este tema.

Estos conceptos polisémicos impactan directa e indirectamente en el espacio y alcance de las acciones realizadas por los sujetos, de manera tanto individual como colectiva, de lo cual deriva la importancia de su definición.

Villarroel (2014) identifica algunos conceptos de participación provenientes de diversas áreas del conocimiento, entre las que reconoce a la filosofía política, sociología política, perspectiva de las capacidades y psicología social y comunitaria.

El autor ubica al concepto surgido desde la filosofía política como el más común, al considerar que nace con la noción de ciudadanía, en la cual se otorga

un valor específico a cada ciudadano en los procesos de deliberación y participación política. Esto ha ido evolucionando hasta considerarse un instrumento que ayuda a garantizar derechos y libertades, ampliar la democracia y reducir la corrupción. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, OEA, 2010) (Banco Mundial, 2013) (United Nations, 2015).

Desde la perspectiva socio-política, la participación ciudadana se considera un elemento esencial de la democracia, en donde se garantiza la igualdad de cada ciudadano a partir del igual valor que se otorga al mismo voto (Dahl, 1999), y en donde además se observa una participación activa de las personas en las cuestiones políticas, a las cuales dedican tiempo, energía y recursos (Villarroel, 2014).

Por otra parte, desde la perspectiva de las capacidades y de acuerdo a lo planteado por Sen (2001) en la teoría respectiva, el desarrollo de los pueblos se sustenta en la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente. Esta teoría considera que la libertad y las acciones de las personas son el motor del desarrollo, porque supone que el avance de sus capacidades es fomentado por las oportunidades económicas, libertades políticas, poderes sociales y condiciones de buena salud, educación básica y el fomento de iniciativas. Pero, a su vez, los arreglos institucionales para fomentar estas capacidades también son influenciados por la libertad que se tenga de participar en la elección social y en la toma de decisiones. Por lo anterior, el logro del desarrollo depende de las acciones de las personas (Sen, 2001). Por su parte, el enfoque de participación abordado desde la psicología social y comunitaria, supone predominantemente un proceso de fortalecimiento de los lazos entre un grupo de individuos que comparten un espacio. Para Montero (2004) la participación comunitaria puede ser definida como “un proceso organizado, colectivo, incluyente, en el cual hay una variedad de actores, de actividades y grados de compromiso, que están orientados por valores y objetivos compartidos, en cuya consecución se producen transformaciones comunitarias e individuales”, y tiene su mayor efecto político en el sentido de fomentar ciudadanía y fortalecer sociedades.

Si bien es cierto que estas definiciones consideran aspectos generales que facilitan la comprensión en un área del conocimiento específico, también es significativa la exclusión que realizan de otras formas de participación, por no considerarlas su objeto de estudio.

Una manera de distinguir las diferentes formas de participación es el esquema planteado por Baño (1998), quien las cataloga en función del tipo de intervención que se busca obtener, es decir, la intención de la acción individual o colectiva. Establece diferencias conceptuales entre la participación social, participación ciudadana y participación política.

Los dos primeros conceptos implican acciones particulares hacia fines públicos, pero el segundo supone una relación con el poder público. Considera además que la participación ciudadana se convierte en participación política cuando las acciones se relacionan con el “funcionamiento regular de una democracia representativa”, tales como el referéndum, plebiscito, consulta pública e iniciativa ciudadana, y se identifican como mecanismos de democracia directa. Para Baño (1998) la participación ciudadana consiste en la “intervención de particulares en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales” que puede ser útil para mejorar la administración pública, incidir en políticas públicas, controlar acciones administrativas y servir de contraparte de los administradores públicos quienes se consideran expertos, por su parte Ziccardi (2004) considera que este mecanismo puede legitimar al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas; y también - cabría añadir - puede coadyuvar en la implementación de políticas públicas.

En el ámbito internacional, la participación ciudadana se considera un elemento esencial de la democracia, para sostener el desarrollo de los pueblos latinoamericanos (PNUD, 2013), y en específico disminuir los niveles de corrupción gubernamental a través de acciones de la supervisión de los gobiernos y la contribución a los procesos de adopción de decisiones (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004 y Banco Mundial, 2013); así como un elemento para evaluar en conjunto el nivel de democracia y la situación económica de las sociedades latinoamericanas (Corporación Latinobarómetro, 2013), así tam-

bién como un elemento de gobernabilidad democrática (World Bank, 2005). El concepto de participación ciudadana considerado por estos organismos no se limita al hecho de que un grupo de personas ejerzan su derecho al voto.

En consecuencia, estos organismos internacionales comprometen a los gobiernos - como el nuestro - a incluir a los ciudadanos como grupos de personas interesadas, a quienes se debe considerar constantemente en la toma de decisiones públicas más allá de una expresión electoral. Con ello, se busca que los gobiernos establezcan mecanismos que permitan a los ciudadanos que así lo deseen, utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar el cumplimiento de esa responsabilidad (Merino, 1995) y permitir que se lleguen a consensos y arreglos (Sánchez, 2009) entre los diferentes grupos de interés.

De ahí la pertinencia de que exista, en el Estado de Chihuahua, un marco legal que garantice la apertura, la continuidad y el reconocimiento de la participación como un derecho del ciudadano en donde se especifiquen su definición, el nivel de incidencia y colaboración así como los mecanismos que deberán utilizarse para incidir en la toma de decisiones.

II. Participación ciudadana en la administración pública

La participación ciudadana se incluye como un elemento de la administración pública cuando se propone transitar de una administración pública tradicional a un esquema gerencial al que se le llamó Nueva Gestión Pública (NGP) en donde no solo se contempla la reducción del aparato gubernamental, sino que también, los funcionarios públicos deberían ser autónomos y responsables de las decisiones que tomaran (CLAD, 1999). Se propone este esquema de gestión como una manera de mejorar los procesos y los servicios otorgados por los gobiernos orientados a buscar la satisfacción con los ciudadanos, como resultado de las constantes crisis fiscales (Martínez, 2012) que distinguieron a los países latinoamericanos (CLAD, 2010).

La NGP incluye como valores esenciales los siguientes:

- a) La racionalidad económica orientada al ahorro y eliminación del despilfarro,
- b) La responsabilidad de los servidores públicos con base en resultados, por lo que el establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas resultaría elemental,
- c) La voluntad de colaboración con otros actores,
- d) La protección del patrimonio público, y
- d) La aceptación y estimulación a la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de las decisiones que les afectan, transparencia de la información y control social, así como la consideración del usuario del servicio público (Longo & Ysa, 2008).

De este esquema de administración pública surge la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009) en donde se los países firmantes reconocen el derecho del ciudadano a influir en las políticas públicas, y considera necesaria la creación de formas institucionalizadas de participación ciudadana.

De esta manera, se considera a la participación ciudadana en la gestión pública como un elemento transversal y continuo, que debe incluirse en todas las fases de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control a través de los mecanismos adecuados, definiéndola como un “proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”. (*Ibidem*, 2009).

Si bien la NGP modifica la percepción de la administración pública con respecto al derecho del ciudadano a incidir en la gestión administrativa, fue necesario el surgimiento del esquema de Gobierno Abierto (GA) para promover la ampliación de los mecanismos de apertura que facilitaran la apertura y accesibilidad del ciudadano a la información pública considerada en la toma de decisiones.

El GA favorece como principios de la gestión pública a la transparencia, rendición de cuentas, gobierno electrónico y participación ciudadana (Martínez, 2012). Esta es una alternativa útil para ampliar la esfera de lo público, haciendo más visibles los procesos de decisiones y gestiones realizadas, incrementando el protagonismo de la ciudadanía en la administración del gobierno y expandiendo las posibilidades de brindar más y mejores servicios al público a través de un mejor acceso a los sistemas de información. (Oszlak, 2013).

Con la intención de elevar los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, varios países integran el *Open Government Partnership* (OGP), una iniciativa multilateral y voluntaria en donde países como México, se comprometen entre otras cosas, a, incrementar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del mismo en la realización, el seguimiento y evaluación de las actividades gubernamentales. Asimismo, plantea crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y empresas. (Open Government Partnership, 2015).

Para cumplir con los compromisos adquiridos, los gobiernos firmantes presentaron sus planes de acción, mismos que fueron clasificados en función de las temáticas (Oszlak, 2013). De este proceso resultaron siete categorías, entre las que se encuentra la promoción de la participación ciudadana en la gestión estatal, misma que incluye como acciones:

- 1) Fortalecer los marcos regulatorios y normativos sobre participación;
- 2) Realizar actividades en el territorio en donde se busque la resolución conjunta de problemas, misma que puede incluir la realización de consultas para conocer opiniones;
- 3) Aceptar sugerencias dirigidas al gobierno, o crear canales de participación y espacios institucionales para fomentar esta interacción;
- 4) Facilitar la participación acerca de proyectos legislativos, y habilitación de mecanismos para encauzar pliegos petitorios y demandas ciudadanas;

- 5) Abrir instancias de coparticipación ciudadana en todo el ciclo de los procesos de definición, implementación y evaluación de las políticas públicas, y
- 6) Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre estado, mercado y organizaciones sociales. Esta última acción es considerada como el nivel más alto de participación.

Como resultado del análisis realizado al respecto, Oszlak y Kaufman (2014) concluyen que a partir las acciones propuestas por los países de América Latina, pueden observarse propuestas de acciones desarticuladas, y evidencian la ausencia del componente de interacciones institucionalizadas entre estado y sociedad, excepto por Brasil y Argentina. (Kaufman, 2014). Además, los autores resaltan que muchos de los planes tienden a centrar sus acciones a nivel nacional, lo que dificulta la fluidez de diálogo entre estado y sociedad a nivel local, por lo que promover una comunicación a nivel municipal o estatal facilitaría la solución de problemáticas locales.

III. Participación ciudadana en la gestión pública de México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014) garantiza la participación de la comunidad en políticas de prevención del delito (Art. 21 y 22), en la planeación democrática con la intención de conocer las aspiraciones y demandas de la comunidad (Art. 26) e incluirlas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y le asigna al municipio la facultad de asegurar la participación ciudadana y vecinal a nivel local (Art. 115). Aún cuando la participación ciudadana es un derecho garantizado en la Constitución (Congreso de la Unión, 2015), sigue siendo considerada con mucha cautela por los administradores públicos.

En este sentido, Aguilar (2012) afirma que durante los dos siglos pasados, el sistema político actuaba como si considerase que la sociedad mexicana no había logrado desarrollar las suficientes capacidades productivas, legales, organizativas y políticas necesarias para autorregularse, mediante lo cual justificó la intervención de instancias externas para poner orden, pacificar y desarrollar las capacidades necesarias.

Lo anterior podría explicar las limitaciones de la legislación mexicana sobre la participación ciudadana. Cabe mencionar que en el ámbito federal se han realizado avances importantes relacionados con esta materia, e incluyen algunos mecanismos de participación ciudadana como:

- La instauración de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública como mecanismo para fortalecer la rendición de cuentas (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2012).
- El reconocimiento de la figura de contraloría social aplicada principalmente en programas sociales federales, en donde se ha enfocado a verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el otorgamiento de un servicio (Ley General de Desarrollo Social, 2013).
- La promulgación de la Ley Federal de Consulta Popular, en donde se podrá tomar en consideración, a través del voto, la opinión de los ciudadanos sobre algún tema que consideren de trascendencia nacional (Ley Federal de Consulta Popular, 2014).
- La Ley de Planeación, para la creación de espacios de diálogo entre funcionarios públicos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil con el objeto de determinar las políticas públicas y la evaluación en su seguimiento (Ley de Planeación, 2015).

Sin embargo, estos mecanismos no son suficientes para garantizar su aplicación, superar obstáculos por falta de voluntad política, y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

Al no existir una ley a nivel federal, los gobiernos estatales no están obligados a legislar sobre el tema; sin embargo, están facultados para promover su propia regulación. A diciembre del 2014, se encontró que 24¹ estados cuentan

¹ Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guanajuato, Zacatecas, Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Nayarit, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Sinaloa, Oaxaca, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, Guerrero, Yucatán, Tabasco, Tlaxcala, Querétaro, Durango y el Distrito Federal, incluida una ley a la que se llama de participación social, que corresponde al Estado de Chiapas.

con leyes de participación ciudadana, mientras que ocho no cuentan con una ley a la que se atribuya este nombre.

De los 24 estados que afirman tener una ley de participación ciudadana, 15 contemplan sólo mecanismos de participación política directa² como referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular. La característica en común de estos elementos es que están vinculados estrechamente al voto directo y universal, mediante el cual el ciudadano puede decidir en torno a materias de interés público, así como oponerse, cuando haya lugar, a la actuación de las autoridades en ejercicio.

Los mecanismos de participación política directa, predominantes en la legislación de los estados, pueden utilizarse para expresar los intereses de la ciudadanía, emitir la opinión pública en los procesos legislativos, incrementar la sensibilidad de los legisladores, reducir la distorsión creada por los partidos políticos e incrementar la participación (Prud'Homme, 1997) y al no estar involucrados con puestos políticos, se constituyen en un elemento valioso del juego democrático. (García Chourio, 2009).

Sin embargo, cada estado de la República establece sus propias reglamentaciones y dificulta en muchas ocasiones que los ciudadanos puedan cumplir con las condiciones establecidas para lograr este cometido. En breve, la mayoría de los estados contempla mecanismos para una participación política que encajona los espacios de acción de los ciudadanos al interior de determinados procedimientos.

Se encontró que nueve estados (Distrito Federal, Coahuila, Sonora, Tamaulipas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Querétaro, Chiapas) cuentan por lo menos con una figura que contempla mecanismos para promover la participación ciudadana —como lo afirma Baño (1998)— en cuanto a favorecer acciones útiles para mejorar la administración pública, incidir en políticas públicas, controlar accio-

² Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Zacatecas, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Michoacán, Nayarit, Jalisco, Quintana Roo, Yucatán, Tabasco, Puebla.

nes administrativas, servir como contraparte de los administradores públicos considerados como expertos.

Aunque una legislación no hará por sí sola que la participación ciudadana se lleve a cabo, es un paso obligado para abrir el camino a quienes deseen recorrerlo. Por lo cual, un marco legal es necesario para evitar transformar estas acciones en actos aislados y sin consecuencias (Kaufman, 2014), y garantizar la continuidad de los espacios de participación, ya que, aún cuando se verifique un cambio de administraciones públicas, da la posibilidad a los ciudadanos de organizarse y utilizar los canales institucionalizados para vigilar y participar en los asuntos públicos.

IV. Proceso de elaboración de una ley de participación ciudadana para el estado de Chihuahua

El Estado de Chihuahua se ubica al norte de la República Mexicana, cuenta con una población de más de 3,000,000 habitantes (INEGI: 2015) y colinda con los Estados Unidos. Considerado en la década de los ochenta, como uno de los estados con grandes movimientos civiles a favor del respeto al voto y la alternancia política ante un sistema político en aquél entonces falto de democracia, es actualmente, una de las pocas entidades federativas que no cuentan con una ley de esta naturaleza, aún cuando en varias leyes estatales se contemplan algunos espacios otorgados a los ciudadanos éstos no han resultado ser constantes.

Este marco jurídico favorece la participación política a través de mecanismos de participación directa que se contemplan en la Constitución Política del Estado, e incluyen el reconocimiento del plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana (Congreso del Estado de Chihuahua, 2014) e incluirá la figura de consulta popular para cumplir con lo establecido en la reciente ley federal. (*Ibidem*, 2015).

Sin embargo, estos mecanismos no han sido efectivos; por ejemplo, Quintana (2009) documenta por lo menos cuatro casos (una iniciativa ciudadana, dos referendos y una revocación de mandato) en los que unos ciudadanos chihua-

huenses utilizaron mecanismos de participación en los términos establecidos por la ley. La iniciativa simplemente fue desechada por el Congreso del Estado, y los otros mecanismos obstaculizados por las mismas instancias electorales quienes aprovecharon la falta de reglamentación clara para impedir su aplicación.

Tal vez esta sea la razón por la cual los ciudadanos, para poder proponer legislaciones o participar como grupos de interés en la elaboración de políticas públicas, prefieren utilizar acciones no institucionalizadas.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, se contemplan el derecho a participar en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y proyectos, reconociendo el de contraloría social únicamente a los usuarios de los servicios, estipulado en los artículos 5 y 19 de la Ley de Asistencia Social Pública y Privada (2009), la colaboración con organismos privados en la Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes (2015), la Ley de Desarrollo Social y Humano que contempla la colaboración con organizaciones sociales (2007), a nivel municipal se observan los consejos ciudadanos como en la ciudad de Chihuahua y Ciudad Juárez, 2004 y 2015 respectivamente, y comités de vecinos (1994).

Han existido casos aislados de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas que se han logrado gracias a presiones de organizaciones sociales sobre el Congreso y el gobernador del estado. Como ejemplos se pueden mencionar los procesos para la generación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, misma que entró en vigor en el año 2005, después de que algunas organizaciones de la sociedad civil generaron presiones sociales hacia el Congreso del Estado (Gutiérrez, 2006); la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Chihuahua que después de que varias presiones de diversas organizaciones de la sociedad civil finalmente se aprobó en el 2010; o la Ley de Asistencia Social Pública y Privada para el Estado de Chihuahua, aprobada en el año 2009, en donde se acepta la participación de ciudadanos en la redacción de la propuesta de ley, después de movilizaciones sociales y desplegados de asociaciones civiles (como reporta Miguel Gómez González, coordinador de vinculación del la Fundación del Empresariado Chihuahuense) en donde se exigió dar marcha atrás a una propuesta de ley, con-

siderada en ese momento como un intento del gobierno del Estado por corporativizar el sector social; por último, después promover una fuerte campaña de presión en los medios de comunicación llamada “Escúchame, invierte en mí”, la Red por la Infancia solicitó incrementar el presupuesto gubernamental a favor del cuidado de niños y niñas (Alvarado, 2011), y logró concretar la aprobación de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua a mediados del 2013. (Congreso del Estado de Chihuahua: 2013).

Podemos afirmar que estas experiencias tienen como elementos comunes:

- a) Ser resultados de propuestas y exigencias externalizadas por el sector social para ser tomado en consideración como grupo de interés en la elaboración de una legislación o de políticas públicas que impactarían directamente en las problemáticas que atienden;
- b) Haber sido incluidas por presiones hacia el gobernador y el Congreso del estado;
- c) Representar ejercicios de participación política en busca de la apertura de espacios de participación ciudadana y, aunque se reconocen ciertos avances, éstos siguen siendo limitados.

Además, se han podido observar como constantes una falta de articulación –y por lo tanto de efectividad– de las reglamentaciones existentes, refrendada por el desinterés del sector político (Quintana, 2009) por incluir a los grupos de interesados en la conformación de regulaciones de manera constante. Esto se sustenta en dos propuestas, presentadas de manera aislada, de una ley de iniciativa de participación ciudadana de parte de los diputados del PRD (Diario de los Debates: 2011) y del PRI (Diario de los debates: 2011), ambos pertenecientes a la LXIII legislatura, que no prosperaron.

1. Impulso de una ley de participación ciudadana propuesta por ciudadanos

A partir de estos antecedentes, durante casi dos años, varias organizaciones de la sociedad civil –principalmente de Chihuahua y Ciudad Juárez– conformaron un grupo impulsor que trabajó, con el apoyo de un asesor en

reformas constitucionales, en la propuesta de una Ley de participación ciudadana y rendición de cuentas para el Estado de Chihuahua.

El plan de trabajo incluyó tres etapas: en la primera se discutieron los objetivos que se querían lograr gracias a esta ley, para lo cual se organizaron dos foros de consulta con convocatoria abierta para conocer inquietudes, se hizo un análisis comparativo de las legislaciones vigentes en ese momento, decidiendo tomar como guía la del Distrito Federal porque en ella se considera la mayor cantidad de formas de participación y hasta cierto punto aplicables a la realidad del estado, además, se consultó con expertos y políticos quienes ya anteriormente habían realizado propuestas parecidas para después definir el mapa de actores clave necesarios para llevar a cabo la propuesta.

En la segunda etapa se socializó el borrador de propuesta con el público en general, con el convencimiento de que, al tratarse de una propuesta de ley de participación ciudadana, lo más lógico sería que los ciudadanos opinaran al respecto. Por lo tanto, se tomaron en consideración los comentarios y observaciones, para lo cual se envió el documento por medios electrónicos a todos los contactos de correos electrónicos asequibles, y se hizo referencia a una liga donde podrían encontrar la redacción de la misma en extenso y dejar comentarios por escrito (Participa Chihuahua, 2012); al ver que los medios electrónicos no eran suficientes para lograr los objetivos deseados, se realizó la presentación en centros comerciales en donde se recolectaron firmas de apoyo ciudadano.

En la tercera y última etapa, se realizó el cabildeo y entrega de la propuesta ante un grupo de representantes del Congreso del Estado.

La preocupación primordial del grupo impulsor fue contestar la siguiente interrogante: ¿Qué especificaciones legales necesitan los ciudadanos chihuahuenses que deseen participar, para que se les facilite el acceso y se fomente la constancia de la participación ciudadana y política en los diferentes ámbitos de incidencia, se blinde de la manipulación política y se disminuya el posible bloqueo de los servidores públicos?

Se consideró que, aunque los ciudadanos y las instituciones deben cumplir con determinadas acciones para llevar a cabo una real participación, es necesario establecer los lineamientos que sustenten estas acciones, y que dadas las experiencias vividas por los ciudadanos chihuahuenses y su relación con el sector gubernamental en los últimos años debería asegurarse la verdadera efectividad de la participación ciudadana, por lo que se buscó garantizar en esta ley: 1) amplitud del margen de acción; 2) vinculación entre gobierno y ciudadanos y 3) independencia de criterios de los grupos interesados.

2. Participación con otras instituciones y mecanismos

Como se ha mencionado anteriormente, el estado cuenta con mecanismos de participación política y ciudadana dispersos en varias reglamentaciones y acotados a acciones específicas, que limitan el margen de acción del ciudadano y sus interacciones con el funcionario público responsable. En esta propuesta se incluyen las dos formas de participación (participación política y participación ciudadana).

En los foros ciudadanos se hizo especial énfasis en incluir un mayor número de esquemas de participación para la supervisión de un mayor número de instituciones gubernamentales, por lo cual se ampliarían los espacios de participación en la interlocución con las autoridades de los tres poderes, los órganos considerados autónomos³, así como los ayuntamientos. Es decir, los organismos obligados a incluir o ampliar sus esquemas de participación deberían ser, entre otros: el Gobernador, Congreso Estatal, Tribunal Superior de Justicia, (éstos últimos dos se consideran elementos novedosos), Auditoría Superior del Estado, Finanzas, Contraloría, Desarrollo Urbano, y Fiscalía General, así como todas las dependencias municipales. A la Secretaría General de Gobierno se confía la labor de coordinar las dependencias, con la intención de generar una política armónica y garantizar la articulación entre las autoridades.

³ Algunos organismos autónomos son el Instituto Estatal Electoral y Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, se proponen por lo menos diez modalidades:

- 1) Sesiones de gobierno participativo realizadas por presidentes municipales, en donde se especifiquen obligaciones y derechos de las partes,
- 2) Colaboración ciudadana en proyectos concretos,
- 3) Consultas ciudadanas,
- 4) Quejas y denuncias relativas a prestación de servicios e irregularidades de actuación de los funcionarios públicos que pueden ser en modalidad electrónica,
- 5) Difusión pública de realización, avance y terminación de obras públicas y servicios públicos,
- 6) Presupuesto participativo para armonizar prioridades ciudadanas con agendas públicas,
- 7) Contraloría ciudadana que fomente la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público,
- 8) Cabildo abierto, en donde se acepten ciudadanos y se transparenten las agendas de trabajo de las comisiones,
- 9) Comités de vecinos desvinculados de la cooptación política y con verdadera incidencia en los asuntos que le competen y
- 10) Planeación participativa en la elaboración y seguimiento de los planes municipales y el plan estatal de desarrollo.

De ahí se desprende la importancia de lograr la institucionalización de estos mecanismos, ya que al ser reconocidos legalmente, se obliga a las autoridades a la definición de las condiciones para su implementación en los ámbitos municipal y estatal.

3. Vinculación

Se ha considerado que la falta de efectividad de los sistemas de participación radica en la complejidad de los mismos y en su carente articulación (Participa ¡Chihuahua!, 2012). Además, cuando se ha intentado llevar a cabo alguna acción de incidencia, los ciudadanos encuentran que no existe un respon-

sable ni reglamentaciones que obliguen a tomarlos en consideración, a menos que existan indicaciones de algún puesto de alta jerarquía.

La propuesta de ley debería considerar elementos que permitan garantizar el cumplimiento de lo que se desea lograr. Con esta intención, se incluyeron elementos que implicaran asignación de responsabilidades directas, capacitación de funcionarios públicos, consecuencias para los servidores públicos que afecten el derecho de participación, y simplificación de procedimientos. Estas condiciones implicarían asignar la responsabilidad al poder ejecutivo para asignar y coordinar las acciones entre sus diferentes dependencias, realizar la capacitación de sus servidores públicos para dar efectividad y garantizar la representación de ciudadanía en los órganos que se conformen, y tomar las medidas administrativas necesarias para que esto se lleve a cabo.

Con la intención de evitar la posibilidad de que la participación generada quede supeditada al arbitrio del servidor público, se propuso otorgar al ciudadano el derecho de realizar la denuncia y que exista la posibilidad —en caso de que algún funcionario afecte este derecho—, de que pueda ser destituido de su puesto o incluso inhabilitarlo. Para ello, sería necesario proponer cambios en la ley de Responsabilidad de Servidores Públicos.

En cuanto a los elementos de simplificación, éstos se enfocaron a modificar los procedimientos relacionados con referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato. En este ámbito, se ha buscado establecer el porcentaje de participación sobre el número de votantes efectivos en la última elección y no respecto a la lista nominal, considerar el referéndum obligatorio para reformas trascendentales a la Constitución del Estado, incluyendo reglamentos estatales y municipales, definir asuntos de trascendencia y ampliar el número de actores legitimados para iniciarlo, así como determinar las reglas del juego de manera clara, además de establecer la obligación para el Congreso del Estado de dictaminar sobre una iniciativa ciudadana en el siguiente período de sesiones y, en caso contrario, declarar una afirmativa ficta, además de incluir reglamentos estatales y municipales y normas como materia de iniciativa ciudadana. Se hace referencia también a la revocación de mandato, pero solamente como un procedimiento de sanción política o administrativa.

El principal obstáculo para llevar a cabo esta propuesta se encuentra en modificar los mecanismos de participación política, ya que, como estos mecanismos están contemplados en la constitución del Estado, se requeriría cabildear y convencer a la mayoría del Congreso, el cual es renuente a su implementación. (Quintana, 2009).

4. Independencia de criterio de los grupos de personas interesadas

Hacer funcionar los mecanismos de participación requiere buscar voluntarios sin intereses partidistas, reunirlos, capacitarlos y canalizarlos hacia las actividades específicas de su interés. Este proceso implica invertir recursos económicos y humanos desde la sociedad civil, y a la vez evitar ponerlos en manos de una posible manipulación política.

Para llevar a cabo todo el ejercicio de capacitación y vinculación con algún organismo público, se propone la creación del Instituto de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua como organismo desconcentrado del gobierno del Estado, que tendría como principales funciones: intervenir en los procesos de designación de ciudadanos o habitantes en los mecanismos de participación estatal o municipal, para proponer nombres de personas reconocidas que puedan cumplir satisfactoriamente las labores de representatividad ciudadana que se les encomienden; coadyuvar en la capacitación de ciudadanos para comprender la lógica gubernamental, y garantizar la verdadera representación ciudadana en los diversos mecanismos. Para evitar que surjan dudas sobre la imparcialidad de los ciudadanos que decidan utilizar los mecanismos de participación propuestos y para que se funja el papel de contrapeso ante los poderes políticos, se propone la creación de un organismo ciudadano cuyos miembros no podrán ser seleccionados por ninguna dependencia gubernamental.

5. Principales obstáculos

Durante este proceso se observaron varios obstáculos a la propuesta, entre los que se encontraron: la resistencia del sector político por hacer accesibles los mecanismos de democracia directa, lo que atrasa e incluso bloquea cualquier avance en una posible negociación de toda la ley. (Quintana, 2009) (Gómez,

2014). Para el sector político, hacer más accesible el plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana es un tema conflictivo porque suponen que facilitan el ataque político hacia el partido político que ostente el poder.

Se observó cierto temor de algunos sectores públicos y privados de educación superior y diversos centros comerciales, que rechazaron otorgar espacios para socializar la propuesta de ley, argumentando –cuando se obtuvo respuesta– que esa sería una actividad partidista; en el caso de algunos centros comerciales se tuvo miedo a represalias parecidas a las originadas por los escándalos de una cadena de supermercados en las elecciones presidenciales pasadas, que fueron acusados de favorecer a un partido político (El Economista, 2012). Colateralmente a estas acciones, se promovió la propuesta por medios electrónicos, se abrió una página de internet con la propuesta de ley, y se habilitó un espacio para recibir retroalimentación de diversas personas que expresaron su opinión. Si bien hubo un número elevado de participaciones, no fue suficiente para dar a conocer la propuesta entre los ciudadanos. Se observó que revisar una propuesta de ley es aburrido para leer y se percibe como una pérdida de tiempo, por lo que se decidió redactar un resumen de la propuesta en donde se resaltaron los aspectos más importantes.

Después se trabajó en reunir firmas en algunos espacios públicos y a través del convencimiento de persona a persona así como en reuniones de organizaciones de la sociedad civil. Se lograron reunir cerca de 20,000 firmas de apoyo a la iniciativa ciudadana, misma que se presentó ante el Congreso del Estado de Chihuahua por representantes de 13 organizaciones civiles de Chihuahua y Ciudad Juárez, quienes entregaron al Congreso del Estado el proyecto de Ley de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas (Espinoza, 2012). Cabe señalar que a la fecha, no se ha obtenido una respuesta por parte del Congreso del Estado de Chihuahua.

V. Conclusiones

La participación ciudadana es un elemento clave para el fortalecimiento de las democracias, de las sociedades y del desarrollo de los pueblos latinoamericanos. Crea conciencias y los contrapesos necesarios en las socieda-

des para equilibrar poderes, contener autoritarismos y disminuir los niveles de corrupción que a la larga generan mayor pobreza.

Las condiciones políticas y sociales percibidas por varios ciudadanos y organizaciones chihuahuenses fueron la pauta para la especificación de las condiciones deseadas a incluirse en un marco legal que permita institucionalizar la participación ciudadana, partiendo del reconocimiento de que si bien un marco legal no genera por sí mismo una participación ciudadana, sí es necesario para establecer las condiciones de su aplicabilidad.

Dos formas de incidir en la gestión pública municipal son la participación política y la participación ciudadana. La primera es un mecanismo de incidencia a través del voto ciudadano sobre temas y tiempos específicos, por lo que resulta costosa y esporádica; por su parte, la segunda busca incidir en la gestión pública de manera constante y puntual porque se orienta a incluir de manera mas directa en la gestión pública, de ahí la importancia de establecer las condiciones de participación a través de mecanismos institucionalizados.

La legislación del Estado de Chihuahua contempla estas dos formas de participación. Sin embargo, se ha observado que los intentos por ejercer los mecanismos de participación política han fracasado, debido principalmente, a reglas poco claras o especificaciones muy difíciles de cumplir aunado a una ausencia vinculatoria y una evidente falta de voluntad de un sistema político que podría sentirse expuesto a ataques de otros partidos políticos.

En lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana, la legislación limita los espacios de participación a acciones específicas, no son considerados vinculantes, son ambiguos o simplemente no existe una obligatoriedad en su implementación.

Como consecuencia las condiciones de la reglamentación actual, se desincentiva la participación política y ciudadana, se establecen diálogos entre gobierno y sociedad cuando existe conflicto, se percibe a un gran sector político quien considera a la participación como un mecanismo para conseguir adeptos a un partido político, la participación del ciudadano se acota a espacios reducidos,

en resumen se otorgan espacios de participación más como una concesión del gobernante en turno que como un derecho ciudadano. Es por ello que se propone una iniciativa de ley para que la participación política y la ciudadana se asuman como una práctica común en las gestiones administrativas públicas.

Como resultado del análisis de los aspectos que se requieren incluir en una legislación se definieron tres aspectos generales: 1) La necesidad de ampliar el margen de actuación proponiendo mecanismos sencillos para implementar y en el mayor número de dependencias gubernamentales posibles; 2) Lograr la vinculación del sector social con el gubernamental logrando la apertura de la información, reglas claras de participación, asignación de responsabilidades y capacitación de funcionarios públicos; 3) Promover la capacitación y vinculación de los ciudadanos con el sector gubernamental a través de un organismo independiente de cualquier dependencia gubernamental.

Durante todo este ejercicio de elaboración, socialización y presentación de una propuesta de ley de participación ciudadana en Chihuahua, se observó que la socialización de la propuesta de ley fue tal vez el proceso que mas esfuerzo requiere, lo que exige buscar mecanismos de información orientado a sectores de la comunidad absorbidos por los compromisos laborales e informar de manera concreta y sencilla.

Una manera de promover la socialización de la propuesta de Ley, fue a través de los medios electrónicos, enviando por correo electrónico un borrador de dicha propuesta. Se observó que éstos fueron útiles para dar seguimiento y lograr comentarios de ciudadanos ya enterados de la propuesta, pero no fueron tan efectivos para dar a conocer su contenido. Para lograr el interés sobre el contenido en sí, se observó que la mejor opción fue el convencimiento de persona a persona ya fuese a través de voluntarios y de los propios involucrados en el proceso.

En cuanto al cabildeo de la propuesta, se observó una reducida aprobación por parte del sector político ante las modificaciones relacionadas con las figuras del referéndum y el plebiscito. Por lo tanto, se considera que un punto de partida para una propuesta de participación ciudadana, es centrarse en promover los me-

canismos de participación ciudadana que permitan la supervisión y continuidad de los mecanismos de colaboración.

Lograr obtener un marco legal de participación ciudadana con más sentido vinculatorio, es solo un pequeño paso para todos los esfuerzos que se requieren antes de lograr una participación ciudadana efectiva, pero necesario para concretarla.

Referencias Bibliográficas

Aguilar Villanueva, J. (17 de julio de 2012). Conferencia: Las políticas públicas de la gobernanza democrática. Bolivia. <https://www.youtube.com/watch?v=55oEzw5gCVk>. Recuperado el 10 de enero del 2015.

Alvarado, L. (31 de Agosto de 2011). La Red por la Infancia inicia la campaña “Escúchame, invierte en mí. Hazlo por Juárez”. *Juarez Dialoga* <http://juarezdialoga.org/noticias/la-red-por-la-infancia-inicia-la-campana-escuchame-invierte-en-mi-hazlo-por-juarez/> Recuperado el 20 de enero 2015

Ayuntamiento de Chihuahua. (2004). *Reglamento de los Consejos Consultivos Ciudadanos para el Municipio de Chihuahua*. Chihuahua.

Banco Mundial. (18 de Marzo de 2013). *Banco Mundial*. Voces ciudadanas: Conferencia mundial sobre participación ciudadana para mejores resultados de desarrollo: <http://www.bancomundial.org/es/news/speech/2013/03/18/citizen-voices-global-conference-on-citizen-engagement-enhanced-development-results>. Recuperado el 20 de Junio de 2015.

Baño, R. (1998). Participación ciudadana: elementos conceptuales. Nociones de una ciudadanía que crece. En E. Correa, & M. Noé, *Nociones de una Ciudadanía que crece*. Chile: FLACSO Chile Biblioteca.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, CLAD, Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo. 8 y 9 de noviembre. <file:///Users/carmenalvarez/Downloads/Gestion%20Publica%20Iberoamericana%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf>. Recuperado el 11 de mayo de 2014.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (2004). *United Nations Office on Drugs and Crime*. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>. Recuperado el 20 de junio de 2015.

Corporación Latinobarómetro. Informe 2013. (2013). *Latinobarómetro*. <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>: <http://www.latinobarometro.org/>. Recuperado el 20 de junio de 2015.

CLAD, C. C. (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *Economía y Sociedad*, 4 (09), 5-20.

CLAD, C. C. (2009). *C.I.D.P.C. en la Gestión Pública Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009*. Lisboa: Resolución No. 38 del “Plan de Acción de Lisboa”. <http://old.clad.org/reforme/boletin-304/>. Recuperado el 11 de mayo de 2009.

Congreso del Estado de Chihuahua. (2015). *Constitución Política del Estado de Chihuahua*. Chihuahua.

Congreso del Estado de Chihuahua. (2007). *Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua*. Chihuahua.

Congreso del Estado de Chihuahua. (2009). *Ley de Asistencia Social Pública y Privada para el Estado de Chihuahua*. Chihuahua.

Organización ciudadana: hacia una ley de participación en los gobiernos locales de Chihuahua, México
Carmen Álvarez

Congreso del Estado de Chihuahua. (2013). *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Chihuahua*. Chihuahua.

Congreso del Estado de Chihuahua. (2010). *Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de Chihuahua*. Chihuahua.

Dahl, R. (1999). *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

Espinoza, R. (6 de Septiembre de 2012). Presentan proyecto de Ley de Participación Ciudadana. *Norte Digital*.

García Chourio, J. G. (Julio/Dic de 2009). Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos. *Estudios Políticos*, 1-2.

Gómez, A. (20 de enero de 2014). Diputada del Congreso del Estado. Comisión de Participación Ciudadana. (C. Álvarez, Entrevistador).

Gómez González, Miguel, Fundación del Empresariado Chihuahuense, comunicación electrónica del 12 de agosto 2015.

Gutiérrez, C. (Enero de 2006). Transparencia Turbulenta. *Contralínea Chihuahua*. El Economista. (4 de Julio de 2012). Niega Soriana relación con campaña del PRI. *El economista*.

INEGI. (3 de Marzo de 2015). Cuéntame *INEGI*. www.inegi.gob.mx. Recuperado el 10 de Marzo de 2016.

Kaufman, E. (2014). Los senderos del gobierno abierto: Análisis cuantitativo y cualitativo de planes de acción. En O. Oszlak, & E. Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional* (pág. 206). SD: SD.

- Kaufman, E. (18 de Agosto de 2014). *Tendencias: Siguen los adelantos de la investigación sobre planes de acción: Tendencias sobre modelos identificados en posteo anterior*. Gobierno Electrónico, Sociedad de la Información, Gestión del conocimiento y Gestión de Redes. Novedades y temas en elaboración: www.esterkaufman.com.ar. Recuperado el 29 de Junio de 2015.
- Longo, F., & Ysa, T. (2008). *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*. Catalunya, España: Escola d'Administració Pública d'Calatunya.
- Martínez, R. (2012). Gobierno abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía? En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas, & J. A. Bojórquez, *La promesa del Gobierno Abierto* (pág. 519). México: Itapi.
- Merino, M. (1995). *Participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Montero, M. (2004). *Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Municipio de Ciudad Juárez. (2015). *Reglamento del Consejo Municipal de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua*. Chihuahua.
- Municipio de Ciudad Juárez. (1994). *Reglamento de los comités de vecinos del Municipio de Juárez*. Chihuahua.
- Naser, A., & Ramírez, Á. (2014). *Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la Región*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Open Government Partnership. (SF de 2015). *La Alianza para el Gobierno Abierto*. Declaración de Gobierno Abierto: <http://www.opengovpartnership.org/>. Recuperado el 20 de Junio de 2015.

Organización ciudadana: hacia una ley de participación
en los gobiernos locales de Chihuahua, México
Carmen Álvarez

Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En O. Oszlak, & E. Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional* (pág. 206). SD: SD.

Participa ¡Chihuahua! (2012). *Iniciativa ciudadana que contiene la propuesta de una ley de participación ciudadana para el Estado de Chihuahua, así como diversas reformas a la Constitución del Estado y a las leyes secundarias en la misma materia*. Participa Chihuahua: http://www.participachihuahua.com/?page_id=2948. Recuperado el 15 de julio de 2015.

PNUD. (2013). *Informe Sobre Desarrollo Humano 2013: El ascenso del Sur Progreso Humano en un Mundo Diverso*. New York: PNUD.

PNUD, OEA. (2010). *Nuestra Democracia*. México: FCE.

Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua. (14 de abril de 2011). Diario de los Debates. *Diario de los Debates*.

Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua. (1 de marzo de 2011). Diario de los Debates. *Diario de los Debates*.

Prud'Homme, J. (1997). *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Federal Electoral.

Quintana, V. (2009). Proceso elaboración de una política pública estatal. *Diplomado en Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Contraloría Social*. UACJ.

Sánchez, J. J. (2009). La dimensión ciudadana en las reformas de la administración. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* (13), 87-105.

Secretaría de Gobernación. (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Gobernación. (2015). *Ley de Planeación*. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Gobernación. (2014). *Ley Federal de Consulta Popular*. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Gobernación. (2013). *Ley General de Desarrollo Social*. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Gobernación. (2012). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: Secretaría de Gobernación.

Sen, A. (2001). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

United Nations. (2015). Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. *Statement submitted by Transparency International, a non-governmental organization in consultative status with the Economic and Social Council*. Vienna: ONU: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/1-5June2015/V1503785.pdf> Recuperado el 10 enero 2016.

Villarroel, G. (2014). Atributos de la participación: acercamiento a un análisis conceptual . *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología* , 23 (2), 219 - 240 .

World Bank. (9 de mayo de 2005). *World Bank*. Banco Mundial presenta nuevos indicadores de gobernabilidad para 209 países: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20483194~menuPK:34467~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>. Recuperado el 15 de junio de 2015.

Organización ciudadana: hacia una ley de participación
en los gobiernos locales de Chihuahua, México
Carmen Álvarez

Ziccardi, Alicia. (2004). En Ziccardi, A. (Coord.), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México: UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-271. [Recuperado en http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/, el 17 de mayo de 2009].