

**XXX Congreso Internacional de Estudios Electorales**  
**Democracia representativa y democracia participativa en tiempos de cambio**  
**Villahermosa, Tabasco 10-13 septiembre 2019**

Mesa X Mecanismos de participación ciudadana

Tema: Instrumentos de participación ciudadana: alcances y limitaciones para la consolidación democrática

Dra. Luz María Cruz Parceró  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM  
luzmaparceró@yahoo.com.mx

Resumen:

Uno de los temas que ha adquirido relevancia es el relativo a la participación ciudadana. La forma en la que se ha estructurado la participación en nuestro país pasa por una serie de mecanismos formales e informales, la mayoría de ellos de tipo consultivo y no deliberativo. Las consultas propuestas desde el gobierno federal en torno a temas como la cancelación de las obras del aeropuerto de Texcoco, la construcción del tren maya o la planta termoeléctrica en Morelos, ofrecen la oportunidad de reflexionar acerca de las características de las consultas y su potencial para la construcción de una ciudadanía democrática. Dentro de las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se ha establecido el desarrollo de capacidades que fortalezcan el Estado de derecho y a la ciudadanía para transformar, de manera conjunta, reglas y relaciones excluyentes a partir de la construcción de capacidades materiales y organizativas. Es innegable que el tema pasa por una serie de reflexiones en torno a las características deseables para construir una ciudadanía en democracia y los instrumentos y obstáculos que enfrenta. Desde la década de los años noventa podemos dar cuenta de una diversidad de proyectos que proporcionan un buen laboratorio para dar cuenta de experiencias exitosas sobre las cuales resulta necesario reflexionar. El objetivo de la ponencia es revisar condiciones y características de algunos ejemplos paradigmáticos de construcción de capacidades para la participación ciudadana, y al mismo tiempo hacer un balance de las limitaciones y oportunidades de algunos de estos mecanismos.

La estructura de la ponencia se presenta a partir de 3 apartados:

1. Pensar en el tema de la participación ciudadana requiere no solamente una definición como punto de partida, sino el planteamiento de algunos de los problemas que lo circundan.

Desde hace más de 30 años Bobbio ya percibía que las peticiones de mayor democracia se relacionaban con el acompañamiento o sustitución de la democracia representativa por formas de democracia directa.

Uno de los argumentos relevantes en aquella disertación era la no exclusión de una por la otra sino lo que el autor veía como un “*continuum* de formas intermedias” y el traslado del debate hacia la democracia directa y la democracia social, con lo cual nos dejaba en la misma indefinición sobre las características y diferencias entre una y otra. (Bobbio 2001, 60)

El tema que hoy concita esta reflexión recupera un debate que, lejos de clarificarse, muestra un sinfín de matices, uno de los cuales se relaciona con la capacidad de las instituciones democráticas para propiciar la participación de sus ciudadanos.

Un primer problema tiene que ver con la atalaya desde la cual observamos la participación: si desde una concepción liberal más individualista o desde la perspectiva de la acción colectiva que mueve la mira justo hacia la representación de intereses colectivos.

El problema de la segunda opción es que el concepto llega a ser tan elástico que abarca formas tan diversas como los grupos y movimientos sociales.

En este apartado intentaremos aclarar estas perspectivas que son forman parte de un debate teórico de la mayor relevancia para comprender la participación.

Otro de los ejes que se abordará en este apartado es la capacidad de las instituciones para crear las condiciones de participación en aquello que Nohlen ha denominado institucionalismo contextualizado.

Abordar estos temas permitirá el paso a un segundo apartado en que se hace un breve recuento de las institucionalización de las prácticas de algunos instrumentos de participación ciudadana.

2. Ante la abundancia de discursos, leyes e instituciones de las cuales ha dado cuenta en varios textos Alberto Olvera, lo que buscaríamos en este segundo apartado es hacer una revisión de los instrumentos de participación consagrados en el texto constitucional, así

como en la Ley Federal de Consulta Popular y en los instrumentos que se han implementado en la Ciudad de México (seis de acuerdo con la Constitución local).

En este apartado también se abrirá un debate en torno a las limitaciones de la participación desde el texto constitucional federal que establece en su artículo 26, que la planeación democrática del desarrollo nacional se llevará a cabo mediante mecanismos de participación que deberá establecer el Ejecutivo.

Por otro lado, en su artículo 35 consigna, entre los derechos del ciudadano, votar en las consultas populares, mismas que pueden ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República, el equivalente al 30 por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos en una equivalencia de al menos el 2 por ciento al menos de los inscritos en la lista nominal de electores.

De igual manera, se establece que cuando la participación corresponda al menos al 40 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. Y mandata al INE para verificar el cumplimiento de los requisitos de lista nominal, así como para la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Establece este mismo artículo constitucional que la consulta popular se realizará el mismo día en que se celebre la jornada electoral.

El Artículo 113 constitucional se prevé la integración de un Comité de Participación Ciudadana integrado al Sistema Nacional Anticorrupción.

El 14 de marzo de 2014 fue publicada la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 constitucional con el fin de “regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.

Como se observa, la legislación en materia de participación es muy limitada a nivel federal. No es casual hoy en día la discusión acerca de la necesidad de incorporar leyes que den más sustento a la participación ciudadana.

El tema no es menor, no se trata solamente de un asunto de incorporación de un mayor número de instrumentos, sino de la creación de capacidades ciudadanas para la participación.

Lo que buscamos es evidenciar el desfase que existe entre el marco jurídico y el diseño institucional de la participación ciudadana. En este sentido es importante aludir a las formas de participación no excluyentes descritas por Saltalamacchia y Ziccardi (2005): institucionalizada, autónoma, clientelística e incluyente o equitativa.

Ante la perspectiva de la reforma de 2014, Olvera observaba que “nuestro país tiene una abundancia de discursos, leyes e instituciones formalmente participativas, pero esta presencia discursiva y legal contrasta con la escasez de prácticas efectivas y con la generalización de la simulación como cultura política en todo lo concerniente a la participación ciudadana”.

3. En el tercer apartado se elaborará una reflexión en torno a dos líneas: los foros de consulta en términos de parlamento abierto y los diversos ejercicios de democracia directa impulsados desde el Ejecutivo Federal en una serie de actos públicos relacionados con obra pública que obedecen más bien a mecanismos de consulta y no deliberativos.

Finalmente, la propuesta va encaminada a la búsqueda de mecanismos de deliberación.