

La participación ciudadana en la esfera de lo público*

Fecha de recepción: 16 de febrero de 2009

Fecha de aprobación: 18 de marzo de 2009

*Miguel Ángel Sánchez Ramos***

RESUMEN

Lo que se propone demostrar es que la participación ciudadana institucionalizada en el Estado mexicano está supeditada al esquema corporativo ahora representado por los partidos políticos, y por lo tanto, esa participación ciudadana no es suficiente como instrumento que permita a los ciudadanos intervenir en las actividades públicas para hacer valer sus derechos.

PALABRAS CLAVE: ciudadanía, participación ciudadana, público, democratización, institucionalización.

ABSTRACT

This paper intends to demonstrate that the civic participation institutionalized in the Mexican State is subordinated now to the corporate outline represented by the political parties, and therefore, that civic participation is not enough as instrument that allows the citizens to intervene in the public activities to make be worth its rights.

* Este artículo es parte del proyecto “Capital Social y desarrollo democrático en los municipios del Estado de México: 2000-2009”, auspiciado por la UAEM. Se agradece la colaboración para este artículo a Arturo González Torices y a Cintya López Anzures.

** Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública del Centro Universitario UAEM Amecameca.

KEY WORDS: citizenship, civic participation, public, democratization, institutionalization.

PROEMIO

La participación ciudadana es de gran trascendencia no sólo para la academia sino aún más para el ejercicio del poder, para una vida estatal que permita canalizar con eficiencia las demandas de sus miembros y atender de manera oportuna la voluntad general que es el sustento del Estado y que hace factible la democratización.

El tema de la participación ciudadana está bastante ligado con la democratización como proceso de apertura de estructura e instituciones para acercar y organizar una relación entre gobierno y gobernados más directa y funcional. Más aún que en un proceso democratizador, la participación ciudadana es indispensable en la recuperación de los derechos ciudadanos y en el posicionamiento de éstos, los ciudadanos, frente al Estado.

El presente artículo tiene como propósito reflexionar sobre la conceptualización de la participación ciudadana y describir la participación ciudadana institucionalizada en el Estado mexicano.

Lo que se propone demostrar es que la participación ciudadana institucionalizada en el Estado mexicano está supeditada al esquema corporativo ahora representado por los partidos políticos, y por lo tanto, esa participación ciudadana no es suficiente

como instrumento que permita a los ciudadanos intervenir en las actividades públicas para hacer valer sus derechos.

Para lograr demostrarlo es preciso distribuir los argumentos en las siguientes partes que integran el presente artículo: primero, iniciar con la exposición que ayude a concebir el significado de participación; para un segundo momento, trabajar sobre el término ciudadanía, enfatizando en los elementos que componen este concepto. En tercer lugar, trabajar la participación ciudadana estableciendo la diferencia con la participación política, social y comunitaria. Por último, se presenta una descripción de los medios de participación ciudadana institucionalizada en el Estado mexicano.

PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana es un concepto integrado por dos términos, el primero, es el de participación, esto conduce a estudiar este concepto y posteriormente comprender el significado de la participación ciudadana.

Para la Real Academia Española, *participar*, en su carácter de verbo intransitivo, significa tomar una parte en una cosa, recibir una parte de algo, o compartir, tener algo en común con otro u otros; y como verbo transitivo, significa dar parte, informar, comunicar. Por lo tanto, el significado de participar, para los fines del concepto que deseamos comentar, debe ser entendido en su primer carácter, donde el sujeto tiene una intervención en lo que le es común.

Así, el término participación, que deriva del verbo participar, se entiende en referencia a la intervención de los miembros de un grupo en la gestión de este mismo o el poder decisorio.

Participar, por lo tanto, hace alusión a la intervención de alguien en algo que le pertenece, o que en cierto momento le es común porque ahí tiene un interés latente o manifiesto. Esta es la sustancia de la participación ciudadana, en la cual se identifica la intervención del ciudadano en los intereses públicos, donde el ciudadano tiene motivos que le son comunes porque lo público es del interés de todos, de ahí su carácter de publicidad.

Por su parte, Dieter Nohlen define la participación como el acto de tomar parte en donde subyace una concepción instrumental y una normativa (Nohlen, 2006: 1001).

La participación contiene en sí el motivo suficiente para congregarse a los que por su contenido encuentran convergencia en la materia ciudadana o pública. Así, tenemos que por asuntos de interés comunitario o asistencial puede darse una intervención de los individuos o integrantes de la comunidad. Aun más cuando el sujeto tiene interés en el poder político, surge entonces la participación política, la cual se expresa a través de la vida y actividades partidistas y en la representación gubernamental. Sin embargo, la participación ciudadana está incluida en estos ejemplos pero tiene su esfera definida de acción, aspecto que se comentará más adelante.

Mauricio Merino (1997) considera que el participar, “tomar parte”, es la pertenencia a una organización que reúne a más de una persona, por lo tanto tiene un carácter social. Con esta idea se da a entender la necesidad de la organización para que exista la posibilidad de la participación. Es decir, el participar presupone la existencia de la organización, del medio o grupo social que permite la agrupación de los que tienen algo que compartir, siendo ésta la condición necesaria para la participación.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana concibe la organización de los ciudadanos que guardan motivos comunes y que se organizan para facilitar la consecución de sus objetivos o exigir el respeto de sus derechos.

Sin embargo, aunque la participación implica compartir lo común, también contempla el lado no bondadoso del ser humano: el egoísmo. “De modo que a pesar de las buenas credenciales del término, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: del egoísmo, del cinismo, de la enajenación de los individuos. De aquí el primer dilema que plantea el término: no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran” (Merino, 1997: 11).

El fin de la participación no siempre es el deseable, en ocasiones se torna en intervenciones que obstaculizan el logro de objetivos. En consecuencia, hablar de participación implica el tratar tanto la convergencia de motivos e intereses como la inclusividad de la organización social o grupal y sus efectos

colaterales. Por ello, es necesario detallar la característica del otro término de participación ciudadana, para precisar a quién corresponde participar y quién debe limitarse porque no es su competencia.

CIUDADANÍA

La Real Academia Española refiere que el significado de *ciudadanía* es “cualidad y derecho de ciudadano y conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación”. Este significado conduce al de ciudadano, el que es “natural o vecino de una ciudad y el que está en posesión de los derechos que le permiten tomar parte en el gobierno de un país”.

El término *ciudadanía* está integrado por dos elementos: a) cualidad y derecho de ciudadano y, b) la identidad de pertenencia a un pueblo. Estos mismos elementos se encuentran en la palabra *citizenship* que remite a: a) el estatus de ser ciudadano, y b) a la voz que refiere a la membresía de una comunidad, según Juan Enrique Opazo (2000: 58).

Estos elementos son utilizados por varios teóricos que desean argumentar acerca de la formación y comprensión del término ciudadanía, por ejemplo, T. H. Marshall concibe “La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad” (Marshall, 1998: 37). Marshall introduce un elemento que es trascendente en su concepción, el pleno derecho.

T. H. Marshall, al brindar su apreciación sobre el término de ciudadanía, se apoya en la concepción que Alfred Marshall señala:

para concebirla como una construcción histórica que se logra cuando se estructura una vida civilizada que le permite al artesano cualificado ser aceptado por la cultura civilizada. Además, T. H. Marshall (1998: 21) menciona que esta apreciación tiene un reconocimiento en obligaciones y no en derechos que para él es lo más importante. Esto es lo más trascendental porque considera que la ciudadanía se ha construido como resultado de un largo proceso que se ha dado en el tiempo.

T. H. Marshall (1998: 22) explica que la ciudadanía, como proceso histórico, se estructura a partir de tres elementos: civil, político y social. El primero, está compuesto por el conjunto de elementos que le son necesarios para su libertad de individuo, de propiedad, de expresión, de justicia, y ubica a los tribunales como institución que directamente se relaciona con este elemento y sobre todo con la justicia. El mismo autor señala que el triunfo de la consecución del reconocimiento de estos derechos es anterior al siglo XIX.

En lo político, se manifiestan el proceso de la aceptación de los derechos que le permitan al individuo su participación en la política ya sea como gobernante o como elector; es decir, se extienden en el ejercicio del poder para ser votado o para votar. El mismo autor ubica que esto se expresa en el siglo XIX. La institución, que según Marshall, está más directamente vinculada a este tipo de derechos, es el parlamento.

El elemento social, el más polémico, según nuestro autor, es el que distingue la

construcción de la ciudadanía porque en esta esfera se comparten la dicotomía entre ciudadano y clase social. En el elemento social se identifican los derechos que proporcionan bienestar económico y social. Las instituciones más vinculadas a este elemento son las educativas y las de salud o servicios sociales. Los derechos sociales de la ciudadanía se logran en el siglo XX.

Es por todo eso que Marshall habla de plenos derechos, lo que significa que los elementos civil, político y social están integrados para otorgar el reconocimiento de la calidad de ciudadano, por lo tanto es un conjunto de derechos que se manifiestan y se expresan en la vida del individuo y que le dan a éste la categoría de ciudadano.

Es oportuno señalar que esta apreciación de Marshall se deriva de una realidad que lo contextualiza cuando él escribe un artículo para una conferencia en la Universidad de Cambridge por el año 1949, y que después se publica con el nombre de *Ciudadanía y clase social*. En consecuencia, el contexto de referencia que es el determinante de su pensamiento, es el de Inglaterra. Esto implica que lo visto por Marshall no necesariamente haya sucedido así en todo el mundo.

Por ejemplo, en el caso mexicano, el carácter de ciudadano fue otorgado no en la misma dinámica que en Inglaterra. El proceso es muy similar, primero se trabaja sobre el reconocimiento de derechos civiles, donde por cierto, hasta muy avanzado el siglo XIX, se otorgó la libertad de credo, por citar un ejemplo.

Los debates de la Junta Constituyente entre la Independencia (1821) y la publicación de la primera Constitución Federal (1824) prestaron poca atención a la noción de ciudadanía. Las definiciones legales sobre quién era un nacional mexicano y un ciudadano mexicano eran vagamente inclusivas, prestando atención sólo a la cuestión de la inclusión/exclusión patriótica y muy poco a las cualidades y características de la ciudadanía. La única causa de exclusión fundamental en esta Constitución, como en todas las otras anteriores a la de 1857, se relaciona con la religión: “La Religión Católica será la única y no habrá tolerancia para ninguna otra” (Lomnitz, 2000: 132).

Esto demuestra que no hubo una base filosófica y sociológica en el constituyente de las épocas tempranas del México Independiente. Pero esta ausencia aún se nota y se refleja en la estructura que finca la relación entre el poder y los ciudadanos.

En cuanto a lo político, los derechos que reconocieran en el individuo su participación en la política, no eran tan abiertos ni generales, porque sólo se permitía el ejercicio a un grupo de individuos que cumplieran con determinadas características de tipo, sobre todo, económicas o de ingreso.

En suma, las primeras constituciones mexicanas contenían un impulso doble: por un lado, eliminaban los criterios de casta y esclavitud a fin de crear una nacionalidad de base amplia que incluyera a todos los nacidos en México y a los que residieran en el país, fueran católicos y estuvieran dispuestos a obedecer las leyes del país; y por otro lado, sólo permitían el acceso a los puestos públicos a los hombres propietarios independien-

tes que pudieran leer y escribir. (Lomnitz, 2000: 134).

Es más, el caso del voto activo y pasivo femenino en México, es un triunfo del siglo XX, y en específico de la segunda mitad de éste. Asimismo sucede con la variable de la edad, la cual se ha ido modificando para el reconocimiento de la categoría de ciudadano.

Al respecto de la edad, se puede confrontar el artículo 34 original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que decía:

Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- “I. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y
- II. Tener un modo honesto de vivir”. (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México) (INEHRM, 1990: 62)

Este artículo constitucional fue reformado con motivo de que se concedió a la mujer la calidad de ciudadana y en consecuencia su derecho al voto, esto sucedió con una reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de octubre de 1953 (INEHRM, 1990: 62), y la segunda reforma se publicó en el mismo periódico oficial el 22 de diciembre de 1969, que consistió en otorgar la ciudadanía a los mexicanos que cumplieran los 18 años de edad.

En lo social, México fue uno de los primeros países que a principios del siglo XX trabajó

y logró grandes conquistas sociales, sin embargo, la permeabilidad social ha sido lenta en contra del individuo. Como muestra de esto es el adelantado artículo 123 constitucional, empero su aplicación y control ha sido de largas luchas y movilizaciones de los trabajadores, quienes por mucho tiempo han estado sujetos al Estado. “Como resultado, la ciudadanía en la era postrevolucionaria (hasta mediados o fines de los años ochenta) puede ser descrita en parte como masificada y sectorial, pues los obreros y los campesinos del llamado sector informal pudieron recibir beneficios a causa de su ciudadanía pero carecieron de independencia respecto del Estado” (Lomnitz, 2000: 132).

Regresando al tema que nos ocupa, la participación ciudadana, y después de haber argumentado algunas ideas sobre los términos que lo componen, creo oportuno reflexionar sobre este concepto. Es preciso construir el referente que delimite la comprensión de la manifestación de ciudadano frente al Estado o al lado de éste, pero en búsqueda del respeto de sus derechos como forma o medio para hacer posible la satisfacción de necesidades y la validez del mejoramiento de la calidad de vida.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés o en donde pueden decidir. Pero debe abordarse con mayor detalle este concepto y poderlo diferenciar de otro tipo de participación en donde los mismos individuos intervienen pero con un sentido diferente.

Alicia Ziccardi ofrece un par de conceptos, como muestra de otros más, sobre la característica de la participación ciudadana. En el primer caso, se subraya la importancia que tiene el ciudadano como ese miembro de la ciudad interesado en los asuntos de carácter público en donde su intervención tiene como misión representar los intereses que le son particulares al conjunto de habitantes o de ciudadanos que comulgan en un determinado interés también de índole público. “La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)” (Ziccardi, 1998: 32).

Debe diferenciarse el interés particular del privado o individual, el primero se refiere al asunto del conjunto que asocia a los habitantes, mientras que el privado resalta aquello que no rebasa la colindancia de la persona, no trasciende en lo público ni social, sólo se queda en la esfera personal.

En el segundo concepto, Ziccardi enfatiza en la trascendencia que tiene la participación ciudadana en la formación de la gobernabilidad y de la democracia, porque en este concepto se considera a la participación ciudadana como la organización e influencia de los intereses particulares de los ciudadanos en la toma de decisiones. “La participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, se refiere específicamente a la forma como los inte-

reses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios” (Ziccardi, 2000: 47).

Así, la participación ciudadana logra un lugar específico en la construcción de la democracia, dado que a través de ésta se puede dar lugar a la inclusión de las diferentes aspiraciones, posibilidades y realidades frente a quien toma la decisión o, en otras palabras, gobierna. Se trata, pues, que la participación ciudadana sea el medio idóneo para expresar los intereses de los ciudadanos frente a la autoridad, quien debe tener la capacidad para canalizar y atender adecuadamente las demandas ciudadanas, ya que su sustento de gobierno estriba en la democracia como poder del pueblo y para el pueblo. Pero puede surgir la pregunta ¿toda intervención del ciudadano o del habitante de una comunidad constituye participación ciudadana? Responder esta cuestión requiere de precisar el campo de acción de la participación ciudadana.

Para ir avanzando en este sentido, veamos una definición de participación ciudadana que da Mario Constantino:

Por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los proce-

sos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votados (Constantino, 2000: 509).

Aunque es limitada la percepción que nos ofrece, se rescata que la participación ciudadana puede ser guiada a diferentes áreas en cuanto proviene de un mismo sujeto: el ciudadano. Empero, por su criterio de sustento, es en donde se encontrará una diferencia más profunda. Es decir, Constantino ve a la participación ciudadana limitada a la expresión, por un lado, de un grupo de interés o de presión; por otro lado, como el ejercicio de un derecho político: el electoral. Pero eso no es todo lo que significa la participación ciudadana o mejor dicho, en lo que el ciudadano puede intervenir.

En consecuencia, debe entenderse que la participación ciudadana implica más. Nuria Cunill contempla dos elementos complementarios:

De una parte, en una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal, la participación ciudadana puede ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, implicando incluso la transferencia a ésta de funciones o decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración Pública. La participación ciudadana así entendida es que ella pasa por un esfuerzo de redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado que, a diferencia del sentido usual que el discurso neoliberal le asigna al proceso de privatización, tiene como finalidad lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio (Cunill, 1991: 38).

En este primer elemento se resalta una diferencia entre lo público y lo estatal, tomando como elemento de identificación para la participación ciudadana lo que es público. Además, con este carácter se quiere evidenciar que el Estado no ha cumplido con su carácter de representante genuino de los intereses generales, por lo que el ciudadano se ve impulsado a reclamar y hacer valer sus derechos. Lo primero es ser respetado en su decisión y aspiración, situación misma que le permitió, en un principio, ceder su voluntad para que junto con otros se constituyera el Estado.

Es la participación ciudadana así vista, la intermediaria entre lo estatal y lo privado, es la que facilita la democratización en búsqueda de ampliación de la sociedad civil. Esta mediación y aportación en el proceso democratizador se concretiza en prácticas de autogestión, cooperación, socialización y de autonomía en las decisiones y en la formulación de éstas. Por supuesto que esto implica el reconocimiento de este derecho por parte del Estado.

El segundo componente de la participación ciudadana, siguiendo a Cunill, es:

El segundo abordaje coloca a la participación ciudadana en relación con el Estado mismo, entendiéndola como un medio de socialización de la política que en tanto tal supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales. En esta perspectiva, la solución de la crisis también implica plantearse cómo se transforma lo estatal en público; o sea, cómo va a ser posible que la decisión del gobierno y de la burocracia sean decisiones transparen-

tes y que sufran la presión de sus públicos respectivos, asumiendo que es necesario otro tipo de vinculación social que evite la corporativización, y evite que la sociedad civil, al organizarse, también reste fuerza a su organización por el particularismo de los intereses que se sedimentan en la sociedad de masas modernas (Cunill, 1991: 39).

Con este elemento o abordaje, como lo denomina Cunill, se forma un complemento de la perspectiva sobre participación ciudadana, ambas, la propiciada por la ciudadanía y la promovida por el Estado, tienden a democratizar el ejercicio del poder, a hacerlo cada vez más cercano al ciudadano en quien reside en todo momento la originaria voluntad de constituirse en tal o cual forma de gobierno. Entonces, la participación ciudadana es un medio de socialización de la política pero a la vez es la ampliación de lo público hacia la sociedad civil.

La participación ciudadana trae consigo la conformación de nuevas formas de relacionarse, vincularse, entenderse y llegar a acuerdos entre el ciudadano individual o colectivo con el gobierno, con el Estado y sus instituciones.

Esto facilitará la comprensión de la diferenciación de la participación ciudadana, es decir, la explicación de cada elemento ofrecerá las guías necesarias para enfatizar la propiedad de este tipo de intervención.

Primero, como la participación ciudadana está refiriéndose a lo público, entonces lo social, la participación social no puede ser concebida como participación ciudadana dado que esa supone la pertenencia a un

grupo o asociación cuyos integrantes tienen intereses comunes pero no de todos los que componen o integran al Estado y sus intereses son sociales o de la asociación. Este tipo de participación puede considerarse ciudadana si su presencia contempla el impacto en lo público.

La participación comunitaria considerada como de tipo asistencial no está dentro de lo que se desea entender como participación ciudadana. Ésta no tiene por finalidad el estimular la participación, que es propia de la comunitaria, para que el individuo resuelva sus propios pendientes inmediatos. Lo público no es asistencia a acciones de la comunidad.

En segundo lugar, cuando se refiere a la participación ciudadana como intervención de los individuos en actividades públicas, no hace alusión a aquella en donde el ciudadano presta su servicio a la administración por su conocimiento, aquí está la diferencia, un servidor público es eso y no una participación ciudadana que es de interés público y no personal o resultado de capacidades profesionales o de experiencia.

La participación política debe ser considerada como un apartado circunscrito de la participación del ciudadano, cuando éste vota, es votado o tiene la acción activa de militancia en un partido político o en la estructura del poder ya sea en el Congreso o en un departamento o dependencia política. Es muy cierto que con la participación electoral inicia la ciudadanía pero ésta no concluye ahí, por el contrario, empieza su compromiso y debe hacerse valer para exigir el respeto

y cumplimiento de sus derechos como ciudadano de un país, estado o localidad.

Alicia Ziccardi precisa la diferenciación entre la política y la ciudadana cuando señala:

la participación ciudadana no reemplaza la *participación política* sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir, que más allá del derecho de voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México (Ziccardi, 1998: 29).

Considerando todo esto, la participación ciudadana alude a la actividad manifiesta del ciudadano en su carácter de miembro con derechos reconocidos por el Estado y, por lo tanto, en la estructura de éste puede participar para definir la decisión que tendrá impacto en su vida cotidiana, en los asuntos públicos. Entendiéndose así la participación ciudadana, ésta se hace necesaria en un proceso de apertura democrática, en donde los actores tienen la oportunidad de colaborar para construir las instituciones y, además, para estar presente y ponderar la toma de decisiones.

La forma en cómo puede participar el ciudadano es diferenciada y atiende a mecanismos que incluso el propio Estado puede crear con la finalidad de legitimarse y provocar el equilibrio y permanencia del *statu quo*. Pero también podemos encontrar formas en las que el propio individuo, en singular o plural, abre espacios y se manifiesta para conquistarlos y hacerlos valer frente a una situación autoritaria.

Ziccardi define el término participación ciudadana y subraya el reconocimiento de que ésta tiene mayores oportunidades de ser efectiva en el ámbito local.

Considera cinco tipos de participación que no son excluyentes:

1. Participación institucionalizada: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
2. Participación no institucionalizada: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
3. Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
4. Participación clientelística: es aquella en la que a la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
5. Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social (Ziccardi, 1998: 36).

Con esta tipología que sirve para el análisis de la participación ciudadana, podremos conocer la clasificación con la que cuenta el Estado mexicano. Teniendo en cuenta esta

taxonomía tenemos que la participación institucionalizada y la clientelística pertenecen a las formas en que el gobierno trata de abrir los espacios para que la sociedad intervenga y le otorgue legitimidad en su actuar. O en otras palabras, la intervención ciudadana se canaliza dentro de los cauces institucionales y legales.

Mientras que la participación no institucionalizada, la autónoma y la incluyente son formas de la tipología que contempla la presencia del individuo, representando los intereses particulares y buscando la influencia en el proceso de la toma de decisiones.

Los mecanismos de participación ciudadana encuentran diferentes modalidades que atienden a diferentes criterios, pero que en la mayoría de los casos son de tipo institucionalizados y que no han podido tener una aplicación plena y que recupere el sentido de la participación y su finalidad.

En México existen formas institucionalizadas de participación ciudadana desde que se construye el Estado Posrevolucionario y las mismas están reconocidas en las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia ha sido muy limitada puesto que ha prevalecido una forma de gobierno burocrática y autoritaria que en los hechos excluyó o subordinó la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así es posible identificar distintos instrumentos: audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, algunos de los cuales jamás han sido activados aun cuando exista en los respectivos cuerpos legislativos (leyes orgánicas e inclusive leyes de participación ciudadana, como ocurre en el Distrito Federal) (Ziccardi, 1998: 31).

Participación ciudadana en el Estado mexicano

Con el antecedente de la clase que se establece de participación ciudadana, se realiza una breve revista a los tipos de participación institucionalizada en el Estado mexicano, concretamente en su Constitución Política, posteriormente comentar para ejemplificar el caso del Estado de México, considerando su Constitución Política y su Ley Orgánica Municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se promulga el 5 de febrero de 1917 y que ha sufrido más de 400 reformas constitucionales a pesar de que es considerada como una constitución rígida, no ha dado lugar digno al ciudadano. Aun cuando las reformas que inician en 1977 con un sentido de reforma política, no dan un lugar serio y de confianza al ciudadano.

El mecanismo de participación se ha corporativizado aún después del sistema de partido hegemónico, pasando por las reformas constitucionales de 1977, 1990, 1993 y 1996, entre otras.

Por ejemplo, en 1996 por primera vez se incluye en el artículo 41 constitucional el término ciudadano, pero se hace como un elemento secundario. Es decir, este artículo considera que los partidos políticos son anteriores al ciudadano y que por lo tanto son responsables como entidades de interés público impulsar la participación de los ciudadanos. Esta lógica es aberrante, porque son los ciudadanos los que crean a los

partidos políticos y los que le dan vida, los que buscan acceder al ejercicio del poder. No se trata de que se cree una organización y después ésta desconoce a quien la crea, por el contrario, se trata de que esta organización sirva a los propósitos originales de quien la crea. En otras palabras, son los partidos políticos los que deben estar buscando representar al ciudadano, incluyéndolo en la formación de las decisiones.

Para precisar el comentario, este artículo 41 constitucional declara que la soberanía del pueblo se ejercerá a través de los Poderes de la Unión, y para tal efecto establece la institución de los procesos electorales basados en la organización de los partidos políticos como los medios para acceder al poder. Entonces, se manifiesta que los ciudadanos pueden afiliarse a los partidos políticos, si éstos están hechos por aquéllos no para sustituirlos sino para organizarse y defenderlos para hacer posible el dominio por la vía institucional, consumándose el principio de lucha al ejercer el poder.

Es un olvido, no pequeño, que tuvo el constituyente tanto originario como el permanente. Pero esto se ve aumentado cuando el ahora artículo 105, reformado en 1996, otorga la facultad a los partidos políticos para iniciar la solicitud de declaratoria ante la Suprema Corte de Justicia sobre la inconstitucionalidad de una ley. A lo largo del texto constitucional no se observa ningún ofrecimiento de instrumentos que de manera formal o institucionalizada permitan al ciudadano manifestarse a favor o en contra de una decisión pública. Se encuentran los derechos individuales y la garantía de éstos

que es el juicio de amparo, pero esto es en el sentido de atender sólo a un elemento de la ciudadanía, en lo que Marshall denominó el elemento civil. Pero ¿dónde se contempla el referéndum, la iniciativa popular u otro mecanismo de consulta? No los contempla la Constitución, por el contrario, vemos que subordina al integrante indispensable del Estado, el ciudadano, a otras instituciones que fueron creadas por él para cumplir el elemento político, mas no para que estas organizaciones absorbieran la vida pública del ciudadano.

Si todavía se agrega a esta limitación la cultura política del mexicano, que se ha estructurado a partir de un ejercicio de corporativismo y paternalismo, entonces, la coyuntura es entendida porque el Estado mismo ha creado a un ciudadano pasivo, conforme y que se manifiesta poco a poco. El mexicano está acostumbrado a valer su petición por medio de intermediarios, por lo tanto, busca las organizaciones que le sirvan para tal fin. En ocasiones esos entes no son de tipo plural, pero eso no importa, si cumple con el fin de intermediación es suficiente. Entonces, lo que se ha promovido es una participación clientelar, de negociación, de oportunismo y no de defensa legítima de derechos.

Por supuesto que se ha avanzado en materia electoral, esto es innegable, pero donde no se ha avanzado de forma seria y profunda es la asignatura de participación ciudadana. Por ambos sentidos, el gubernamental y el ciudadano ha sido lento el avance, esto trae como consecuencia que en los gobiernos locales se reglamente la

cuestión, como es el caso del Distrito Federal, que por cierto tampoco ha tenido éxito porque no está basada la participación institucionalizada a través de su ley de participación ciudadana, como resultado de un diagnóstico real de la organización ciudadana que la ciudad de México tiene y ha logrado por su mismo carácter de ciudad capital (para ampliar al respecto consúltese a Ziccardi, 1998: 2000).

Un ejemplo de la institucionalización que se reglamenta en los gobiernos locales, es el caso del Estado de México.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reformada de manera integral en 1995, por primera vez corona formas de participación ciudadana como el referéndum. Este instrumento está contemplado en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado:

Artículo 14.- El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al gobernador que sean sometidos a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20% de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial del Estado.

La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y procedi-

mientos a que se sujetarán el referéndum Constitucional y el Legislativo.

Como puede verse, el referéndum en el Estado de México está contemplado como una forma de participación que tiene la ciudadanía en la toma de decisiones. Empero, su disposición la hace casi imposible, en primer lugar, señala que las leyes en materia fiscal no pueden ser sujetas a este medio. Esto implica que el ciudadano no tiene competencia institucional para tratar esta materia.

En cuanto a los demás asuntos, es el ciudadano el que puede iniciar la solicitud de referéndum, claro, después de haber juntado 1 938,541 firmas de apoyo que equivalen al 20% de los 9 692,703 que integran la lista nominal del Estado de México con corte al 30 de diciembre de 2008 (IEEM, 2009). Esta operación procedimental implica que las firmas deben ser inscritas en una hoja que equivaldría a utilizar aproximadamente 41 mil 245 hojas si se incluyen cuarenta y siete personas en una hoja, pero como se trata de que la firma y el nombre sean legibles, entonces pensemos que un listado oportuno sería de 25 personas lo que nos llevaría a tener 77 mil 541 hojas igual a más de 15 cajas de hojas de papel bond. Esto nos hace pensar en un procedimiento que por su exigencia se convierte en muy probable de no cumplir, porque además esto debe hacerse en un lapso menor a los 30 días naturales después de publicado lo que se desea someter a consulta. Por lo tanto, no es factible el ejercicio de este instrumento por su rigidez en sus requisitos de procedimiento inicial.

En el artículo 15 de la misma Constitución, se prevé que los ciudadanos pueden participar en la formulación de propuestas, identificación y precisión de demandas para el desarrollo municipal, pero que esto lo regulará una ley reglamentaria.

La misma Constitución, cuando trata el caso del derecho para iniciar leyes y decretos, reconoce ese derecho a los ciudadanos del Estado, para iniciarlas en ramos de la administración (art. 51, frac. V). La iniciativa también está institucionalizada, pero no se aplica porque no hay conocimiento pleno de este derecho y porque el ciudadano común no tiene los conocimientos básicos necesarios de técnica legislativa, situación que asegura que sea inmediatamente rechazada por las Comisiones Legislativas respectivas. Además, en nuestro país la función y cultura legislativa están iniciando su desarrollo, porque por mucho tiempo fue una función que desempeñaba el Ejecutivo Federal y que sometía sólo para su aprobación al Legislativo.

La Constitución local prevé como facultad y obligación del gobernador el “fomentar la organización de instituciones para difundir o inculcar entre los habitantes del Estado, hábitos, costumbres o actividades que les permitan mejorar su nivel de vida” (art. 77, frac XXIV). Esta facultad es tan imprecisa como la forma en como se puede justificar su ejercicio. Disposición similar se localiza en la Ley Orgánica Municipal (LOMEM) en su artículo 31, fracción XXXV, donde se reconoce como atribución del Ayuntamiento: “Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos”.

Por supuesto que esto es necesario pero no suficiente para contar con una participación ciudadana con las características comentadas. Pero el mayor problema es que el Ayuntamiento no organiza ni promueve la difusión de derechos, menos aun la instrucción cívica. No se distinguen ni se encuentran mensajes enfocados a ese fin en los municipios (Gobierno del Estado de México, 2000b).

En el capítulo quinto del título III, de la LOMEM que se refiere a las Comisiones, Consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales, se reglamenta lo referente a la institucionalización de la intervención ciudadana en los asuntos del municipio. Como formas específicas de participación ciudadana habla de consejos de participación ciudadana como auxiliares para el buen desempeño de las funciones del Ayuntamiento. En el mismo sentido se concibe que deben integrarse algunas comisiones del Ayuntamiento que auxilien en la vigilancia de los acuerdos que este órgano colegiado determina en la administración pública municipal.

Un ejemplo de esto es la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal que se debe integrar por ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como organizaciones sociales del municipio. Este es el principio legal, pero la realidad es que no hay pluralidad, la integración queda sujeta a todo el poder discrecional del presidente municipal. Se reduce la participación ciudadana institucionalizada a una forma clientelística, porque se busca que los integrantes

de estas comisiones sean simpatizantes del partido o del presidente para facilitar los acuerdos. Este no es el principio de consenso y mucho menos de pluralidad que exige la democratización. Ésta, la democratización, exige la negociación pero entendida como la forma de debate y camino para encontrar el consenso o acuerdo sobre la materia.

Una facultad de esta Comisión es la de participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, situación que en la mayoría de los municipios mexiquenses se cumplió a través de avalar a la empresa de consultores que se contrata para que elabore dicho documento rector de las actividades de la administración municipal. Los foros de consulta son legitimadores y no canales auténticos de demandas. Los foros de consulta cuentan con muy poca participación de asistentes y nulas las aportaciones.

Un ejemplo más de la participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México es el caso que se prevé en la normatividad para aplicar los recursos que integran las aportaciones del ramo 33. Esas son consejo de participación ciudadana, el consejo de desarrollo municipal, el comité comunitario y, entre otros, el comité ciudadano de control y vigilancia, todos ellos compartiendo las mismas dolencias que los antes mencionados.

Todo esto es un claro ejercicio de la falta de actividad y de intervención ciudadana autónoma. Además de que la participación ciudadana que está institucionalizada, está controlada por el gobierno no con el fin de ofrecer una apertura a la ciudadanía, no con

el fin de acercar el centro de decisión a los ciudadanos, sino con el fin de legitimar su función y de demostrar su nivel de estrategia política para controlar los medios de participación. Por supuesto que existen las excepciones, pero estas confirman la regla.

Toda esta problemática que se refleja con lo descrito en el caso del Estado de México tiene un marco que es la cultura política que se define en la manifestación de lo social y lo político que hacen los ciudadanos. La cultura política de los ciudadanos mexiquenses, en su mayoría, permite que la participación ciudadana se configure como se describe y pueda la autoridad valerse de estos medios para legitimar sus acciones y no para abrir espacios de verdaderos debates públicos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La participación ciudadana es un mecanismo que el ciudadano, aquel que tiene derechos civiles, políticos y sociales, utiliza para influir en las decisiones, para debatir los temas en donde él tiene interés.

El ciudadano interviene de forma individual o colectiva con el propósito de incluir en la decisión su punto de vista, y no por el solo hecho de hacerlo sino porque representa intereses particulares que le beneficiarán en la calidad de vida.

La participación ciudadana no tiene un mismo nivel de impacto en todos lados, esto depende del contexto social, político y económico en el que se desarrolle. En gran medida el tipo de cultura política sugiere la participación ciudadana.

La participación ciudadana puede ser establecida desde la misma autoridad o promovida por el ciudadano. La mejor y más rica es la segunda, porque expresa sin formalismos las necesidades, aspiraciones y compromisos originales de la ciudadanía. La que promueve el Estado puede confundirse, en tiempos de crisis, con la búsqueda de un instrumento que legitime al Estado, con esto se prueba el equilibrio y le permite permanecer.

La participación ciudadana es el medio ideal para el debate público, la discusión de los asuntos que competen a los ciudadanos, la participación que se exige en todo proceso democratizador. En México se han logrado avances significativos en materia electoral, es decir, en esta área hemos democratizado y establecido esquemas, organizaciones e instituciones democráticas, pero en el ejercicio del gobierno como tal, aún tenemos asignaturas pendientes, y una forma de atender esta materia, es con la participación ciudadana.

El proceso democratizador se verá favorecido si se buscan e idean formas que motiven la participación ciudadana autónoma y espontánea pero permanente, que se constituya en una forma de vida, porque nos debe interesar más lo público y que podamos trascender hacia el mejoramiento de la calidad de vida, después de haber acordado cuál es la vía que debemos tomar, como resultado de un amplio espacio de debate que sea inclusivo, plural y general.

Inclusivo, porque se requiere que los que tienen estudios y los que no, estén en el debate, que estén los que viven en localidades

urbanas y los de las rurales; que estén los indígenas y los no indígenas; que estén las diferentes posiciones políticas; los actores políticos deben estar; todos, sin excepción tener la oportunidad de expresar nuestro punto de vista, y no sólo eso, sino también la forma en cómo debemos decidir.

Plural, porque es necesario que los antagonicos estén representados. Que la izquierda y derecha como cosmovisiones ideológicas, si es que las hay, se permitan un espacio de construcción de consensos. La pluralidad está referida al respeto al contrario, la tolerancia al que no piensa igual, pero que está aportando desde otra arista.

General, porque no debe haber tema que no se incluya, todo lo que tenga que ver con lo público debe estar sometido a discusión, pero también es el momento para decir que lo que es estatal debe resolverlo el Estado. Con esto quiero decir que lo debatible es lo público, lo que es de interés de los ciudadanos, pero lo que está inmerso en lo estatal debe ser atendido sin consulta por parte del Estado, porque para eso fue creado, no para someter todo a consulta, sino para garantizar la convivencia social pacífica y el bien público temporal.

En México, entonces, debemos darnos el espacio para reflexionar en la importancia que tiene el ciudadano como centro del actuar político, no es un ente más, por el contrario, es el primordial, es el centro de atención, porque es el ciudadano el que le da vida a las instituciones públicas. Debemos, en términos de la democratización, repensar la facultad y dimensiones que

deben tener los partidos políticos y hasta dónde éstos representan los intereses de los ciudadanos y hasta dónde los ciudadanos se pueden valer de los partidos políticos.

La participación institucionalizada ha sido la opción por la que han recurrido la mayoría de los gobernantes, incluidos los del Estado de México, pero este tipo de participación no es suficiente porque, en algunos casos, no hace factible la participación, por el contrario, con la regulación jurídica se le inhibe. Además, lejos de incentivar la intervención ciudadana, la desilusiona y provoca una apatía, y todo esto es peligroso para el mismo sistema democrático.

Debemos reflexionar sobre las formas de cómo desarrollar una cultura política participativa o cívica en los municipios y sobre todo en aquellos que tienen mayores carencias, dado que si se abandonan y no se pone atención, sus problemas crecerán y la solución cada vez será más difícil de lograr y hacer tangible.

El trabajo está pendiente pero no es asunto del gobierno, por el contrario, es asignatura del mismo ciudadano que debe darse a la tarea de rescatar el reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales, interviniendo en lo que le compete y que impacta en su calidad de vida.

La gestión gubernamental sin la participación ciudadana se convierte en autoritaria y alejada de las necesidades sentidas de la ciudadanía. La gobernabilidad está garantizada cuando el ciudadano se hace presente y con su participación pondera la arena

política. La participación del ciudadano obliga a que la autoridad sea responsable y ofrezca la rendición de cuentas tan necesaria para la transparencia de una gestión, de un buen gobierno, lo que permitirá impulsar lo que está en cuestión: la calidad de vida.

Reforcemos el sentido de lo que significa participar, que es intervenir en lo que es común. Los asuntos públicos por supuesto que nos son común, por lo tanto, debemos participar para que con nosotros y no a pesar de nosotros construyamos un Estado mexicano deseado y pensado en términos de una realidad que conocemos y que vivimos. La democratización es un proceso en el que deben participar los ciudadanos como pueblo porque esa es la esencia de la democracia.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Alabart, Anna *et al.* (1994), *Clase, poder y ciudadanía*, Madrid, Editorial Siglo XXI.
- Almond, Gabriel y Sydney Verba (1970), *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación FOESSA.
- Bendix, Reinhard (1964), *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Bobes, Velia Cecilia (2000), "Ciudadanía", en Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de la política*, México, FLACSOM SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económica.
- Constantino Toto, Mario (2000), "Participación ciudadana", en Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de la política*, México, FLACSO, SEP-

- CONACYT, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económica.
- Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Gobierno del Estado de México (2000a), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca, México.
- (2000b), *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Toluca, México.
- (2001), “Manual de operación 2001 de los fondos para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”, en *Gaceta del Gobierno*, 31 de enero, Toluca, Gobierno del Estado de México.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) (1990), *Nuestra Constitución, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. De los mexicanos, de los extranjeros y de los ciudadanos mexicanos, artículos 30 al 38*, México.
- Lomnitz, Claudio (2000), “La construcción de la ciudadanía en México”, en *Metapolítica*, núm. 19, vol. 4, julio-septiembre, México, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., Ediciones Educación y Cultura.
- Marshall, T. H. y Tom Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Marvan Laborde, María (2000), “Constitución y legitimidad, los límites del reformismo en México”, en *Metapolítica*, núm. 15, vol. 4, julio-septiembre, México, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., Ediciones Educación y Cultura.
- Merino, Mauricio (1997), “La participación ciudadana en la democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral.
- Nohlen, Dieter (2006), *Diccionario de ciencia política*, México, Editorial Porrúa.
- Opazo Marmentini, Juan Enrique (2000), “Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales”, en *Metapolítica*, núm. 15, vol. 4, julio/septiembre, México, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., Ediciones Educación y Cultura.
- Real Academia Española (2008), *Diccionario de la Lengua Española*, s/f en <http://www.rae.es>, consultado el 16 de enero de 2009.
- Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2000), “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”, en *Revista Universidad*, núm. 595, México, UNAM.
- Ziccardi, Alicia y Homero R. Saltalamacchia (1997), *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, IIS-UNAM.