

Foro: "Sociedad y Gobierno construyendo democracia"
8 de diciembre de 2008
Centro de Convenciones CONVEX
Monterrey, NL.

Ing. Felipe González Ruíz
Diputado Federal
Secretario de la Comisión de Participación Ciudadana

Legislación en materia de Participación Ciudadana

Buenos días a todas y todos quienes nos acompañan hoy, agradezco muy especialmente a la Diputada Martha García Müller, Secretaria de la Comisión de Participación Ciudadana en la Cámara de Diputados, organizadora de este evento quien me honra con su invitación.

Para hablar de participación ciudadana primeramente debemos saber qué entendemos por este concepto.

Para definirla podemos acudir a distintos especialistas en la materia, quienes en su mayoría nos indican que la participación ciudadana la constituyen todas aquellas acciones de sociedad, que tienen por actores al Estado y a los ciudadanos, y que intentan, con éxito o no, influir sobre las decisiones de los gobernantes.

Así, podemos entender que esta participación implica forzosamente una vinculación entre las organizaciones civiles o los ciudadanos en lo individual y el Estado, pero que permita una participación que sea efectiva.

Esta participación ciudadana en México tiene su origen a partir del gran proceso de democratización que viene transformando nuestro país. La democracia mexicana está en constante evolución, lo cual implica ciudadanos con más necesidades y demandas, ciudadanos con amplias expectativas. Si antes la sociedad sólo exigía que su voto contara, ahora se demandan derechos asociados con la llamada *democracia sustantiva*, derechos como el bienestar social, la seguridad, o tener una mayor influencia en la definición de las políticas públicas.

Partimos del hecho de que la democracia siempre se ha asociado con la participación ciudadana. Koffi Annan, Secretario General de la ONU afirma que "la democratización verdadera es algo más que elecciones", con ello quiere decir que las elecciones por sí mismas no garantizan la democracia, sino que son apenas parte de un proceso muy amplio. En la Lista de los Derechos Humanos, publicada por la ONU en 1999, se encuentra el derecho al voto, pero también el derecho a recibir o difundir información, así como el derecho a la participación política y el derecho a tener un gobierno transparente.

Con todo lo anterior, no podemos negar la importancia que tiene para cualquier país democrático contar con mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, para que estos procesos se construyan, deben comprender el diálogo abierto y el compromiso, lo que requiere que la sociedad tenga voz en las decisiones que le incumben. Por eso es necesario involucrar a los ciudadanos en la participación.

Actualmente México está constituido en un gobierno o democracia representativa, entre cuyas ventajas destacan: a) la protección otorgada a las minorías, b) La limitación a la demagogia y a los abusos del poder político, c) la estabilidad en las decisiones políticas, d) el cambio ordenado en las políticas y en el funcionariado político, y e) el equilibrio entre la participación y la gobernabilidad.

Otra forma de participar puede ser la democracia directa, que puede ser definida, como "una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder"

Implementar mecanismos de democracia directa es propuesta de amplios sectores de la sociedad mexicana para establecer una democracia que cumpla con las expectativas de los ciudadanos y que, además de asegurar el voto, permita la participación de estos en las decisiones políticas del Estado.

Sin embargo, son muchas las causas por las que en la actualidad, este tipo de democracia no ha podido desarrollarse, entre ellas vale la pena mencionar: a) que los estados modernos son muy grandes y cuentan con un gran número de ciudadanos, lo cual dificulta la constante consulta haciendo prácticamente imposible que todos los ciudadanos participen en todas las consultas; b) que en la democracia directa desaparecen los responsables de las consecuencias de una mala decisión; y c) que aún en nuestros días, los ciudadanos son fácilmente manipulables.

Al conocer las desventajas de los mecanismos de la democracia directa, se puede apreciar claramente que causan un debilitamiento de las instituciones democráticas que a lo largo de muchos años han logrado constituirse en México.

Por lo anterior, persiste la interrogante de qué tanta participación ciudadana es deseable y verdaderamente efectiva para el mejor funcionamiento de la democracia.

Por otro lado, teóricamente existe otra clasificación de la participación ciudadana, con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos en donde podemos hablar de varios niveles de participación como son:

- a) La participación en la información, que implica la posibilidad de acceder a la información gubernamental, para contar con una ciudadanía informada y con adecuadas herramientas para evaluar el trabajo del gobierno.

- b) La participación en la consulta, que hace referencia a los mecanismos ciudadanos para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que ha tomado. Cabe señalar que aunque el gobierno no está obligado a cambiar su actuación con base en estas opiniones, este mecanismo puede ayudar a legitimar sus acciones.
- c) La participación en la decisión, que implica que la sociedad cuente con herramientas para participar en las decisiones que se tomen sobre los asuntos públicos y su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas (plebiscito y referéndum)
- d) La participación en el control, que se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental, esto con el fin de verificar que las decisiones tomadas de manera conjunta por gobierno y sociedad se hayan llevado a cabo. (Rendición de cuentas y revocación de mandato) y por último,
- e) La participación en la ejecución, que implica la combinación de todos los niveles, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

En todos estos casos, debemos mencionar que la importancia de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas de parte del gobierno, son parte medular de la participación, pues esta depende en gran medida de la información con la que los ciudadanos cuenten, ya que el objetivo de la transparencia gubernamental es precisamente someterse al escrutinio público, que al final se debe ver reflejado en la calidad de vida de los ciudadanos.

Como antecedentes en nuestro país, tenemos en cuanto a los conceptos de transparencia y acceso a la información que en 1991, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) implementó de manera complementaria el Programa de Contraloría Social, con el cual se pretendía que la población que recibía apoyos por parte de la Secretaría de Desarrollo Social pudiera vigilar el manejo de los recursos federales destinados para las obras que en ese programa se autorizaban. También, en ese mismo tiempo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de la Función Pública), en conjunto con los Órganos Estatales de Control, se encargaron de informar y capacitar a los beneficiarios, además de conocer sus demandas y propuestas. Estas acciones se llevaron a cabo a lo largo de la República Mexicana, y sirvieron como un ejercicio de evaluación, que permitía a los ciudadanos participar y opinar; y al gobierno, conocer el impacto de sus políticas.

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, durante la administración del entonces presidente Ernesto Zedillo, quien basándose en su planteamiento federalista, contempló en este Plan que la responsabilidad de desarrollar los mecanismos de participación ciudadana era del Poder Legislativo

Federal y de los poderes legislativos locales, por ser los representantes directos de la ciudadanía.

En cambio, durante la administración del Presidente Fox, en su Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, definió la participación ciudadana como uno de los ejes rectores de sus políticas.

De ahí, que desde el año 2000, se dio un gran impulso a esta participación ciudadana con la instauración de múltiples organismos en las dependencias de la Administración Pública Federal que han contribuido desde entonces a la creación efectiva de esta participación. Estos organismos instaurados fueron los siguientes: La Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, cuya atribución principal es definir las políticas públicas necesarias para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil; además realizar la evaluación de las políticas y acciones de fomento de las actividades que señala la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC); promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para mejorar el diseño de las políticas públicas; conocer de las infracciones e imponer sanciones correspondientes a las organizaciones de la sociedad civil que infrinjan la ley; y por último expedir su Reglamento Interno.

También trabaja de manera paralela en esta participación de las OSC's el Consejo Técnico Consultivo, que es de carácter honorífico y que lleva a cabo las actividades de coordinación entre las OSC's y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), siendo el encargado de realizar acciones tales como dotar a estas OSC's de financiamiento con fines de fomento; incentivar la participación de las mismas en asuntos de políticas públicas; crear mecanismos y puentes que faciliten que las OSC's ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones; y brindar incentivos fiscales.

También, en el año 2000 el gobierno federal creó la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, un organismo cuyo objetivo es redefinir las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, buscando lograr la inclusión de la opinión de esta última en las decisiones de políticas públicas.

En los últimos años, uno de los objetivos del gobierno ha sido consolidar un sistema en el cual todos los actores sociales, los medios de comunicación, los partidos de oposición, y en general toda la ciudadanía, tengan la posibilidad de acceder a la información pública. Esto se ha logrado por medio de programas como "empresa transparente" a través del cual el gobierno federal difunde mensajes anticorrupción en los medios; o como "tramitanet" que permite realizar trámites gubernamentales vía internet; o como "compranet" por el que se informa sobre las licitaciones de bienes o servicios públicos, permitiendo que proveedores y contratistas, presenten propuestas y se pueda dar seguimiento al proceso de contrataciones del gobierno.

Otro organismo de suma importancia es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), facultado para garantizar el derecho de la ciudadanía a tener acceso a la información pública gubernamental. Además, es el encargado de tener al servicio de la ciudadanía los datos de todas las personas físicas y morales que tienen relación con el gobierno federal y de resolver sobre las negativas de acceso a información que sobre las dependencias o entidades del gobierno federal se hayan formulado. También es el encargado de recibir todos los recursos y quejas de los ciudadanos que, después de solicitar información a alguna dependencia del gobierno, recibieron una negativa.

Existe también la Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, la que se encarga de coordinar las políticas y acciones del gobierno federal para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia.

Es de resaltarse la labor de la Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo es ser el principal instrumento de esa Secretaría, para conocer, atender y solucionar los conflictos e inquietudes de la sociedad civil, además de impulsar el diálogo y lograr mejores y más fluidas relaciones entre el gobierno y dichas organizaciones.

Por otro lado, en el 2005 se firmó el Convenio de Participación Ciudadana del Programa Seguridad Integral de las Comunidades Educativas, cuyo objetivo es impulsar la prevención de delitos y de la violencia en las escuelas públicas; para ello, el gobierno federal lleva a cabo, de manera coordinada con las autoridades locales y municipales y padres de familia, programas y manuales que promueven valores como la tolerancia, la inclusión, el respeto y la legalidad, haciendo de la educación una herramienta más para el combate contra la delincuencia.

Otro de los programas para la evaluación de las políticas es el Aval Ciudadano, que busca incentivar la participación y transparencia específicamente en materia de salud.

En el Portal Servicios de Calidad se dan a conocer las Cartas Compromiso al Ciudadano de las distintas secretarías y dependencias.

El Sistema Integral de Contraloría Social da seguimiento a todos los programas sociales, con la finalidad de evitar actos de corrupción y garantizar el buen funcionamiento de los programas sociales, todo esto con la participación y el monitoreo de la sociedad civil.

El Programa Pactos de Integridad es un esfuerzo de la organización Transparencia Mexicana, cuyo objetivo es crear un compromiso, en materia de licitaciones, entre el gobierno y las empresas concursantes para evitar que se cometan actos de corrupción a lo largo del proceso.

En el rubro de seguridad, existe el Consejo de Participación Ciudadana en la Secretaría de Seguridad Pública. Entre sus funciones encontramos la de opinar

sobre las políticas en seguridad pública que se están ejecutando, evaluar su funcionamiento, proponer acciones que incentiven la participación ciudadana, llevar a cabo consultas ciudadanas sobre la materia, realizar foros, impulsar mecanismos de comunicación e intercambio de ideas entre el gobierno y la sociedad civil.

Dentro de la cuestión ambiental, el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, busca dar subsidios en las entidades federativas a proyectos que trabajen por lograr la consolidación de los organismos ambientales en el nivel local.

En las artes y la cultura la Dirección General de Vinculación Cultural y Ciudadanización de CONACULTA, se encarga de coordinar acciones entre los gobiernos y la sociedad a fin de crear políticas públicas que impulsen diferentes manifestaciones culturales.

Es innegable la importancia del Portal Ciudadano del Gobierno Federal, que busca condensar toda la información de interés para los ciudadanos en un solo lugar.

Todos estos organismos, contribuyen hasta el día de hoy, para el diálogo eficaz y fructífero que busca como resultado un mayor bienestar social y la mejora continua de las políticas públicas.

Sin embargo, la medida más importante en nuestro país en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, ha sido la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con la que se reglamentan los procedimientos para que toda persona pueda tener acceso a la información relacionada con la gestión pública y así fomentar la transparencia; y fomenta la creación de mecanismos para la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Además, la participación ciudadana dio otro gran paso con la publicación, el 9 de febrero de 2004, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en la cual se establecen las medidas, mecanismos e instrumentos para fomentar la participación de las OSC's.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, es de resaltar, además de dar continuidad a todo lo anterior, la creación de Comités Ciudadanos independientes, que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de los servidores públicos, para posteriormente impulsar la creación de una Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Así, con estos antecedentes podemos apreciar que la participación ciudadana se ha venido desarrollando en nuestro país de manera pausada, pero constante; pues durante estos años se amplió el ámbito de participación de la ciudadanía para lograr que su colaboración fuera constante tanto en el diseño, como en la implementación y en la evaluación de las políticas públicas, sin importar si estas

son en materia de seguridad pública, política social, política económica, política exterior, o cualquier otra.

Sin embargo, ¿cuáles son los alcances y los límites de la participación? ¿cuáles son las ventajas y desventajas de los mecanismos de esta participación ciudadana?

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que resulta estéril oponer de manera irreconciliable la democracia representativa con la democracia directa, más bien se trata de ver cómo el uso de ciertos mecanismos de consulta puede favorecer la institucionalidad democrática en su conjunto. Estos mecanismos podrían constituir correctivos a deficiencias en el funcionamiento de las instituciones de representación.

Mientras en los países avanzados los mecanismos de democracia directa han tenido efectos útiles, un ejemplo de ello es el caso de Suiza, donde únicamente funciona la democracia directa y no existe el poder legislativo, este sistema (de democracia directa) funciona bien en virtud de que todas sus políticas se deciden a través de estos mecanismos y además se respetan los derechos de las minorías.

En contraparte, en algunos países de América Latina la aplicación de estos mecanismos en muchos casos, han resultado en intentos de manipulación demagógica o como parte de procesos de legitimación por regímenes autoritarios, de ahí que el tema central pase por cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuando y para que temas.

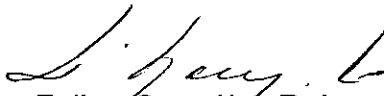
Esta, es la reflexión que se nos presenta en el Congreso Federal. Es importante en nuestro contexto económico, social y político, evitar el peligro de una posible manipulación demagógica de estos mecanismos. Se requiere definir los temas que pueden ser sometidos a estos instrumentos de democracia directa y antes de instaurarlos, establecer límites claros.

En los trabajos de la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso Federal y en los de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), hemos realizado un esfuerzo tomando en consideración la diversidad de opiniones que tenemos las distintas fracciones parlamentarias y tomando en cuenta también la diversidad política y cultural que se da en cada uno de los estados de nuestro país y estamos abocados precisamente en la consecución de establecer los temas y los límites para una correcta implementación de esos mecanismos de democracia directa buscando satisfacer a todos los actores presentes en la discusión; académicos, legisladores, especialistas, representantes de las OSC's y funcionarios.

Esa es nuestra tarea y ese es nuestro objetivo, en ello estamos aplicando el mayor de nuestros empeños.

Por su atención, muchas gracias.

Atentamente,


Ing. Felipe González Ruíz
Secretario