

# Nuevas formas de participación ciudadana

Yaneth Hernández Medina

Como parte de las investigaciones que se llevan a cabo en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”, estamos desarrollando un estudio comparado de los instrumentos de participación ciudadana acotado a un panorama nacional, latinoamericano y europeo. Tales instrumentos se han clasificado de acuerdo con el momento histórico en el que surgieron; esto es, de primera, segunda y tercera generación.

## Instrumentos de Primera Generación

En este nivel podemos mencionar al sufragio universal, proceso que se instaura a finales de la Revolución Francesa y nace como un derecho de los ciudadanos a ejercer el voto y a ser elegidos. Dentro del sufragio encontramos diferentes sistemas de votación, uno de ellos es el censitario o restringido. Este sistema establecía una serie de requisitos dependientes de la condición social determinada por el nivel económico y el grupo social al que pertenecía el votante. Este tipo de mecanismo de participación fue establecido por primera vez en las revoluciones norteamericana, francesa y las de independencia en Sudamérica. En el caso de Sudamérica, el sufragio censitario tuvo vigencia en la mayoría de los países hasta la década de 1910 cuando se estableció como requisitos leer y escribir, con lo cual se duplicó el cuerpo de electores.

En un principio el derecho al voto se instituyó para varones, siempre y cuando cumplieren con los requisitos legales (mayoría de edad, por ejemplo). Con el surgimiento del sufragio femenino se dio un movimiento internacional, el cual tuvo como consecuencia un movimiento reformista

social, económico y político que promovía extender este derecho a las mujeres, abogando por un sufragio igualitario.

Es a partir del siglo XX cuando se otorga a las personas analfabetas el derecho a emitir su voto. No es sino hasta la mitad de este siglo cuando se incorpora a gente de todas las razas al derecho de sufragar libremente.

## Instrumentos de Segunda Generación.

*Referéndum.* Es considerado dentro de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal como “un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno”.<sup>1</sup> Suiza fue precursor en la aplicación de este modelo de participación ciudadana, al permitir a los delegados de los cantones votar las disposiciones a la dieta federal “ad referéndum” de sus mandantes. En el mismo sentido, es de rescatarse la experiencia de Chile, en 1988, cuando aplicó un referéndum en el que la ciudadanía votó por la continuidad de Augusto Pinochet en la presidencia, y en 2004, el difundido referéndum revocatorio convocado en Venezuela para que los votantes evaluaran el desempeño del Presidente Hugo Chávez, donde resultó ganador.

La experiencia latinoamericana en este tema se repitió en 2006, cuando se sometió a la aprobación de la ciudadanía la ampliación del Canal de Panamá, referéndum que fue aprobado. En el 2007, Costa Rica recurrió a esta figura de participación ciudadana para aprobar el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América, con EEUU.

1. IEDF, “Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, México, 2002, pág. 20,24, 27 y 28.



*Plebiscito.* Es la consulta que se hace a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los actos de sus representantes sobre asuntos que se consideren trascendentales para la vida pública. Un caso ilustrativo es el de Irlanda, cuando la Constitución del Estado irlandés libre fue sustituida por la Constitución de Irlanda mediante plebiscito el 1 de julio de 1937.

*Iniciativa Popular.* Se refiere a la posibilidad que tienen los ciudadanos al presentar proyectos de creación, modificación, abrogación, decretos a reformas de los estatutos, leyes o incluso a la Constitución. En algunos países, la iniciativa popular tiene una regulación específica que establece algunas especialidades en su tramitación.

En algunos estados de la república mexicana, se establece que podrán ejercer el derecho de solicitar este instrumento, cuando menos el uno por ciento del total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado, quienes deberán hacer en su iniciativa una exposición de motivos sucinta y detallada que la fundamente.

De acuerdo con el procedimiento ordinario de elaboración y aprobación de las leyes establecido en la Constitución española, para presentar una iniciativa popular serán necesarias 500 mil firmas acreditadas. En estos casos la Comisión promotora presenta a la Mesa del Congreso la “proposición de ley”. Se excluye esta iniciativa respecto de materias con reserva de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, prerrogativa de gracia y reforma constitucional.

*Consulta ciudadana.* Es considerado un instrumento de participación comunitaria que permite a los ciudadanos emitir su opinión y/o propuestas de solución a asuntos de interés público o problemas comunitarios del lugar donde residan. A nivel nacional existen diez entidades que cuentan con este instrumento en su Constitución Política local, Ley de Participación Ciudadana o iniciativas de ley en la materia.

## Instrumentos de Tercera Generación

*Presupuesto participativo.* La historia de la elaboración y de la ejecución de los presupuestos públicos en Brasil está marcada por graves deformaciones relacionadas con la concentración de poder, el despilfarro de los recursos, los asuntos políticos y la corrupción. En este contexto, es de subrayarse la experiencia significativa del ayuntamiento de Porto Alegre, que a fines de la década del ochenta, crea un sistema innovador y revolucionario para formular y hacer el seguimiento del presupuesto municipal. Mediante esta novedosa figura de Presupuesto Participativo, además de las autoridades del gobierno municipal, participa la población en las decisiones relativas a la recaudación de impuestos y el gasto de los fondos públicos, mediante un proceso de debates y consultas para determinar y decidir la cuantía de los ingresos y los gastos, así como la definición de dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles las prioridades y los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno.



Situación similar se vive en México, específicamente en el Estado de México, en donde los ciudadanos participan activamente en asambleas comunitarias discutiendo en qué invertir el impuesto predial recaudado en la entidad a beneficio de su colonia.

*Asambleas Barriales.* En este tipo de asamblea podrán participar todos los vecinos del barrio a partir de los 16 años, para debatir las necesidades (obras y/o servicios) que estimen se deben priorizar en beneficio del barrio, conforme la importancia que les asignen los presentes. Estas asambleas, podrán ser “ordinarias” o “extraordinarias”, correspondiéndole a esta última la elección de los delegados barriales que los representarán en el foro de delegados.

*Asambleas Zonales.* En las que participarán todos los vecinos comprendidos en la zona, los que acreditarán su identidad y se elegirán representantes —uno por cada cinco asistentes— en carácter de delegados de la zona. En estas “Asambleas zonales” se presentan las necesidades que se han definido en las asambleas barriales y qué servirán de base para determinar las prioridades de la zona, en función de los criterios generales que están predefinidos. En una segunda “Asamblea general”, se elegirán los Consejeros de la zona: dos titulares y dos suplentes.

*Democracia Electrónica.* La democracia electrónica consiste en hacer patente la necesidad de los avances tecnológicos con una reflexión simultánea con carácter social, es decir, sociológica y jurídica. Es sabido, en este sentido, que muchas innovaciones técnicas suelen encontrar serias dificultades en su implantación y generalización social y, en numerosos casos, tal situación obedece a la pretensión de querer transformar la sociedad sin tomar en consideración sus mecanismos internos de modernización y evolución.

En este sentido, Brasil ha logrado generalizar el uso de votaciones electrónicas mediante pantallas táctiles (cfr. RIAL, 2003: pag.31-47). Lo relevante del caso es que la modernización tecnológica ha contribuido a paliar algunas de las deficiencias que antes veíamos. De esta forma, el diseño de la pantalla, donde se hace hincapié en elementos gráficos tales como la foto del candidato, ha permitido que personas analfabetas, sea de origen o funcionalmente, puedan ejercer su derecho de sufragio de forma incluso más sencilla, intuitiva y segura que con la clásica papeleta.

En el caso de la India, las recientes elecciones han demostrado la posibilidad de habilitar sistemas electrónicos extraordinariamente sencillos. Aun admitiendo los eventuales defectos del modelo, lo novedoso de la experiencia consistió en ensayar herramientas de votación electrónica nada complejas, pero aptas para modernizar, sin excesivo costo, el proceso electoral hindú.

Es preciso mencionar que en los EU y en los países europeos, se han desarrollado nuevas formas de participación. A continuación presentaremos tres nuevas formas, a saber:

a) *Planificación Abogadil (Advocacy Planning)*. Es un modelo de participación que ha sido desarrollado a fin de garantizar una participación eficaz del ciudadano en los procesos de planificación local. Aspira a activar y representar los intereses de los ciudadanos afectados por decisiones político-locales (planificación local) y, en especial, los intereses de grupos postergados que, a raíz de su situación marginal, no tienen voz ni son escuchados. La planificación abogadil busca representar los intereses de estos grupos. El abogado de planificación tiene la tarea de defender los intereses de aquellos ciudadanos que se encuentran en una posición social débil y ha de desarrollar propuestas alternativas en la planificación local.

c) *Célula de Planificación: el ciudadano como “Consultor público”.* Es un instrumento relativa-



mente nuevo de participación ciudadana local. Ha sido desarrollado en numerosos municipios por Peter Diemel [Diemel, 1991].

La Célula de Planificación está integrada por un grupo de ciudadanos (aproximadamente 20 personas) que, seleccionados al azar, trabajan voluntariamente por un determinado periodo de tiempo (de uno hasta cuatro días), en la solución de un determinado problema de planificación local, para lo cual cuentan con la asistencia de asesores y expertos.

La Célula constituye un nuevo paso en el desarrollo de métodos de investigación empíricos al combinar discusión grupal. Este enfoque metodológico tiene varias ventajas:

- Permite que el ciudadano esté bien informado para abordar asuntos locales de planificación;
- Posibilita el diálogo entre los miembros de la Célula y los expertos de planificación, los ciudadanos afectados y los políticos;
- Los participantes son tratados como verdaderos ciudadanos y no como objetos de investigación.

Este instrumento ofrece al ciudadano mejores posibilidades de participación y mejora la eficiencia de la toma de decisiones en el proceso de planificación. El principal argumento a favor de este instrumento de participación es que la Célula de Planificación abre la posibilidad, a través de la discusión grupal, de reconciliar los intereses cortoplacistas de los políticos -orientados a la próxima elección- con los intereses largo placistas de los ciudadanos, a favor del conjunto de la comunidad (bien común).

c) Taller del Futuro: fuente de creatividad social y célula germinal de ideas nuevas. Una de las innovaciones más interesantes en la participación ciudadana local es la aplicación de la técnica del Taller del Futuro. La técnica fue desarrollada y aplicada exitosamente por Robert Jungk y Norbert Müllert [Müllert, 1997]. El Taller del Futuro es

"una técnica social de solución de problemas y un instrumento de trabajo grupal creativo". Apunta al desarrollo de la fantasía social y la aplicación de sus resultados en la práctica.

Se basa en el principio de máxima "tensión creativa", combinando métodos racional-analíticos con métodos emocional-intuitivos y creativos (por ejemplo, torbellino de ideas, actuación/juego de roles, meditación, collages, etc.).

A través del taller del futuro se pretende conseguir lo siguiente: Democratizar procesos de planificación local, orientarse hacia el futuro (construir juntos el futuro), fomentar la capacidad de innovación, la fantasía y creatividad social de la comunidad, efectos de sinergia y de aprendizaje colectivo y generación de confianza en la fuerza colectiva.

A manera de conclusión se puede subrayar que con una mayor participación y representación de los gobernantes y los gobernados, sobre todo a través de nuevos cauces, es posible implementar un estilo diferente de gobernar que implica como tarea esencial la reeducación de la ciudadanía y de su cultura cívica. La representación y la participación ciudadana en la vida pública involucran a un ciudadano activo no sólo en las fases de decisión sino también en las de ejecución y en las de evaluación. Este último aspecto adquiere cada día mayor importancia en el control actual de la acción de gobierno, como complemento de la democracia representativa institucional, a fin de poder juzgar tanto su eficacia como su legitimidad. Se ha demostrado que dentro de esta nueva generación de instrumentos de participación, una administración transparente e interesada en los habitantes de su ciudad es la única manera de evitar la corrupción. También se ha observado que contar con mecanismos eficaces de participación y compromiso del gobierno es esencial para formar una ciudadanía activa y autosuficiente. En donde los ciudadanos se vuelven activos de las cuestiones públicas y deciden sobre su propio futuro.