

LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Notas de investigación

RESUMEN

El Estado mexicano ha impulsado leyes sobre participación ciudadana que contemplan el plebiscito y el referéndum como sus figuras por antonomasia. Sin embargo, la aplicación de estas dos figuras en la vida real está quedando muy lejos del ideal original. En la democracia competitiva actual en México, la participación ciudadana adquiere nuevas formas, más vivas, más directas, que rompen los viejos paradigmas. Al revisar, analizar y sistematizar las nuevas formas desde un enfoque académico, podremos proponer y construir procesos de participación ciudadana más estables, más ágiles y menos rígidos, que permitan ampliar la democracia como elemento esencial de un mejor gobierno.

El reto actual es: ¿Cómo dar cauce jurídico apropiado a la participación ciudadana para que desarrolle todo su potencial como mecanismo de transformación en una sociedad contemporánea cuyo rasgo es el pluralismo?

PALABRAS CLAVE: Participación ciudadana, democracia, pluralismo, Participación ciudadana en línea, gobierno abierto, participación ciudadana en la gestión pública.

ABSTRACT

The Mexican government has promoted public participation laws that provide for the plebiscite and referendum as his figures par excellence. However, the application of these two figures in real life is far from being original ideal. In today's competitive democracy in Mexico, citizen participation takes on new forms, more alive, more direct, breaking the old paradigms. To review, analyze and systematize the new forms from an academic focus, we can propose and build citizen participation processes more stable, more flexible and less rigid, that expand democracy at the heart of better government.

The challenge is: How to give appropriate legal remedy for citizen participation to its full potential as a mechanism of transformation in contemporary society whose feature is pluralism?

KEYWORDS: Citizen Participation, democracy, pluralism, online citizen participation, open government, citizen participation in governance.

SUMARIO: Introducción. 1. Importancia de la participación ciudadana. 2. Marco jurídico. 3. Inanición de las tendencias recientes. 4. Hacia las nuevas formas. 5. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

La existencia de partidos políticos y la democracia representativa no son suficientes para caracterizar una democracia, así que para complementarla se integró a nuestro ordenamiento jurídico la democracia participativa con figuras de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.¹

Por la baja participación ciudadana en estas figuras, consideramos que se requieren nuevos horizontes que permitan una mejor inclusión del individuo para ser escuchado y que su voz sea legitimada, logrando que el ciudadano sea realmente tomado en cuenta.

1. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La idea de la participación ciudadana por vías legalmente reconocidas es complementaria a la idea de representación, porque refuerza los principios y valores democráticos evitando además el desapego de los gobernantes y la ciudadanía al rescatar las demandas y necesidades de la sociedad (Revuelta y Patrón, 2010: 61).

Tendríamos entonces un Estado que permite la injerencia de los ciudadanos en los asuntos políticos, sociales y de la administración pública (Rosas, 2009: 2). A cambio de ello, el Estado fortalece su gobierno y su administración con elementos de legitimación y credibilidad al fomentar en sus electores la capacidad de influir sobre sus representantes.

Una verdadera participación ciudadana debe brotar del interés y conocimiento pleno del ciudadano sobre los proyectos que la administración pública planea llevar a cabo, de la mano con la transparencia y el acceso a la información pública y de las figuras legales y accesibles a los individuos para ejercer la democracia participativa a la que aspira nuestro país. Sin estos elementos, la participación ciudadana terminaría siendo un verdadero tema de ensueño.

Las leyes estatales y municipales sobre democracia participativa se vinculan principalmente a figuras como el plebiscito, la iniciativa popular, el referéndum o la revocación de mandato, con la finalidad de que se participe de forma activa, consciente y libre (Revuelta y Patrón, 2010: 164).

Otras herramientas de la participación ciudadana son: la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos de jefe delegacional en el caso del Distrito Federal, la participación colectiva, las organizaciones ciudadanas y las asambleas ciudadanas.

2. MARCO JURÍDICO

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. En el mismo sentido lo hacen la Convención Americana sobre Derechos Humanos², el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre⁴, donde todos los

ciudadanos deben gozar del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha procurado ayudar a sus países miembros a implementar estructuras que involucren a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. México es miembro de esta organización desde el 18 de mayo de 1994 y las recomendaciones que esta organización ha hecho a nuestro país sobre participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas son de alta prioridad ya que las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones públicas en los últimos años tienen mayor presencia en movimientos sociales, contrariamente a la participación democrática formal: participación electoral.

Promover la participación del ciudadano en los procesos de toma de decisiones es una apertura identificada como diplomacia ciudadana (Sol, 2012: 79). México incorporó la figura de la participación ciudadana obligatoria en los municipios que conforman cada estado de la República con la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, en diciembre de 1999, específicamente en el párrafo segundo, que dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”. Todo lo anterior lo especifica bajo diversas bases, a grandes rasgos tenemos:

- Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, y determinado número de regidores y síndicos.

- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio. Aprobarán en materia municipal los bandos de policía y de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas para organizar sus funciones y servicios asegurando la participación ciudadana.
- El artículo especifica las funciones y servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio y las facultades que adquiere en términos de leyes Federales y Estatales.
- Los Municipios administrarán libremente su hacienda

A nivel federal no contamos con referente legal que regule la participación ciudadana frente a las legislaturas locales. Los únicos referentes nacionales los encontramos en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Asistencia Social, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

No obstante, bajo la encomienda constitucional del artículo 115, pocas fueron las legislaturas locales que expidieron leyes de participación ciudadana. Hasta el momento el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular son las figuras que tienen más presencia en las legislaciones locales.

El plebiscito es una consulta pública convocada por la administración del poder ejecutivo para que los ciudadanos opinen, aprueben o rechacen la adopción de una propuesta o política pública de carácter administrativo.

En el referéndum nos encontramos ante un procedimiento mediante el cual los ciudadanos emiten un voto para intervenir en la aprobación o derogación de la legislación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵ ha declarado que el

referéndum y el plebiscito son derechos políticos electorales del ciudadano por los que puede emitir un sufragio.

La iniciativa popular es la facultad de cualquier ciudadano para presentar ante el órgano legislativo local, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes para que sean estudiadas, analizadas y dictaminadas de conformidad a los procedimientos de cada Estado.

3. INANICIÓN DE LAS TENDENCIAS RECIENTES

La incorporación de la participación ciudadana a las legislaturas locales ha sido muy lenta, actualmente tenemos solamente 27 entidades federativas que han incorporado las figuras de referéndum y plebiscito en la República Mexicana. Dos entidades federativas del país no cuentan aún con figuras de participación ciudadana y otros dos sólo cuentan con regulación para la iniciativa popular.

Los mecanismos más considerados en el orden jurídico mexicano son: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa de ley como se muestra en la siguiente tabla⁶ que incluye las figuras de participación ciudadana legisladas por los Estados (Revuelta y Patrón, 2010: 74-75).

(ÚNICO GRÁFICO ANEXO EN FORMATO WORD)

Todas las figuras de la participación ciudadana fueron ampliamente exploradas, estudiadas y promovidas en el auge de la democracia participativa, sin embargo hoy las tenemos con

muy baja utilidad, insuficientes y débiles. El desuso de esas figuras han creado un desencanto ciudadano acerca de la democracia participativa.

En sentido metafórico, tenemos una democracia participativa que se está muriendo por inanición⁷, que dejó de alimentarse pues la práctica de sus figuras es la única forma de obtener los nutrientes, vitaminas y energía para sobrevivir y florecer con todos sus beneficios.

El gasto público que se deriva de estas actividades cívicas es muy elevado, la planeación, convocatoria, realización y monitoreo de los resultados obtenidos en plebiscitos y referéndums resulta muy costoso por lo que las autoridades se reservan la realización de estos eventos, provocando también la inanición de las figuras actuales de la participación ciudadana.

Es urgente su fortalecimiento, requiere atención y búsqueda de vías institucionales y organizadas que faciliten e impulsen su utilidad. Los mecanismos deben ser congruentes no sólo con nuestra democracia, sino también con nuestra realidad social, constituyendo referentes prácticos para incorporar la participación ciudadana en los procesos políticos y en las políticas públicas.

Es importante señalar que en la amplia brecha existente entre la regulación y la aplicación de las figuras de participación ciudadana está marcada primeramente por la falta de efecto vinculatorio del resultado obtenido de su aplicación, el bajo interés por impulsar esta participación en los distintos niveles de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y finalmente la carencia de recursos para su aplicación (Morán, 2012: 245).

Existen consejos ciudadanos en diversos municipios del país, en ellos encontramos organismos conformados por ciudadanos con la finalidad de supervisar el trabajo de las dependencias gubernamentales. Sus integrantes forman parte de la política de participación proponiendo acciones para las autoridades gubernamentales mejoren su desempeño en la esfera administrativa (Revuelta y Patrón, 2010: 65), a pesar de su esfuerzo, no hay obligación de emitir opiniones ni de hacer públicas sus recomendaciones.

Al analizar lo anterior, es bastante obvio que los procedimientos de participación ciudadana existentes no garantizan la participación activa de los ciudadanos ya que el andamiaje jurídico existente no genera ninguna vinculación entre las autoridades y las propuestas ciudadanas obtenidas. Se desvirtúa entonces su esencia y los ciudadanos nuevamente topamos con figuras ineficaces para la demanda y la expresión pública.

Nuestra participación ciudadana entonces, está muriendo por inanición y la intención de transformar una sociedad acechada por la violencia, la incertidumbre y la indiferencia mediante la participación de todos sus miembros, muere con ella.

4. HACIA LAS NUEVAS FORMAS

Toda vez que los mecanismos existentes principalmente el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular son incapaces de expresar la utilidad con la que fueron creados ni promueven la participación ciudadana, se han pensado y diseñado nuevas formas de participar.

Partiendo de que nuestro país necesita un gobierno más eficiente, que garantice y nos demuestre un uso eficiente de los recursos públicos combatiendo los problemas sociales que nos aquejan actualmente, es muy importante analizar, sistematizar y proponer nuevos procesos de participación ciudadana que permitan ampliar la democracia participativa y lograr un mejor gobierno.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, nutriéndola para revivir los ideales con los que fue creada, nos permitirá recomponer el tejido social y abonar a mejores niveles de comunicación, colaboración y bienestar. Los beneficios para las partes involucradas son invaluableles:

- Las instituciones públicas, obtienen legitimación pública en sus actos y decisiones.
- Los ciudadanos, alcanzamos la atención de las autoridades sin perjudicar a terceros y la respuesta a las inquietudes y necesidades de la comunidad.

La práctica correcta de las figuras democráticas logrará la consolidación de los derechos político electorales del ciudadano, con apoyo de una educación ciudadana e información permanente sobre valores y principios de la democracia. Los ciudadanos asumiremos la responsabilidad de participar como protagonistas, defensores, vigilantes y constructores permanentes de la democracia (Revuelta y Patrón, 2010: 136).

Entonces, ¿hacia dónde debemos transitar? Estimamos que el camino correcto es una nueva ruta con formas de participación ciudadana que incluyan:

PRIMERA. El fomento y la regulación de consejos ciudadanos temáticos con obligación ciudadana.

Existen muchos consejos ciudadanos trabajando en los municipios que dividen a sus integrantes en áreas especializadas o comisiones que tienen que ver con parques y jardines, centro histórico, vivienda, educación, ecología, desarrollo urbano, fomento económico, mercados, etcétera.

Los Consejos Ciudadanos pueden funcionar bien porque retroalimentan y fortalecen la toma de decisiones públicas al dividirse en áreas temáticas permite a sus participantes ser portavoz de las demandas sociales de específicas de su comunidad y emitir opiniones sobre aspectos relevantes de los servicios públicos sugiriendo a la autoridad la forma en que podría actuar o proceder.

La obligación ciudadana de los Consejos radica en que sus miembros no deben ser auto gobernables, pues al momento en que un ciudadano se integra a ellos adquiere una responsabilidad de colaboración y apoyo a la administración transparentando sus acciones y decisiones a la sociedad. Esta responsabilidad, es mejor conocida como *accountability*⁸ frente a los demás ciudadanos.

Los integrantes de los consejos ciudadanos son miembros de la sociedad, propuestos por colonias o sectores y su nombramiento es honorífico y no remunerado. A pesar de que su participación es voluntaria con la finalidad de promover frente a todos los ciudadanos la participación en el estudio y solución de problemas urbanos relacionados con los servicios públicos, adquieren obligaciones ciudadanas.

Ser ciudadanos en una democracia participativa significa interactuar en los diversos temas de la administración pública, sin cerrarnos a concebirlo únicamente como un derecho político–electoral, ya que también hace que el ciudadano contraiga obligaciones cívicas

posicionándose en una especie de representación de la comunidad, por lo que se deberá transparentar el trabajo realizado.

SEGUNDA. Que las recomendaciones emitidas por los Consejos Ciudadanos sean públicas.

Partiendo de las obligaciones ciudadanas que adquieren los integrantes de los consejos ciudadanos deberá ser necesario que opinen a favor o en contra y de proponer en su caso, respecto a las recomendaciones que las comisiones de los Consejos Ciudadanos dirijan a la autoridad.

La expresión pública de las recomendaciones y opiniones que los consejeros ciudadanos hagan a la autoridad demostrará el trabajo de un Consejo Ciudadano y abonará en la experiencia cívica al sembrar la inquietud de participar en los asuntos públicos mediante las vías establecidas.

Además, al hacer públicas estas recomendaciones u opiniones se espera que las autoridades también respondan públicamente, aceptando o rechazando las posturas emitidas y explicar sus acciones y decisiones.

La reconfiguración del poder social mediante la transparencia y rendición de cuentas de los mismos ciudadanos al ser parte de la democracia participativa en un Consejo Ciudadano, equilibrará el poder social asegurando la legitimidad del poder público.

TERCERA. El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) como una vía de participación ciudadana que garantice la interacción entre los ciudadanos y el sector público.

El mecanismo de participación ciudadana que se propone está ligado a combatir la falta de capital destinado a los mecanismos de participación ciudadana generando un ahorro de recursos públicos.

Las TIC's bien encauzadas en beneficio de la participación ciudadana, pueden garantizar una verdadera interacción entre ciudadanos y autoridades, logrando así un consenso participativo, equitativo e incluyente.

Con el diseño de una plataforma virtual electoral suficiente, racional y además financiable como mecanismo de consulta ciudadana, más y más personas buscarán participar en las decisiones de gobierno.

La consulta ciudadana en línea es un nuevo fenómeno que necesita estructurarse debidamente, en lo técnico y en lo jurídico para evitar fallas sistemáticas, para dar una mejor prestación de servicios públicos.

Aprovechar las nuevas tecnologías y el poder de las redes sociales en una participación ciudadana democrática no supone un alto costo de recursos, al contrario alentará al funcionario público a dar un mejor uso a los recursos de todos y una mejor prestación de servicios públicos.

El uso de la tecnologías para fortalecer y mejorar el servicio público, la gestión pública y la democracia no debe ponerse a discusión, ya que este mundo electrónico es utilizado cada día más por los ciudadanos y empresas, un claro ejemplo está en las redes sociales. (OCDE, 2011:10)

5. CONCLUSIONES

La legislación estatal y municipal en el tema de la democracia participativa se vincula principalmente a tres figuras importantes: el plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum.

Las figuras de la participación ciudadana han sido suficientemente estudiadas, el problema de su baja utilidad es que no se ponen en práctica, creando un desencanto ciudadano con la democracia participativa. La brecha entre su regulación y su aplicación radica en el nulo efecto vinculatorio entre sus resultados y las decisiones gubernamentales. Además se ve desfavorecida por el alto costo de su implementación.

La creación de nuevas figuras de participación es el verdadero cauce jurídico que enaltecerá a la participación ciudadana para que desarrolle todo su potencial. Mediante el fomento y la regulación de consejos ciudadanos temáticos con obligación ciudadana, la publicación de las recomendaciones emitidas por los Consejos Ciudadanos y el uso de las TIC's como una vía de participación ciudadana, garantizará la interacción entre los ciudadanos y el sector público.

Un gobierno abierto con un servicio público eficaz y eficiente en la implementación de sus políticas públicas y verdadera democracia participativa al alcance de todos, logrará crecimiento económico integrado por servidores públicos eficientes y honestos que sepan utilizar todos los recursos a su alcance en beneficio de todos los ciudadanos.

Si a los ciudadanos se les hace participar abiertamente en los temas públicos se sentirán socios de las decisiones tomadas por el gobierno, pero ahora con su responsabilidad dentro de su comunidad.

NOTAS Y CITAS

¹ La democracia participativa es una forma de ejercer la democracia, regenera a la democracia representativa.

² La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23, inciso 1, apartado A.

³ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25.

⁴ La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 20.

⁵ La sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la federación, en el caso César Antonio barba Delgadillo contra el instituto electoral del estado de Jalisco. Jurisprudencia 40/2010. En este fallo, el tribunal electoral no sólo reconoce el sufragio en la elección de funcionarios públicos, también extiende el ejercicio de este al plebiscito o referéndum. Por unanimidad de votos la jurisprudencia fue declarada formalmente obligatoria en octubre del 2010.

⁶ Investigación de Balbuena Cisneros y Lucero Fragoso en (Revuelta y Patrón, 2010: 77) en ella se enumeran las figuras de participación ciudadana y se destaca que son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular las más reguladas en los congresos locales de la República Mexicana.

⁷ La inanición es definida por la Real Academia Española como una debilidad grande por falta de alimento o por otras causas. Es empleada en esta investigación para intentar asemejar a las figuras de participación ciudadana con un ser vivo que debe ser alimentado para subsistir y fortalecerse.

⁸ El término *Accountability* es relacionado a la responsabilidad que tienen aquellas personas que poseen un poder, voz o voto sobre la vida de otros en temas que repercuten en su propia vida.

BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008, “Rendición de cuentas o accountability: una máxima democrática”, Consultado el 13 de mayo de 2014 en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability

Congreso General Constituyente de México, 1917, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, Obtenida el 15 de octubre de 2013, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2012, “Compilación de instrumentos Internacionales sobre protección de la persona aplicables en México”, Consultado el día 10 de septiembre de 2012, en: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0259.pdf>

Francia, Asamblea Nacional Francesa, 1789, “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, Consultada el 25 de noviembre de 2013, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

Morán Torres, Enoc Francisco, 2012, “Los partidos políticos frente al dilema de la democracia participativa, una ecuación en la democracia mexicana”, Tesis doctoral del DID, Región Centro Occidente, Programa en Padrón de Calidad del CONACYT, México.

OCDE, 2011, “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, México, OECD Publishing.

Rosas Martínez, Alejandro, 2009 “Reflexiones sobre el derecho a participar y la participación ciudadana”, En Olivos Campos, José René (Coord.), La administración del estado contemporáneo, México, Editorial Porrúa.

Sol Arriaza, Ricardo, 2012, “El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas

públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos”, San José, C.R,
FLACSO.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, “Jurisprudencia 40/2010”,
Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 3, núm. 7, México.