

Participación ciudadana, asuntos de gobierno y buena administración pública

José Guadalupe Altamirano Castro
Luis Fernando Villafuerte Valdés
(Coordinadores)



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial



Biblioteca **Digital**
de Humanidades

Participación ciudadana, asuntos de gobierno y buena administración pública

José Guadalupe Altamirano Castro
Luis Fernando Villafuerte Valdés
(Coordinadores)



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial



Biblioteca **Digital**
de Humanidades

Universidad Veracruzana

Dr. Martín Aguilar Sánchez
Rector

Dr. Juan Ortiz Escamilla
Secretario Académico

Mtra. Lizbeth Margarita Viveros Cancino
Secretaria de Administración y Finanzas

Dra. Jaqueline del Carmen Jongitud Zamora
Secretaria de Desarrollo Institucional

Lic. Agustín del Moral Tejeda
Director Editorial

Dra. Yolanda Francisca González Molohua
Directora General del Área Académica de Humanidades

***Participación ciudadana, asuntos de gobierno
y buena administración pública***

José Guadalupe Altamirano Castro
y Luis Fernando Villafuerte Valdés (Coordinadores)

ISBN: 978-607-8923-06-9

Primera edición, 2023
Coordinación editorial: César González
Corrección de estilo: Marlén Gutiérrez García
Diseño de portada e interiores: Héctor OPOCHMA

D.R. © 2023, Biblioteca Digital de Humanidades
Área Académica de Humanidades
Edif. A de Rectoría Lomas del Estadio s/n
Col. Centro, Zona Universitaria Xalapa, Veracruz, CP 91000
bdh@uv.mx
Tel. (228) 8 42 17 00, ext. 11174

D. R. © Universidad Veracruzana
Dirección Editorial
Nogueira núm. 7, Centro, CP 91000
Xalapa, Veracruz, México
Tels. 228 818 59 80; 228 818 13 88
direccioneditorial@uv.mx
<https://www.uv.mx/editorial>

Índice

Prólogo	6
Presentación	8
Apartado I. Participación ciudadana y mecanismos de participación	10
La participación ciberciudadana en la era digital	11
Participación ciudadana contra la corrupción: el caso de Visores Ciudadanos	22
La participación en el Estado social y democrático de derecho	36
Apartado II. La buena administración y participación ciudadana	59
Buena administración y participación ciudadana	60
Derecho a la participación ciudadana en el régimen jurídico argentino	74
Apartado III. La participación ciudadana y los asuntos de gobierno	109
Ciudadanía global, desarrollo sustentable, gobernanza local	110
De la democracia representativa a la democracia participativa	125
El derecho administrativo en la elaboración de políticas públicas en México: el centralismo administrativo como impedimento para el desarrollo de políticas públicas eficientes	149
La participación ciudadana como pilar fundamental para la democracia	163

Prólogo

Agradezco la invitación para exponer de manera sucinta el prólogo a la obra *Participación ciudadana, asuntos de gobierno y buena administración pública*, cuyo título me lleva a efectuar una autocrítica, no solo como académico sino como servidor público, al percatarme que desde hace más de 50 años hemos venido reproduciendo el modelo de la escuela angloamericana, donde en muchas ocasiones únicamente se copia, se plasma o se repiten categorías sin comprenderlas.

Sin duda, la Universidad de Harvard tiene excelentes propuestas realizadas por consagrados estudiosos de la administración. No obstante, el obstáculo para llevarlas a efecto en la Administración pública mexicana radica en la incompatibilidad de ambas realidades político-sociales, en donde la naturaleza de lo público para esta nación difiere ampliamente de la nuestra, que trata de sacudirse precisamente el colonialismo intelectual y académico que le han impuesto. Tenemos que rescatar la escuela mexicana de pensamiento que se dio desde el siglo XIX e inicios del XX, y que se erosionó dada la instauración de una visión ajena a los ejes soberanistas del Estado mexicano.

Luis de la Rosa, un protagonista tanto en el ámbito político como en la Administración pública nacional, quien dejó un indubitable legado en la segunda mitad del siglo XIX, constituyó un parteaguas en la historia política mexicana al plasmar en su obra escrita una férrea oposición al conservadurismo decimonónico dominante, al grado de erigirse en mentor de Francisco Zarco.

En virtud de lo anterior, considero que es necesario retomar las enseñanzas de la escuela de pensamiento de estos grandes personajes, sobre todo en el conocimiento de la Administración pública Mexicana, ya que ahora los profesores y estudiantes de esta disciplina solo conocen el modelo impuesto por la escuela angloamericana de Harvard, la cual es el epítome del pragmatismo contemporáneo. Sin embargo, han logrado penetrar en el pensamiento tanto teórico como práctico al imponer sus categorías como: gobernanza, políticas públicas, sistemas administrativos, procesos, ciudadanía, así como un sinnúmero de esquemas que solo son compartidos sin entenderlos a fondo.

La obra de De la Rosa podría ser una buena muestra de cómo modificar la mentalidad de muchos profesores y servidores públicos de cara a consolidar un nuevo proyecto de nación, revalorando toda esta enseñanza que quedó materialmente olvidada o enterrada en el tiempo. De ahí la importancia de elaborar un profundo análisis que ayude al servidor público a comprender la importancia de erradicar el burocratismo en el que vivimos.

El propósito es hacer de México un país fuerte, una nación con instituciones sólidas, con una ciudadanía libre e ilustrada para arribar al progreso. Los textos sobre la Administración pública de la escuela mexicana tendrán que ser rescatados y difundidos en todos los ámbitos, tanto prácticos como teóricos.

Mi deseo es que dicha propuesta se pueda cristalizar en los tres niveles de gobierno, donde la administración pública se conduzca a través de la confianza, se vuelva más humana y que pueda ser desregularizada, con menos controles internos y externos.

Mario Raúl Mijares Sánchez
Rector
El Colegio de Veracruz

Presentación

A partir de la necesidad de comprender que sin ciudadanos no hay Estado, es posible dimensionar que estos se encuentran en el centro de cualquier decisión pública. Como lo señala la Carta Iberoamericana de los Derechos y los Deberes de los Ciudadanos en Relación con la Administración Pública: “En la medida que la ciudadanía ponga en valor su condición central en el sistema público, más fácil será que pueda exigir un funcionamiento de calidad de las administraciones públicas”.¹

En nuestros países, aun cuando los individuos ya no se mantienen como simples espectadores de las decisiones públicas y receptores de los actos de gobierno, sino con un grado mayor de involucramiento, lo cierto es que la participación ciudadana es escasa y poco determinante de las decisiones de gobierno.

No podemos reducir la participación ciudadana a una jornada electoral, esta va más allá de la emisión de un voto, existen diversas formas para involucrarse. Hay un marco normativo extraviado en las leyes que dibuja un abanico de posibilidades de participación ciudadana, pero cuyo diseño limita y la reduce a formalismos burocráticos con poca efectividad y de una incidencia poco realista. Con todas esas limitantes, existen diversos instrumentos alternos que empoderan al ciudadano para hacer exigible la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto al Estado de derecho en todos los actos y decisiones de gobierno.

En ese tenor existen experiencias y buenas prácticas desde los diversos escenarios donde se genera ciudadanía responsable y participativa. Desde la sociedad civil, la academia y desde el plano institucional puede localizarse trabajo serio que coadyuva a la construcción de ciudadanía.

El presente texto, producto de la colaboración de académicos, investigadores y servidores públicos, constituye una aportación significativa a partir de la comprensión de la relevancia que debiera tener la participación ciudadana en los asuntos públicos, colocándola justo en el vórtice de los actos gubernamentales.

En ese tenor, la obra se encuentra dividida en tres capítulos. El primero de ellos, denominado “Participación ciudadana y mecanismos de participación”, cuenta con tres trabajos: el primer escrito trata sobre la participación ciberciudadana en la era digital; el segundo es un estudio de caso acerca de la participación ciudadana contra la corrupción: el caso de Visores Ciudadanos; y finalmente, el escrito relativo a la participación en el Estado social y democrático de derecho.

1. *Carta Iberoamericana de los Derechos y los Deberes de los Ciudadanos en Relación con la Administración Pública*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013. Consultado en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-los-Derechos-y-Deberes-del-Ciudadano-en-Relacion-con-la-Administracion-Publica-10-2013.pdf>

El capítulo segundo, "La buena administración pública y la participación ciudadana", consta de dos escritos. El primero, bajo el mismo título del capítulo, trata justamente del esquema de contar con una buena administración a partir de comprender el involucramiento de la participación ciudadana. El segundo es un trabajo bajo la perspectiva de un estudio de caso, denominado derecho a la participación ciudadana en el régimen jurídico argentino.

Finalmente, el capítulo tercero, "La participación ciudadana y los asuntos de gobierno", consta de cuatro escritos. El primero lleva como título "Ciudadanía global, desarrollo sustentable, gobernanza local", el segundo se titula "De la democracia representativa a la democracia participativa"; el tercero, "El derecho administrativo en la elaboración de políticas públicas en México: el centralismo administrativo como impedimento para el desarrollo de políticas públicas eficientes"; y el cuarto, "La participación ciudadana como pilar fundamental para la democracia".

Con base en lo anterior y con la finalidad de incentivar y difundir el conocimiento sobre el tema de la participación ciudadana en las decisiones públicas, el cual sin duda reviste un interés general, el objetivo de la presente obra es exponer las condiciones, contexto y realidades que se han presentado en el proceso de incidencia de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, así como explorar áreas de oportunidad que permitan un impacto mayor del ciudadano en los asuntos públicos.

Apartado I
Participación ciudadana y
mecanismos de participación

10

10

La participación ciberciudadana en la era digital

Carlos Antonio Vázquez Azuara¹
Universidad Veracruzana
drcarlosazuara@gmail.com

Sumario: I. Introducción; II. Sociología binaria; III. Realidad virtual y realidad material; IV. Participación ciber-ciudadana; V. Conclusiones; VI. Fuentes de consulta.

Resumen: La evolución tecnológica ha generado que hoy en día exista un contexto de ciudadanía digital o ciberciudadanía, la cual, ha transformado la forma de Participar en el aparato democrático que regula a la sociedad, generando nuevas formas de involucrar a las y los gobernados en temas de interés colectivo, dando lugar a la ciberparticipación ciudadana, todo esto, en el contexto de una realidad virtual cada vez más creciente y atentos a una sociología digital o sociología binaria.

Palabras clave: Ciberciudadanía, participación ciberciudadana, sociología binaria, realidad virtual.

Abstract: Technological evolution has generated that today, there is a context of digital citizenship or cybercitizenship, which has transformed the way of participating in the democratic apparatus that regulates society, generating new ways of involving the governed in issues of collective interest, giving rise to cybercitizen participation, all this, in the context of an increasingly growing virtual reality and attentive to a digital sociology or binary sociology.

Keywords: Cybercitizenship, cybercitizen participation, binary sociology, virtual reality.

1. Licenciado en Derecho y Licenciado en Ciencias de la Comunicación, por la Universidad Veracruzana, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Nivel 1, es docente doblemente certificado en juicios orales, por la SETEC-SEGOB, docente certificado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, en el estándar de intervención para la solución de conflictos, es diplomado en Sistema Penal Acusatorio desde la perspectiva de la reforma constitucional, por parte del Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, diplomado en Sistema Penal Acusatorio y Adversarial y diplomado en Medios Alternativos para la Solución de Conflictos y Justicia Restaurativa, ambos por la Universidad de Xalapa y validados por la SETEC, es diplomado en Educación y Tecnologías de la Información, por la Universidad de Xalapa. Actualmente es docente e investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, e investigador colaborador y docente del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa.

I. Introducción

El presente artículo recoge varios de los aportes del autor en obras anteriores, tales como los libros de sociología digital y combate a la delincuencia cibernética, en los que se esgrimen por primera vez las teorías de la sociología binaria y la realidad virtual y material.

Estos postulados son indispensables para comprender la evolución que actualmente nos posiciona en una ciudadanía digital o ciberciudadanía, la cual encuentra nuevas formas de participación en la democracia de los países.

Las tecnologías han tenido un despunte en los últimos años, sumamente vertiginoso, lo que ha obligado a implementar cambios en el aparato gubernamental que respondan a las nuevas necesidades de una ciudadanía digital.

Un ejemplo de lo anterior lo representa el gobierno electrónico, que oferta servicios a través de los portales digitales, permitiendo eficientizar procesos, desmotivar la corrupción y agilizar la atención a las y los gobernados, entre muchos otros beneficios.

Otro ejemplo es la justicia digital que, a pesar de estar entrando con lentitud en los estados, a nivel federal ha sido un éxito en casos tales como el juicio de amparo. En el caso del teletrabajo, que a raíz de la pandemia derivada del COVID-19 se reguló con mayor eficacia jurídica y permitió realizar las actividades laborales bajo un respaldo normativo que brindara mayor protección a las y los trabajadores.

En el caso del ámbito electoral, aún queda mucho que realizar, por ejemplo, el voto electrónico aún no ha podido entrar en México, a pesar de que se cuenta con sistemas capaces de albergar esta modalidad.

Pero en otros ramos del ámbito político electoral y democrático, sí hemos visto algunos avances, tales como el tema que ocupa el presente artículo, la ciberparticipación ciudadana, donde los cambios, las gestiones y la vigilancia del aparato gubernamental, entre otras características, se dan ahora no a través de marchas, oficios en papel o entrevistas en los cafés, sino mediante redes sociales, videos informativos, transmisiones en vivo, solicitudes de transparencia, entre otros.

II. Sociología binaria

Antes de precisar el concepto de sociología binaria, es necesario establecer la procedencia etimológica de dicho concepto, es decir, ¿por qué "sociología"? y ¿por qué "binaria"?

En lo que respecta a la palabra "sociología", ya ha sido ampliamente explicada por los estudiosos de esta disciplina, encuentra su raíz etimológica de la siguiente manera:

...el origen etimológico de dicho término. En concreto, sus antecedentes se encuentran en el latín y más exactamente en la unión de las palabras *soçius*, que vendría a traducirse como "socio o individuo",

y logía que tiene varias acepciones, entre ellas "estudio". Por tanto, partiendo de ello podríamos hacer una traducción literal de que sociología es el estudio del socio o individuo.

La sociología es una ciencia que se dedica al estudio de los grupos sociales (conjunto de individuos que conviven agrupados en diversos tipos de asociaciones). Esta ciencia analiza las formas internas de organización, las relaciones que los sujetos mantienen entre sí y con el sistema, y el grado de cohesión existente en el marco de la estructura social.²

Así pues, etimológicamente sociología significa el estudio (logía) del individuo (socius).

Por otra parte, veamos lo que significa "binario" desde una perspectiva etimológica, para entonces entender con posterioridad el concepto de sociología, también desde un enfoque etimológico.

Para empezar, binario (ria) significa: compuesto de dos elementos, unidades o guarismos: los ordenadores utilizan un sistema binario,³ es decir, binario, de entrada, significa dos, pero ahora analicemos su raíz etimológica.

La palabra binario proviene del latín *bini, binae, bina* (según sea femenino, masculino o neutro), es un adjetivo numeral distributivo que significa "de dos en dos".

Este sistema binario se emplea en las computadoras, pues al ser eléctricas, solo pueden interpretar que un circuito esté activado [valor 1 (uno)] o desactivado [valor 0 (cero)], por lo que el sistema binario solo emplea ceros y unos para formar todos los números.⁴

Como podemos apreciar y complementando lo antes expuesto, binario significa dos, es un código, constituido por unos y ceros, que emplean las computadoras como leguaje para descifrar las instrucciones dadas por el hombre, es decir, es el leguaje que utilizan las máquinas y aunque existen otros códigos, el más elemental, representativo y que funda la base de las tecnologías que hoy conocemos es el binario.

El sistema binario de numeración es el más simple de todos los sistemas de numeración posicional. La base -o de la base- del sistema binario es 2, lo que significa que solo dos dígitos -0 y 1- pueden aparecer en una representación binaria de cualquier número. El sistema binario es la base de la moderna tecnología de las computadoras electrónicas digitales. La memoria de computadora cuenta con pequeños elementos que solo pueden estar en dos estados -off / on- que están asociados con los dígitos 0 y 1.⁵

2. Definicion.de, "Definición de sociología - Qué es, significado y concepto", 2008. Consultado en <https://definicion.de/sociologia/>

3. *Diccionario de la lengua española*, "binario", Espasa-Calpe, 2005. Consultado en <http://www.wor-dreference.com/definicion/binario>

4. Origen de las palabras, 2012. Consultado en <http://etimologias.dechile.net/?bit>

5. Ingeniatic, 2011. Consultado en <http://ingeniatic.euitt.upm.es/index.php/tecnologias/item/410-c%C3%B3digo-binario>.

De lo antes expuesto, nos quedan claras las raíces etimológicas de las palabras "sociología" y "binaria", luego entonces, podemos afirmar que el concepto de "sociología binaria", atendiendo a sus raíces etimológicas, significa: el estudio del individuo, inmerso en el lenguaje binario (base de la moderna tecnología de las computadoras electrónicas digitales).

Una vez comprendida la procedencia etimológica, a continuación se establece el concepto de sociología binaria, partiendo del concepto de sociología, que ya ha sido abordado en apartados anteriores, entendiéndose como la ciencia que se encarga del estudio del individuo como ente social, en su interacción con otros individuos, así como de los fenómenos sociales que como consecuencia surjan, en este sentido y tomando en cuenta los elementos esenciales de este concepto y toda vez que la sociología binaria es una rama de la sociología, se establece el siguiente concepto:

La sociología binaria es una rama de la sociología que se encarga del estudio de la interacción social de los individuos en su realidad virtual, a través de las nuevas tecnologías e internet, así como de los fenómenos sociales que en dicha realidad se originan.

...la manera de interrelacionarse ya ha pasado de un plano material a un plano virtual, es decir, se pueden hacer amigos, relaciones de pareja, incluso enemistades con personas a las que nunca se les ha visto jamás sino únicamente mediante un código binario que se traduce en un lenguaje que podemos entender satisfactoriamente.⁶

14

14

Del concepto de sociología binaria, previamente expuesto, es necesario determinar las partes que lo integran para una mejor comprensión de este.

Es una rama de la sociología. Indiscutiblemente, la ciencia fundadora de la sociología binaria es la sociología, la cual da vida a este nuevo campo de estudio, aunado a los aportes de la teoría binaria, es decir, la manera en que se interrelacionan los individuos y los fenómenos sociales que durante años han sido objeto de estudio de la sociología, se ha transformado drásticamente con el auge de las nuevas tecnologías e Internet, por tanto, es necesario el surgimiento de una rama de la sociología que tienda a estudiar estos nuevos fenómenos y nuevas formas de socialización a través de las nuevas tecnologías e Internet.

Nuevas tecnologías e internet. Para entender la sociología binaria, debe quedar claro que el medio por el cual se puede acceder a la realidad virtual son las nuevas tecnologías e Internet, entendiéndose por nuevas tecnologías:

Con base en la definición de diversos autores, para Gilbert y otros hace referencia al "conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento y acceso a la información".⁷ Por su parte, Bartolomé,⁸ desde una perspectiva abierta, señala que su expresión se refiere a los últimos desarrollos tecnológicos

6. Carlos Antonio Vázquez Azuara, *Combate a la delincuencia cibernética*, México, Universidad de Xalapa, 2012, p. 44.

7. Citado en Julio Cabero Almenara, "Nuevas tecnologías, comunicación y educación", *Comunicar*, 3, 2002, p. 15. Consultado en <http://tecnologiaedu.us.es/cuestionario/bibliovir/3.pdf>

8. *Idem*.

y sus aplicaciones. En esta misma línea, en el diccionario de Santillana de Tecnología Educativa se las define como los "últimos desarrollos de la tecnología de la información que en nuestros días se caracterizan por su constante innovación".⁹ Castells y otros indican que "comprenden una serie de aplicaciones de descubrimiento científico cuyo núcleo central consiste en una capacidad cada vez mayor de tratamiento de la información".¹⁰ Y como última, es necesario citar la definición formulada en la publicación de la revista *Cultura y Nuevas Tecnologías* de la Exposición Procesos, organizada en Madrid por el Ministerio de Cultura: "... nuevos soportes y canales para dar forma, registrar, almacenar y difundir contenidos informacionales".¹¹

Como podemos advertir, existen diversas definiciones para nuevas tecnologías, pero para efectos de la concepción de sociología binaria, por nuevas tecnologías se entenderán los últimos desarrollos, avances e innovaciones para el tratamiento de la información y el fortalecimiento de la comunicación, aportados por la ciencia, que permiten al individuo interactuar entre sí y desarrollar su vida de forma más eficiente en todos los ámbitos en los que se desarrolla.

Asimismo, por Internet entendemos:

Internet es una red de redes que permite la interconexión descentralizada de computadoras a través de un conjunto de protocolos denominado TCP/IP. Tuvo sus orígenes en 1969, cuando una agencia del Departamento de Defensa de los Estados Unidos comenzó a buscar alternativas ante una eventual guerra atómica que pudiera incomunicar a las personas. Tres años más tarde se realizó la primera demostración pública del sistema ideado, gracias a que tres universidades de California y una de Utah lograron establecer una conexión conocida como ARPANET (Advanced Research Projects Agency Network).¹²

Es decir, Internet es una red mundial que permite la intercomunicación en todo el planeta a través del ciberespacio, entendiendo por este el conjunto o realidad virtual donde se agrupan usuarios, páginas web, chats y demás servicios de Internet y otras redes. El término fue utilizado por primera vez por William Gibson, escritor norteamericano, en su novela de ciencia ficción *Neuromante*, publicada en 1984.¹³

9. *Idem*.

10. *Idem*.

11. *Idem*.

12. Definición.de, "Definición de internet", 2012. Consultado en <https://definicion.de/internet/>

13. Alegs, Diccionario de informática, "Definición de ciberespacio", 2012. Consultado en <http://www.alegsa.com.ar/Dic/ciberespacio.php>.

III. Realidad virtual y realidad material

La realidad virtual es aquella que se desarrolla en un espacio digital, como lo son las redes locales, los ordenadores para almacenamiento de datos y el ciberespacio, y solo es posible acceder a esta realidad a través de una computadora, un dispositivo inteligente y, en el caso del ciberespacio, una conexión a internet.

La realidad virtual es una realidad que vivimos a la par de nuestra realidad material, es intangible y transportable, basada en un código binario y, en muchos casos, es una realidad en la que interactuamos la mayor parte de nuestro tiempo y refiere aquella donde realizamos todas nuestras actividades sociales, familiares, emocionales, laborales, de recreación, entre otras, mediante las nuevas tecnologías y la Internet.¹⁴ Como podemos advertir claramente, la realidad virtual y la realidad material coexisten en el mismo individuo, pero tienen diferencias claras entre estas, lo más sensato es que ambas realidades del ser humano coexistan en armonía y no sean suplidas una por la otra como veremos más adelante, pero antes, es importante comprender el siguiente ejemplo que deja aún más claro el panorama de la realidad virtual.

Una persona se levanta a las siete de la mañana con apoyo de su televisor previamente programado para encenderse solo, telefonea a su trabajo para decir que no podrá presentarse por cuestiones de salud, pero que atenderá sus pendientes por vía del correo electrónico, inmediatamente se arregla y desayuna en su domicilio, posteriormente se dirige a su estudio, donde enciende su computadora, en la cual se conecta a internet, después comienza a enviar correos electrónicos a diversos clientes y a sostener charlas por medio de un software de conversación con otros prospectos a clientes... inicia una videoconferencia con algunos conocidos de la oficina y realiza algunos depósitos, mediante transferencias bancarias electrónicas por internet, una vez hecho esto, levanta el teléfono y ordena una pizza, posteriormente, ingresa a la red social de su preferencia y comienza a charlar por este medio con su novia, con la que se expresa diversas frases de amor y quedan pendientes para ir al cine al día siguiente. Asimismo, para desestresarse un rato, pone una película en la web y escucha un poco de su música favorita. Finalmente, ya entrada la noche, envía algunos mensajes por celular y se dispone a dormir para comenzar un nuevo día.

¿Qué advertimos en el ejemplo anterior? Muy simple, en la realidad material del sujeto en cuestión, solo vemos a un tipo que se levantó de su cama, se sentó la mayoría del día frente a la computadora y entrada la noche se retiró a dormir, esa fue su realidad material, pero en su realidad virtual, este sujeto satisfizo sus necesidades laborales, emocionales, sociales y de recreación, aunque jamás lo vimos salir de su casa.¹⁵

Una vez comprendida la realidad virtual, es necesario realizar un cuadro comparativo sobre las diferencias que existen entre esta y la realidad material:

14. Carlos Antonio Vázquez Azuara, *op. cit.*, p. 38.

15. *Ibid.*, pp. 38-39.

Realidad material	Realidad virtual
Requiere un espacio físico.	El espacio donde se desarrolla es digital.
Se circunscribe a una delimitación territorial.	No tiene delimitación territorial.
Es limitada en espacio.	Es ilimitada en espacio virtual.
Se accede a esta con el simple hecho de nacer.	Se accede a esta mediante una computadora, un dispositivo inteligente y/o con una conexión a Internet.
No requiere más que la existencia del individuo para desarrollarse.	Requiere, para desarrollarse, aparte de la existencia del individuo, insumos eléctricos y tecnológicos.
No requiere más conocimiento que el básico para la subsistencia humana.	Requiere, aparte de los conocimientos básicos para la subsistencia humana, conocimientos sobre computación, nuevas tecnologías e Internet.
Requiere dominar un lenguaje determinado con base en la delimitación territorial.	Requiere dominar un lenguaje universal de navegación, configuración, comunicación y registro de datos en un espacio digital determinado.
El máximo desarrollo en esta realidad se basa en el óptimo funcionamiento del ser humano, tanto físico como mental.	El máximo desarrollo en esta realidad se basa en el óptimo funcionamiento mental del ser humano, aunque existan limitaciones físicas.
Lo realizado en esta realidad es tangible, físico y apreciable por los sentidos.	Lo realizado en esta realidad se almacena mediante datos que no son tangibles y solo se aprecia lo realizado mediante los sentidos de la vista y el oído, puesto que el olfato, el gusto y el tacto quedan reservados para lo material.
Está presente siempre, mientras el individuo exista.	Está presente únicamente cuando el individuo decide o puede acceder a esta.
Esta realidad acontece y típicamente no queda registro de lo ocurrido cotidianamente.	Esta realidad acontece y queda su registro, generando un historial (el cual se puede eliminar o configurar).
En caso de existir un registro tangible de lo acontecido en la realidad material, no se puede transportar fácilmente para difundirlo.	Siempre existe un registro digital de lo acontecido en la realidad virtual y se puede transportar fácilmente para difundirlo mediante un dispositivo inteligente.

Del anterior cuadro comparativo cabe destacar dos cosas: la primera, que las diferencias enunciadas no son limitativas, es decir, pueden existir más, pero solo se mencionan las más evidentes; y la segunda, es posible advertir que las diferencias entre ambas realidades son importantes, pero no por ello excluyentes o posicionan a una realidad por encima de la otra, es decir, en líneas anteriores se mencionaba que lo ideal es que ambas realidades coexistan en el mismo individuo de forma armoniosa, pero cuando una de las dos realidades se lleva a cabo más que la otra, surge un fenómeno que se denomina “discrepancia de realidades”.

IV. Ciberciudadanía

Para comenzar este apartado, primero se debe establecer qué se entiende por ciudadano, cuya respuesta se encuentra en el fundamento constitucional mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Capítulo II

De los Mexicanos

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Capítulo IV

De los Ciudadanos Mexicanos

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

De lo anterior, nos queda claro cuáles son las condiciones jurídicas que deben reunirse para efectos de poder contar con la calidad de ciudadanas y ciudadanos.

¿En qué momento entra el elemento que da vida al concepto de ciberciudadanía? La respuesta deriva en el hecho de advertir el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación como un derecho al que está obligado el Estado mexicano, lo cual se ve plasmado en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su párrafo tercero nos dice: "...El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios".¹⁶

Luego entonces, de los preceptos constitucionales federales antes invocados, se puede deducir que la condición de ciberciudadanía es una consecuencia lógica de la socialización digital, en el marco del derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

Por lo anterior, se puede definir a la ciberciudadanía como la condición que se adquiere mediante las disposiciones legalmente establecidas que plantean los países correspondientes, cuyo ejercicio de las obligaciones y derechos se da en el marco de las tecnologías de la información y la comunicación.

V. Participación ciberciudadana

19

En este apartado, para poder comprender lo que se entiende por ciberparticipación ciudadana, debemos partir del concepto de participación ciudadana.

Esta noción es relativamente reciente y carece de una definición precisa, aun cuando normalmente se hace referencia a esta, considerándola gruesamente como una "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales". Tal definición es suficientemente amplia como para abarcar una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, empleando diversos medios, por diferentes órganos, cumpliendo distintas funciones, en numerosos niveles y otras especificaciones.¹⁷

De manera general, las diferentes concepciones de participación ciudadana coinciden en establecer que se trata de la intervención activa de la sociedad en cuestiones de interés público y colectivo.

En virtud de lo anterior, aunado al referido orden de ideas, la definición que infiere el prefijo "ciber", se comienza a visualizar un concepto de ciberparticipación ciudadana.

Ciber: elemento compositivo prefijo, creado por acortamiento del adjetivo cibernético, que forma parte de términos relacionados con el mundo de las computadoras u ordenadores y de la realidad virtual: ciberespacio, cibernauta, etc.¹⁸

16. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2022. Consultado en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

17. Enrique Correa y Marcela Noé (eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago, FLACSO-Chile, 1998.

18. Real Academia Española, *Diccionario panhispánico de dudas*, 2005. Consultado en <https://www.rae.es/dpd/ciber->

19

Luego entonces, la palabra ciber como prefijo hace alusión a todo aquello que tiene que ver con el desenvolvimiento en la realidad virtual.

En la inteligencia de los párrafos anteriores, podemos definir entonces como ciberparticipación ciudadana toda intervención activa de la sociedad en asuntos de interés público y colectivo, mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Por tanto, la ciberparticipación ciudadana en la era digital es el desenvolvimiento de las y los ciudadanos que tiene tal carácter en término de las leyes vigentes que, mediante una intervención activa en asuntos de orden público e interés colectivo, emprenden y llevan a cabo acciones mediante las tecnologías de la información y la comunicación en un entorno de desenvolvimiento virtual.

Lo anterior nos lleva al concepto de democracia digital, aunque este concepto será objeto de análisis en posteriores investigaciones.

VI. Conclusiones

El contexto actual inmerso en las tecnologías de la información y la comunicación obliga a evolucionar los diferentes procesos y formas en que el Estado atiende las necesidades de las gobernadas y los gobernados.

La participación ciudadana es una de las formas más socorridas que existen en la legislación vigente, para fortalecer el aparato democrático que impera en los diferentes países.

El acceso a las tecnologías de la información y la comunicación es un derecho humano que garantiza el Estado mexicano y diferentes naciones alrededor del mundo.

La ciberparticipación ciudadana es una consecuencia lógica del despunte tecnológico, de la cada vez más creciente realidad virtual característica de una sociedad digital, y representa un área de oportunidad para intervenir activamente en asuntos de orden público e interés colectivo, a través de medios digitales.

La ciberparticipación ciudadana es un concepto que forma parte de la democracia digital, que a su vez es un concepto que se aporta en este trabajo y que será objeto de análisis en futuras investigaciones.

VII. Fuentes de consulta

ALEGSA, Diccionario de informática, "Definición de ciberespacio", 2012. Consultado en <http://www.alegsa.com.ar/Dic/ciberespacio.php>

CABERO Almenara, Julio, "Nuevas tecnologías, comunicación y educación", *Comunicar*, 3, 2002, pp. 14-25. Consultado en <http://tecnologiaedu.us.es/cuestionario/bibliovir/3.pdf>

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022. Consultado en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- CORREA, Enrique y Marcela Noé (eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago, FLACSO-Chile, 1998. Consultado en <https://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf>
- DEFINICION.de, "Definición de internet", 2012. Consultado en <http://definicion.de/internet/>
- _____, "Definición de red social", 2012. Consultado en <http://definicion.de/red-social/>
- _____, "Definición de sociología", 2012. Consultado en <http://definicion.de/sociologia/>
- DICCIONARIO de la lengua española, "binario", Espasa-Calpe, 2005. Consultado en <http://www.wordreference.com/definicion/binario>
- PÉREZ Luño, Antonio-Enrique, *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?*, España, Gedisa, 2004.
- REAL Academia Española, *Diccionario panhispánico de dudas*, 2005. Consultado en <https://www.rae.es/dpd/ciber->
- VÁZQUEZ Azuara, Carlos Antonio, *Combate a la delincuencia cibernética*, México, Universidad de Xalapa, 2012.
- _____, *Sociología digital*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2017.

Participación ciudadana contra la corrupción: el caso de Visores Ciudadanos

Lourdes Morales¹
Universidad de Guadalajara
loulou.morales@gmail.com

Evelyn Guzmán²
Centro de Investigación y Docencia Económicas
evelyn.guzman@cide.edu

Sumario: I. Introducción; II. Con el puño en alto: emergencia y participación ciudadana; III. Visores Ciudadanos: vigilancia social necesaria; IV. Implementación del programa; V. Alcances y retos de una participación efectiva; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

Resumen: El presente escrito revela el caso de Visores Ciudadanos como un instrumento que de forma material constata la participación ciudadana en la lucha contra el flagelo de la corrupción. El trabajo que aquí se presenta recapitula evidencia de los beneficios de considerar a la participación ciudadana como un eje transversal de la rendición de cuentas. En un primer momento se hace un recuento de la participación ciudadana al momento de la emergencia. Posteriormente, se explica cómo funciona Visores Ciudadanos, así como los avances alcanzados hasta ahora. Finalmente se sintetizan algunos testimonios de los participantes para conocer los alcances del ejercicio y los retos pendientes.

Palabras clave: Corrupción, participación ciudadana, rendición de cuentas.

Abstract: This writing reveals the case of Citizen Viewers as an instrument, which in a material way confirms citizen participation in the fight against the scourge of corruption. The work presented here recapitulates evidence of the benefits of considering citizen participation as a transversal axis of accountability. At first, a count of citizen participation at the time of the emergency is made. Subsequently, it explains how Citizen Viewers works as well as the progress made so far. Finally, some testimonies of the participants are synthesized to know the scope of the exercise and the pending challenges.

Keywords: Corruption, citizen participation, accountability.

1. Lourdes Morales es profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara y miembro fundador de Nosotrxs.

2. Evelyn Guzmán es profesora asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ambas son integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas.

I. Introducción

Algunas tragedias no pueden preverse, menos evitarse. Los desastres naturales entran en la categoría de lo sorpresivo, pero no siempre de lo absolutamente inesperado. En los últimos cinco siglos, distintas calamidades han azotado los suelos y montañas mexicanas. Desde tormentas, ciclones y derrumbes hasta distintos sismos nos han venido cimbrando, a veces con daños menores, a veces con daños irreparables. Pero es precisamente la capacidad de dar respuesta a las víctimas en donde está la esencia del manejo de una crisis. Después de un desastre natural, los gobiernos requieren conocer su magnitud, identificar los daños y reconocer las consecuencias, primero sobre las personas y luego sobre los servicios. Las víctimas siempre deben estar al centro de las decisiones.

Los sismos ocurridos en septiembre de 2017 –7 y 19– no solo tuvieron como efecto derrumbes, desafortunadas pérdidas humanas y económicas, sino que además quedó de manifiesto que las afectaciones fueron el resultado de una mala planeación, deficiente cumplimiento de la normatividad en materia de construcción y escasa utilización de la información para una adecuada política de prevención. La realización de construcciones de mala calidad puso de manifiesto las prácticas de corrupción y la colusión entre el sector público y el sector privado. La tragedia en la que murieron más de 400 personas dejó afectaciones en más de ocho mil inmuebles en al menos ocho entidades de la República.³

La mala gestión de la emergencia fue otro de los problemas que sobrevino a la tragedia, ya que a pesar de un buen comienzo, se tomaron decisiones de atención inmediata con base en información incompleta, que no resolvieron cuestiones urgentes –atender las necesidades primordiales de las personas damnificadas y resarcir los daños provocados por los sismos–, lo que trajo consigo ausencia de coordinación entre las entidades públicas y privadas, dispersión de fondos y por ende, opacidad en la ejecución de los recursos. Como si los problemas no se hubieran acumulado, en el caso de la Ciudad de México, el proceso electoral de 2018 dificultó aún más la posibilidad de que la reconstrucción cumpliera con estándares básicos de rendición de cuentas.⁴

Con el cambio de administración y la llegada de Claudia Sheinbaum a la jefatura de la capital del país, se retomó el espíritu colaborativo de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México⁵ y se corrigieron irregularidades detectadas. El primer paso fue la publicación de la Ley para la Recons-

3. Estas entidades fueron: Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala.

4. Aunque en un principio se pensó en un modelo adecuado de gestión de la información y se creó la Comisión para la Reconstrucción y un Comité Científico Asesor integrado por 14 instituciones de educación superior y por centros de investigación nacionales, el proceso fracasó en febrero de 2018 ante las diferencias irreconciliables entre la Ley para la Reconstrucción y el Decreto de Presupuesto 2018.

5. Esta fue creada el 26 de septiembre de 2017, pero se desintegró en febrero de 2018.

trucción Integral de la Ciudad de México⁶ que modificó las coordenadas para el uso de los recursos públicos y la atención a víctimas del sismo.

II. Con el puño en alto: emergencia y participación ciudadana

El sismo de 2017 tuvo una afectación económica en la Ciudad de México estimada en 50 mil empleos y pérdidas por mil millones de pesos durante las cuatro semanas posteriores al siniestro.⁷ Como en toda tragedia, al principio no se contaba con información suficiente para la toma de decisiones. Cual broma macabra, la suerte quiso que el sismo del 19 sucediera el mismo día, pero 32 años después, del último gran terremoto que dejó al corazón de la Ciudad de México sepultado entre los escombros. Como en 1985, la ciudadanía se volcó a las calles para ayudar con lo que pudo. Si en la década de los ochenta la ayuda se dio casi intuitivamente –por la escasa información disponible– y, por su falta de respuesta, el gobierno propició el surgimiento de un movimiento social que se convirtió en el interlocutor de las autoridades, en 2017 la información en redes fue al minuto. Ciudadanos de diversos sectores, pero principalmente jóvenes que viven conectados a redes sociales, se lanzaron a las calles y trabajaron bajo la coordinación de los bomberos para levantar piedras, llevar aguas, mantas, comida. Como escribiría Juan Villoro, fue un momento en que sin duda: “Y aquí sigues, donde la tierra se abre y la gente se junta”.⁸

Otra gran diferencia del sismo fue la respuesta del Gobierno de la Ciudad de México. Tras la declaración de emergencia, se emitió un decreto que creó la Comisión para la Reconstrucción y que permitió trazar una ruta de acción. La Comisión tenía el encargo de elaborar el Programa para la Reconstrucción, administrar y actualizar la Plataforma CDMX que permitiría georreferenciar las zonas dañadas, producir instrumentos jurídicos para agilizar la reconstrucción y generar una política de diálogo con los damnificados para producir confianza y darles voz en el proceso.

Para asegurar la generación de información útil y la entrega de ayudas, la Ley para la Reconstrucción⁹ ordenó seis censos que permitirían elaborar políticas e instrumentos precisos en beneficio de los damnificados y de toda la ciudad.

A pesar de las normas y la diversidad de actores convocados para el proceso de reconstrucción, en los hechos, la operación se convirtió en una encrucijada de instituciones, actores e intereses que dificultaron la garantía

6. Publicada en la *Gaceta Oficial* de la Ciudad de México el 7 de diciembre de 2018. Disponible en: https://reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/media/MARCO_TEORICO/LEY_PARA_LA_RECONSTRUCCION_DE_LA_CIUDAD_DE_MEXICO.pdf

7. INEGI, Estadísticas sobre las afectaciones económicas por el sismo de 2017. Consultado en https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/economia_1.pdf

8. Juan Villoro, “El puño en alto”, *Reforma*, 22 de septiembre de 2017.

9. Esta fue aprobada en noviembre de 2017 y publicada en diciembre de ese año. La ley dotó a la Asamblea legislativa de funciones y capacidades importantes dentro de la reconstrucción y permitió que la Comisión para la Reconstrucción fuera integrada por un comisionado (hasta entonces subsecretario de Desarrollo Económico y Sustentabilidad Local) y ocho subcomisionados ciudadanos.

de libertades y derechos fundamentales de los damnificados. Como bien lo narran Ricardo Becerra y Carlos Flores en su libro *Volverá a temblar. Testimonios y lecciones del 19 de septiembre*, la reconstrucción estuvo lejos de ser un ejercicio participativo, democrático y capaz de “aliviar –aunque sea un poco– la carga de tristeza que sufren los damnificados”.¹⁰

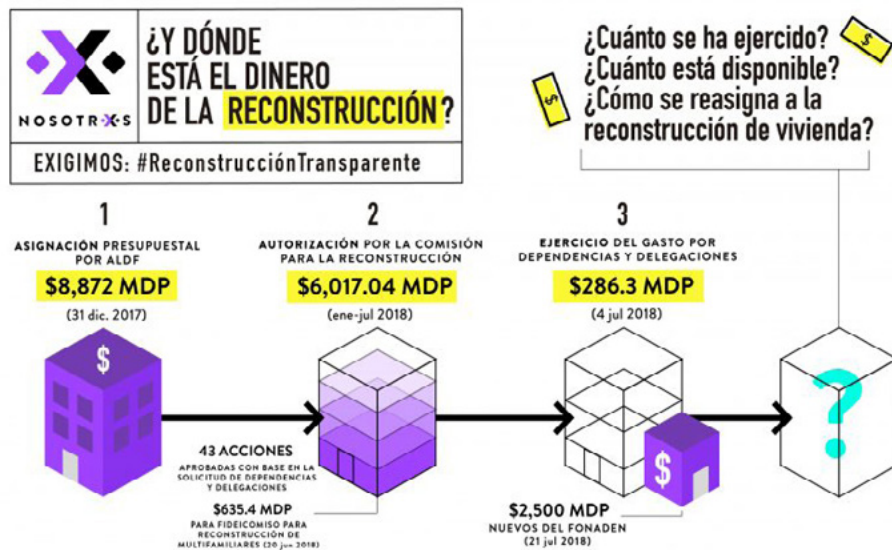
La sociedad civil también jugó un papel importante. A diferencia de la década de los ochenta, el sismo del 2017 se encontró con una sociedad plural, capaz de exigir información y cuentas a los tomadores de decisiones, usuarias cotidianas del derecho a saber, pero incapaz de articular esfuerzos conjuntos y eficientes de acción colectiva. Tanto fundaciones privadas como organizaciones sociales de diversas orientaciones ideológicas realizaron donativos y acciones de asistencia para la reconstrucción. La diversidad de intereses, diagnósticos y niveles de acción (federal, estatal y municipal) generó una disonancia que propició ayudas limitadas, traslapes e ineficiencias. Uno de los esfuerzos importantes de articulación ciudadana fue el Colectivo Reconstrucción Transparente liderado por la organización Nosotrxs. Este movimiento político con presencia en todo el territorio nacional exigió una reconstrucción transparente que buscaba mapear tanto el uso de los recursos públicos como las omisiones hacia las personas damnificadas.

Un año después de la tragedia, el Colectivo Reconstrucción Transparente detectó que entre los planes iniciales de reconstrucción y los hechos mediaba un mar de diferencia. Debido a la falta de claridad en las reglas de operación y la multiplicidad de orígenes de los recursos, incluidas las donaciones privadas, internacionales y fuentes públicas de diferentes órdenes (Fondo de Desastres Naturales, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Atención a los Desastres Naturales de la Ciudad de México), era imposible seguir la ruta de los 8 mil 772 millones de pesos aprobados para las tareas de reconstrucción.

A pesar del mandato establecido en la Ley para la Reconstrucción, el Colectivo Reconstrucción Transparente detectó que no había un censo de inmuebles y personas afectadas actualizado, ni un diagnóstico de necesidades que pudiera permitir la focalización y la priorización para la atención del gobierno. De igual forma, lejos de concentrar los recursos en un fondo único para poder dar seguimiento a los recursos, una propuesta que hubiera facilitado la transparencia, estos se etiquetaron en el Presupuesto de Egresos 2018 (PE2018) a distintas dependencias, órganos, niveles de gobierno y demás unidades ejecutoras de gasto, sin que se obligara a las tareas de reconstrucción. En contraparte se creó un fideicomiso, casi un año después, para atender los trabajos de la reconstrucción, pero la información sobre el ejercicio de recursos siguió siendo opaca.¹¹

10. Ricardo Becerra y Carlos Flores, *Aquí volverá a temblar. Testimonios y lecciones del 19 de septiembre*, México, Grijalbo, 2018.

11. Consultado en <https://www.nosotrxs.org/comunicado-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-la-reconstruccion/>

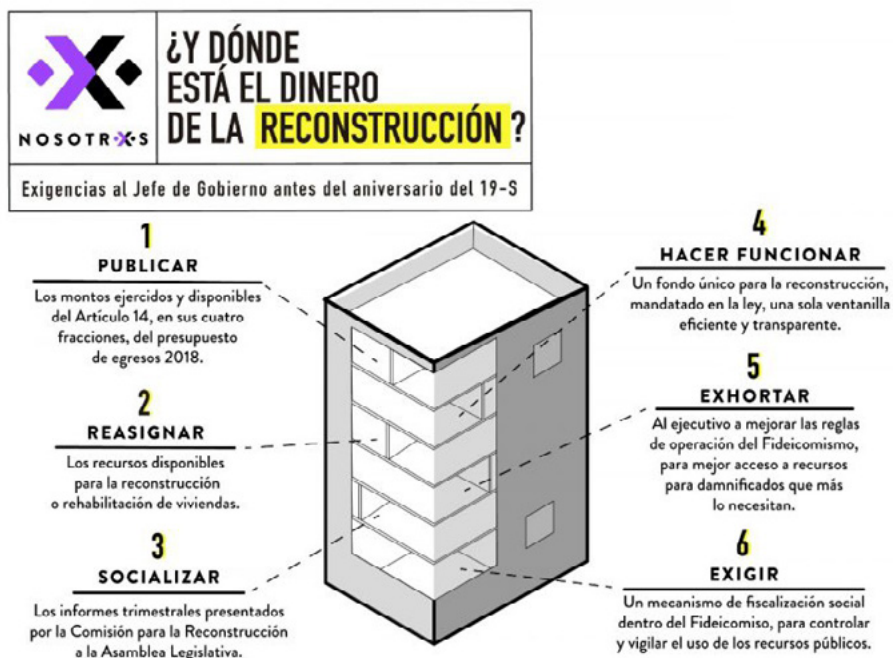


Fuente: Transparencia y rendición de cuentas en la reconstrucción, Nosotrxs.

Las exigencias para una reconstrucción transparente se centraron en una mejora en el diseño de los instrumentos financieros con reglas de operación claras y monitoreables, mayor transparencia en la priorización de la asignación de recursos y mecanismos de fiscalización oportunos, pero sobre todo con participación ciudadana.

26

26



Fuente: Transparencia y rendición de cuentas en la reconstrucción, Nosotrxs.

Con la elección de por medio, la reconstrucción pasó al segundo plano de las prioridades. El punto de quiebre fue sin duda el Decreto de Presupuesto de diciembre de 2018, que permitía a los diputados disponer sobre las prioridades del gasto, dejando de lado los acuerdos de la Comisión para la Reconstrucción. Con este hecho, todos los integrantes renunciaron y la Comisión se desintegró.¹²

Con la llegada de Claudia Sheinbaum a la jefatura de la Ciudad de México se dio un nuevo enfoque. El Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México fue el instrumento en el cual se establecieron las directrices, mecanismos y funciones que habrían de llevarse a cabo con la finalidad de atender el problema de la reconstrucción de las viviendas e inmuebles.

Como parte de las acciones, se contempló revivir el mecanismo de vigilancia social a través del Consejo Consultivo para la Reconstrucción de la Ciudad de México,¹³ órgano asesor independiente y plural, encargado de dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas planteados por la Comisión, desde una perspectiva de inclusión, participación ciudadana y respeto a los derechos humanos. La finalidad fue también acompañar a la Comisión para lograr los objetivos y fortalecer la relación entre sociedad y gobierno. En este Consejo se incluyó la participación de personas damnificadas del sismo, lo cual ha permitido la visibilización de los problemas y el seguimiento de las políticas.

27

III. Visores Ciudadanos: vigilancia social necesaria¹⁴

El programa Visores Ciudadanos surge de los vacíos y omisiones en el proceso de reconstrucción. Es una idea conjunta entre la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y el Consejo Consultivo de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México a finales de 2019.¹⁵ La Secretaría de la Contraloría es el órgano encargado de prevenir, controlar, auditar y evaluar a los entes y servidores públicos en el ejercicio de su función de gobierno en

27

12. La Comisión para la Reconstrucción estuvo encabezada por Ricardo Becerra y acompañada por los subcomisionados: Mauricio Merino (académico), Katia D'Artigues (activista y periodista), Sergio Alcocer (académico), Loretta Castro (arquitecta), Adriana Lobo (ambientalista), Humberto Lozano (empresario), Fernando Tudela (arquitecto) y Xyoli Pérez (sismóloga y académica).

13. El Consejo Consultivo es un órgano asesor, independiente y plural, encargado de acompañar a la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México en el seguimiento y evaluación de los objetivos y metas planteados en el Plan Integral de Reconstrucción. Fue instalado el 28 de marzo del 2019, está conformado por las dependencias del Gobierno de la Ciudad que participan en el proceso de reconstrucción y una representación de personas damnificadas de las colonias con mayores afectaciones (Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México, artículo 2, Fracción X). Está presidido por Mauricio Merino, investigador de la Universidad de Guadalajara.

14. Información recabada a través de las entrevistas realizadas a Yessica Corral, secretaria técnica del Consejo Consultivo de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, y a Luis Reza, que forma parte del programa como visor ciudadano.

15. La formalización del programa se dio con la firma del Convenio de Colaboración entre la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y el Consejo Consultivo de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México el día 14 de agosto de 2020. Consultado en http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/transparencia/docs/A123F13/CONVENIO_SCG_CCCR.pdf

la Ciudad de México y alcaldías para evitar la corrupción y mejorar la gestión pública. Constituye uno de los pilares del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y tiene a cargo el control interno de la Administración pública en la capital del país.

La Ciudad de México es una de las entidades que cuentan desde el 2004 con Ley de Participación Ciudadana, la cual estableció distintos espacios formales para la participación ciudadana como la asamblea ciudadana, el presupuesto participativo y una red de contralorías ciudadanas, cuyos derechos y obligaciones están especificados en el marco normativo.¹⁶ La red de contralorías busca que los ciudadanos aumenten su capacidad de vigilancia a través de la participación voluntaria y honorífica en distintas tareas de la administración de la ciudad. En particular, una de sus principales encomiendas es vigilar que el gasto público sea implementado de manera eficaz, transparente y eficiente. Estos avances son importantes y vanguardistas si se comparan con las herramientas existentes a nivel federal. Sin embargo, en la práctica, se han topado con dinámicas partidistas o clientelares en donde las opiniones de los ciudadanos no siempre cuentan con información actualizada y cuando sí lo están, su participación termina siendo acotada o desacreditada, o testimonial.

Con estos antecedentes, Visores Ciudadanos tuvo que enfrentar los problemas preexistentes. Se trató, en primer término, de lidiar con el desencanto y la incertidumbre generada por la falta de información en las fechas posteriores a la tragedia. Los damnificados tuvieron que sortear distintos nudos burocráticos para poder tener sus dictámenes, ser censados, pero, sobre todo, ser tomados en cuenta. La exigencia por la transparencia en el uso de los recursos desde las aportaciones hasta la materialización en ayudas estuvo presente desde días después de la tragedia. La urgencia de dar certidumbre a quienes vieron su patrimonio perdido o amenazado generó las condiciones idóneas para que Visores Ciudadanos coadyuvara a garantizar mayor transparencia financiera y mejor calidad y accesibilidad en la información. Con el cambio de administración, los datos públicos del proceso de reconstrucción estaban desactualizados y eran poco útiles, por lo cual fue de las primeras tareas encomendadas.¹⁷

En segundo lugar, la desconfianza entre gobierno y sociedad en un contexto caracterizado por privilegiar las relaciones clientelares sobre las de Estado-ciudadanía. Los escándalos de corrupción en torno al sector inmobiliario de la Ciudad de México y la forma en que de manera sistemática se violan las reglas de uso de suelo con el beneplácito de las autoridades alimentaron las especulaciones sobre "si la vivienda no es de calidad", o bien si un caso era atendido más rápido que otro porque "el dueño de la constructora es amigo de algún político".¹⁸ Por ello, era urgente que la comunidad de personas damnificadas pudieran verificar que las obras se estuvieran llevando conforme al marco legal y los recursos asignados.

16. Ver <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/NormatividadContraloriaCiudadana.pdf>

17. Ver <https://comisionparalareconstruccion.cdmx.gob.mx/>.

18. Enrique Hernández, "El cartel inmobiliario en la mira; sus actividades se ampliaron en el gobierno de Mancera", *Forbes*, 17 de mayo de 2021. Consultado en <https://www.forbes.com.mx/el-cartel-inmobiliario-en-la-mira-sus-actividades-se-ampliaron-en-el-gobierno-de-mancera/>

Finalmente, dado que cada historia y cada pérdida se vive de manera distinta, el proceso de reconstrucción necesitaba de una comunicación constante entre los afectados y las autoridades responsables. Visores Ciudadanos vino a llenar este vacío.

IV. Implementación del programa

El Programa de Visores Ciudadanos inició formalmente el 14 de agosto de 2020 con la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría de la Contraloría y el Consejo Consultivo para la reconstrucción. En este convenio la Secretaría de la Contraloría se comprometió a:

1. Coordinar la capacitación de las personas visores ciudadanos a través de la Dirección General de la Contraloría Ciudadana con apoyo de la Dirección General de Innovación y Mejora Gubernamental y la Dirección de Laboratorio de Revisión de Obras.
2. Informar al Consejo sobre los resultados de la capacitación brindada a las personas que aspiren a ser visores ciudadanos.
3. Establecer el contenido del formato de una carta compromiso entre visores ciudadanos y el Consejo Consultivo.
4. Realizar un padrón de los visores ciudadanos, así como el registro de los inmuebles a los que se les dará seguimiento.
5. Elaborar una herramienta tecnológica para que los visores ciudadanos puedan realizar sus labores.
6. Establecer un mecanismo de semaforización para identificar, a partir de la información capturada en la herramienta tecnológica, las obras que requieren una visita del personal técnico de la Dirección de Laboratorio de Revisión de Obras o las que presenten atrasos o irregularidades para dar vista a las autoridades competentes.
7. Otorgar asesoría técnica por medio de la Dirección del Laboratorio de Revisión de Obras a los visores ciudadanos.

Por su parte, el Consejo se comprometió a:

1. Convocar y seleccionar a los visores ciudadanos que participarían en el Consejo y en seguimiento a las acciones de reconstrucción en el marco del plan integral.
2. Garantizar que no haya conflicto de intereses al verificar e informar a los visores ciudadanos que los inmuebles en los que llevarán a cabo el seguimiento no corresponderán a inmuebles en los que sean propietarios, causahabientes o legítimos poseedores o sobre los que tenga algún interés familiar, civil, personal, laboral o de cualquier otro tipo.
3. Elaborar un escrito de presentación de los visores ciudadanos ante los vecinos y contratistas de las obras a las que se dará seguimiento a efecto de solicitar que se les brinden las facilidades necesarias para que realicen sus actividades.

4. Coadyuvar en la capacitación que se brinde a los visores ciudadanos.
5. Tener acceso a la información que generen los visores ciudadanos a través de la aplicación tecnológica que se proporcione para tal efecto.
6. Determinar las causas por las cuales los visores ciudadanos serán dados de baja del padrón una vez que el Consejo así lo determine.
7. Informar por escrito a la Dirección General de Contralorías Ciudadanas cuando haya concluido la labor del visor ciudadano.

Con esta distribución de tareas, el Consejo elaboró la convocatoria y seleccionó a las personas que habrían de ser capacitadas. Para los trabajos, la Contraloría desarrolló la aplicación Reconstrucción CDMX, a través de la cual los visores ciudadanos registran la información recolectada en las revisiones físicas en campo. Solo ellos pueden tener acceso a la aplicación a través de un nombre de usuario y contraseña.



El Visor Ciudadano utilizará la Aplicación Móvil “Reconstrucción CDMX”, la cual está diseñada para el registro de su actividad de acuerdo a lo planteado en la guía “Visores Ciudadanos”.

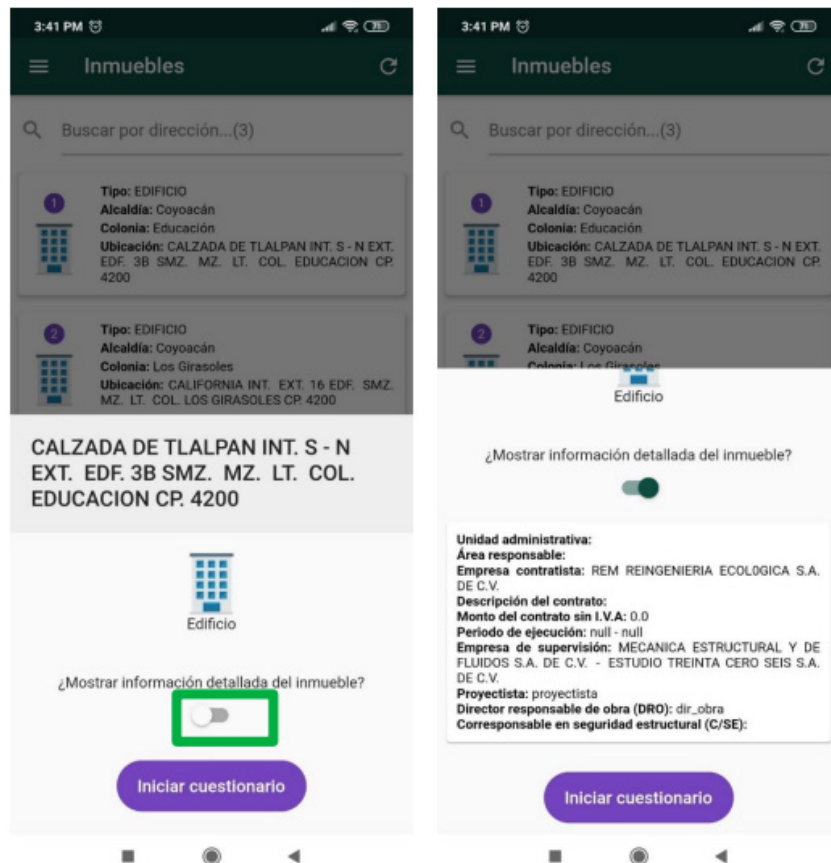
30

30



Fuente: Sesión de capacitación para los visores ciudadanos.

La revisión comprende dos momentos. En el primero, los visores ciudadanos, de forma conjunta con el personal de la empresa contratista, realizan las visitas de supervisión. A través de la aplicación –desde un dispositivo móvil de su propiedad (celular o tableta)– se despliega la información general sobre el inmueble. Esto es: la demarcación, el nombre de la empresa contratista, la descripción del contrato, el monto del contrato, el periodo de ejecución, la empresa supervisora, el proyectista y el director responsable de obra.



31

31

Fuente: Sesión de capacitación para los visores ciudadanos.

Después de ver esta información, se accede a un cuestionario que permite asignar un valor en función del grado de avance observado.

Cada pregunta puede ir acompañada de dos observaciones o evidencias gráficas (fotografías). A partir de un conjunto de indicadores que cuentan con una ponderación (del 0 al 100%) pueden semaforizar el estatus de una obra. De esta manera, verde indica que el edificio está bien y se pueden identificar y documentar avances concretos; amarillo que hay detalles importantes por terminar; y rojo que existe una alerta que requiere atención inmediata.

El segundo momento se refiere a la transparencia financiera, a partir de la cual se coteja el grado de avance y los recursos ejercidos con la revisión que previamente realizaron los visores ciudadanos. Para Yessica Corral, secretaria técnica del Consejo Consultivo para la Reconstrucción y miembro de Nosotrxx, el proyecto Visores Ciudadanos afirma el papel de los ciudadanos afectados al centro del desarrollo de la política para la reconstrucción. Una política pública no solo parte de una intervención institucional para corregir un rumbo de acción determinado, sino que además debe de poder autocorregirse a través de la evaluación constante.

Se encuentra en desarrollo una interfaz con un mapa para que cualquier ciudadano pueda ingresar y consultar la georreferenciación con los resultados del proyecto. La semaforización permitirá alertar sobre las condiciones y las fotografías que dan fe del estado de los inmuebles.

Se prevé que estas revisiones se realicen de manera periódica, por lo menos cada cuatrimestre, a fin de dar cuenta de la evolución de las obras.

Para Luis Reza, quien vio su patrimonio afectado por el sismo y se inscribió para participar como visor ciudadano, la implementación de este programa brinda tranquilidad porque permite verificar la aplicación de los recursos, así como entender las causas de los posibles retrasos. En su opinión, en la medida en que se vayan presentando resultados, a partir de lo que como visores ciudadanos vayan reportando en los formatos que llenan cuando realizan las visitas en campo y en la aplicación, se irá generando mayor confianza en todo el proceso de la reconstrucción, además de que como ciudadanos se involucran más y no están a la espera de que el gobierno llegue a resolver su problema.

Los requisitos para poder ser un visor ciudadano son: ser persona damnificada, formar parte del programa de la Comisión para la Reconstrucción, no haber tenido ninguna relación con la administración pública en los últimos cinco años, no haber sido contralor ciudadano acreditado por la Secretaría de la Contraloría y residir en la Ciudad de México. De las 47 personas que respondieron a la convocatoria se eligieron a 23.¹⁹

Para la promoción de la convocatoria se enviaron invitaciones a las personas afectadas, de las cuales el Consejo Consultivo tiene un registro. En la selección final, se ponderó que los visores ciudadanos:

- Expresaran sus argumentos sobre la importancia de participar en el programa.
- Aceptarán el proceso de capacitación.
- Aprobaran una evaluación en la que se constató que tuvieron los conocimientos adquiridos para la verificación.
- Mostraran compromiso con esta actividad honoraria y voluntaria.

La capacitación tuvo dos vertientes: una técnica y una financiera. La parte técnica corrió a cargo del Laboratorio de Obras de la Secretaría de la Contraloría General. Esta instancia adscrita a la Secretaría de la Contraloría fue creada en 2016 con el objetivo de evaluar la calidad de los materiales de construcción mediante el uso de equipo tecnológico y personal especializado para analizar y reportar el cumplimiento de las especificaciones de normas técnicas de construcción conforme a los contratos suscritos y en apego a los proyectos ejecutivos que los sustentan. La vertiente financiera estuvo a cargo del Consejo, cuyos integrantes aportaron la información financiera requerida para el seguimiento.

19. Ver la *Gaceta Oficial* de la Ciudad de México del 8 de febrero de 2021. Consultado en https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/918b5dee7412e6bc182546278c663b4a.pdf?fbclid=IwAR2YnRrUzYchkFO3FRSTawcO5R5oh3F0xYLJzQXornPAvgb_Z5CgpFahjOI

En términos de normatividad, más allá del convenio de colaboración, el programa no cuenta con un marco normativo que asegure la vigencia de esta figura más allá del proyecto. Se distinguen de los contralores ciudadanos por la forma de selección, responsabilidades, manejo de información y capacidad de vincular sus sugerencias en la toma de decisiones. Sin duda, una vez terminado el proyecto, sería conveniente evaluar la pertinencia de esta figura en algún instrumento normativo, para que en situaciones de emergencia no sea excluida la participación ciudadana.

V. Alcances y retos de una participación efectiva

La reconstrucción es un proceso complejo en el que todas las historias cuentan. Los tropiezos y exigencia han puesto a prueba la capacidad de resiliencia de la sociedad mexicana. El choque de intereses individuales vino a profundizar la tragedia que vivieron miles de familias. Aún así, el cambio de gobierno y la existencia de grupos ciudadanos organizados, informados y exigentes permitió establecer los cimientos de una reconstrucción transparente y a la altura de la dignidad que merecen las víctimas.

De acuerdo con el último informe presentado por el Consejo Consultivo para la Reconstrucción de la Ciudad de México el 26 de marzo de 2021,²⁰ existen varios avances en el proceso de la reconstrucción. De las viviendas censadas en 2019 se intervino en un 90 % que corresponde a las 6 mil 946 unifamiliares (casas), 370 multifamiliares (edificios), y 103 inmuebles ubicados en once unidades habitacionales; a estas viviendas se sumarán aquellas identificadas en un segundo censo, y que a la fecha acumula 7 mil 564 levantamientos de información en viviendas.

En lo que respecta a la ejecución de los recursos, el informe señala que del saldo inicial registrado en diciembre 2018 más depósitos, intereses acumulados y aportaciones del Gobierno de la Ciudad de México, a febrero de 2021, el fideicomiso para la reconstrucción ha ejercido 4 mil 125 mdp y tiene comprometidos 346 mdp más, por lo que le resta un saldo de mil 585 mdp.

Entre los aspectos que señala el Consejo Consultivo como pendientes por atender destacan los siguientes.²¹

1. Terminar de dictaminar unifamiliares (9 mil 510 estimados en total, de los cuales ya se revisaron 7 mil 565 y estarán concluidos en abril de 2021) para consolidar su ruta de reconstrucción y comunicar los esquemas bajo los que estas viviendas serán intervenidas.
2. Concluir las demoliciones necesarias e iniciar las obras en 100 % de las viviendas.

20. Consultado en <https://www.nosotrxs.org/nosotrxs-refrenda-su-compromiso-para-una-reconstruccion-transparente-en-la-cdmx/>

21. Informe del Consejo Consultivo por una Reconstrucción Transparente. Consultado en <https://www.nosotrxs.org/wp-content/uploads/Informe-26mar21.-Consejo-Consultivo-para-la-Reconstruccion%CC%81n-CDMX.pdf>

3. Concluir las reubicaciones, publicar estudios y mapa de grietas por parte de la Secretaría Integral de Gestión de Riesgos y Protección Civil en conjunto con el Comité Científico y de Grietas.
4. Mejorar la visualización de la información en el portal web, buscando que este sea lo más amigable posible y un canal efectivo de información con damnificados.
5. Realizar una segunda encuesta de satisfacción en 2021 para constatar que no haya pendientes.
6. Garantizar que la rendición de cuentas sea periódica sobre los avances en la reconstrucción de inmuebles de patrimonio cultural e histórico, infraestructura pública e hidráulica por las instancias correspondientes.
7. Elaborar un plan de conclusión del proceso de reconstrucción hacia septiembre de 2022.

El caso de Visores Ciudadanos permite corroborar que, en el desarrollo de políticas para enfrentar cualquier emergencia, es indispensable la colaboración entre instituciones y el fomento de la participación ciudadana. Estos mecanismos ayudan a evitar la desconfianza entre los actores involucrados y permiten mejores resultados.

La participación de los damnificados contribuyó a plantear soluciones y a identificar los nodos burocráticos que dificultaban la operación de la Comisión y de las instancias a cargo del proceso de reconstrucción.

Sin duda, después de la tragedia, el contexto sociopolítico de desafección política, violencia, inseguridad, desconfianza interpersonal y atomización de las formas y expresiones participativas marcó la atención de la emergencia. Sin embargo, el programa ha sido una respuesta a la exigencia de mayor transparencia y rendición de cuentas tanto en lo estructural como en lo financiero y ha logrado que los ciudadanos estén al centro de las decisiones políticas.

Visores Ciudadanos permite también identificar que en el último tramo de la reconstrucción es indispensable: 1) propiciar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas adecuados que faciliten tanto el acceso a la información, como la justificación de decisiones, por lo que es recomendable contar con un solo canal de comunicación como es el sitio web de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México; 2) limitar los espacios de discrecionalidad a través de una planificación sustentada en el ejercicio de los recursos públicos y privados, y 3) la construcción de confianza entre gobierno y sociedad. Esto último no se consigue de la noche a la mañana, ni tampoco es incondicional. Se fortalece a través de la defensa del interés público y de la toma de decisiones para beneficio de la sociedad. Los espacios de vigilancia y control son el mejor antídoto contra los excesos y la corrupción, cuyas consecuencias sabemos que pueden ser fatales.

VI. Fuentes de consulta

- BECERRA, Ricardo y Carlos Flores, *Aquí volverá a temblar. Testimonios y lecciones del 19 de septiembre*, México, Grijalbo, 2018.
- CONVENIO de Colaboración entre la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y el Consejo Consultivo de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México, 2020. Consultado en http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/transparencia/docs/A123F13/CONVENIO_SCG_CCCR.pdf
- HERNÁNDEZ, Enrique, "El cartel inmobiliario en la mira; sus actividades se ampliaron en el gobierno de Mancera", *Forbes*, 17 de mayo de 2021. Consultado en <https://www.forbes.com.mx/el-cartel-inmobiliario-en-la-mira-sus-actividades-se-ampliaron-en-el-gobierno-de-mancera/>
- INEGI, Estadísticas sobre las afectaciones económicas por el sismo de 2017. Consultado en https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/economia_1.pdf
- INFORME de avances del proceso para la reconstrucción de la Ciudad de México, Consejo Consultivo para la Reconstrucción de la Ciudad de México, 2021. Consultado en <https://www.nosotrxs.org/nosotrxs-refrenda-su-compromiso-para-una-reconstruccion-transparente-en-la-cdmx/>
- INFORME de la Primera Asamblea del Consejo Consultivo para la reconstrucción de la Ciudad de México, Colectivo Reconstrucción Transparente, 2019. Consultado en <https://www.nosotrxs.org/wp-content/uploads/2019/09/29082019-INFORME-ASAMBLEA-CONSEJO-CONSULTIVO.pdf>
- LEY para la Reconstrucción Integral de la Ciudad De México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Consultado en https://reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/media/MARCO_TEORICO/LEY_PARA_LA_RECONSTRUCCION_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO.pdf
- MERINO, Mauricio (coord.), *Transparencia y rendición de cuentas en la reconstrucción. La gestión de la emergencia nacional en México*, 2017, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, cide, 2018.
- PLAN Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México. Consultado en http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/68994/76/1/0
- SITIO oficial de la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México. Consultado en <https://comisionparalareconstruccion.cdmx.gob.mx/>
- VILLORO, Juan, "El puño en alto", *Reforma*, 22 de septiembre de 2017.

La participación en el Estado social y democrático de derecho¹

Jaime Rodríguez-Arana²

Grupo de Investigación de Derecho Administrativo Global
rajaim@gmail.com

Sumario: I. Introducción; II. Participación e interés general; III. Participación y estado de bienestar; IV. Reforma del estado de bienestar y participación; V. La participación como objetivo y como método; VI. Reflexión final.

Resumen: El presente trabajo desea dejar patente la necesidad de comprender el papel que la ciudadanía tiene en la modernidad en relación con los asuntos públicos, partir del resquebrajamiento de la idea distorsionada de que los actos públicos se deben entender desde lo lineal, unilateral, que las decisiones de la cosa pública provienen exclusivamente de los entes gubernamentales. Hoy no es posible tomar decisiones públicas sin involucrar a los ciudadanos. Por ello se concibe la relevancia de la participación ciudadana no solo como objetivo, sino como un método que contribuye al bienestar general.

Palabras clave: Estado, bienestar, interés general y participación ciudadana.

Abstract: The present work wishes to make clear the need to understand the role that citizenship has in modernity in relation to public affairs, that is, starting from the cracking of the distorted idea that public acts must be understood from the linear, unilateral, that decisions of public affairs come exclusively from government entities. Today it is not possible to make public decisions without involving citizens. For this reason, the relevance of citizen participation is conceived not only as an objective but as a method that contributes to general well-being.

Keywords: State, welfare, general interest and citizen participation.

I. Introducción

Una de las polémicas más interesantes a las que podemos asistir en estos momentos, y siempre, es la de la función del Estado en relación con la socie-

1. Este artículo se publicó originalmente en el número 7, volumen 7 de la revista *Misión Jurídica* (enero-diciembre de 2014). DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.74>. Los coordinadores del libro consideramos la pertinencia de incluirlo aquí por el diálogo que establece con los demás capítulos y la vigencia de su temática.

2. Catedrático-director del Grupo de Investigación de Derecho Administrativo Global. Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

dad y con las personas, sobre todo en un momento de crisis general que también afecta al denominado estado de bienestar tal y como acredita la actual emergencia sanitaria. Una crisis, la del estado de bienestar, anunciada tiempo atrás, desde que la deriva estática de esa gran conquista social del siglo pasado sustituyó a una forma dinámica de entender la función del Estado en relación con la sociedad y sus habitantes.

En este contexto, la conformación del interés general como un concepto abierto, dinámico y plural reclama que la participación ciudadana, una de los fundamentos del sistema democrático, recupere el pulso perdido y se sitúe en el plano que le corresponde, especialmente en el marco de las mismas políticas públicas.

II. Participación e interés general

La participación, esa gran directriz política de la arquitectura constitucional del Estado social y democrático de derecho,³ ha sido preterida, olvidada, hasta desnaturalizada por esa versión cerrada y unilateral del poder político y financiero que se ha instalado en las tecnoestructuras dominantes en los últimos años. Sin embargo, el pensamiento crítico y las bases mismas del Estado social y democrático de derecho no pueden aliarse con la labor de silencio y complacencia que ha caracterizado, qué pena, a no pocos sectores sociales, incapacitados, a causa de su caída en el consumismo insolidario, a levantar la voz para reclamar que los asuntos de interés general deben administrarse contando con los ciudadanos. Por una poderosa razón que en estas líneas vamos a exponer: el interés de todos y cada uno de los ciudadanos, como miembros del cuerpo social, ya no se define o gestiona desde la cúpula, de forma unilateral. Ahora, y esto es lo relevante, los intereses generales han de conformarse contando con la participación de la sociedad, de los sectores implicados o concernidos por razón de la materia de que se trate en cada caso.

A pesar de la letra y de la exégesis del artículo 9.2 de la Constitución española de 1978, que manda a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, la realidad constata una obvia ausencia de la ciudadanía en los asuntos más relevantes de la vida política, económica, cultural y social. La razón es bien clara: el interés general ha sido objeto de apropiación creciente por las tecnoestructuras políticas, financieras y mediáticas que han configurado un entramado impermeable a la vitalidad de lo real, desde el que se ha ido, poco a poco, separando al pueblo del ejercicio de las principales cualidades democráticas que aportan temple cívico y vida real al sistema.

El gran problema es que esta situación de monopolio y utilización unilateral del interés general tenía fecha de caducidad porque los fondos públicos no son infinitos y la capacidad de engaño y falsificación de la realidad tiene

3. Benjamin Barber, *Strong democracy: participatory politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

límites. Por estas, y otras causas vinculadas a ellas, sobrevino una feroz y dramática crisis que hasta ahora ha sido hábil y sutilmente manejada por algunos de los más conspicuos representantes de esta voraz tecnoestructura, pero que acabará devorando a sus principales instigadores. La indignación de millones de personas que se han despertado del sueño consumista y del dominio del aparato público irá en aumento y el deseo de participación real del pueblo, sobre todo de los más jóvenes, obligará en tantos aspectos de la vida política, social, económica y cultural a introducir grandes cambios. Grandes cambios y transformaciones que deben empezar por una evaluación y análisis exhaustivo de los cimientos y basamentos del sistema. No para cambiarlos todos, sino para remozarlos y apuntalarlos sobre los valores primigenios de la democracia que, en este tiempo, se convirtió en el gobierno de una minoría, para una minoría y por una minoría, en lugar de ser el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo en la ya clásica expresión de Abraham Lincoln.

En este sentido, urge recuperar el sentido y funcionalidad del interés general en el Estado social y democrático de derecho para que se abra a la vitalidad de la realidad y de la vida ciudadana, en lugar de seguir en manos de la unilateralidad.⁴ Ahora bien, para proceder intelectualmente a la reconstrucción de estos cimientos es menester conocer en alguna medida las causas de este letal secuestro del interés general por las minorías dirigentes en diversos ámbitos. Las relaciones entre el Estado y la sociedad, fundamentales en el modelo de Estado en el que estamos inscritos, han sido objeto de una peculiar forma de comprender el sentido del poder, el sentido de la participación, el sentido del sistema democrático.

En efecto, a la vista de lo que está aconteciendo, podríamos preguntarnos: ¿por qué ha entrado en crisis esta forma de entender las relaciones Estado-sociedad?⁵ Me parece que, entre otras razones, hemos de anotar que el Estado, que está al servicio del interés general y del bienestar general, se olvidó, y no pocas veces, de los problemas reales del pueblo. Claro, el Estado no es un ente moral o de razón únicamente, el Estado es lo que sus dirigentes en cada momento quieren que sea, ni más ni menos. Es decir, el Estado, al contrario de lo que pensaba Hegel, para quien era la suma perfección por encarnar el ideal ético en sí mismo, tiene pasiones, tiene tentaciones, porque está compuesto por seres humanos. Esta realidad se constata todos los días y en todos los países con solo abrir las páginas del periódico o asomarse a los telediarios con cierta frecuencia.

Por eso, la reforma del Estado actual hace necesario colocar en el centro de la actividad pública la preocupación por las personas, por sus derechos, por sus aspiraciones, por sus expectativas, por sus problemas, por sus dificultades o por sus ilusiones. Sobre todo, porque el Estado se justifica para la protección, promoción y preservación de la dignidad del ser humano.

4. Vid. Jaime Rodríguez-Arana, *Interés general, derecho administrativo y estado del bienestar*, Madrid, Syntagma, Iustel, 2013.

5. Vid. Jaime Rodríguez-Arana, "Estado, sociedad y participación cívica", *Revista de la Procuraduría de la Administración de Panamá*, nº 1, 2004, pp. 1-34.

III. Participación y estado de bienestar

El modelo de Estado "intervencionista" acabó por ser un fin en sí mismo, como el gasto público y la burocracia. Ahí tenemos los datos de la deuda pública, de desempleo, del número de funcionarios y empleados públicos, que hablan por sí solos y nos eximen de largos comentarios. Hoy más que nunca hay que recordar que el Estado es de la ciudadanía, que la burocracia es del pueblo y que los intereses generales deben definirse con la activa participación de todos los miembros del cuerpo social. De lo contrario, se desnaturaliza el sistema y se pone a disposición de quienes lo usan para apropiarse de este, tal y como ha acontecido en estos años.

En este sentido, se entenderá sin demasiados problemas que la reforma del Estado del bienestar no puede depender de una ideología en la configuración de su proyecto porque la acción pública se delimita hoy por una renuncia expresa a todo dogmatismo político y por la apuesta hacia ese flexible dinamismo que acompaña a la realidad y, por ello, a los problemas de las personas. Hoy, me parece, la ideología cerrada aporta sobre todo y ante todo una configuración de la realidad social y de la historia de carácter dogmático que no puede, es imposible, acercarse a un mundo que se define por su dinamismo, pluralismo y versatilidad.

En este sentido, las prestaciones sociales, las atenciones sanitarias y las políticas educativas son bienes de carácter básico que un gobierno debe poner entre sus prioridades políticas, de manera que la garantía de esos bienes se convierta en condición para que una sociedad libere energías que permitan su desarrollo y la conquista de nuevos espacios de libertad y de participación ciudadana.

Este conjunto de prestaciones del Estado, que constituye el entramado básico de lo que se denomina estado del bienestar, no puede tomarse como un fin en sí mismo. Esta concepción se traduce, así ha acontecido estos años, en una reducción del Estado al papel de suministrador de servicios, con lo que el ámbito público se convierte en una rémora del desarrollo social, político, económico y cultural, por supuesto, opaco e impermeable a toda forma de participación real. Además, una concepción de este tipo se traduce no en el equilibrio social necesario para la creación de una atmósfera adecuada para los desarrollos libres de los ciudadanos y de las asociaciones, sino que conduce, así ha acontecido, a una concepción estática que priva al cuerpo social del dinamismo necesario para liberarse de la esclerosis y conservadurismo que acompaña a ese pensamiento único que se ha apoderado del interés general.

Las prestaciones, los derechos, tienen un carácter dinámico que no puede quedar a merced de mayorías clientelares, anquilosadas, sin proyecto vital, que puede llegar a convertirse en un cáncer de la vida social. Las prestaciones del Estado tienen su sentido en su finalidad. Veamos.

Sírvanos como ejemplo la acción del Estado en relación con los colectivos más desfavorecidos, en los que –por motivos diferentes– contamos a los marginados, los parados, los pobres y los mayores. Las prestaciones del Estado nunca pueden tener la consideración de dádivas mecánicas, más bien

el Estado debe proporcionar con sus prestaciones el desarrollo, la manifestación, el afloramiento de las energías y capacidades que se esconden en esos amplios sectores sociales y que encuentran su manifestación adecuada y proporcionada en la aparición de la iniciativa individual y asociativa.

Un planteamiento de este tipo permitiría afirmar claramente la plena compatibilidad entre la esfera de los intereses de la empresa y de la justicia social, ya que las tareas de redistribución de la riqueza deben tener un carácter dinamizador de los sectores menos favorecidos, no conformador de ellos. Además, permitirá igualmente conciliar la necesidad de mantener los actuales niveles de bienestar y la necesidad de realizar ajustes en la priorización de las prestaciones, que se traduce en una mayor efectividad del esfuerzo redistributivo.⁶

IV. Reforma del estado de bienestar y participación

La reforma del estado de bienestar reclama sintonía entre la actuación política y las aspiraciones, el sentir social, el del pueblo soberano. Bien entendido que ese encuentro no puede ser resultado de una pura adaptabilidad camaleónica a las demandas sociales. Conducir las actuaciones públicas por las meras aspiraciones de los diversos sectores sociales es caer directamente en otro tipo de pragmatismo y de tecnocracia: es sustituir a los gestores económicos por los prospectores sociales. Cuando así acontece, como ha pasado en los últimos años, se desvanece la idea del interés general para atender desde el poder público determinadas aspiraciones de grupos que están en la mente de todos, transformando lo general en lo particular, privatizando lo que por esencia y naturaleza es de todos, del conjunto social.

La prospección social, como conjunto de técnicas para conocer más adecuadamente los perfiles de la sociedad en sus diversos segmentos, es un factor más de apertura a la realidad. La correcta gestión económica es un elemento preciso de ese entramado complejo que denominamos eficiencia, pero ni una ni otra sustituyen al discurso político. La deliberación sobre los grandes principios, su explicitación en un proyecto político, su traducción en un programa de gobierno da sustancia política a las actuaciones concretas, que cobran sentido en el conjunto del programa, y con el impulso del proyecto.

Las políticas públicas que parten de la participación social se confecionan siempre a favor de la ciudadanía, de su autonomía –libertad y cooperación–, dándole cancha a quienes la ejercen e incitando o propiciando su ejercicio –libre– por parte de quienes tienen mayores dificultades para hacerlo. Acción social y libre iniciativa son realidades que el pensamiento compatible capta como integradoras de una realidad única, no como realidades contrapuestas.

6. Cfr. Jaime Rodríguez-Arana, *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Madrid, inap, Global Law Press, 2015.

Las políticas públicas en el estado dinámico del bienestar no se hacen pensando en una mayoría social, en un segmento social que garantice las mayorías necesarias en la política democrática, sino que las políticas que se diseñan desde esquemas reales de participación se dirigen al conjunto de la sociedad, y son capaces de concitar a la mayoría social, aquella mayoría natural de individuos que sitúan la libertad, la tolerancia y la solidaridad entre sus valores preferentes.

Conforme culminaba el siglo pasado y entrábamos en el nuevo, se ha ido perfilando con mayor claridad y se ha ido haciendo cada vez más explícita una idea que ha estado siempre presente de un modo u otro en el pensamiento democrático. El fundamento del Estado democrático hay que situarlo en la dignidad de la persona. No hacerlo así y situarlo en planteamientos clientelares o de permanencia en el poder da los amargos resultados que ahora estamos sufriendo en tantas partes del mundo.

La persona se constituye en centro de la acción pública. No la persona genérica o una universal naturaleza humana, sino la persona concreta, cada individuo, revestido de sus peculiaridades irreductibles, de sus coordenadas vitales, existenciales, que lo convierten en algo irrepetible e intransferible, precisamente en persona, en esa magnífica sustancia individual de naturaleza racional de la que hablara hace tanto tiempo, por ejemplo, Boecio.

Cada persona es sujeto de una dignidad inalienable que se traduce en derechos también inalienables, los derechos humanos, que han ocupado, cada vez con mayor intensidad y extensión, la atención de los políticos democráticos de cualquier signo en todo el mundo. En este contexto es donde se alumbran las nuevas políticas públicas, que pretenden significar que es en la persona singular en donde se pone el foco de la atención pública, que son cada mujer y cada hombre el centro de la acción pública.

Esta reflexión ha venido obligada no solo por los profundos cambios a los que venimos asistiendo en nuestro tiempo. Cambios de orden geoestratégico que han modificado parece que definitivamente el marco ideológico en que se venía desarrollando el orden político vigente para poblaciones muy numerosas. Cambios tecnológicos que han producido una variación sin precedentes en las posibilidades y vías de comunicación humana, y que han abierto expectativas increíbles hace muy poco tiempo. Cambios en la percepción de la realidad, en la conciencia de amplísimas capas de la población, que permiten a algunos augurar, sin riesgo excesivo, que nos encontramos en la puerta de un cambio de civilización. Y, sobre todo, tras la aguda crisis económica y financiera de estos años y ahora, en el marco de una aguda emergencia sanitaria, los cambios son tan imperiosos como urgente es la situación de necesidad de muchos millones de ciudadanos en todo el mundo, ahora, sobre todo, aunque parezca paradójico, en el denominado mundo occidental.

En efecto, es una reflexión obligada también por la insatisfacción que se aprecia en los países desarrollados de occidente ante los modos de vida, las expectativas existenciales, las vivencias personales de libertad y participación. Y es una reflexión que nos conduce directamente a replantearnos el sentido de la vida y del sistema democrático, desde sus mismos orígenes a la modernidad, no

para superarlo, sino para recuperarlo en su ser más genuino y despojarlo de las adherencias negativas con que determinados aspectos de las ideologías modernas lo han contaminado, contaminaciones que han estado en el origen de las lamentables experiencias totalitarias del siglo pasado en Europa y en la etiología de una crisis económica y financiera, trasunto de una honda crisis moral, que ha traído consigo un retroceso lamentable de las condiciones de vida de millones de seres humanos, sobre todo en el llamado mundo occidental.

Recuperar el pulso del Estado democrático y fortalecerlo significa, entre otras cosas, recuperar para el Estado los principios de su funcionalidad básica que se expresa adecuadamente –aunque no solo– en aquellos derechos primarios sobre los que se asienta nuestra posibilidad de ser como hombres. Entre ellos el derecho a la vida, a la seguridad de nuestra existencia, el derecho a la salud. En este mundo en el que la exaltación del poder y del dinero ha superado todas las cotas posibles, es menester recordar que la dignidad de todo ser humano, cualquiera que sea su situación, es la base del Estado de derecho y, por ende, de las políticas públicas que se realizan en los modelos democráticos. La ausencia de la persona, del ciudadano, de las políticas públicas de este tiempo, explica también que, a pesar de tantas normas promotoras de esquemas de participación, esta se haya reducido a un recurso retórico, demagógico, sin vida, sin presencia real, pues la legislación no produce mecánica y automáticamente la participación.

Es bien sabido que el protagonismo del Estado o del mercado ha sido el gran tema del debate económico del siglo xx. Ya desde muy pronto, como nos recuerda el profesor Velarde Fuertes, encontramos el célebre trabajo de Enrico Barone publicado en el *Giornale Degli Economisti* (1908): "El ministro de la producción en un Estado colectivista", a partir del cual comienza un amplio despliegue de estudios de los teóricos de la economía sobre la racionalidad económica de una organización socialista como los de Wiesser, Pareto y sus discípulos. La crisis económica que sigue a la Primera Guerra Mundial pone en tela de juicio el pensamiento capitalista y alimenta formas intervencionistas que el economista Mandilesco se encargaría de configurar económicamente. De igual manera, tanto el *New Deal* de Roosevelt como la encíclica "Cuadragesimo año" se muestran críticas hacia el capitalismo.

Los planteamientos intervencionistas de Keynes o Beveridge trajeron consigo, tras la Segunda Guerra Mundial, un acercamiento a la planificación del desarrollo o a una política fiscal redistributiva. En verdad, la época de la prosperidad de 1945 a 1973 mucho ha tenido que ver con una política de intervención del Estado en la vida económica. Quizá porque entonces la maltrecha situación económica que generó la conflagración no permitía, porque no se daban las condiciones, otra política económica distinta.

Al amparo de esta construcción teórica, aparece el Estado providencia (*Welfare State*) que asume inmediatamente la satisfacción de todas las necesidades y situaciones de los individuos desde "la cuna hasta la tumba". Es un modelo de Estado de intervención directa, asfixiante, que exige elevados impuestos y, lo que es más grave, que va minando poco a poco lo más importante, la responsabilidad de los individuos. El estado de bienestar que ha

tenido plena vigencia en la Europa de entreguerras es, como es bien sabido, un concepto político que, en realidad, fue una respuesta a la crisis de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión.⁷

Ciertamente, los logros del estado de bienestar están en la mente de todos: consolidación del sistema de pensiones, universalización de la asistencia sanitaria, implantación del seguro de desempleo, desarrollo de las infraestructuras públicas. Afortunadamente, todas estas cuestiones se han convertido en punto de partida de los presupuestos de cualquier gobierno que aspire de verdad a mejorar el bienestar de la gente.

Sin embargo, se dirigen varias críticas al estado de bienestar referidas a su estancamiento en la consecución del crecimiento económico y su fracaso en el mantenimiento de la cohesión social. El ocaso del esquema estático es tan evidente que la transformación es urgente y debe realizarse desde los propios fundamentos de un modelo de Estado pensado para promover la libertad solidaria de los ciudadanos.

El Estado providencia, en su versión clásica, en su concepción más estática, ha fracasado en su misión principal de redistribuir la riqueza de forma equitativa. Hasta el punto de que tras décadas de actividades redistributivas no solo no han disminuido las desigualdades, sino que, por paradójico que parezca, ha aumentado la distancia entre ricos y pobres, y de qué manera en estos últimos años. Estas desigualdades han generado grupos de población excluidos y marginados de la sociedad y no solo debido a circunstancias económicas, sino también a causa de su raza, su nacionalidad, su religión o por cualquier rasgo distintivo escogido como pretexto para la discriminación, la xenofobia y, a menudo, la violencia. Evidentemente, como apunta acertadamente Dahrendorf, esta divergencia sistemática de perspectivas de vida para amplios estratos de la población es incompatible con una sociedad civil fuerte y activa.

Además, resulta lógico afirmar que la desintegración social lleva aparejado un cierto grado de desorden, ya que los colectivos excluidos carecen de sentido de pertenencia a la comunidad, de compromiso social y, por tanto, de razones para respetar la ley o los valores que la han inspirado.

Por todo ello, puede afirmarse sin ninguna duda que el estado de bienestar, en su versión clásica, está en crisis, en una honda y profunda crisis. No solo desde el punto de vista económico, sino también, y ello es más importante, como modelo de Estado.

Las bases teóricas del estado de bienestar fueron ya criticadas por una serie de autores encuadrados en el llamado círculo de Friburgo, de la denominada escuela social de mercado, entre los que destacan Walter Eucken, Ludwig Erhard o Friedrich von Hayek. Realmente, la importancia del pensamiento de estos economistas, representantes genuinos de la economía social de mercado, es muy grande, y su actualidad innegable.

La economía social de mercado no presupone una mayor intervención del Estado en la vida económica y social. Tampoco exige que los poderes pú-

7. Vid. Encarnación Carmona Cuenca, *El Estado social de derecho en la Constitución*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000.

blicos se abstengan de intervenir en la sociedad o en la economía. Lo que resulta evidente es que el papel del Estado debe cambiar para perseguir la cuadratura del círculo, esto es, conciliar (si ello es posible) las que, a juicio de Dahrendorf, eran las tres aspiraciones básicas de los ciudadanos: la prosperidad económica mediante el aumento de la riqueza, vivir en sociedades civiles capaces de mantenerse unidas y constituir la base sólida de una vida activa y civilizada, y contar con unas instituciones democráticas que garanticen la vigencia del Estado de derecho y la libertad política de las personas.

No es fácil compatibilizar estas metas y con frecuencia la prosperidad económica se consigue a costa de sacrificar la libertad política o la cohesión social. Recientemente Giddens ha creído encontrar la forma de lograrlo a través de la denominada tercera vía, que trata de superar los planteamientos neoliberales y socialistas. El Estado no debe retroceder ni puede expandirse ilimitadamente; simplemente debe reformarse.

Según Eucken y la doctrina de la economía social de mercado, el Estado debe limitarse a fijar las condiciones en que se desenvuelve un orden económico capaz de funcionamiento y digno de los hombres, pero no ha de dirigir el proceso económico. En resumen: el Estado debe actuar para crear el orden de la competencia, pero no ha de actuar entorpeciendo el proceso económico de la competencia.

En cualquier caso, debe quedar claro que esta transformación del modelo de Estado no afecta a los objetivos sociales planteados por el estado de bienestar, que incluso podrían ampliarse como consecuencia de una revisión del propio concepto de bienestar. Desde el informe Beveridge (1942) hasta la actualidad, se adoptó un enfoque meramente negativo del bienestar, que consistía en luchar contra la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la indolencia. Se trataba de una visión eminentemente económica del bienestar y de las prestaciones necesarias para su consecución.

Hoy parece evidente la superación de esta visión. Las prestaciones o ventajas económicas no son casi nunca suficientes para producir bienestar; es además necesario promover simultáneamente mejoras psicológicas. Se trata, como apunta Giddens, de alcanzar un bienestar positivo: en lugar de luchar contra la indigencia, se debe promover la autonomía; en vez de combatir la enfermedad, se debe prevenir su existencia promoviendo una salud activa; no hay que erradicar la ignorancia, sino invertir en educación; no debe mitigarse la miseria, sino promover la prosperidad, y finalmente, no debe tratar de erradicarse la indolencia, sino premiar la iniciativa. El problema reside en que tantas veces, al promover estos valores, quienes están al frente del Estado no resisten la tentación de intervenir y querer dirigir los destinos de la vida de muchas personas, no digamos si de esa manera pueden adueñarse de su voluntad política.

Por lo tanto, si el Estado tiene como función primaria genérica la promoción de la dignidad humana, se entenderá sin esfuerzo que el bienestar de los ciudadanos ocupe un lugar absolutamente prioritario en la actividad del Estado. Esto, forzoso es recordarlo, no es patrimonio exclusivo de ningún grupo ni de ninguna instancia política, es patrimonio del sentido común, o del

sentir común. ¿Para qué querríamos un Estado que no nos proporcionará mejores condiciones para el desarrollo y el logro de los bienes que consideramos más apreciables por básicos? Ciertamente hay todavía –y demasiados– Estados concebidos como instrumentos de opresión o al servicio de los intereses de unos pocos, pero no podemos olvidar que nuestra referencia es el Estado democrático de derecho, un Estado de libertades, que en la práctica y hasta ahora viene haciendo imposible tal situación de abuso entre nosotros.

Que el bienestar sea una condición para el desarrollo personal, como seres humanos en plenitud, no es un hallazgo reciente ni mucho menos. Ya los antiguos entendieron que, sin unas condiciones materiales adecuadas, no es posible el desarrollo de la vida moral, de la vida personal, y el hombre queda atrapado en la perentoriedad de los problemas derivados de lo que podríamos llamar su simple condición animal, y reducido a ella. Pero quisiera subrayar que bienestar no es equivalente a desarrollo personal. El bienestar es la base, la condición de partida que hace posible ese desarrollo. Por eso el bienestar no es un absoluto, un punto de llegada. Si todos apreciamos como imprescindible el respirar bien, nadie se contentaría con vivir solo con el ejercicio de esa función.

Concebir el bienestar como una finalidad de la política, como una meta o un punto de llegada, provocó una espiral de consumo, de inversión pública, de intervención estatal, que llegó a desembocar en la concepción del Estado como providente, como tutor de los ciudadanos e instancia para la resolución última de sus demandas de todo orden. Este modo de entender la acción del Estado condujo de modo inequívoco a considerar a las instancias públicas como proveedoras de la solución a todas nuestras necesidades, incluso a las más menudas, incluso a nuestras incomodidades, incluso de los caprichos de muchos ciudadanos.

En esa espiral, asumida desde planteamientos doctrinarios que la historia más reciente ha demostrado errados, el Estado ha llegado prácticamente a su colapso, ha sido incapaz de responder a la voracidad de los consumidores que él mismo ha alumbrado y alimentado con mimo a veces demagógico. Exigencia de prestaciones y evasión de responsabilidades se han confabulado para hacer imposible el sueño socialista del Estado providencia. En un Estado así concebido, el individuo se convierte en una pieza de la maquinaria de producción y en una unidad de consumo, y por ende, se ve privado de sus derechos más elementales si no se somete a la lógica de este Estado, quedando arrumbadas su libertad, su iniciativa, su espontaneidad, su creatividad, y reducida su condición a la de pieza uniforme en el engranaje social, con una libertad aparente reducida al ámbito de la privacidad.

Así las cosas, someramente descritas, la reforma del llamado estado de bienestar no ha sido tarea de un liberalismo rampante, como algunos han pretendido hacer creer. No hay tal cosa. La necesidad de la reforma ha venido impuesta por una razón material y por una razón moral. La reforma del estado de bienestar ha sido una exigencia ineludible impuesta por el fracaso de una concepción desproporcionada. Dicho de otra manera, la reforma del estado de bienestar ha sido exigida por la realidad, por las cuentas, por su inviabi-

lidad práctica. Y, en el orden moral, por la grave insatisfacción que se ha ido produciendo en las generaciones nuevas que han visto reducida su existencia –permítaseme la expresión– a una condición estabular que no podía menos que repugnarle.

Afirmar que el estado de bienestar estático es inviable, afirmar que es necesaria la reforma de su estructura, que tal concepción presenta déficits insalvables en su mismo fundamento y articulación, no significa en absoluto anunciar que el bienestar es imposible o que debemos renunciar al bienestar. Hacerlo así supone enunciar una crítica roma, limitada y corta de las posiciones que exponemos, y supone también, a nuestro juicio, instalarse en concepciones dogmáticas y consecuentemente maniqueas del Estado y de la sociedad. Equivaldría a afirmar que o el estado de bienestar se establece conforme a una determinada fórmula o inevitablemente incumple su función.

Pues no es así. Denunciar el hecho comprobado de la inviabilidad del modelo errático y estático del estado de bienestar, reivindicar la necesidad y las reformas necesarias, se formula desde la convicción irrenunciable de que no solo el bienestar público es posible, sino necesario, y no solo necesario, sino insuficiente en los parámetros en los que ahora se mide. Es decir, es necesario, es de justicia, que incrementemos los actuales niveles de bienestar –si se puede hablar así–, sobre todo para los sectores de población más desfavorecidos, más dependientes y necesitados. Insisto, es una demanda irrefutable que nos hace el sentido más elemental de la justicia, y que hoy es un unánime clamor a la vista de cómo la crisis golpea sobre todo a los más débiles y desfavorecidos.

En este contexto, tenemos que aprender de los errores en que cayeron los Estados providentes en estos años. Los sectores más desfavorecidos, los sectores más necesitados, son los más dependientes, y las prestaciones sociales del Estado no pueden contribuir a aumentar y agravar esa dependencia, convirtiendo, de hecho, a los ciudadanos en súbditos, en este caso del Estado, por muy impersonal que sea el soberano, o que tal vez, por ser más impersonal y burocrático, es más opresivo. En esta afirmación está implícita otra de las características del nuevo modelo dinámico de bienestar que habrá de aflorar: la finalidad de la acción pública no es el bienestar, el bienestar es condición para la promoción de la libertad y participación de los ciudadanos, estas sí, auténticos fines de la acción pública. Es decir, el bienestar aparece como medio, y como tal medio, debe ser relativizado, puesto en relación con el fin.

En este sentido, una afirmación cobra especial actualidad en estos momentos: el bienestar no solo no está reñido con la austeridad, sino que no se puede ni concebir ni articular sin ella. Austeridad no puede entenderse como privación de lo necesario, sino como ajuste a lo necesario, y consecuentemente limitación de lo superfluo. Si no es posible realizar políticas austeras de bienestar, no es posible implantar un bienestar social real, equitativo y progresivo, capaz de asumir –y para todos– las posibilidades cada vez de mayor alcance que las nuevas tecnologías ofrecen. Insistimos en que austeridad no significa privación de lo necesario. Políticas de austeridad no significan, por otra parte, simplemente políticas de restricción presupuestaria. Políticas de austeridad significan, para nosotros, la implicación de los ciudadanos en el re-

corte de los gastos superfluos y en la reordenación del gasto. Sin la participación activa y consciente de una inmensa mayoría de los ciudadanos, considero que es imposible la aproximación al estado de bienestar social que todos –de una manera u otra– anhelamos. Es necesaria, por parte de la ciudadanía, la asunción de la responsabilidad pública en su conducta particular, para hacer posible la solidaridad, la participación, que es meta de la acción pública.

En este sentido, las políticas austeras son compatibles, aunque parezca hoy paradójico con la que está cayendo, con una expansión del gasto. Porque la expansión del gasto es necesaria, porque no son satisfactorios aún los niveles de solidaridad efectiva que hemos conseguido. Pero expandir el gasto sin racionalizarlo adecuadamente, sin mejorar las prioridades, sin satisfacer demandas justas y elementales de los consumidores, es hacer una contribución al despilfarro. Y aquí no nos detenemos en una consideración moralista de la inconveniencia del gasto superfluo, sino que nos permitimos reclamar que, alzando un poco la mirada, vayamos más allá y comprendamos la tremenda injusticia que está implícita en el gasto superfluo o irracional cuando hay tantas necesidades perentorias sin atender todavía. Este es el gran problema del momento. Que la irracionalidad invadió el gasto público de estos años y al final la deuda es la que es. Ahora no queda más remedio que recortar lo superfluo, pero sin olvidar, como bien dispone el artículo 31 de la Constitución española, que la equidad, junto a la eficiencia y a la economía, debe estar presente en las políticas de gasto público, también, o, sobre todo, en épocas de crisis económica.

La sanidad española, por ejemplo, es expresión, a mi parecer, del profundo grado de solidaridad de nuestra sociedad en todos sus estamentos, aunque en algunos casos el gasto público se haya disparado por irracional. Solo se puede explicar su entramado, ciertamente complejo, avanzado técnica y socialmente –y también muy perfectible– por la acción solidaria de sucesivas generaciones de españoles y por la decidida acción política de gobiernos de variado signo. Pensamos que en este terreno hay méritos indudables de todos. Sobre bases heredadas a lo largo de tantos años, hemos contribuido de modo indudable al desarrollo de una sanidad en algunos sentidos ejemplar. Y con el desarrollo autonómico se han desenvuelto experiencias de gestión que suponen ciertamente un enriquecimiento del modelo –en su pluralismo– para toda España.

Pero si afirmamos que el modelo es perfectible, estamos reclamando la necesidad de reformas, que deben ir por el camino de la flexibilización, de la agilización, de la desburocratización, de la racionalización en la asignación de recursos y de su optimización, y de la personalización y humanización en las prestaciones. Reformas que hoy son más evidentes por el notable despilfarro, también en este ámbito, que se ha producido consecuencia del esquema estático y errático del modelo de estado de bienestar seguido a nivel nacional y también en los espacios territoriales.

Es decir, que el modelo sanitario sea ejemplar en muchos sentidos, no quiere decir que sea viable en los términos en que estaba concebido, ni que no pueda ser mejor orientado de cara a un servicio más extenso y eficaz. En

efecto, queda mucho, muchísimo, por hacer. La asistencia sanitaria universal no puede ser una realidad nominal o contable, porque la asistencia debe ser universalmente cualificada desde un punto de vista técnico-médico, inmediata en la perspectiva temporal, personalizada en el trato, porque la centralidad de la persona en nuestras políticas lo exige. Y, además, debe estar articulada con programas de investigación avanzada; con innovaciones de la gestión que la hagan más eficaz; con una adecuación permanente de medios a las nuevas circunstancias y necesidades; con sistemas que promocionen la competencia a través de la pluralidad de interpretaciones en el modelo, que –eso sí– en ningún caso rompan la homogeneidad básica en la prestación, etc.

Además, precisamente por no tratarse de un problema puramente técnico o de gestión, la política sanitaria y los desafíos del bienestar deben encuadrarse en el marco de la política general, en ella se evidencian los objetivos últimos de la política que ya indiqué: promoción de la libertad –en nuestro caso liberación de las ataduras de la enfermedad–, solidaridad –evidente como en pocos campos en la asistencia sanitaria universal–, y participación activa. Este deber de participación, libremente asumido, enfrenta al ciudadano a su responsabilidad ante el sistema sanitario, para reducir los excesos consumistas; le abre y solicita su aceptación de posibilidades reales de elección; establece límites subjetivos al derecho, que debe interpretarse rectamente no como derecho a la salud estrictamente, sino como derecho a una atención sanitaria cualificada; y plantea también la necesidad de asumir la dimensión social del individuo, buscando nuevas fórmulas que dé entrada al ámbito familiar –sin recargarlo– en la tarea de humanización de la atención sanitaria.

La persona en el centro de la acción pública, este es, insistimos, el punto de partida, también el de llegada. El bienestar como condición y medio para su desarrollo. La atención sanitaria como objetivo prioritario en las tareas del Estado y de la sociedad. Por tanto, sin participación ciudadana en el modelo sanitario, diseñado precisamente por y para los ciudadanos, el modelo no tendría sentido alguno desde una perspectiva democrática.

V. La participación como objetivo y como método

La participación la entendemos no solo como un objetivo que debe conseguirse: mayores posibilidades de participación de los ciudadanos en la cosa pública, mayores cotas de participación de hecho, libremente asumida, en los asuntos públicos. La participación significa también un método de trabajo social por constituir la gran directiva del denominado Estado social y democrático de derecho.⁸ En el futuro inmediato, según la apreciación de muchos y salvando el esquematismo, se dirimirá la vida política y social entre la convocatoria de la ciudadanía a una participación cada vez más activa y responsable en las cosas de todos y un individualismo escapista avalado por políticas demagógicas

8. Jaime Rodríguez-Arana, "Participación y Administración local", *Revista de Estudios Locales*, N° 73, 2004, pp. 20-25.

que pretenderán un blando conformismo social. Lamentablemente, ese futuro inmediato pasa, en este tiempo, por el despertar de la conciencia cívica de no pocos ciudadanos que han sucumbido, durante la época de bonanza, a la tentación de ese consumismo convulsivo que se ha apropiado, en beneficio de las tecnoestructuras de todos conocidas, del interés general en los términos descritos en el capítulo anterior.

La política pública democrática significa poner en el centro de su elaboración, implementación, ejecución y evaluación, a las personas destinatarias de dichas actuaciones del poder público, es decir, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, sus ilusiones.

En sentido negativo, las políticas públicas democráticas no pueden atender tan solo los intereses de un sector, de un grupo, de un segmento social, económico o institucional, ya que una condición básica de estas políticas públicas es el equilibrio, entendiéndolo por tal, la atención a los intereses de todos. Atender públicamente el interés de algunos, aunque se trate de grupos mayoritarios, significa prescindir de otros, y consecuentemente practicar un exclusivismo que es ajeno al entendimiento democrático de la participación.

Por eso, la determinación de los objetivos de las políticas públicas no puede hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. La participación ciudadana se configura como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación política que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como objetivo, sino que una política centrista exige la práctica de la participación como método.

En efecto, tratar la participación como método es hablar de la apertura de la organización pública que la quiere practicar, hacia la sociedad. Una organización pública cerrada, vuelta sobre sí misma, no puede pretender captar, representar o servir a los intereses propios de la ciudadanía, de los vecinos. La primera condición de esa apertura es una actitud, una disposición, alejada de la suficiencia y de la prepotencia, propias tanto de las formulaciones propias de las ideologías cerradas como de las tecnocráticas o burocratizadas. Pero las actitudes y las disposiciones necesitan instrumentarse, traducirse en procesos y en instrumentos que las hagan reales. Y la primera instrumentación que exige una disposición abierta es la comunicativa, la comunicación.

Las reformas en esta materia deben traducirse, en primer lugar, en estar receptivos, tener la sensibilidad suficiente para captar las preocupaciones e intereses de la sociedad en sus diversos sectores y grupos, en los individuos y colectividades que la integran. Pero no se trata simplemente de apreciaciones globales, de percepciones intuitivas, ni siquiera simplemente de estudios o conclusiones sociométricas. Todos esos elementos y otros posibles son recomendables y hasta precisos, pero la conexión real con los ciudadanos, con los vecinos, con la gente, exige diálogo real. Y diálogo real significa interlocutores reales, concretos, que son los que encarnan las preocupaciones y las ilusiones concretas, las reales, las que pretendemos servir.

Parece que los objetivos políticos son unas concreciones de la pretensión genérica de alcanzar una mejora de la sociedad, del tipo que sea: económica, social o cultural. Ciertamente, se entiende que todos queremos una sociedad más próspera, más libre y solidaria. Ahora bien, a la hora de concretar el modelo de sociedad, o a la hora de perfilar cuál es la vía para aproximarse a ella, es posible incurrir, a veces inconscientemente, en contradicciones que puedan llegar a ser incluso graves.

Por eso, aunque todos coincidamos en la expresión general de las metas, tenemos sin embargo planteamientos y objetivos diferentes. Si lo que está en juego es la mejora efectiva de la sociedad, se entenderá que el acierto en la definición de objetivos es la clave para el desarrollo de una actividad pública eficaz. ¿Cuál es, entonces, la finalidad de la acción pública que pretende hacerse desde los postulados de la reforma del estado de bienestar? A nuestro juicio, una de las finalidades –si no la principal– que mejor definen estas medidas tan relevantes en el presente es la de la participación, la libre participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Sí, en la libre participación encontramos un elemento central de la vida individual y social de los hombres y de las mujeres, un elemento que contribuye de forma inequívoca a definir el marco de las reformas que realizar desde la dimensión dinámica del estado de bienestar, que lo que hacen, fundamentalmente, es poner en el foco de su atención a las mismas personas.

La participación, en efecto, supone el reconocimiento de la dimensión social de la persona, la constatación de que sus intereses, sus aspiraciones, sus preocupaciones trascienden el ámbito individual o familiar y se extienden a toda la sociedad en su conjunto. Solo un ser absolutamente deshumanizado sería capaz de buscar con absoluta exclusividad el interés individual. La universalidad de sentimientos tan básicos como la compasión, la rebelión ante la injusticia o el carácter comunicativo de la alegría, por ejemplo, demuestran esta disposición del ser humano, derivada de su propia condición y constitución social.

Por tanto, afirmar la participación como objetivo tiene la implicación de enunciar que el hombre, cada individuo, debe ser dueño de sí mismo, y no ver reducido el campo de su soberanía personal al ámbito de su intimidad. Una vida humana más rica, de mayor plenitud, exige de modo irrenunciable una participación real en todas las dimensiones de la vida social, también en la política.

Sin embargo, hay que resaltar que la vida humana, la de cada persona de carne y hueso, no se diluye en el todo social. Si resulta monstruoso un individuo movido por la absoluta exclusividad de sus intereses particulares, lo que resulta inimaginable e inconcebible es uno capaz de vivir exclusivamente en la esfera de lo colectivo, sin referencia alguna a su identidad personal, es decir, alienado, ajeno enteramente a su realidad individual.

Por este motivo, la participación como un absoluto, tal como se pretende desde algunas concepciones organicistas de la sociedad, no es posible. De ahí que nos resulte preferible hablar de libre participación. Porque la referencia a la libertad, además de centrarnos de nuevo en la condición personal del individuo, nos remite a una condición irrenunciable de su participación, su carácter libre, pues sin libertad no hay participación. La participación no es

un suceso, ni un proceso mecánico, ni una fórmula para la organización de la vida social. La participación, aunque sea también todo eso, es más: significa la integración del individuo en la vida social, la dimensión activa de su presencia en la sociedad, la posibilidad de desarrollo de las dimensiones sociales del individuo, el protagonismo singularizado de todos los hombres y mujeres. Sin embargo, encontramos en nuestros sistemas con frecuencia aproximaciones taumatúrgicas a la participación. Es decir, se piensa, ingenuamente por un lado, maquiavélicamente por el otro, que la participación existirá y se producirá en la realidad si es que las normas se refieren a ella. Sin embargo, hoy en día se registra, es verdad, una proliferación de cantos normativos a la participación, que conviven, así es, con una profunda desafección y honda distancia de la ciudadanía respecto a la vida pública.

En efecto, aunque los factores socioeconómicos, por ejemplo, sean importantísimos para la cohesión social, esta no se consigue solo con ellos, como puedan pensar los tecnócratas y algunos socialistas. Aunque los procedimientos electorales y consultivos sean llave para la vida democrática, esta no tiene plenitud por el solo hecho de aplicarlos, como pueden pensar algunos liberales. La clave de la cohesión social, la clave de la vida democrática está en la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos.

En este sentido, la participación no puede regularse con decretos ni con reglamentos. Solo hay real participación –insistimos– si hay participación libre. De la misma manera que la solidaridad no puede ser obligada. Esta relación de semejanza entre participación y solidaridad no es casual, por cuanto un modo efectivo de solidaridad, tal vez uno de los más efectivos, aunque no sea el más espectacular, sea la participación, entendida como la preocupación eficaz por los asuntos públicos, en cuanto son de todos y van más allá de nuestros exclusivos intereses individuales.

Ahora bien, al calificar la participación como libre, nos referimos no solo a que es optativa sino también a que, en los infinitos aspectos y modos que la participación es posible, es cada vecino quien libremente regula la intensidad, la duración, el campo y la extensión de su participación. En este sentido, la participación –al igual que la solidaridad– es resultado de una opción, de un compromiso, que tiene una clara dimensión ética, ya que supone la asunción del supuesto de que el bien de todos los demás es parte sustantiva del bien propio. Pero aquí nos encontramos en el terreno de los principios, en el que nadie puede ser impelido ni obligado.

De este modo, y aunque sea provisionalmente, cerramos el círculo, en cuanto que se vuelve la atención a la persona concreta, enfrentada a su quehacer político en toda su dimensión social. En esto parece consistir la concepción que se preconiza desde la reforma dinámica del estado de bienestar: son los hombres y mujeres singulares y concretos quienes reclaman nuestra atención, y para ellos es para quien reclamamos el protagonismo. Y por esto mismo la libre participación en la vida de la sociedad, en sus diversas dimensiones –económica, social, cultural, política– puede erigirse como el objetivo político último, ya que una participación plenamente realizada significa la plenitud de la democracia.

La doble consideración de la participación, como objetivo y como método, podemos, pues, considerarla como otro rasgo que definen las nuevas políticas que se derivan de la formulación dinámica del estado de bienestar que precisan especialmente las democracias europeas.

Si se considera que uno de los objetivos esenciales de las nuevas políticas públicas es la participación, debemos llamar ahora la atención sobre el hecho de que la participación se constituye también como método para la realización de esas políticas.

En efecto, suponer que la participación es un objetivo que solo se puede alcanzar al final de un proceso de transformación política, sería caer en uno de los errores fundamentales del dogmatismo político implícito en las ideologías cerradas. El socialismo con la colectivización de los medios de producción; el fascismo con la nacionalización de la vida social, económica, cultural y política; el liberalismo doctrinario –aunque aquí serían necesarias ciertas matizaciones– con la libertad absoluta de mercado, pretenden alcanzar una libertad auténtica que despeje los sucedáneos presentes de la libertad, que no son sino espejismos, engañosas o cadenas que nos sujetan.

Desde las nuevas políticas públicas que se alumbran desde la posición dinámica del estado de bienestar, la percepción es bien distinta.⁹ La libertad y la participación que se presentan como objetivos no son de naturaleza diferente a la libertad y participación de cada ciudadano. Si la libertad y la participación de que gozamos hoy en las sociedades democráticas no fueran reales y auténticas, poco importaría prescindir de ellas –como desde ciertas posiciones ideológicas se puede afirmar–, pero no es así. La raíz de la libertad está en los hombres y mujeres concretos, singulares, no en la vida y en el ser nacional, ni en la liberación de una clase social a la que se reduce toda la sociedad.

Por eso precisamente, porque no es necesario liberar una clase ni una nación para que haya en algún grado libertad auténtica, es por lo que se puede afirmar la autenticidad de la libertad –mejorable, pero auténtica– que en distinta forma y medida todos hemos alcanzado. Proponer la participación como objetivo no significa otra cosa, pues, que desde el estadio presente de libertad y de participación caminar hacia cotas y formas de mayor alcance y profundidad que las actuales, pero contando con lo que tenemos y sin ponerlo frívolamente en juego.

Pretender recorrer este camino sin contar con las personas para quienes se reivindica el protagonismo participativo sería contradictorio, se incurriría en una incoherencia inaceptable. Y el rigor y la coherencia son valores de primer orden, cuya pérdida traería consigo también la pérdida de los valores de equilibrio y moderación que tan bien definen hoy los nuevos espacios políticos. Se trata, pues, de poner en juego todas las potenciales formas de participación que en este momento enriquecen los tejidos de nuestra sociedad, como condición metodológica para alcanzar no solo grados de participación más altos, sino también nuevos modos de participación.

9. Vid. Jaime Rodríguez-Arana, "La participación en la ley de medidas para la reforma del Gobierno local", *Revista de Administración Local*, Lisboa, N° 197-198, 2004, pp. 1-34.

Desde el punto de vista político, tal pretensión pasa necesariamente por la permeabilidad de las formaciones políticas, de los partidos. La permeabilidad de los partidos quiere decir que los partidos tienen que desarrollarse como formaciones abiertas y sensibles a los intereses reales de la sociedad, que son los intereses legítimos de sus integrantes, tomados bien individualmente, bien en sus múltiples y variadas dimensiones asociativas, bien en las diversas agrupaciones producto del dinamismo social.

Mientras que los proyectos ideológicos suponen –como hemos repetido en ocasiones– visiones completas, cerradas y definitivas de la realidad social –también en la dimensión histórica de esa realidad–, las políticas públicas participativas, al elaborarse en un contexto de convicciones sobre la sociedad más restringido, propician un mayor consenso social y no hipotecan ni ponen en suspenso la libertad personal de quien se suma al proyecto.

Podría finalmente –no queremos extendernos más– afirmarse que desde la participación se propone una acción pública construida sobre la consulta o la prospección permanente del sentir social. Pues no en absoluto. La política pública así concebida no deja de responder a una concepción tecnocrática, a una reducción de la política a la exclusiva actividad gestora. Este fantasma se diluye si volvemos a la consideración primera de que el objetivo de la participación consiste en propiciar el protagonismo del ciudadano en la vida y la acción públicas. La implicación inmediata es que no hay lugar para un nuevo despotismo ilustrado que conciba la política como una satisfacción de los intereses de los ciudadanos sin contar con ellos en su consecución.

La participación, junto con la libertad, son objetivos públicos de primer orden. Incluso, por su carácter básico, y por lo que supone de horizonte tendencial nunca plenamente alcanzado, podríamos hablar de la participación como finalidad de la misma acción política en sentido amplio.

La participación política del ciudadano debe ser entendida como finalidad y también como método. La crisis a la que hoy asisten las democracias, o más genéricamente nuestras sociedades, en las que se habla a veces de una insatisfacción incluso profunda ante el distanciamiento que se produce entre lo que se llama vida oficial y vida real, manifestada en síntomas variados, exige una regeneración permanente de la vida democrática. Pero la vida democrática significa, ante todo, la acción y el protagonismo de los ciudadanos, la participación.

Sin embargo, frente a quienes consideran la participación únicamente de forma directa y efectiva en los mecanismos políticos de decisión, la participación debe ser entendida de un modo más general, como protagonismo civil de los ciudadanos, como participación cívica.

En este terreno, el dirigente público debe evitar dos errores de bulto. Primero, invadir con su acción los márgenes dilatados de la vida civil, de la sociedad, sometiendo las multiformes manifestaciones de la libre iniciativa de los ciudadanos a sus dictados. Y, segundo, tan nefasto como el anterior, el de pretender que todos los ciudadanos entren en el juego de la política del mismo modo que él lo hace, ahormando entonces la constitución social mediante la imposición de un estilo de participación que no es para todos, que no todos están dispuestos a asumir.

No puede verse en esta última afirmación un aplauso para quien decide inhibirse de su responsabilidad política de ciudadano en la cosa pública. Insistimos en que de lo que se trata es de respetar la multitud de fórmulas en que los ciudadanos deciden integrarse, participar en los asuntos públicos, cuyas dimensiones no se reducen, ni muchísimo menos, a los márgenes –que siempre serán estrechos– de lo que llamamos habitualmente vida política. Tratamos, pues, fundamentalmente de participación cívica, en cualquiera de sus manifestaciones: en la vida asociativa, en el entorno vecinal, en el laboral y empresarial, etc. Y ahí se incluye, en el grado que cada ciudadano considere oportuno, su participación política.

Al dirigente público le corresponde, pues, un protagonismo público, pero la vida política no agota las dimensiones múltiples de la vida cívica, y el responsable público no debe caer en la tentación de erigirse él como único referente de la vida social. La empresa, la ciencia, la cultura, el trabajo, la educación, la vida doméstica tienen sus propios actores, a los que el dirigente político no puede desplazar o menoscabar sin incurrir en actitudes sectarias absolutamente repudiables.

VI. Conclusiones

Tratar de participación es, para terminar, tratar también de cooperación. La participación es siempre “participación con”. De ahí que el protagonismo de cada individuo es en realidad coprotagonismo, que se traduce necesariamente en la conjugación de dos conceptos claves para la articulación de políticas públicas participativas: autonomía e integración, las dos patas sobre las que se aplica el principio de subsidiariedad. En ningún ámbito de la vida política debe ser absorbido por instancias superiores lo que las inferiores puedan realizar con eficacia y justicia.

Estos dos conceptos, por otra parte, están en correspondencia con la doble dimensión de la persona, la individual y la social, la de su intimidad y la de su exterioridad. Insistimos en que se trata de la doble dimensión de un mismo individuo, no de dos realidades diferenciadas y distantes, que puedan tener una atención diversa. Más bien, nunca actúa ni se entiende adecuadamente la una sin la otra.

Si la libertad –en el plano moral– es en última instancia una consecución, un logro personal; si la participación, el protagonismo en la vida pública –sea por el procedimiento y en el ámbito que sea– solo puede ser consecuencia de una opción personalmente realizada; la solidaridad es constitutivamente una acción libre, solo puede comprenderse como un acto de libre participación.

La diversificación de intereses, impulsados por un clima de participación y compromiso cada vez mayores con los asuntos públicos, sobre todo –aunque no exclusivamente–, por parte de los jóvenes, ha culminado en el establecimiento de un denso tejido asociativo, con intereses, sensibilidades e incluso planteamientos políticos diversos. En ese tejido deben

buscarse –sin exclusiones preestablecidas– a los interlocutores: asociaciones y colegios profesionales, asociaciones de padres de alumnos, asociaciones de amas de casa, de mujeres, grupos juveniles; entidades deportivas y culturales, organizaciones no gubernamentales, grupos, entidades y asociaciones de la tercera edad, asociaciones parroquiales, grupos y asociaciones ecologistas, sectores industriales y empresariales, consumidores, asociaciones y movimientos vecinales, entidades educativas, órganos de la administración particularmente dirigidos a la atención al público, comisiones de fiestas, medios de comunicación, sociedades gastronómicas, instituciones de recreo y tiempo libre, sociedades de caza y pesca, entre otros. La capacidad para establecer un diálogo con el más amplio número de representantes sociales será un indicativo de su apertura real a la sociedad.

En ese diálogo no debe olvidarse el objetivo principal que se persigue. No se trata de convencer, ni de transmitir, ni de comunicar algo, sino ante todo y, sobre todo, de escuchar. Y debe recordarse que, en el diálogo, escuchar no comporta una disposición pasiva, sino al contrario, es indagatoria, que busca el alcance de las palabras del interlocutor, comprender su manera de percibir la realidad, la conformación de sus preocupaciones y la proyección de sus ilusiones y objetivos. Por eso el punto de partida es la correcta disposición de apertura. Sin ella el diálogo será aparente, solo oiremos lo que queremos oír e interpretaremos de modo sesgado lo que se nos dice. La pretensión de centrarse en los intereses de la ciudadanía será ilusoria.

Ese diálogo debe caracterizarse además por su flexibilidad. Es decir, no se trata de un intercambio rígido y formalista; no es una encuesta, está abierto, y han de ponerse en juego los factores personales y ambientales necesarios para hacerlo más confiado y fructífero. En ese mismo sentido ha de tenerse en cuenta el talante personal del interlocutor y contar también con el propio, para que la condición de los interlocutores no sea un elemento de distorsión en la comunicación. El diálogo debe conducirse sin limitación en los temas. También interesa conocer, cuando sea el caso, el descontento que producimos, a quién y por qué. Y en medio de la multitud de propuestas de solución que se darán, habrá que resaltar que interesa considerarlas todas, pero de modo muy especial las que tengan como rasgo el equilibrio propio del centro, es decir, las que toman en consideración a todos los sectores afectados por el problema que se trate o la meta que se persiga, y no solo al propio.

El diagnóstico que se pretende constituye un ejercicio público real, por su objetivo –comprender las aspiraciones de nuestra sociedad en su complejidad estructural–, por el procedimiento –comunicación–, por los juicios de valor que lleva aparejados, en cuanto a urgencia, importancia y precedencia de las cuestiones que se planteen. Por otra parte, sustanciar un diálogo en estas condiciones comporta una mejora ética del dirigente público, porque solo con un ejercicio de sinceridad y autenticidad podrá ponerse en el lugar de la ciudadanía a la que sirve.

No hay mejor modo de transmitir a las personas la importancia y la necesidad de su participación en los asuntos públicos que practicarla efectivamente. Fue Tocqueville, me parece, quien acuñó esa fantástica expresión que

tan bien describe la sintomatología de las democracias enfermas: el despotismo blando. Sí, cuando el efecto de la acción pública –oficial– consigue anular la capacidad de iniciativa de los ciudadanos y cuando la ciudadanía se recluye en lo más íntimo de su conciencia y se retrae de la vida pública, entonces algo grave pasa.

Sabemos que fruto de ese estado de malestar que inundó Europa en estos años previos a la crisis, es el progresivo apartamiento del pueblo de las cosas comunes. Poco a poco, los intérpretes oficiales de la realidad pintaron, con gran eficacia, con pingües subvenciones el paisaje más proclive para los que ansían la perpetuación en el poder. Se narcotizaron las preocupaciones de los ciudadanos a través de una rancia política de promesas y promesas entonada desde esa cúpula que amenaza, que señala y que etiqueta. Quien quiera levantar su voz en una sintonía que no sea la de la nomenclatura está condenado a la marginación. Quien se atreva a poner el dedo en la llaga corre serios peligros de perder hasta su puesto de trabajo. Hay quien sabe que vive en un mundo de ficción, pero no tiene los arrestos necesarios para levantar el telón. Es el miedo a la libertad, es el pánico de escuchar los problemas reales de la ciudadanía, es la comodidad de no complicarse la vida, es el peligro de perder la posición. En una palabra, es la “mejor” forma de controlar una sociedad que vive amordazada.

Uno de los pensadores más agudos del momento, Charles Taylor, nos advierte contra uno de los peligros que gravita sobre la saludable cultura política de la participación, sea en el entramado político o comunitario, al señalar: “...cuando disminuye la participación, cuando se extinguen las asociaciones básicas que operan como vehículos de ella, el ciudadano individual se queda solo ante el vasto Estado burocrático y se siente, con razón, impotente. Con ello, se desmotiva al ciudadano aún más, y se cierra el círculo vicioso del despotismo blando”.¹⁰

VII. Fuentes de consulta

- ALBERT, Michel, *Capitalisme contre capitalisme*, París, Éditions du Seuil, 1990.
 ARANGUREN, José Luis L., *Ética y política*, Madrid, Orbis, 1985.
 ARGANDOÑA, Antonio, *La dimensión ética de las instituciones y mercados financieros*, Madrid, Fundación BBVA, 1995.
 ARISTÓTELES, *La política*, Madrid, Aguilar, 1974.
 BALLESTEROS, Jesús, *Postmodernidad: decadencia o resistencia*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989.
 BARBER, Benjamin, *Strong democracy: participatory politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.
 BERLIN, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
 BURKE, Edmund, *Reflexiones sobre la Revolución en Francia*, Madrid, Alianza, 2003.

10. Charles Taylor, *Ética de la autenticidad*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 44-45.

- BUTTIGLIONE, Rocco, *El hombre y el trabajo*, Madrid, Encuentro, 1984.
- CAMPS, Victoria, *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- CARMONA Cuenca, Encarnación, *El Estado social de derecho en la Constitución*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000.
- CONSTANT, Benjamin, *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989.
- DEL NOCE, Augusto, *Agonía de la sociedad opulenta*, Pamplona, Eunsa, 1999.
- DEWEY, John, *Democracia y educación*, Madrid, Morata, 1997.
- FRIEDRICH, Carl J., *Totalitarian dictatorship and autocracy*, Londres, 1956.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La dignidad de la persona*, Madrid, Editorial Civitas, 1986.
- HABERMAS, Jürgen, *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Kartz Editores, 2008.
- HAMMARSKJOLD, Dag, *Markings*, Londres, 1982.
- HAVEL, Vaclav, *The end of the modern era*, New York, 1992.
- HEGEL, George W. F., *Filosofía del derecho*, Madrid, 1968.
- HIMMELFARB, Gertrude, *Lord Acton: A Study in conscience and politics*, San Francisco, ICS Press, 1993.
- HUME, David, *Tratado de la naturaleza humana*, Madrid, ORBIS, 1984.
- INNERARITY, Daniel, *El nuevo espacio público*, Madrid, ESPASA, 2006.
- IZQUIERDO, Agustín, *Ética y administración*, Madrid, 1994.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- MELÉ, Domenec, *Ética en la dirección de empresas*, Madrid, Folio, 1997.
- MENY, Yves, *Las políticas públicas*, Madrid, Ariel, 1992.
- MESSNER, Johanes, *La cuestión social*, Madrid, Rialp, 1960.
- MONTESQUIEU, C.S., *Del espíritu de las leyes*, Madrid, 1982.
- NYE, Joseph, *Power and interdependence*, Londres, 1975.
- OFFE, Claus, *Contradictions of the welfare state*, London, Hutchinson, 1984.
- OLLERO, Andrés, *Interpretación del derecho y positivismo legalista*, Pamplona, edersa, 1982.
- ORTEGA Y GASSET, José, *La decadencia de Occidente*, Madrid, Espasa Calpe, 1958.
- PAZ, Octavio, *Corriente alterna*, México, Siglo XXI, 1997.
- PECES Barba, Gregorio, *Derechos fundamentales*, Madrid, Guardiania de publicaciones, 1976.
- PERELMAN, Chaim, *Tratado de la argumentación*, Madrid, Gredos, 1989.
- POPPER, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, 1981.
- RAMÍREZ, Manuel, *La participación política*, Madrid, Tecnos, 1985.
- REVEL, Jean-Francois, *El conocimiento inútil*, Madrid, Planeta, 1989.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, "Estado, sociedad y participación cívica", *Revista de la Procuraduría de la Administración de Panamá*, nº 1, 2004, pp. 1-34.
- _____, "Participación y Administración local", *Revista de Estudios Locales*, N° 73, 2004, pp. 20-25.
- _____, "La participación en la ley de medidas para la reforma del Gobierno local", *Revista de Administración Local*, Lisboa, N° 197-198, 2004, pp. 1-34.

- _____, *Interés general, derecho administrativo y estado del bienestar*, Madrid, Syntagma, Iustel, 2013.
- _____, *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Madrid, INAP, Global Law Press, 2015.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and development*, Washington, The World Bank, 1997.
- ROUSSEAU, Jacques, *The social contract*, New Haven, Yale University Press, 2002.
- SARTORI, Giovanni, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 2001.
- SEBRELI, Juan José, *El asedio a la modernidad*, Madrid, Sudamericana, 1992.
- SERNA, Pedro, *Positivismo conceptual y fundamentación de los derechos humanos*, Pamplona, Eunsa, 1990.
- SOTELO, Ignacio, *Educación y democracia*, Madrid, Morata, 1995.
- SPAEMANN, Robert, *Ética: cuestiones fundamentales*, Madrid, EUNSA, 1998.
- STUART MILL, John, *Sobre la libertad*, Madrid, 1995.
- TAYLOR, Charles, *Ética de la autenticidad*, Barcelona, Paidós, 1994.
- TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Londres, 2003.
- TOURAINÉ, Alain, *Crítica de la modernidad*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1993.
- USLAR PETRI, Arturo, *La creación del nuevo mundo*, Madrid, Mapfre, 1992.
- WOLFE, Alan, *The power elite*, Oxford University Press, 2000.

Apartado II
La buena administración y
participación ciudadana

59

59

Buena administración y participación ciudadana

Adán Córdova Trujillo¹

Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca

yoact@hotmail.com

Sumario: I. Introducción; II. El derecho a la buena administración; III. Buena administración y participación ciudadana; IV. Impactos de la participación ciudadana; V. Conclusiones; VI. Fuentes de consulta.

Resumen: El derecho a la buena administración ha sido reconocido, principalmente, en los marcos jurídicos de las comunidades europeas, en nuestro país se ha establecido en constituciones locales con similitud en sus componentes y acciones para garantizarlo, reconociendo a la participación ciudadana como el circumpunto de este derecho y elemento sustancial de sus posibles impactos.

Palabras clave: Buena administración, participación ciudadana, buen gobierno.

Abstract: The right to good administration has been recognized in legal frameworks of European communities mainly. In our country, it has been established in local constitutions with similarity in its components and actions to guarantee it, recognizing citizen participation as the circumpunct of this right and a substantial element of its possible impacts.

Keywords: Good Administration; Citizen Participation; Good Government.

I. Introducción

Colocar en el centro de las decisiones públicas a la ciudadanía sin duda es el mayor compromiso y obligación que deben asumir las agencias de gobierno en los tiempos en que el Estado social y democrático de derecho exige que las prácticas gubernamentales estén sostenidas obligatoriamente en instrumentos como la transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno abierto. Esta

1. Integrante de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción; coordinador del Laboratorio Universitario de Estudios de Transparencia y Combate a la Corrupción de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca. Es egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca; maestro en Derechos Humanos por el Centro Nacional de Derechos Humanos-Universidad Autónoma de Tlaxcala; maestrante en Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas por el Centro de Investigaciones Jurídico Políticas de las Universidad Autónoma de Tlaxcala.

visión encaja a la perfección con el derecho a la buena administración pública que aspira a otorgarle el estatus de decisor de los asuntos públicos al ciudadano. En este trabajo se analiza en primer plano el desarrollo del derecho a la buena administración pública; posteriormente se revisa el papel de la participación ciudadana en sintonía con este derecho a la buena administración pública, y se cierra con los impactos en las decisiones públicas que la ciudadanía puede generar en un papel protagónico.

II. El derecho a la buena administración pública

El doctor Juli Ponce Solé señala que, en un principio, fue la jurisprudencia de la Unión Europea la que extrajo el principio de buena administración hacia los ordenamientos respectivos. A partir de esta jurisprudencia, los textos normativos adoptaron el concepto para transformarlo y reconocerlo como el derecho a la buena administración,² correspondiendo a los tribunales la función de interpretar, aplicar, precisar, delimitar su alcance y utilidad.

En el año 2000, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea incorpora los elementos del derecho de las personas a la buena administración; en el 2013, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública considera en su artículo 1º que la Carta tiene como finalidad el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena administración pública, por tanto, la obligación del Estado de procurarlo.

El derecho a la buena administración se ha reconocido en la legislación de algunas comunidades europeas: Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura y la comunidad de Islas Baleares. Entre sus rasgos más importantes:

Estatuto de Autonomía para Andalucía	La Ley Orgánica 2/200 garantiza el derecho a una buena administración en el artículo 31, otorgando a los ciudadanos el derecho a participar plenamente en las decisiones que les afecten; que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial, resueltos en un plazo razonable; así como la obligación de las instituciones de otorgar información veraz, permitir el acceso a sus archivos y registros, solo con las restricciones de ley.
Estatuto de Autonomía de Castilla y León	Su Ley Orgánica 14/200 considera, en el artículo 12, el derecho a una buena administración, garantizando a los ciudadanos recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder; la protección de los datos personales, a su examen, corrección y cancelación; al tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan; a la resolución de los mismos en un plazo razonable; el acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas; el acceso en condiciones de igualdad por mérito y capacidad a los empleos públicos; así como la formulación de quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

2. En el 2017, el Consejo de Europa y la Unión Europea en 2016.

Estatuto de Autonomía de Cataluña	El artículo 30 de la Ley Orgánica 6/2006 establece los derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración. Considerando que todas las personas tienen derecho a acceder a los servicios públicos y a los servicios económicos, que sus asuntos se traten de forma imparcial y objetiva. Se asienta el deber de la Administración pública para fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de los servicios, así como la importancia de adoptar una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores.
Estatuto de Autonomía de la Comunitat de Valencia	El derecho a la buena administración se observa en el artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2006. Garantiza el derecho de los ciudadanos para que las administraciones públicas traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable; de dirigirse a la administración en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la lengua utilizada; así como de gozar de servicios públicos de calidad; participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social. La Administración pública está obligada a promover la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos, garantizar políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios.
Comunidad Autónoma de Extremadura	En la Ley Orgánica 1/2011, el artículo 39 establece medidas de buena administración mediante la obligación de que la creación y funcionamiento de los órganos administrativos se realice bajo criterios de calidad en la prestación de los servicios públicos; que se garantice celeridad y transparencia a la tramitación administrativa; que se implementen los medios telemáticos para la simplificación de trámites; que se redacten normas, acuerdos y actos con sencillez y claridad. A los ciudadanos se les garantiza la participación en los procedimientos de elaboración de las disposiciones generales que les afecten.
Estatuto de Autonomía de las Illes Balears	La Ley Orgánica 1/2007, en su artículo 14, establece el deber de la administración pública a tratar los asuntos de los ciudadanos de forma objetiva e imparcial y en un plazo razonable; a garantizar la calidad de los servicios de la administración de justicia, la atención a las víctimas y el acceso a la justicia gratuita; así como a políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios y de sus asociaciones. A los ciudadanos corresponde el derecho de gozar de servicios públicos de calidad; acceder a la función pública en condiciones de igualdad conforme a los principios de mérito y capacidad; dirigirse a la administración en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada; ser informados y a intervenir, directamente o a través de sus representantes, ante las administraciones públicas.

Fuente: Elaboración propia con los elementos de la legislación de las comunidades europeas.

Del análisis a las legislaciones expuestas se resalta que el marco normativo se construye mediante la visión de dos áreas de enfoque: la primera corresponde a la garantía de derechos a los ciudadanos y la segunda establece obligaciones para la Administración pública.

Entre los elementos que garantizan este derecho, podemos resaltar y clasificar cuatro temas principales y dieciocho acciones, lo que las comunidades europeas establecen como medios para garantizar el derecho a la buena administración:

- 1) Participación ciudadana, se garantiza con las siguientes acciones: participando en las decisiones que les afecten, acceder en condiciones de igualdad a los empleos públicos, formulando quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos, respetando el derecho al uso de lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada, participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social; garantizar el derecho de asociación.
- 2) Impartición de justicia, requiere: tratar los asuntos de manera transparente, objetiva e imparcial; obtener resoluciones en un plazo razonable, la redacción de normas, acuerdos y actos con sencillez y claridad, así como la atención a las víctimas y garantizar el acceso a la justicia gratuita.
- 3) Acceso a la información, se considera resguardado cuando se garantiza el acceso a los archivos y registros públicos, obtener información pública veraz, protegiendo los datos personales de la ciudadanía y servidores públicos.
- 4) Servicios públicos, se garantizan mediante la adopción de una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores, accediendo en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general, aplicación de políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios, medios telemáticos para la simplificación de trámites y gozar de servicios públicos de calidad.

63

El derecho a la buena administración también ha sido invocado, interpretado y protegido por los tribunales. Como ejemplo, podemos considerar la Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) (España)/ 29 de abril de 2015/ Asunto T-217/11, *Staelen vs Defensor del Pueblo Europeo*. En el cuerpo de la resolución, se define con claridad que la buena administración es un principio y un derecho cuyo objetivo es conferir una protección a los particulares contra actos de la Administración pública. En el caso que se expone, se trata de actos del Defensor del Pueblo por los que se determina una responsabilidad económica de la Unión.

Otro caso es la Sentencia del Tribunal Constitucional de la República del Perú, Exp. No. 00017-2011-PI/TC/ Lima. Fiscal de la Nación/ 3 de mayo de 2012/ Demanda de inconstitucionalidad/ Fiscal de la Nación. En esta sentencia, el Tribunal considera que el principio de buena administración subyace en la Constitución peruana, en su artículo 39, al señalar que "los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación". Esta demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Fiscal de la Nación (Perú) contra algunas disposiciones que modifican los artículos 384 (delito de colusión) y 401 (delito de tráfico de influencias) del Código Penal, se declaró fundada.

La diferencia más significativa de las resoluciones expuestas estriba en que mientras el Tribunal español resguarda un derecho, el Tribunal peruano tuvo que realizar su propia interpretación, argumentar su decisión, generar el derecho a través de la jurisprudencia para posteriormente poder invocarlo.

En nuestro país, la Constitución Política de la Ciudad de México considera en su artículo 7° el derecho a la buena administración como un derecho

63

humano, estableciendo que a las autoridades administrativas corresponde la obligación de garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad; de resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento; de garantizar el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales; de emitir una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos; así como de conformar un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basados en criterios técnicos.

La redacción de las obligaciones para garantizar el derecho a la buena administración se otorga bajo la misma visión que en las legislaciones europeas revisadas. No obstante, resalta que en la Constitución de la Ciudad de México se consideran tres elementos más para su garantía: garantizar derechos procesales, la creación de un sistema de índices de calidad de servicios públicos³ y la facultad del Tribunal de Justicia Administrativa para resolver los recursos interpuestos relativos al derecho a la buena administración, mediante una sala especializada.

En Oaxaca, la Constitución local establece en el último párrafo del artículo 12 que toda persona tiene derecho a la buena administración, a la adopción de medidas destinadas a la correcta organización de los bienes y servicios públicos, a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad, eficacia y eficiencia. El Estado garantizará su cumplimiento a través de la ley respectiva. No considera los elementos definidos para el derecho a la buena administración como en otras latitudes, su reconocimiento se limita a la organización de bienes y servicios públicos, dejando la obligación al Estado de garantizar su cumplimiento a una ley secundaria, su interpretación quedará al albedrío del juzgador, sin considerar la adscripción jurídica, sala o tribunal a la que ha de sujetarse la sustanciación de las controversias, tampoco establece un modelo de evaluación, lo que limita la progresividad de los elementos de este derecho.

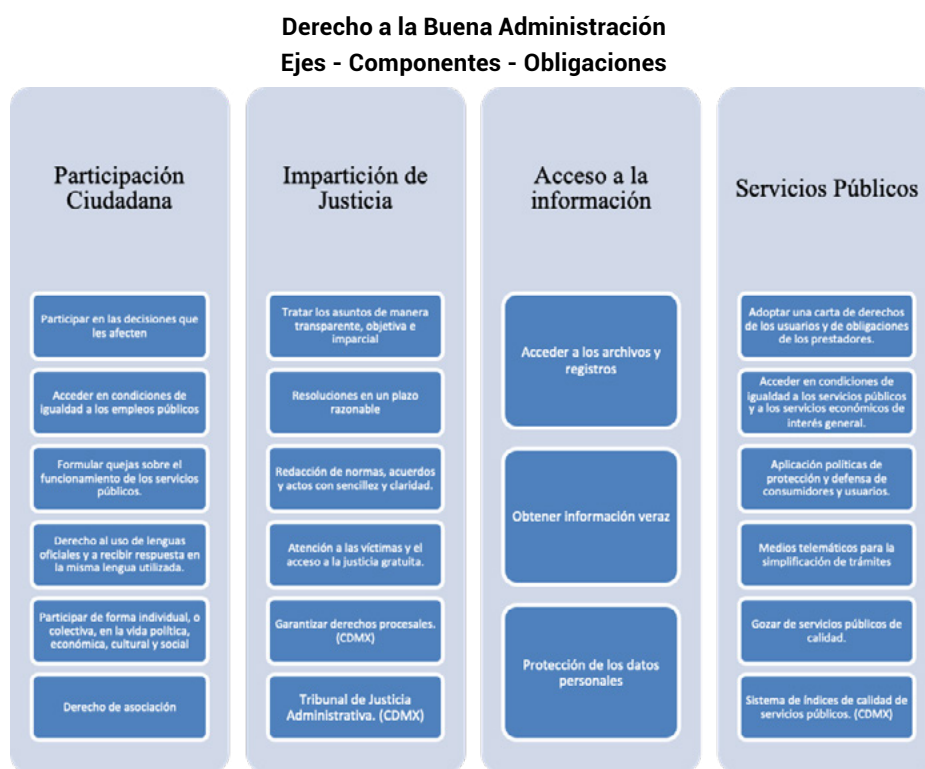
En la Evaluación número 1577 de la Auditoría Superior de la Federación se señala que el reconocimiento de los derechos humanos presupone la existencia de relaciones entre los servidores públicos y la población, en las que los primeros, por actos u omisiones, desde su posición de autoridad, pueden dañar, menoscabar o poner en peligro los bienes o derechos de una persona convirtiéndola en víctima de violaciones de derechos humanos.⁴

Para Arbeloa, el derecho a la buena Administración pública es un derecho fundamental, pero como derecho de tercera generación, todavía no ha sido reconocido por muchos países, sobre todo en el tercer mundo, donde es difícil que los derechos fundamentales se respeten.⁵

3. La implementación de un sistema de evaluación permitirá una vigilancia permanente y la posibilidad de una mejora continua.

4. Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 1577 "Política pública de derechos humanos", 2015, p. 5.

5. Emma Arbeloa, El derecho a una buena administración: responsabilidad de los cargos públicos,



65

Acciones

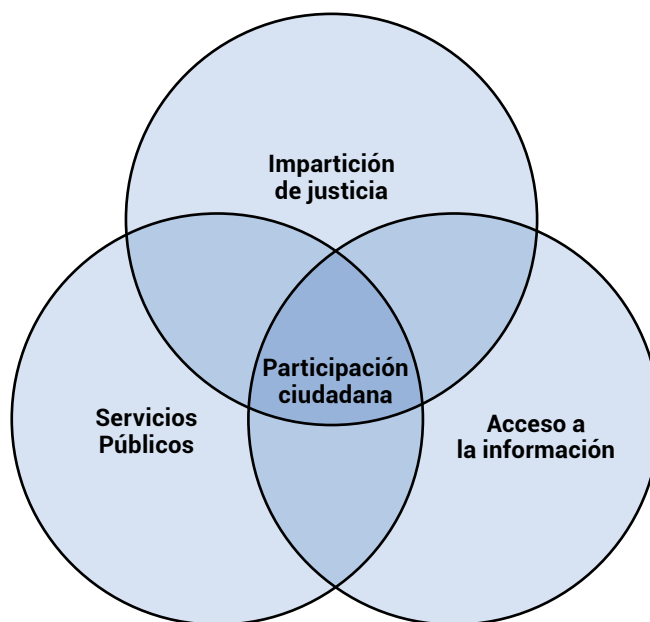
65

Fuente: Elaboración propia con los elementos de la legislación de las comunidades europeas y la Constitución de la Ciudad de México mencionadas.

No existe buena administración sin participación ciudadana. Garantizar la participación ciudadana en una buena Administración pública requiere: participar en las decisiones que les afecten, acceder en condiciones de igualdad a los empleos públicos, formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos, el derecho al uso de lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada, participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social, y el ejercicio del derecho de asociación.

La participación ciudadana es el eje rector y elemento creador de la buena administración, sin ciudadanía no existe impartición de justicia, sin ciudadanos que denuncien, que concurran a los tribunales, los tribunales no existirían. Para que el acceso a la información funcione, debe servir a la ciudadanía, la utilidad de la información pública se mide por el uso que los ciudadanos hacen de ella; los servicios públicos se ofrecen para los ciudadanos, sin ciudadanos, a quién le ofrecerían los servicios, en conclusión, no existe buena administración sin participación ciudadana.

Elementos del derecho a la buena administración



Fuente: Elaboración propia con base en lo expuesto.

66

III. Buena administración y participación ciudadana

66

El doctor Rodríguez-Arana señala que la buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano, de naturaleza fundamental porque reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático. Para Mauricio Merino, significa un replanteamiento de la relación entre las personas y la administración, convirtiendo disposiciones generales en un derecho subjetivo, es decir, en un derecho efectivo y exigible. Se trata entonces de una nueva concepción de la relación ciudadanía-gobierno que cambia constantemente, con características propias:

- El ciudadano es un sujeto activo.
- El ciudadano es el centro de la Administración pública.
- El interés colectivo es el elemento supremo.
- La legitimidad de la Administración es dependiente de la participación y compromiso con la ciudadanía.
- La argumentación de las decisiones es pública y de interés colectivo.
- Hay un cambio del modelo vertical de decidir las políticas públicas con una visión única de forma horizontal, transversal a la Administración pública.
- La evaluación de la Administración no se limita a un período de tiempo.

La buena Administración pública es un derecho-herramienta de los ciudadanos para conocer, proponer, cocrear, y evaluar al poder público, a la vez, un medio por el cual el poder público puede generar confianza institucional, fortalecer su desarrollo e impactar en los indicadores de percepción de la ciudadanía que conforme a las últimas evaluaciones nacionales manifiestan resultados negativos.⁶

Todo esto tendrá como consecuencia la generación de un modelo de buena gobernanza, de corresponsabilidad, de participación basada en la interacción de las redes ciudadanas, académicas, de especialistas y servidores públicos, en una participación a todos los niveles, desde la definición de los problemas públicos hasta su evaluación.

Merino señala que la evaluación no es solo una comprobación de la acción pública, sino que expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos –deseados o no– de las políticas públicas, y ese juicio de valor se debe extraer con el mayor rigor y garantías.⁷

Ubicar al ciudadano en el centro de la toma de decisiones nos obliga a evaluar lo existente, reconocer las limitantes y replantear si los resultados obtenidos pueden mejorar en futuras acciones. Evaluar fortalece la rendición de cuentas, empodera a la ciudadanía, mejora la gobernanza e incrementa la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas.

Las evaluaciones sobre la Administración pública que realizan los titulares de los diferentes niveles de gobierno suelen confundirse con el informe de las acciones que se realiza cada año ante el poder legislativo o la población en general. Para la mayoría de los titulares, esta acción es relevante porque “muestra su labor”, les importan los resultados cuantificables, evaluar su proyecto político o de gobierno en atención a lo que se trazaron como prioridades o metas gubernamentales.

El enfoque primario es la difusión de sus acciones y, en última instancia, para que la ciudadanía conozca o evalúe las acciones de gobierno. Es evidente que la ciudadanía –incluso el Estado– no tiene elementos suficientes para emitir una evaluación sobre la Administración pública y si esta garantiza una buena o mala administración.

La ciudadanía tiene el poder de evaluar, pero ¿cómo evaluar aquello que se ignora?, ¿cómo definir una buena o mala administración? Con las percepciones que genera el marketing gubernamental o las opiniones de los comunicadores, a pesar de lo erróneo que parece, así se han construido los calificativos de “buen o mal gobierno”.

Evaluar legítima o exhibe la toma de decisiones de los servidores públicos, reclama un apego permanente al Estado de derecho, pero en mayor medida a la búsqueda de un estado de bienestar colectivo, objeto fundamental de la Administración pública. Impone al Estado la carga de la justificación o

6. Véase el nivel de confianza que manifiestan los ciudadanos respecto a las instituciones y los poderes públicos en las encuestas de calidad e impacto gubernamental que elabora el INEGI (ENCIG 2015, 2017 y 2019).

7. Marisa Merino, *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010, p. 5.

razonamientos de las acciones, a través de una visión externa y tratar de evitar la autofundamentación o autojustificación de los resultados de la gestión.

El marco normativo es el medio bajo el cual se pueden desarrollar mecanismos de evaluación que permitan aspirar a garantizar la tutela y el disfrute de los derechos, mediante el apego a la ley y visualizar el efectivo funcionamiento del sistema de gobierno o exponer su incapacidad.

Lo trascendente de un derecho no es su reconocimiento en un marco jurídico, sino la efectividad de su tutela, como ha señalado Luigi Ferrajoli: "Una constitución puede ser avanzadísima por los principios y los derechos que sanciona y, sin embargo, no pasar de ser un pedazo de papel si carece de técnicas coercitivas –es decir, de garantías– que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo".⁸

Poder verificar las acciones que se establecen para garantizar la participación ciudadana, conforme a los componentes que garantizan una buena administración, requiere de:

- Su reconocimiento como un derecho.
- Que el Plan de Desarrollo –del nivel de gobierno que se trate– considere las acciones dentro de los ejes que lo componen.
- La asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos para la materialización de las acciones.
- Las unidades responsables de su ejecución.
- Los indicadores de resultados y la unidad responsable para evaluar.
- La evaluación de los resultados obtenidos de manera periódica en un informe de la Administración que se presente de forma pública.

Con estos elementos podemos considerar una primera evaluación objetiva sobre la Administración pública, para evitar que una mala comunicación genere la sensación de que la exigencia ciudadana para evaluar proviene de los grupos opositores al gobierno en turno. Las evaluaciones deben involucrar a los ciudadanos, compartir con ellos los resultados, para que generen utilidad pública y no discursiva. Mejorar la toma de decisiones requiere mejor información, optimizar la participación ciudadana aportará a la eficacia y efectividad de la Administración pública.

De manera ordinaria, la evaluación de las acciones de la Administración pública excluye a la ciudadanía, la academia o la sociedad civil organizada, pero la mayoría tenemos interés en lo público, en aquello que es de todos, pero que corresponde a los tomadores de decisiones administrar, resguardar y garantizar su permanencia.

La desconfianza que exponen los ciudadanos hacia las instituciones públicas también podría reflejarse en aquella que las instituciones expresan hacia los ciudadanos. ¿Qué tan capaces son los ciudadanos para participar con las instituciones públicas? Esta falta de conocimiento-interés del quehacer gubernamental, ¿a quién le correspondería promoverlo o incentivarlo?

8. Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 1989, p. 852.

Para fomentar la participación ciudadana, el Estado debe garantizar:

- Libre participación de la ciudadanía.
- Condiciones de igualdad en la participación.
- Espacios de participación y consulta de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social.
- Acceso a los servicios públicos.
- Información veraz y oportuna.
- Proteger los datos personales.
- Acceso a los archivos y registros públicos.
- Uso de un lenguaje sencillo y claro.
- Debido proceso en los asuntos jurídicos.
- Estado de derecho.
- Evaluación de los servicios públicos
- Desarrollar a través de las TIC mecanismos de participación.

Las acciones del Estado se deben focalizar en garantizar una buena Administración pública con participación ciudadana. Las instituciones públicas deben respetar y vigilar su cumplimiento para que la ciudadanía cuente con mecanismos que aseguren su exigencia o cumplimiento por parte de los servidores públicos.

Si el Estado garantiza las acciones y adopta medidas que permitan a la ciudadanía conocer los componentes de una buena Administración pública –sus elementos y acciones–, provocará mayor confianza en la ciudadanía y generará mayor participación ciudadana.

IV. Impactos de la participación ciudadana

El reconocimiento de la participación ciudadana como el elemento sustancial de la buena administración no es el fin en sí mismo, sino el medio para provocar la mejora de la Administración pública y, así, aspirar a un buen gobierno.

La reforma del Estado es esencial para el buen gobierno, no solo implica reformar el aparato administrativo, sino la forma en la que participamos, en la que somos corresponsables de su gestión y resultados.

Articular el binomio política pública-presupuesto es fundamental para garantizar las obligaciones del Estado, articulación que debe focalizarse en la participación ciudadana para garantizar una buena administración.

El ejercicio de la participación ciudadana fortalece un Estado democrático, garante, dinámico, abierto y promotor de una democracia participativa.

En el Estado. Si se garantiza la participación ciudadana, la Administración pública se consolida como la institución al servicio de los intereses generales, garante de que estos sean producto de la corresponsabilidad entre ciudadanía-gobierno.

La Administración pública recuperará su esencia de servicio a la comunidad cuando:

- Exija al actor político una mejor actuación frente a la realidad social.
- Gobierna no sujeto a voluntad sino al interés colectivo.
- Consolide una división de poderes al servicio de la generalidad.
- Genere fortalecimiento institucional con base en la atención y el servicio a la ciudadanía.
- Infunda en los servidores públicos el interés por servir a la población.

Una buena Administración pública implica detectar los verdaderos problemas de la mano de la ciudadanía, diseñar la políticas públicas poniendo como objetivo central garantizar una buena administración para la ciudadanía como un derecho fundamental, focalizar las acciones en construir políticas públicas más eficientes, considerando los elementos que componen el derecho a una buena administración; determinar los grados de participación y responsabilidad de los ciudadanos y las instituciones, garantizando el seguimiento y la evaluación para poder redireccionar los recursos y aprovechar las oportunidades.

Participación ciudadana - buena administración



Fuente: Elaboración propia con base en lo expuesto.

Para quien participe en la Administración pública existirá una exigencia de conducirse con altos grados de ética personal y pública, para ello recibirá un reconocimiento por honrar la oportunidad de contribuir al bienestar de la sociedad, limitará su actuación bajo los principios, ejes y acciones de la buena administración como una auto-obligación que se impone quien acepta un cargo público. Consciente de las obligaciones que adquiere al protestar el encargo público, así como de la confianza depositada en este y no que se sujeta a un marco jurídico con posibles sanciones por acción y omisión.

La opacidad, la impunidad y la discrecionalidad en la toma de decisiones provocaron un ausentismo de los ciudadanos en las instituciones, entonces, si se garantiza la transparencia, la impartición de justicia y el acceso a los

archivos es posible construir instituciones y servidores públicos fortalecidos, que generen credibilidad, confianza.

La separación de poderes –que no implica ausencia de control o falta equilibrio entre ellos– está sometida a garantizar una buena administración, con una visión imparcial en la sustanciación de los asuntos públicos, incluso en aquellas donde se constituya una litis entre ciudadanía e instituciones públicas.

Para la ciudadanía. Es necesario cambiar la visión de que la participación ciudadana es un mecanismo de control del poder público, transitar hacia la consideración de que es un mecanismo de construcción de poder, de un poder público que legitima instituciones y a quienes les representan.

El papel de la sociedad es un papel activo, requiere de una formación para la generación de propuestas, análisis, de cocreación, pero, sobre todo, de corresponsabilidad, asumir que ninguna administración cumple su función sin ciudadanía, pero una ciudadanía poco interesada o sin formación tampoco cumple su papel.

Las unidades académicas deben continuar con su función instructora, para generar conciencia en la colectividad de la importancia de la discusión de los asuntos públicos, no solo se necesita una actualización de los planes de estudios para formar mejores profesionistas, se trata de formar mejores profesionistas interesados en los problemas públicos, formar una mejor ciudadanía, participativa y corresponsable.

Corresponde al Estado la formulación de programas de pedagogía social, no solo por mandato de ley, sino por un deber cívico-moral para con la ciudadanía, de quien emana su poder de representación y a la cual busca retribuir con bienestar, pero también es un deber cívico de los ciudadanos formarse para participar con la Administración pública conforme a sus posibilidades, con la responsabilidad de proponer para cocrear y ser corresponsable de los resultados.

Se garantiza la reparación del daño por omisiones a una buena administración por parte del Estado.

Los ciudadanos aspiran al goce de sus derechos fundamentales y el Estado a garantizarlos, para ello, la historia nos ha demostrado que el trabajo disperso no funciona, se vuelve necesario un ejercicio de cocreación.

El énfasis discursivo de una buena administración debe ser puesto a evaluación de forma objetiva, bajo conceptos y elementos del ideal normativo de aspirar a un buen gobierno.

V. Conclusiones

Seguir el debate jurídico para una mejor construcción de los componentes del derecho a la buena administración es posible; sin embargo, analizar la pertinencia de su reconocimiento constitucional puede ser una conclusión sencilla si observamos que no es elemental sino consecuente, porque una buena administración no se garantiza en la ley, sino en el bienestar colectivo.

Los elementos que conforman este derecho pueden ser la base para una mejor respuesta del Estado frente a una ciudadanía más exigente e interesada en el quehacer público.

El derecho a la buena administración puede ser una herramienta útil para contrarrestar la crisis del Estado. Al implementarse como una política pública –el establecimiento de sus requisitos y la obligatoriedad de su evaluación mediante instrumentos públicos de libre acceso para la ciudadanía–, provocaría una nueva visión del servicio público, al considerarse como un derecho de los ciudadanos.

El Estado es retado de manera constante por los problemas públicos, hasta hoy ha sido superado en la mayoría de los casos, lo que ha ocasionado una mayor exigencia por parte de la ciudadanía y un distanciamiento con las instituciones, provocando la falta de credibilidad y fragilidad institucional.

No existe en este momento un modelo que nos permita evaluar de forma objetiva la participación ciudadana dentro de la Administración pública, a pesar de ello, se les asignan recursos públicos a instituciones que dentro de su objeto tienen como obligación promoverla, pero que no están obligados a informar sus resultados.

Los problemas de corrupción, la captura de las instituciones públicas, la falta de perfiles idóneos, de procesos de selección abiertos y de información pública, entre otros factores, incrementan la desconfianza ciudadana y aumentan la crisis de credibilidad en la Administración pública. Nos encontramos en un punto disruptivo, de cambio y modernización, en relación con esta. Innovar o colapsar puede ser una condición que se esté gestando ante los déficits que se han vivido.

Garantizar una buena Administración pública con base en la participación ciudadana es la oportunidad del Estado para generar confianza en la ciudadanía y revertir los resultados negativos de las evaluaciones.

La buena Administración pública puede sobrevivir sin planes o programas de gobierno, incluso sin presupuestos, pero sin participación ciudadana no existe.

Un buen gobierno es aquel que garantiza la participación ciudadana, el acceso a la información, la impartición de justicia y los servicios públicos, lo contrario a esto bien merece la denominación de mal gobierno.

VI. Fuentes de consulta

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Política de la Ciudad de México
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Estatuto de Autonomía para Andalucía
Estatuto de Autonomía de Castilla y León
Estatuto de Autonomía de Cataluña
Estatuto de Autonomía de la Comunitat de Valencia
Comunidad Autónoma de Extremadura
Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

- ARBELOA, Emma, *El derecho a una buena administración: responsabilidad de los cargos públicos*, Tesis doctoral, Universidad Nacional a Distancia, 2013.
- AUDITORÍA Superior de la Federeación, *Evaluación número 1577 "Política Pública de Derechos Humanos"*, 2015.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta. Madrid, 1989.
- INFO Curia Jurisprudencia, *Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala)*, 2017. Consultado en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189543&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1971252>
- MERINO Huerta, Mauricio, *El derecho fundamental a una buena administración*, México, (s/f). Consultado en <https://ciudadmxtransparente.files.wordpress.com/2016/04/nota-sobre-el-derecho-fundamental-a-la-buena-administracion-en-la-ciudad-de-mexico-m-merino.pdf>
- MERINO, Marisa, *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010
- PONCE, Juli, *Los jueces, el buen gobierno y el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno*, Documento presentado en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid, 2016.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo*, México, UNAM, (s/f). Consultado en http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf
- TRIBUNAL Constitucional, República del Perú, *Sentencia del Tribunal Constitucional*, 2012. Consultado en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00017-2011-AI.pdf>

Derecho a la participación ciudadana en el régimen jurídico argentino

Gabriela Andrea Stortoni¹
Escuela de Abogados del Estado
Procuración del Tesoro de la Nación Argentina
gstortoni2008@gmail.com

Sumario: I. Introducción; II. La participación ciudadana prevista en la reforma de la Constitución Nacional de la República Argentina; III. La participación ciudadana en el régimen jurídico argentino; IV. El acceso a la información pública como base de la participación ciudadana; V. La participación ciudadana en los contratos públicos; VI. La participación ciudadana en el urbanismo; VII. Otros modos de participación; VIII. Conclusiones; IX. Fuentes de consulta.

Resumen: El presente artículo tiene por objeto analizar el régimen de participación ciudadana en la República Argentina, específicamente tras el impacto que la reforma de la Constitución nacional de 1994 produjo en materia de derechos humanos. Por ello analizaremos las normas constitucionales aplicables, el impacto de los regímenes convencionales en nuestro ordenamiento jurídico, para luego referirnos a las normas que establecen el derecho de acceso a la información, vigente desde la recuperación de la democracia, obligatorio desde el año 2003. Se describirá la impronta del derecho a la participación ciudadana en general; el derecho que les asiste a ser informados y consultados. En particular, se informa sobre la participación en la protección de bienes fundamentales, como el medio ambiente, así como en materia de contratación pública y urbanismo. Eso porque esas áreas son aquellas donde la opacidad y el ocultamiento generan campos propicios para la corrupción. Finalmente, se explican otros modelos de participación, más allá de las audiencias y consultas públicas, como los procesos de presupuesto participativo, veeduría, etc. En

74

74

1. Gabriela Andrea Stortoni es abogada, egresada de la Universidad Nacional de La Plata, magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Austral, máster en Administración, Derecho y Economía de los Servicios Públicos de las Universidades Carlos III, Madrid (España), Paris X, Nanterre (Francia), y El Salvador, Buenos Aires (Argentina) organizado por EPOCA; especialista en Derecho de la Integración, Universidad Austral; becaria en Transporte Urbano y Planificación por JICA (Japan International Cooperation Agency), Reino de Japón. Ha sido profesora de grado y de posgrado en distintas universidades nacionales públicas y privadas; y actualmente es profesora de postgrado en su especialidad. Desde el año 2020 dirige, junto con el profesor Patricio M. E. Sammartino, la Maestría en Abogacía del Estado, de la Escuela de Abogados del Estado/Procuración del Tesoro de la Nación Argentina y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTref) República Argentina. Forma parte de diversas asociaciones del conocimiento, tanto argentinas, regionales como en el exterior. En su desarrollo profesional se ha desempeñado en cargos públicos de jerarquía, así como también en el sector privado en empresas multinacionales; y actualmente ejerce la profesión en forma independiente en su propia firma.

definitiva, mi objetivo es –a través de la descripción de estas herramientas– llevar la convicción de que la participación ciudadana no es solo un principio formal por proteger, sino un derecho humano que exige que las personas humanas sean informadas, escuchadas, atiendan sus opiniones y, finalmente, que las resoluciones a adoptar sean legitimadas por consenso social. La participación ciudadana brinda una nueva oportunidad para recuperar el diálogo entre Estado y sociedad, fortaleciendo el sistema democrático y promoviendo el bienestar general.

Palabras clave: Derechos humanos, participación ciudadana, acceso a la información, consenso y democracia.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the regime of citizens participation in the Argentine Republic, due to the impact that the Reform of the National Constitution in 1994 produced in terms of rights. That is why we will analyze the applicable constitutional rules, the impact of conventional regimes in our legal system, to then refer to the regulations that establish the right of access to Information, in force since the recovery of democracy, mandatory since 2003. In particular, the imprint of the right to citizen participation -in general- will be described. It is reported on the participation in the protection of fundamental goods, such as the environment, as well as in matters of public contracts, and urbanism. That because, those area are ones where opacity and concealment generate field conducive to corruption. Finally, other models of participation are explained, beyond hearings and public consultations, such as participatory budget processes, oversight, etc. In short, my goal is -through the description of these tools- to bring the conviction that citizen participation is not only a formal principle to protect, if not a human right that requires that human persons being informed, listened to, take care of their opinions and, finally, the resolutions to be adopt were legitimated by social consensus. Citizens participation gives a new opportunity to recover the dialogue between State and Society, strengthen the democratic system and promotes general well-being.

Keywords: Human Rights, citizen participation, access to Information, consensus and democracy.

I. Introducción

Desde hace ya unos años se ha puesto en valor el consenso social en la toma de decisiones de los poderes públicos, como legitimación adicional, que fortalece el sistema de democracia clásica fundado en la votación de los representantes del pueblo.

La necesidad del ciudadano de ser escuchado, de que sus demandas sean atendidas, sus intereses protegidos y finalmente volcados en un programa de gobierno y reflejados en la acción gubernamental de todos los poderes

constituidos, configura un reclamo que ordena a repensar el mismo sistema democrático, resignificándolo en nuevas formas de participación ciudadana.

Antes de la pandemia que nos azotó estos últimos dos años como sociedad mundial, ya era un reclamo a todas voces. Hoy se han agudizado los conflictos de legitimidad en la toma de las decisiones públicas. Las protestas sociales, que lamentablemente y muchas veces terminan en hechos de violencia, con heridos e incluso muertes, tienen su mirada en la convicción de que las decisiones gubernamentales no atienden sus intereses, o lo que es peor, que son diseñadas solo para algunos pocos y en contra del interés general.

Se nos interpela entonces sobre si la decisión es oportuna, necesaria, conveniente y si es conteste con la necesidad a cubrir. Preguntas tales como ¿esa obra es/era necesaria?, ¿el gasto público para llevarla a cabo está/estaba justificado?, ¿el endeudamiento está justificado?, ¿qué fines de interés público atiende?, ¿se alcanzaron?, ¿se rindió cuenta de la gestión?, requieren de una respuesta ágil, que incluso nutrirán a los representantes del pueblo en el Congreso. Así nace entonces la necesidad de informar primero a la ciudadanía, para que esta pueda participar en las decisiones.

Por ahora, veamos si esto de la participación ciudadana puede ser un derecho, un principio a cumplir o la misma legitimación –cuando es realmente eficiente– del crujido sistema democrático actual.

Se advierte que la falta de mecanismos de participación por canales institucionales no disminuye la ocurrencia del conflicto, por el contrario, este es dable que aparezca cuando la acción estatal está en un grado importante de desarrollo y a veces ejecución. Así, al no encontrar respuesta, la sociedad se lanza a la protesta parcial o masiva para ser escuchados y en su caso retrotraer la decisión, generando finalmente ineficacia administrativa. Por impericia, desidia o ignorancia, los procesos opacos tienen múltiples consecuencias nocivas que es preciso corregir. Porque del otro lado dejamos indefensa a una persona, que no fue escuchada y luego puede ser afectada, dañada, desconocida.

Si miramos nuestro continente, y quizás también el mundo, vamos a advertir cómo la queja general surge ante la falta de percepción de los derechos de las personas en su total extenso. Esto implica una obligada mirada progresiva hacia la inclusión de sectores desclasados o ignorados, hacia la obligación de dar cuentas del actuar político en general para generar una cultura del cumplimiento legal y ético, y así evitar los focos de corrupción, apartamientos de la política de las necesidades de la sociedad que no hacen otra cosa que deslegitimar la acción de todo gobierno, cualquiera que sea el signo.

De allí, ante la insensibilidad gubernamental surge la protesta, pidiendo siempre que la acción de los poderes públicos (y reitero, hablo de los tres en juego) sea la de garantizar la dignidad humana y su modo de vida.

Decía García de Enterría que la falta de confianza en la clase política constituye

...la expresión más nítida de que un pueblo se siente, literalmente, alienado por un poder extraño, que no es capaz de interiorizar o sentir

como suyo, y cuya actuación no considera que se realiza en su propio beneficio, sino en el de los propios titulares de la gestión, que han pasado a apropiarse de ésta y de sus fines. Supone, así, la ruptura de la legitimidad del sistema mismo, la más grave, pues, de las deficiencias imaginables de una democracia.²

Por ello, en este trabajo breve e introductorio estudio una problemática modular de nuestro sistema de derecho y de gobierno, pretendo describir la situación de la participación ciudadana en la República Argentina, con algunas notas como aporte para la mejora de la aplicación del derecho con perspectiva humana, como no puede ser de otro modo.

II. La participación ciudadana prevista en la reforma de la Constitución de la República Argentina

Con la reforma de la Constitución Nacional de la República Argentina del año 1994 se incorporan diversos instrumentos orientados a la participación del ciudadano, algunos venían ya de larga data, como el plebiscito, por ejemplo, pero a su vez, aparecen nuevas modalidades de manifestación de la opinión pública, previa a la toma de decisiones o en el curso de estas.

Veamos entonces a 28 años de su reforma los avances y concreciones en materia de participación ciudadana.

Debemos partir de la idea de que la Constitución argentina, siguiendo el esquema de los pensadores Locke, Rousseau y Montesquieu, incorporó el principio de representación como base de las democracias modernas, en el artículo 22, el cual prescribe que "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución".

Esto ha tribulado a los pensadores acerca de qué significa, entonces, establecer otro tipo de participación de la ciudadanía en el gobierno y la toma de decisiones, cuando el sistema democrático ha optado por un sistema de representación tan claro, que se define a través del voto.

Será entendida entonces la participación como:

- a) Una fase en el procedimiento administrativo para ejercer el derecho de defensa o debido proceso adjetivo, inserto en el elemento forma.³
- b) Se trata de una participación orgánica, incorporando a los ciudadanos en los entes de control u organismos de la actividad administrativa.
- c) O se tratan de nuevas formas de ser oídos, y si aquí las Audiencias Públicas, que son las más utilizadas, garantizan la eficaz participación de los ciudadanos y las ciudadanas.

2. Eduardo García de Enterría, *Democracia, jueces y control de la Administración*, 5ª ed., Madrid, Civitas, 2000, p. 105.

3. Estela Sacristán, "Audiencia pública y otros procedimientos consultivos en el dictado de actos administrativos de alcance general (nulidades por su omisión)", *Revista de Derecho Administrativo*, N°. 30/31, 1999, pp. 169-193. Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo* T. II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, p. 305.

En estas alternativas se deberá analizar si se trata de actuaciones que tienen ciertos visos formales de legalidad; escenarios montados para la catarsis de la ciudadanía, pero que, a la hora de la toma de la decisión, nada influye; frente a aquellos sistemas donde la opinión de la ciudadanía impacta en la decisión a adoptar. E incluso se desiste de su aplicación cuando la ciudadanía se opone.

En este segundo caso es donde entendemos que existe la tutela del principio de la participación ciudadana como condición de legitimidad y vigencia efectiva del sistema democrático. Ese sistema democrático que ha quedado descolocado con las dimensiones que ha adoptado el Estado, la aparición de nuevos y más derechos orientados a sostener la dignidad humana y sus derechos fundamentales, que recorren el velo de nuevas situaciones y nuevos derechos que es necesario proteger; la globalización que acerca la información, pero no la fuente ni el conocimiento pleno del porqué y el para qué de una decisión propuesta al ciudadano; en esta sociedad líquida donde los intereses de todos son importantes en tanto y cuanto sean escuchados.

Por ello, entendemos que existe el derecho humano de participación pública, de ejercicio previo a la toma de decisión gubernamental, concomitante y ex post.

Ahora bien, para corroborarlo, se reseñará a continuación las nuevas modalidades de participación incorporadas en la última reforma de la Constitución Nacional Argentina (CN).

78

a) Derecho de iniciativa popular:

Prevista en el artículo 39 de la CN, establece que

78

Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.⁴

Se trata de un derecho popular a presentar iniciativas de leyes que fue reglamentado por la Ley 24.747.⁵ Esta ley ha recibido varias críticas por las condiciones que establece para residenciar un proyecto, tales como una participación mínima del 1.5 % del electorado y que represente a su vez a más de 6 distritos electorales y la limitación en la financiación de estos proyectos. No obstante, por iniciativa popular se presentó el proyecto denominado "El hambre más urgente", donde varias de sus prescripciones formaron parte de la Ley

4. Constitución de la Nación Argentina. Consultado en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

5. Ver ley en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41025/norma.htm>

25.724, que aprobó por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional.

b) Derecho a consulta popular:

Introducido en el artículo 40 de la CN, establece que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular. El artículo no define con claridad qué se entiende por consulta popular, por lo cual se puede decir que al menos hay dos casos previstos en la norma: la consulta vinculante y no vinculante, como potestad que –en el segundo caso– también puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo Nacional. En la Argentina, el caso registrado de consulta popular fue anterior a la reforma, en el año 1984, en ocasión del conflicto de límites con la República de Chile. No es una figura de aplicación actual.

c) Derecho a la información y educación medioambiental:

Previsto en el artículo 41 de la CN, establece que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Este artículo ha generado una buena producción normativa y jurisprudencial. En efecto, como un antes y después en el impacto de contenidos mínimos a tutelar en materia urbano ambiental, se erigirá la Ley N° 25.675⁶ de-

6. A modo de reseña, se recuerda que allí se establecen los principios para interpretar la ley y toda política ambiental en todo el ámbito nacional, siendo los siguientes a saber: (i) Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga. (ii) Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. (iii) Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. (iv) Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras. (v) Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que

nominada Ley General del Ambiente. La necesaria cooperación, interrelación y el principio del federalismo de concertación obliga a que los distintos niveles de gobierno deban integrar, en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la ley. El presupuesto mínimo que deberá cubrirse conforme el artículo 6 –conteste con el artículo 41 de la Constitución Nacional ya enunciado– implica que debe preverse las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.⁷

En materia de competencia judicial y atribuciones, la norma establece que la jurisdicción a entender es aquella que corresponda, por el territorio, la materia, o las personas, local o federal según el alcance interjurisdiccional. Ahora bien, el daño real o potencial del bien jurídico tutelado, ya sea al ambiente, el hábitat, en definitiva, la vida y la salud del hombre y el sostenimiento del ecosistema, no puede admitir dilaciones y es por ello que, mediante los artículos 30 a 32 de la ley, se establecen criterios de avanzada a saber: (i) acceso rápido y expedito a la justicia, sin admitir dilaciones; (ii) amplias facultades de ordenamiento, conducción, producción de pruebas, e incluso pudiendo incorporar cuestiones no sometidas a la consideración judicial, si se trata de proteger efectivamente el interés general, apelando a las reglas de la sana crítica; (iii) dictado de medidas urgentes en cualquier estado del proceso, aun sin audiencia de la parte contraria (caución mediante) y hasta sin petición de parte, si el interés tutelado lo demanda, y (iv) efecto erga omnes de la sentencia que se dicte.

La norma ha tenido una amplia implicancia en cuestiones o controversias en materia ambiental, fundando sentencias ejemplares, tanto en el ámbito local como en el federal, como se verán más adelante.

Complementariamente a esta ley, se dicta la Ley 25.831 que regula el Libre Acceso al Información Pública Ambiental, vigente desde el 6 de enero de 2004. La ley tiene como objeto garantizar, en el marco reseñado, el derecho de

facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos. (vi) Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan. (vii) Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales. (viii) Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. (ix) Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos. (x) Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

7. En dicho marco se establecen las herramientas de la política y gestión ambiental a saber: a) El ordenamiento ambiental del territorio, b) La evaluación de impacto ambiental, c) El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, d) La educación ambiental, e) El sistema de diagnóstico e información ambiental y f) El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas. Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable.⁸ Establece un amplio, libre y gratuito acceso a la información ambiental, para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. No se requiere acreditar una legitimación determinada, ni razones o interés para su acceso. Solo presentar la solicitud formal. A diferencia de la Ley de Iniciativa Popular, en el caso las restricciones del acceso a la información ambiental son determinadas y deben estar debidamente fundadas, por ejemplo, en la protección de la confidencialidad de datos personales, falta de claridad en el pedido, secreto por razones de seguridad nacional, etc. El pedido deberá ser resuelto en un plazo de 30 días. Es importante tener en cuenta que se ha regulado una vía judicial sumarísima para el caso de obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en plazo o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho que la ley establece. La ley prevé sanciones ya sea para los funcionarios y empleados públicos que encuadren sus conductas en los supuestos anteriores, además de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponderles; así como también para las empresas de servicios públicos.

d) Participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control del servicio:

Conforme el mandato que surge del artículo 42 de la carta magna, los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

La participación de los usuarios, a través de sus asociaciones según la materia tutelada, se ha concretado a través de consejos consultivos en el caso del ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas) y del ETOSS (Ente Tripartito de

8. En particular (a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; y (b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

Obras y Servicios Sanitarios). En el último caso se introdujo por Resolución del ETOSS N° 38/1999 y establece: "... COMISIÓN DE USUARIOS, compuesta por un representante con voz y voto designado por cada una de las Asociaciones de Defensa del Consumidor debidamente inscriptas en el Registro previsto en el inciso b) del art. 43° de la Ley 24240, que representen a Usuarios de los servicios de provisión de agua potable y recolección de efluentes cloacales por red, con ámbito de actuación dentro del perímetro del Área Regulada por el ETOSS".⁹ Las intervenciones no son vinculantes, ni forman parte de la decisión del organismo, por lo cual es dable entender que es este un mandato que no se ha dado cumplimiento a la fecha.

e) Derechos a la participación de los pueblos originarios:

Por el inciso 17 del artículo 75 de la CN se establece que el Congreso Nacional debe reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos; asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

El reclamo de la participación en los intereses que atañen a los pueblos originarios es de larga data, pero se concreta en la reforma constitucional del año 1994. No obstante, este derecho aún no se visibiliza y requiere de la concientización de todos los poderes del Estado para su vigencia efectiva. En efecto, desde el derecho convencional y global rige el Convenio N° 169¹⁰ de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, que establece el deber estatal de consultar y el derecho de los pueblos originarios a ser consultados, en la etapa anterior a la adopción y aplicación de medidas de carácter legislativa o administrativa que pueda afectarlos, así como también la Declaración de la ONU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada por la Ley 25.081, que en su artículo 19 establece que: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado".¹¹ Estas, junto con las normas derivadas del régimen internacional de los derechos

82

82

9. Resolución del ETOSS N° 38/1999

10. Convenio N° 169 de Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales del 07/06/1989 aprobado por Ley 24071 del 7 de abril 1992, que establece en su artículo 6.1. que "Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente..."

11. Organización de las Naciones Unidas, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007. Consultado en https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

humanos, que comentaremos más abajo, conforman reglas que ordenan a la obligada participación ciudadana de los pueblos originarios.

Ahora bien, en términos de precedentes judiciales, en nuestro país encontramos la recepción del derecho en cuestión a saber en los siguientes precedentes. En autos Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/acción de Inconstitucionalidad del año 2021,¹² la CSJN indicó que debe la Provincia del Neuquén, en un plazo razonable, y en forma conjunta con las comunidades indígenas, establecer una mesa de diálogo con la Comunidad Mapuche Catalán y la Confederación Indígena Neuquina, implementando la consulta que fuera omitida; y le ordenó diseñar los mecanismos permanentes de comunicación y consulta para que los pueblos originarios puedan participar en la determinación de las políticas y decisiones municipales que los involucren, adecuando de este modo la legislación en la materia a la Constitución Nacional y los tratados internacionales aplicables.

Más recientemente, en diciembre del año 2021, la CSJN dejó sentado en Comunidad Qom Potae Napocna Navogoh c/ Formosa, Provincia de y otros s/ amparo Ley 16.986 que:

[...] tanto la Nación como las provincias tienen la competencia suficiente de reglamentación en materia de derechos de los pueblos originarios en sus respectivas jurisdicciones, siempre que ello no implique por parte de los estados provinciales una contradicción o disminución de los estándares establecidos en el orden normativo federal. Ello es así, ya que el adecuado respeto al régimen federal de gobierno impone a los estados locales a la hora de ejercer su potestad legisferante y reglamentaria reconocer y aceptar los respectivos estándares de referencia fijados a nivel normativa federal cuyas disposiciones constituyen una guía de contenidos mínimos a tener en cuenta por todas las provincias que integran el Estado argentino [...].¹³

Siendo en este caso resorte del gobierno provincial, ya que

[...] la implementación del procedimiento de consulta y participación pretendido se vincula a actividades desarrolladas en territorio comunitario por autoridades provinciales, cuales son, la construcción de un centro de salud, los trabajos realizados por la Dirección Provincial de Vialidad en los caminos internos y la construcción y adjudicación de viviendas en territorio comunitario por parte del Instituto Provincial de la Vivienda.¹⁴

Muy interesantes resultan los casos resueltos por la CIDH y que conforman el derecho convencional que se ha receptado en nuestro país con rango consti-

12. Fallos: 344:441.

13. El Fallo citado puede ser consultado en www.eldial.com - AAC9D3.

14. *Idem*.

tucional.¹⁵ Por ejemplo, en el Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, donde la Corte expresó que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en

...los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones [...]. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones. (En similar sentido, ver entre otros: Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177).¹⁶

84

84

La CIDH va a distinguir en el caso entre “consulta” y “consentimiento”, siguiendo en este sentido lo expresado por el relator especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas que “[e]s esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo”,¹⁷ por lo cual no solo se trata de dar información o someter un tema a consulta de los pueblos originarios, sino que en el caso de tratarse del desarrollo de un plan u obra de envergadura que pueda afectar la forma de vida de esa comunidad, “[...] la salvaguarda de participación efectiva que se requiere [...] debe entenderse como requiriendo adicionalmente la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado del pueblo Saramaka, según sus costumbres y tradiciones”.¹⁸ También

15. Ampliar de mi autoría, Gabriela Andrea Stortoni, “La dimensión trasnacional del Derecho Administrativo”, en *Nuevo Estado, nuevo derecho. Aportes para repensar el derecho público argentino*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015; “Avances y retrocesos en materia de Derechos Humanos en los fallos de la CSJN (a propósito de los fallos Fontevecchia y Villamil)”, en *Fuentes y procedimiento administrativo. Cuestiones actuales y perspectivas*, Jornadas de la Universidad Austral, Ediciones RAP, 2019; entre otros.

16. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. 133, *Cuadernillos de jurisprudencia de la CIDH*. Consultado en https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2021.pdf, p. 114.

17. *Idem*.

18. *Ibid.*, p. 115.

se establece que debe haber una participación en los beneficios que la política a implementar genere, ya que en

[...] los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo, [los Estados deben garantizar] una participación mutuamente aceptable en los beneficios [...]. En este contexto, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención, se puede entender la participación en los beneficios como una forma de indemnización razonable y en equidad que deriva de la explotación de las tierras y recursos naturales necesarios para la supervivencia del pueblo Saramaka.¹⁹

En consecuencia, ha establecido que "El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural [...], los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática".²⁰

Estas reflexiones de la CIDH nos llevan a entender que las consultas que se realicen deben ser diferenciadas en razón del colectivo al cual se dirige, ya que es el modo de garantizar la participación libre, consciente y efectiva de las personas humanas, y que

85

[...] Tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados.

La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernen a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1).²¹

85

Y su falta o cumplimiento indebido, resalta la CIDH, genera responsabilidad internacional del Estado. No puede ser un mero trámite formal, sino "un verdadero instrumento de participación, [...] que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas".²²

19. *Idem.*

20. *Ibid.*, p. 116.

21. *Ibid.*, p. 117.

Destaca la CIDH que al proyectar la consulta deberá tenerse en cuenta que la misma sea temprana, su carácter previo, la buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo, que la consulta sea adecuada y accesible, que estén realizados los estudios de impacto ambiental, y finalmente que la consulta cuente con toda la información para poder comprender la temática en forma sencilla y accesible.

22. *Ibid.*, p. 119.

En el caso *Sarayaku vs. Ecuador*, la Corte determinó al Estado responsable por haber permitido que una empresa petrolera privada realizara actividades de exploración petrolera en su territorio, sin haberle consultado previamente (en similar sentido, ver entre otros: *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015*, §. 160). En este caso, resulta interesante resaltar que la Corte establece que el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales, además de constituir una norma convencional, es un principio general del derecho internacional que está cimentado, entre otros, en la estrecha relación de dichas comunidades con su territorio y en el respeto de sus derechos a la propiedad colectiva y a la identidad cultural.

En *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras*²³ se vuelve a reiterar la doctrina establecida en "Saramaka" y "Sarayaku", por lo cual, para implementar cualquier plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción en territorios tradicionales de comunidades indígenas o tribales, el Estado debe cumplir con las siguientes salvaguardias: i) efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta; ii) realizar un estudio previo de impacto ambiental y social; y iii) en su caso, compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales, encontrando responsabilidad internacional del Honduras al no haber implementado debidamente la consulta previa al desarrollo.

En relación con la República Argentina, luce señero la sentencia recaída en el *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*.²⁴ En este caso se trataba de si se habían realizado las consultas previas a la construcción de un puente internacional, considerado de interés público y donde se había reconocido que su construcción impactaba en la vida de las comunidades preexistentes, no obstante el beneficio que este aportaría como vía de comunicación. Al respecto, la Corte expresó que, debido a los "derechos políticos" de participación receptados en el artículo 23 de la Convención, en cuestiones atinentes a sus tierras, los pueblos indígenas deben ser consultados de forma adecuada a través de instituciones representativas de estos. Y que, "si bien la Convención no puede interpretarse de modo que impida al Estado realizar, por sí o a través de terceros, proyectos y obras sobre el territorio, el impacto de los mismos no puede en ningún caso negar la capacidad de los miembros de los pueblos indígenas y tribales a su propia supervivencia".²⁵ Finalmente, la Corte concluye que el Estado incumplió su obligación de procurar mecanismos adecuados de consulta libre, previa e informada a las comunidades indígenas afectadas. Por ende, vulneró en su perjuicio el derecho de propiedad y a la participación, en relación con las

23. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304. 215, *Cuadernillos de jurisprudencia de la CIDH*. Consultado en https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2021.pdf, pp. 110 a 125.

24. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. 173, *Cuadernillos de jurisprudencia de la CIDH*. Consultado en https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2021.pdf, pp. 110 a 125.

25. *Ibid.*, p. 124.

obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos. Por ese motivo, incumplió los artículos 21 y 23.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del tratado.

f) Participación ciudadana en los tratados y convenciones sobre derechos humanos:

La regulación del derecho a la participación de las personas humanas en los tratados y convenciones de derechos humanos va a llevarnos a otro punto de inflexión que surge desde la reforma constitucional de 1994, y es la incorporación de tales instrumentos con jerarquía constitucional mediante su recepción en el inciso 22 del artículo 75 de la carta magna y el mecanismo para nuevas inclusiones de convenciones de derechos humanos, previsto en aquel.

El reconocimiento constitucional de la jerarquía máxima que se le da a los instrumentos convencionales nos lleva a pensar en el tipo de Estado que pergeña la Constitución reformada, y será cuestión de otro debate, pero no por ello menos urgente.²⁶ Para nosotros, la constitucionalización de los tratados y convenciones sobre derechos humanos por nuestra carta magna nos lleva indefectiblemente a la concepción de un Estado constitucional y social de derecho, con perspectiva humanitaria y prevalencia de los derechos humanos fundamentales sobre los demás derechos.²⁷

En el concierto de garantías y prerrogativas –que hacen al clásico sistema de tensión que fuera manifestado por nuestros autores clásicos–, aparece hoy la vigencia efectiva de los derechos humanos como fuente no solo de los derechos de los particulares y de las garantías, sino como justificación del obrar estatal, como contenido del interés público que aquel debe perseguir. Esto implica, claro está, un Estado que deberá repensar las exorbitancias del

87

87

26. Para ampliar este punto recomiendo indagar en el pensamiento agudo del Prof. Patricio Sammartino quien ya en "La causa y el objeto del acto administrativo en el Estado constitucional", publicado en *Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras Fuentes del Derecho Administrativo*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires, Ed. Rap, 2009, p. 59; su obra *Amparo y Administración en el Estado Constitucional Social de Derecho*, T. I y II, Abeledo Perrot, 2012; "Precisiones introductorias en torno a las bases del proceso administrativo en el Estado constitucional social de derecho" (ED 30-10-15), entre otros más recientes, discierne con claridad como la idea de Estado impacta en la legitimidad del derecho administrativo y la validez de la actuación de los poderes públicos.

27. En línea con Sammartino, se recomienda la lectura de la obra del Prof. Luigi Ferrajoli, quien se acerca a la problemática de nuestra disciplina desde el prisma penal, y ante el gran protagonismo que el derecho penal ha tomado en Italia desde los últimos 30 años y la aun existente falta de legalidad y descreimiento en las instituciones de gobierno, la que encuentra su causa en, al menos, dos razones: (i) la expansión de la ilegalidad en la vida pública (Estado y sociedad, como cómplices o resignados) y (ii) en la demanda social de legalidad, con la pérdida de toda legitimación política. Dice al respecto que "solo un derecho penal reconducido únicamente a las funciones de tutela de bienes y derechos fundamentales puede, en efecto, conjugar garantismo, eficiencia y certeza jurídica. Y solo un derecho procesal que, en garantía de los derechos del imputado minimice los espacios impropios de la discrecionalidad judicial, puede ofrecer a su vez un sólido fundamento a la independencia de la magistratura y a su papel de control de las ilegalidades del poder. En fin, solo un efectivo pluralismo institucional y una rígida separación de poderes puede garantizar la rehabilitación de la legalidad en la esfera pública según el paradigma del estado democrático del derecho". Luego aborda la discordancia entre el sistema democrático y las mayorías. Las mismas no se identifican y en un Estado constitucional de derecho, las mayorías deben estar sujetas al cumplimiento de la legalidad y por ello de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados. No es menor la tesis propuesta. Y sobre todo si la misma se extiende a nuestro sistema de derecho administrativo. Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Madrid, Editorial Trotta, 1990, y *Constitucionalismo más allá del Estado*, Madrid, Editorial Trotta, 2018, entre varios.

derecho, no como vestigios del poder feudal heredado por la Revolución francesa, sino como herramientas para asegurar la vida digna. Bajo este prisma, deberán pensarse entonces las acciones del Estado, ya en actos administrativos, reglamentos o contratos, responsabilidades y servicios públicos, fomento y poder de policía.

Las nuevas reglas nos ponen frente a un nuevo Estado, preocupado por la vigencia efectiva de los derechos humanos, ya por la impronta de la legislación nacional y local, como por su responsabilidad internacional en virtud del catálogo de derechos que resultan desde los tratados sobre derechos humanos. Este nuevo bloque de legalidad se conforma con una ida y vuelta de lo local a lo nacional y de este a lo regional y al bloque integrado, y viceversa, sin solución de continuidad, ya que su carácter contingente y de *ius in fieri* asegurará los derechos, en tanto así lo dispuso primero la CSJN y luego lo reconoció la CN.

En este nuevo orden, a medida que crece el reconocimiento de los derechos humanos aparece una nueva fuente del derecho, para tener en cuenta, ya en el ejercicio de la función pública, como en la función legislativa, y finalmente a la hora de interpretar la justicia para el caso concreto; y que es la conformada por las convenciones sobre derechos humanos y la interpretación que hace de su contenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, bajo lo que se ha denominado derecho de la convencionalidad.²⁸ Así resultan, a saber, algunos de ellos:

- Ley 24.759 – Convención Interamericana contra la Corrupción. Conforme inciso 11, artículo III se establece que a los fines expuestos en el artículo II (esto es, erradicar la corrupción) los Estados parte convienen en la aplicación de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
- Pacto de San José de Costa Rica, art. 23. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, conforme su artículo 21, se establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, conforme su artículo 25 se establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna

28. Así lo recepitó nuestra CSJN en primer lugar en el caso Girolidi (1995) para luego referirse a la doctrina en forma expresa en el año 2007, en el caso "Mazzeo" que consagró la doctrina de la CIDH que emana del caso Almonacid Arellano, al establecer que el Poder Judicial debe realizar un "control de convencionalidad" que implica tener en cuenta no solamente la letra del tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. La doctrina no ha sido conteste en la jurisprudencia del superior tribunal argentino, quien ha retrocedido, recientemente, en el Caso "Fontevicchia II" donde se invocó la doctrina del Margen de Apreciación Nacional. Veremos si será la doctrina definitiva o responde a un mero caso aislado.

de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: ...Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En su artículo xx establece que toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libre.

Estos derechos han generado más derechos –como los indicados en los puntos anteriores– y se han fortalecido con la doctrina de la Corte IDH, fundando el reconocimiento de la participación ciudadana como derecho y principio democrático.

III. La participación ciudadana en el régimen jurídico argentino

Dice García de Enterría, que es una de las fuentes más importantes del pensamiento administrativista no solo europeo, sino de gran impronta en Argentina, en su obra *Curso de derecho administrativo*, que existe toda una verdadera “ideología de la participación”, al referirse a ella como una “entelequia social y política de nuestro tiempo”. El autor pone el límite al concepto de participación ciudadana cuando este actúa como miembro de la comunidad, en carácter *uti socius, uti cives* y no como parte en un procedimiento como titular de intereses o derechos propios (*uti singulus*).²⁹

El autor va a decir que se relaciona con lo que planteáramos al inicio de este trabajo, que:

[...] la idea de una participación de los administrados en los procesos de decisión parece capaz no solo de disminuir las disfunciones organizativas y burocráticas, sino también de obtener un nuevo **consensus**, una legitimidad nueva que permita superar la crisis actual del mando autoritario, generalizada a todas las esferas; constituye, así, la ideología participativa un verdadero contrapunto al desarrollo de los sistemas burocráticos.³⁰

Si tenemos en cuenta que la primera edición del trabajo citado es del año 1977, podemos advertir cuán vigente resulta hoy, cuarenta y cinco años más tarde, esta premisa.

Otros autores, como López Alfonsín, entiende que el derecho a la participación ciudadana no constituye un fin en sí mismo, sino que “es un medio para lograr la efectividad de otros derechos que tampoco son fines en sí mismos (por ejemplo, el derecho a la prestación eficiente de los servicios), que consti-

29. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2006.

30. *Ibid.*, pp. 84-85.

tuyen los eslabones adicionales necesarios para lograr la finalidad social del Estado, la cual es atender al bienestar de los ciudadanos".³¹ Vamos a ver que no ha sido esta la interpretación que le ha dado la CSJN y destacados administrativistas.³²

Ahora bien, dice González Marregot³³ que el principio de participación se concreta en seis sectores: el social, que implica la coestión en asuntos tales como la educación, la cultura y la vivienda; el económico, en referencia a la incorporación de los particulares a incentivos a cooperativas, pymes o asociaciones de bien público; la defensa de derechos humanos frente al Estado y a empresas privadas, ámbito donde se destaca la labor de organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles; la planificación local, que comprende el planeamiento urbano, el presupuesto participativo, etc.; la elección de representantes comunitarios, como es en el caso de la Ciudad de Buenos Aires con la elección de las Juntas Comunales; y la posibilidad de elegir a los integrantes de los poderes del Estado, del ejecutivo y legislativo, incluyendo aquí la posibilidad incluso de presentar proyectos de ley, conocido como iniciativa popular.

La crisis de representación de los partidos políticos y de los poderes mismos del Estado ha hecho crecer la actividad de los ciudadanos en organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales de defensa de derechos humanos o de carácter colectivo, como el derecho al ambiente o el derecho de los consumidores. La Administración debe entonces ser capaz de canalizar sus reclamos, propendiendo a su vez a su actuación responsable en un marco de solidaridad y tolerancia.

La clasificación que hace De Enterría,³⁴ y que es seguida por Reiriz,³⁵ habla de tres tipos de participación: una actuación orgánica, cuya principal característica es la incorporación de los ciudadanos, en su calidad de tales, a los órganos o entes estatales; una actuación funcional, en la que el ciudadano ejerce funciones administrativas desde su posición privada; y por último una actuación cooperativa, en la que el particular, sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, secunda con su actuación privada el interés general en un sentido específico que la Administración propugna. Abordaremos ahora cada actuación en particular.

31. Marcelo Alberto López Alfonsín, "De la necesidad de audiencias públicas con participación de los consumidores y usuarios en la cuestión tarifaria de los servicios públicos". Consultado en elDial.com - DC21E.

32. Isaac Augusto II Damsky, "La participación ciudadana como un derecho. Sus interrogantes en la contratación administrativa de la ciudad autónoma de Buenos Aires", en *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*, López Olvera, Miguel Alejandro y Cancino Gómez, Rodolfo (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 47-75. Consultado en <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/59236>.

33. Miguel González Marregot, "La participación ciudadana como paradigma de gobierno", en *Opinión y Análisis*, Venezuela, agosto de 2005, citado en Miriam Mabel Ivanega, "Instrumentos de participación ciudadana en la formación de los contratos administrativos", *Revista de Derecho Público 2007-2 Contratos administrativos II*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2007, p. 82.

34. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. cit., p. 85.

35. María Graciela Reiriz, "La participación ciudadana en la gestión administrativa y el control", en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, p. 407 y ss.

La participación orgánica abarca, como hemos dicho, aquellas situaciones en que los ciudadanos se insertan en cuanto a su calidad de ciudadano mismo en órganos formalizados de entidades administrativas. Debemos en esta categoría diferenciar la participación en corporaciones públicas no estatales, es decir, la que constituye la actuación de los colegios profesionales, cámaras comerciales e industriales, sindicatos y cooperativas. Estas entidades, si bien no forman parte de los cuadros de la Administración, realizan funciones administrativas con base en prerrogativas públicas encomendadas por el Estado, debido al interés público que presenta su actividad, esto es, la regulación, control, disciplina y fomento de las actividades de sus asociados. Esta forma de participación de carácter corporativa implica que los mismos miembros que lo forman son, a su vez, su sostén económico, quienes designan sus autoridades y los destinatarios de su acción colectiva, en una suerte de autoadministración. De esta manera, bajo la figura de la voluntad del ente, el sistema tiene como fin expresar el interés de todos los representados.

Estamos ante otro supuesto, cuando el ciudadano participa, como tal, en un órgano de la Administración, centralizada o descentralizada. Este tipo de participación se da en general en órganos especializados de control, asistencia, propuesta y consejo, es decir, excluyendo los órganos decisorios. Así lo prevé el artículo 42 de la Constitución argentina, al cual ya hemos hecho referencia. Así, por ejemplo, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) cuenta con la participación de organizaciones de consumidores y usuarios que defienden sus derechos frente al concesionario y es consultada por el directorio.

En cuanto a la participación en los órganos de decisión, García de Enterría encuentra que ello se da por ejemplo en el ejercicio de las obligaciones como autoridades de mesa en los procesos electorales, donde presidente y suplente son elegidos al azar o entre cierta categoría de ciudadanos y tienen la facultad de elaborar la planilla oficial de la mesa. Este es un caso muy particular, y en realidad la decisión del voto la tiene cada ciudadano que la expresa en la urna, y no las autoridades que verifican ese proceso.

La participación, por gestión de intereses, es otra alternativa. Es el caso de la designación, por ejemplo, del titular del órgano de control externo por excelencia en nuestro país, que es la Auditoría General de la Nación, el cual es designado a propuesta del partido político de oposición con mayor representación. Otros ejemplos pueden ser en organismos que representan sectores de la producción, los servicios, usuarios y consumidores, colegios profesionales, etc.

Finalmente, otro caso característico de participación ciudadana en órganos públicos es a través de la colaboración de expertos profesionales, no identificados con los sectores políticos. García de Enterría advierte en esta categoría la labor de las *Royal Commissions* inglesas, que son designadas por el Parlamento para proponer reformas legislativas o para la investigación de un tema específico.

En Argentina, se aplica este proceso de validación previa con diferentes actores de incidencia en la cuestión, como fue por ejemplo el procedimiento aplicado para la sanción de la Ley de Medios Audiovisuales o recientemente el proyecto de Ley Hugo Cormick sobre la formación de cuadros de la Administración pública, actualmente en trámite parlamentario.

La característica fundamental de esta participación es la calidad técnica expresada de manera libre y crítica, sin agenciar sectores sociales o políticos, sino culturales, sociales, intelectuales, deportivos, técnicos, etc. En nuestro país un ejemplo es el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) que se encuentra conformado por representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, productores agropecuarios y a las Facultades de Agronomía y de Veterinaria.

Analicemos ahora la participación funcional. Esta supone una actuación ciudadana por fuera del aparato administrativo, aunque ejercitando funciones materialmente públicas, en colaboración con la Administración. Siguiendo el criterio de García de Enterría,³⁶ distinguiremos tres supuestos:

- a) Participación en sistemas de información pública. En este caso, en palabras de De Enterría, se trata de "tantear de manera previa los posibles intereses que puedan resultar afectados, la previsión de aceptaciones o de repulsas que puedan resultar afectados";³⁷ Reiriz enmarca en este ámbito al acceso a la información pública, derecho de raigambre constitucional.³⁸ En nuestro país, el derecho de acceso a la información pública tuvo una importante regulación en el Reglamento General del Acceso a la Información Pública, contenido como Anexo VII del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1172/2003, aplicable a toda la Administración centralizada y descentralizada del Poder Ejecutivo Nacional, dejando afuera los restantes poderes estatales, a diferencia de la Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el mismo tema que sí abarca al Poder Legislativo y Judicial. Actualmente está regulado en la Ley de Acceso a la Información Pública que se analizará más adelante. En este apartado también incluiremos el procedimiento de audiencia pública, el cual constituye un derecho de carácter constitucional destinado a permitir exponer argumentos y sugerencias y evacuar consultas del público en general en carácter previo a la toma de decisiones de carácter general, que implican una gran trascendencia social o generan un impacto ambiental, urbano³⁹ o socioeconómico sobre la población toda.
- b) Denuncias de diversos tipos. Se hace referencia a la facultad que tienen las personas para denunciar hechos de gravedad o impacto al interés general, ante la Administración o en los estrados judiciales que corresponda. Es claro que según sea la afectación del derecho, esta puede constituir una obligación positiva de denunciar.
- c) Ejercicio de acciones populares.
- d) Peticiones o propuestas que no suponen reclamos o ejercicio de otros derechos, como pueden tratarse de iniciativas o sugerencias.

36. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, pp. 91 y ss.

37. *Idem.*

38. María Graciela Reiriz, *op. cit.*, p. 414 y ss.

39. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por conducto de la Ley 6 y modificatorias, la realización de audiencias públicas es obligatoria "...antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos."

Finalmente, se encuentra una tercera forma de participación ciudadana caracterizada como colaborativa o cooperativa.

Aquí, se trata de un supuesto de cooperación prestada desde fuera de la Administración, tanto porque no se integra en los cuadros de la Administración ni se ejercen funciones públicas, es decir, se trata de una actividad desarrollada por sujetos privados, en su esfera, pero que por los intereses generales tutelados se alinean con los que debe proteger la Administración.

Implica entonces una colaboración en los programas o actividades que la Administración patrocina y promueve. Un ejemplo claro serían las campañas orientadas a los usuarios del servicio de gas y luz para su uso responsable, los encuentros para atender problemáticas como la denominada Mesa Argentina contra el Hambre,⁴⁰ los observatorios de procesos de gestión, tales como el de la Obra Pública,⁴¹ entre otros, donde participan diferentes referentes de la sociedad civil, empresarial, sindical, así como intelectuales, académicos y científicos.

Ivanega⁴² distingue también otro tipo de clasificación teniendo en cuenta la protección concedida por el ordenamiento jurídico: la participación será *tutelada* cuando el ordenamiento otorgue al administrado el derecho exigible en sede administrativa y judicial de tomar parte como colaborador en el ejercicio de la función administrativa; mientras que la misma será de carácter *discrecional* cuando la colaboración del particular se presente como una posibilidad, una alternativa sujeta a la decisión del funcionario que ostente el cargo con la competencia que se trate.

En la jurisprudencia encontramos algunos antecedentes que refuerzan la importancia y características del derecho a la participación. Una de las más conocidas e importantes es la que ventiló la problemática del saneamiento ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios", fallada por la CSJN en el año 2008,⁴³ la cual trató uno de los conflictos ambientales más grave y de más vieja data de la región denominada AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), afectada por una contaminación de Riachuelo. En este caso la CSJN en primer término convoca a una audiencia pública para decidir mejor. En el caso, como dice Verbic, "es posible advertir que la estructura y el objeto de la decisión comulgan en gran medida con los contornos que adquieren las *structural injunctions* en el sistema estadounidense".⁴⁴ En el proceso, por ende, se admiten todos los sujetos involucrados en la problemática, ya desde el ámbito público, como por ejemplo las autoridades nacionales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 municipios alcanzados por la ría y su contaminación, y la Provincia de Buenos Aires, por un lado, y por el otro la parte actora, empresas afectadas, ONG, el defensor del pueblo, entre otros. Ordena de un modo proactivo,

40. Ver en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/mesa-argentina-contra-el-hambre>

41. Ver en <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/Observatorio>

42. Miriam Mabel Ivanega, *op. cit.*, p. 82.

43. CSJN, causa M.1569.XL.

44. Ampliar en Francisco Verbic, "El remedio estructural de la causa 'Mendoza'. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación", ANALES N° 43, La Plata, Provincia de Bs. As. Argentina, UNLP, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2013, pp. 267-286.

como nunca había ocurrido, crear una autoridad tripartita que nucleé Nación, Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, denominada ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo); hacer responsable a esa autoridad de la contaminación y establecer un plan de saneamiento con un plazo máximo de cumplimiento. Pone a cargo del control judicial a un juzgado federal con asiento en la zona de influencia (Quilmes) y con el declarado objetivo de fortalecer la participación ciudadana en la causa, designa al defensor del pueblo de la nación como coordinador de un cuerpo colegiado a conformarse con las distintas organizaciones no gubernamentales presentadas en la causa con el objeto de (i) recoger sugerencias de la ciudadanía y darles el trámite adecuado; (ii) recibir información; y (iii) formular planteos concretos ante la ACUMAR para el mejor logro de los objetivos establecidos en el programa.

IV. Acceso a la información como herramienta esencial de participación ciudadana

La denominada vista de las actuaciones era hasta hace unos años atrás la única manera de poder saber de cuestiones públicas que alcanzara nuestros derechos. Ahora bien, para proceder a su acceso, el Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos establecía en su artículo 38 una restrictiva aplicación, donde se debía acreditar las famosas categorías de legitimación de derechos subjetivos o interés legítimo en el trámite sobre el cual se pedía información. Si tenemos en cuenta que incluso en nuestro país, hasta bien entrada la democracia, aún existían leyes y actuaciones secretas, no era curioso que la vista fuera restringida y el acceso a la información vedado al interés jurídico protegido. O mediante orden judicial.

En su actual redacción, el artículo 38,⁴⁵ si bien introduce el pedido de la

45. Artículo 38.- Vista. La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, podrán tomar vista del expediente durante todo su trámite, con excepción de actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que a pedido del órgano competente y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, fueren declarados reservados o secretos mediante decisión fundada del respectivo Subsecretario del Ministerio o del titular del ente descentralizado de que se trate: a. Vista de Expedientes en soporte papel. En aquellos casos excepcionales de expedientes que tramiten en soporte papel el pedido de vista podrá hacerse verbalmente y se dará, sin necesidad de resolución expresa al efecto, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la Mesa de Entradas o Receptoría. Si el peticionante solicitare la fijación de un plazo para la vista, aquél se dispondrá por escrito rigiendo a su respecto lo establecido por el artículo 1º, inciso e), apartados 4) y 5), de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549. El día de vista se considera que abarca, sin límites, el horario de funcionamiento de la oficina en la que se encuentre el expediente. A pedido del interesado, y a su cargo, se facilitarán fotocopias de las piezas que solicitare. b. Vista de expediente electrónico. La solicitud y otorgamiento de vista de los expedientes electrónicos se hace de acuerdo con los siguientes procedimientos: 1. La consulta sin suspensión de plazo de las actuaciones por medios electrónicos en la plataforma TAD es automático y no requerirá de solicitud expresa del interesado. El usuario o el apoderado podrán acceder al contenido de los expedientes que haya iniciado a través de dicha plataforma TAD. El usuario podrá consultar la última fecha de modificación, el estado del expediente y su ubicación actual; también tendrá acceso a los documentos que se hayan vinculado. Si el trámite está en curso, mediante el documento Constancia de Toma de Vista, queda registro de la consulta dentro del expediente electrónico, sin suspensión de plazo. 2. El otorgamiento de vista con suspensión de plazo de las actuaciones por medios electrónicos requerirá petición expresa del interesado o apoderado por escrito. 3. La vista se podrá otorgar mediante copia del expediente electrónico en un

vista por medios electrónicos, nada innovó con relación a las categorías de legitimados para acceso al expediente. Por ende, en este caso, vamos a advertir que los sistemas electrónicos no van a facilitar su concesión, sino que por el contrario la han burocratizado.

Vayamos entonces a las normas que introdujeron los regímenes de acceso a la información. En primer lugar, estuvo reglamentado por el Decreto N° 1172/2003. Este régimen establecía:

- (i) El acceso a la información como derecho esencial, que no puede ser cercenado por la situación jurídica subjetiva que ostenta el requirente. En sentido se adelanta a la jurisprudencia del caso Halabi⁴⁶ y elimina las categorías de legitimación, cuando de acceso a la información se trata.
- (ii) Las audiencias públicas. El régimen establece en lo que interesa un reglamento para realización de audiencias públicas muy amplio, que incluso puede ser requerido por un particular. En todos los casos la legitimación es amplia, para reclamar la audiencia pública o ser parte. No obstante, la decisión de su convocatoria es de resorte del organismo a cargo del trámite de que se trate.

El procedimiento de audiencias públicas tiene sus pros y contras, a saber:

- (i) por un lado permite llevar en forma organizada el acto; se lleva un registro de oradores que hacen visibles y, por ende, responsables a los interesados y la facultades de ordenamiento del procedimiento a cargo del presidente de la audiencia convocada, que incluso puede aunar presentaciones con intereses comunes, u ordenar el retiro de los oradores que afecten el normal desarrollo de la audiencia, así como la publicidad que se da a todo el trámite y sus constancias taquigráficas permitan, además, preservar las constancias del proceso, son aspectos positivos. También que se debe elaborar un informe final ponderado por la autoridad convocante, de modo de refutar o tomar los dichos de los participantes en la audiencia, como ejercicio del derecho a ser oído.
- (ii) Por otra parte, resultan aspectos cuestionables que la audiencia no es vinculante, por lo cual terminada la misma como proceso, el convocante puede apartarse de lo allí ocurrido y continuar con el procedimiento de contratación, por ejemplo, aun cuando se hayan receptado muchas críticas al objeto puesto en discusión; tampoco es alentador que no exista una ponderación de

soprote informático que aporte el interesado o el organismo. 4. A pedido del interesado y a su cargo, se facilitarán copias en soporte papel de los documentos electrónicos que solicitare

46. Halabi, Ernesto c/ PEN – Ley 25.873, Dto 1563 s/ amparo. CSJN, H.270, XLII del 24 de febrero de 2009 (Fallos 332:111), donde el Tribunal Máximo del país amplió las categorías de legitimación, residiendo derechos de incidencia colectiva que protegen "intereses individuales homogéneos" casos en los cuales existe un hecho único o continuado que provoca la lesión de un grupo de personas que tienen intereses individuales divisibles pero homogéneos en el hecho generados de la lesión. Y es por esa homogeneidad fáctica o normativa que corresponde -para la Corte- que se tramite en un solo juicio, con efectos expansivos de cosa juzgada a todos los que estén la misma situación. Este fallo es además interesante porque también pone en mora al Congreso en el dictado de una norma que regule la denominada Acción de Clase, dictado que nunca sucedió y que fue finalmente cubierto por la Corte mediante Acordadas 32/2014 y 12/2016 que crearon el Registro y el Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos.

intereses en juego y finalmente, el informe final que es elaborado por la misma autoridad de implementación de la audiencia, lo que le quita independencia de criterio. Dice al respecto el profesor Damsky, con relación a lo que provoca la falta de atención de los procesos de participación, que "...este desaliento, no se nos escapa, se afianza en la difusa 'vinculatoriedad' de los mecanismos participativos. Problema que mereció tratamiento por nuestro Máximo Tribunal en el Caso "Cepis"⁴⁷ ... al reafirmar la amplitud y operatividad del derecho a la participación en el marco de audiencias públicas unido al deber de la autoridad de tomar en consideración las posiciones allí ventiladas".⁴⁸

(iii) Elaboración participativa de las normas. Este procedimiento se aplicaba a toda la Administración pública, sea centralizada o descentralizada, incluyendo a las sociedades de propiedad o régimen estatal, y abre un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto a proyectos de normas administrativas y proyectos de ley. Al igual que la audiencia pública, no tiene carácter vinculante, puede ser abierto a pedido de cualquier interesado, y es decisión de la autoridad responsable acceder fundadamente o no al pedido y notificarlo. El procedimiento es escrito, se inicia con la convocatoria a expresar opiniones, se abre un registro de interesados, y la autoridad responsable, luego de analizar las presentaciones, evalúa las mismas y las que considere incorporar al expediente, y fundadamente a la norma que se propone dictar. Vemos en este procedimiento los mismos pros y contras que presenta la audiencia pública, con la diferencia del sistema escrito, que es el punto más ponderable como registro de las opiniones.

La norma comentada fue sustituida por la Ley 27.275, que consagra como ley formal y material el derecho al acceso a la información pública, cuyo objeto es garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, introduciendo los principios de (a) Presunción de publicidad; (b) Transparencia y máxima divulgación; (c) Informalismo; (d) Máximo acceso; (e) Apertura; (f) Disociación; (g) No discriminación; (h) Máxima premura; (i) Gratuidad; (j) Control; (k) Responsabilidad; (l) Alcance limitado de las excepciones; (m) *In dubio pro petitor*; (n) Facilitación; y (o) Buena fe.

Establece sin cortapisas el derecho de acceso a la información pública, que comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, cuya enumeración se encuentra en el artículo 7 de la ley y que incluye a todos los poderes públicos, aquellos que ejerzan función pública, ya sean de naturaleza pública o privada, o de capital estatal, o privados, así como también quienes tengan asignación de recursos estatales o privilegios de explotación de permisos, concesiones o autorizaciones, tales como, por ejemplo, las empresas privadas dedicadas al juego de azar o los servicios públicos.

La ley establece además un procedimiento para ejercer el derecho, que implica efectuar el requerimiento a la autoridad o persona responsable, quien

47. Ver CSJN, "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo", (Fallos: 339: 1077), 18 de agosto de 2016.

48. Isaac Augusto II Damsky, *op cit.*, nota 22.

deberá informar en el plazo de 15 días, prorrogables por otros 15 días más. En caso de no haber respuesta, ser insuficiente o denegatoria expresa, se abre la posibilidad de interponer una acción judicial rápida y expedita, que no requiere el agotamiento de la vía administrativa y que deberá plantearse dentro de un periodo de 40 días desde que la decisión de rechazo, incumplimiento o cumplimiento del plazo en caso de silencio se perfeccione.

Cabe destacar que el rechazo al acceso a la información, para que sea válido, debe ser fundado, por ejemplo, en la protección de datos personales o la transmisión de datos sensibles. Así lo ha sentado la CSJN en CIPPEC,⁴⁹ como *ultima ratio* y debiendo tener en cuenta el carácter amplio del derecho de acceso a la información y los principios que la informan. Por ello, si la denegatoria o el incumplimiento es infundado, los funcionarios actuantes serán pasibles de responsabilidades civiles, administrativas e incluso penales, que correspondan.

La ley también crea dos organismos: (a) la Agencia de Acceso a la Información Pública, que es un ente autárquico, con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional y tiene como objeto velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa; y (b) el Consejo Federal para la Transparencia, que es un organismo interjurisdiccional de carácter permanente, que tendrá por objeto la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública. Cabe destacar que en ninguno de ellos se ha dado cumplimiento cabal a la manda constitucional de participación activa de los usuarios, a través de sus entidades representativas en el gobierno de las entidades reguladoras, como pueden asimilarse, en particular la Agencia.

El régimen, debemos destacar, pone el acento en lo que introduce como transparencia activa,⁵⁰ que configura la obligación de los sujetos alcanzados,

49. La CSJN tuvo la oportunidad de establecer esta protección en autos "CIPPEC c/ EN - MODesarrolloSocial-dto.1172/03s/ amparo ley 16.986" del 26 de marzo del 2014, donde estableció que se entiende por datos sensibles aquellos datos contenidos en los sistemas de información de los sujetos obligados que deben resguardarse de ser proactivamente difundidos porque puedan revelar origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas o morales, afiliación sindical, información referente a la salud o a la vida sexual o cualquier otro dato que pueda producir, por su naturaleza o su contexto, algún trato discriminatorio a su titular.

50. Regulado en el artículo 32 que establece que "Los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con excepción de los indicados en sus incisos i) y q), deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros. Asimismo, los sujetos obligados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos: a) Un índice de la información pública que estuviere en su poder con el objeto de orientar a las personas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, indicando, además, dónde y cómo deberá realizarse la solicitud; b) Su estructura orgánica y funciones; c) La nómina de autoridades y personal de la planta permanente y transitoria u otra modalidad de contratación, incluyendo consultores, pasantes y personal contratado en el marco de proyectos financiados por organismos multilaterales, detallando sus respectivas funciones y posición en el escalafón; d) Las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados; e) El presupuesto asignado a cada área, programa o función, las modificaciones durante cada ejercicio anual y el estado de ejecución

de brindar información en forma casi simultánea a su producción, mediante el uso de plataformas virtuales.

Ahora bien, la información publicada en los sitios web debe estar incorporada de manera sencilla, accesible y oportuna, de modo que se evite el síndrome del laberinto, cubriendo los siguientes ejes temáticos: (i) Institucional: características y funcionamiento de las áreas de gobierno; (ii) Control e Integridad: medidas de control sobre el accionar de funcionarios y áreas de gobierno; (iii) Presupuesto: asignación y ejecución; (iv) Compras públicas: compras, contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas en sus distintas modalidades; (v) Recursos humanos: composición y gestión de los recursos humanos que prestan servicios en el gobierno; (vi) Gestión: programas, actividades y proyectos; (vii) Trámites y servicios: descripción, instructivos y contactos; (viii) Participación ciudadana: mecanismos de consulta, participación y colaboración; (ix) Permisos: habilitaciones y permisos de uso, explotación o construcción en la Ciudad; (x) Bienes: inmuebles o muebles que el gobierno administra, concesiona, alquila, compra o vende; (xi) Normativa: leyes, decretos, resoluciones y convenios aprobados o presentados; (xii) Estadísticas: indicadores e información censal relevante.

Ahora bien, la norma no regula el sistema de audiencia pública, quedando para los casos regulados por los institutos particulares o su inclusión discrecional por la autoridad de que se trate, ni tampoco el régimen de elabo-

98

actualizado en forma trimestral hasta el último nivel de desagregación en que se procese; f) Las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios; g) El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras; h) Todo acto o resolución, de carácter general o particular, especialmente las normas que establezcan beneficios para el público en general o para un sector, las actas en las que constara la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos producidos antes de la decisión y que hubiesen servido de sustento o antecedente; i) Los informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades; j) Los permisos, concesiones y autorizaciones otorgados y sus titulares; k) Los servicios que brinda el organismo directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente; l) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, acceder a la información o de alguna manera participar o incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades del sujeto obligado; m) Información sobre la autoridad competente para recibir las solicitudes de información pública y los procedimientos dispuestos por esta ley para interponer los reclamos ante la denegatoria; n) Un índice de trámites y procedimientos que se realicen ante el organismo, así como los requisitos y criterios de asignación para acceder a las prestaciones; o) Mecanismos de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación a acciones u omisiones del sujeto obligado; p) Una guía que contenga información sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder y las categorías de información que publica; q) Las acordadas, resoluciones y sentencias que estén obligados a publicar de acuerdo con lo establecido en la ley 26.856; r) La información que responda a los requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia; s) Las declaraciones juradas de aquellos sujetos obligados a presentarlas en sus ámbitos de acción; t) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El acceso a todas las secciones del Boletín Oficial será libre y gratuito a través de Internet". A su vez el artículo 33 establece que "Las obligaciones de transparencia activa contenidas en el artículo 32 de la presente ley, se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad."

98

ración participativa de normas que sí regulaba el régimen anterior del Decreto N° 1172/2003. Es esta una regulación que debería revisarse para su inclusión en futuros regímenes.

V. La participación ciudadana en los contratos de la administración

Señala Sacristán⁵¹ que ya por el año 1958, a través del Decreto 6864,⁵² se instauró un régimen de audiencias públicas para consultar a la ciudadanía acerca de su parecer respecto del establecimiento de servicios de líneas de transporte intercomunal de pasajeros en la provincia de Buenos Aires.

Otra de las leyes más antiguas que recepta el sistema de participación ciudadana es la Ley 17.285, del año 1967, la que en su artículo 102 establece que:

[...] los servicios de transporte aéreo serán realizados mediante concesión otorgada por el Poder Ejecutivo si se trata de servicios regulares, o mediante autorización otorgada por el Poder Ejecutivo o la autoridad aeronáutica, según corresponda, en el caso de transporte aéreo no regular. El procedimiento para la tramitación de las concesiones o autorizaciones será fijado por el Poder Ejecutivo **quien establecerá un régimen de audiencia pública** para analizar la conveniencia, necesidad y utilidad general de los servicios, pudiéndose exceptuar de dicho régimen los servicios a realizar con aeronaves de reducido porte.⁵³

99

99

Y podemos mencionar otros supuestos de participación de la ciudadanía en el régimen de comunicaciones (el Decreto 1883/91 introduce la audiencia pública obligatoria antes de las modificaciones tarifarias) y en materia de planeamiento y desarrollo urbano es una herramienta esencial de tutela de los derechos de los ciudadanos.

El régimen de participación ciudadana, en materia de contratos, debe partir de la base del Decreto Legislativo N°1023/2001 que establece la participación ciudadana en la formación de los pliegos y bases licitatorias, así como en las demás etapas del proceso, de modo de garantizar la transparencia de la gestión. En efecto, dicen los artículos 8 y 9 del Decreto citado:

Art. 8° – OBSERVACIONES AL PROYECTO DE PLIEGO. Cuando la complejidad o el monto de la contratación lo justifique, a juicio de

51. Estela Sacristán, *op. cit.*

52. B.O., 9/6/58. El artículo 7 de dicho decreto establece: "Los estudios para el establecimiento de nuevos servicios o modificación de los existentes, serán realizados por la Dirección General del Transporte, formulando todas las consultas que estime necesarias para determinar la necesidad de los mismos. Podrá considerar a tales efectos cualquier sugerencia privada al respecto, sin que ello importe derecho alguno para quien la formule y si lo estimare conveniente promoverá una audiencia pública para la solución y discusión de los puntos cuestionados. Los informes deberán considerar fundadamente la conveniencia del nuevo servicio, modificación o extensión, en relación a cada inciso del art. 9 de la ley".

53. Ley 17.285. Consultado en <http://www.infoleg.gob.ar/>

la autoridad competente, el llamado deberá prever un plazo previo a la publicación de la convocatoria, para que los interesados formulen observaciones al proyecto de pliego de bases y condiciones particulares, conforme lo determine la reglamentación. Art. 9° – TRANSPARENCIA. La contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas.⁵⁴

Por su parte, el régimen del Decreto N° 1030/2016, reglamentario del Decreto Legislativo N° 1023/2001, el cual establece en su artículo 26 una suerte de participación ciudadana a través de la figura de las observaciones al Proyecto de Pliego de Condiciones Particulares y cuando se justifique en la complejidad del asunto, por el monto involucrado, o cuando se trate de procedimientos en que no fuere conveniente preparar por anticipado las especificaciones técnicas o las cláusulas particulares completas, corresponderá que el titular de la unidad operativa de contrataciones autorice la apertura de una etapa previa a la convocatoria, para recibir observaciones al proyecto de pliego de bases y condiciones particulares.

La redacción es bastante confusa y se aparta de lo regulado en el régimen que reglamenta, siendo además discrecional, por lo cual no es una herramienta idónea para acceso a la información o de consulta a la ciudadanía.

El reglamento sí tiene una fuerte impronta en garantizar la transparencia a través de la publicidad o comunicación a los diferentes actores del sector que se trate, en los artículos 40 a 47 destacándose:

- a) Plazo para formular observaciones y publicación en el sitio de la OMC.
- b) Posibilidad de reuniones para recibir las observaciones al proyecto de pliego de bases y condiciones particulares o promover el debate entre los interesados acerca del contenido de este. De los temas tratados en esas reuniones y con las propuestas recibidas, se labrará acta que firmarán los asistentes que quisieren hacerlo.
- c) Todo trámite debe ser de acceso libre a todos los interesados.
- d) Una vez terminada la etapa las respectivas unidades operativas de contrataciones de las jurisdicciones o entidades contratantes, elaborarán el pliego de bases y condiciones particulares definitivo conforme con los criterios técnicos, económicos y jurídicos que, a juicio de las autoridades competentes, correspondan teniendo en cuenta las opiniones vertidas por los interesados en la medida en que se consideren pertinentes, preservando los principios establecidos en el Decreto Delegado No 1.023/01 y sus modificaciones.

54. Decreto Legislativo N°1023/2001. Consultado en <http://www.infoleg.gob.ar/>

e) Finalmente, en el acto administrativo que apruebe el pliego definitivo se deberá efectuar una evaluación concreta y razonada de cada una de las observaciones formuladas.⁵⁵

Ahora bien, destacamos que en materia de información contractual son destacables los modelos denominados contratos abiertos, donde todos y cada uno de los actos que se van perfeccionando se ponen a disposición de la ciudadanía. Este supuesto no cubre, por cierto, la necesidad de acceder a la información o la consulta previa, siendo la herramienta esencial el régimen de acceso a la información.

¿Entonces cómo se supera la falta de consulta pública? O el débil modelo de acceso a la información, previa a la toma de la decisión. En la práctica vamos a ver que los casos se plantean en la justicia, ya a través del derecho al acceso a la información o la acción de amparo. En este sentido, la CSJN ha fallado a favor del acceso a la información en el célebre caso *Guistiniani C/YPF*,⁵⁶ el cual trataba sobre el acceso al acuerdo de explotación de hidrocarburos no convencionales suscripto entre Chevron e YPF y denegada *prima facie* por la compañía petrolera estatal. Por su parte, la Cámara Nacional Contencioso Administrativo Sala I siguió el mismo criterio en autos *Gioja, José Luis c/ EN-DNV s/Amparo Ley 16.986*, del año 2019, donde se trataba del pedido de información a la DNV sobre el monto en dólares y/o pesos de cada uno de los ítems, renglones y/o rubros de cada uno de los contratos adjudicados bajo el programa denominado Rutas y Autopistas Seguras, y que había sido denegado por la DNV. Como corresponde, la Sala I de la CNCAF ordena abrir la información del proceso licitatorio.

101

101

VI. La participación ciudadana en el urbanismo

En la Ciudad de Buenos Aires, a fines del 2006, se remite para su aprobación y finalmente se sanciona en el año 2007, la Ley 2930 que aprueba el Plan Urbano Ambiental (en adelante PUA). El PUA en su introducción destaca que “el propósito es constituir un soporte del proceso de planeamiento y gestión de la ciudad, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada”. Hasta esa fecha el modo de pensar, urbanísticamente, nuestra ciudad, estaba en el viejo Código de Planeamiento Urbano (en adelante CPU). Este código fue pensado a mediados del siglo pasado, y sus normas rigen –salvo algunas modificaciones y adecuaciones– desde el año 1977. En 1998 fue ratificado como normativa aplicable en el ámbito porteño, por la Ley 449. Paradójicamente, el CPU expresa en la sección 1.1.1

55. Previo al dictado del Decreto 1030/16, regía como reglamentario del Decreto Delegado 1023/01 el Decreto 436/2000. En dicho régimen, ya estaba previsto una etapa previa a la convocatoria de oferentes para recibir observaciones al pliego, “cuando la complejidad o el monto lo justifiquen”.

56. “*Guistiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ Amparo por mora*”, fallo de la CSJN del 10 de Noviembre de 2015. Id SAIJ: FA15000237 y “*Gioja, José Luis c/ EN-DNV s/Amparo Ley 16.986*” CNCAF, Sala I, Causa N° 5171/2019.

que el Plan Urbano Ambiental es la ley marco a la cual se ajusta el Código de Planeamiento Urbano y el resto de la normativa urbanística. Hasta la sanción del PUA, permitía sortear el vacío legal, la Ley 71⁵⁷ (y el artículo 29 CCABA) como legislación de aplicación supletoria. En forma enunciativa, el CPU ordenaba sus alcances, sobre todo aquellos aspectos que tenían relación con el ordenamiento urbanístico, tales como usos del suelo, edificio, estructura, apertura y ensanche de la vía pública, subdivisión y englobamiento de parcelas, volúmenes edificables, tejido urbano, preservación de ámbitos históricos, arquitectónicos, ambientales y paisajísticos, etc. Era considerada la norma de las normas, declarada de orden público y a la cual se subordinaban los demás códigos de la Ciudad (habilitaciones, edificación, por ejemplo) y normas urbanísticas aplicables, a excepción del PUA. El poder judicial de la CABA ha expresado que:

57. La ley citada establece como objetivos y criterios orientadores (art. 11 y ss.) a saber: 1. El concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones; 2. Estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires en diferentes horizontes temporales y en orden a: Mejorar la calidad de vida de la población; promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad; generar oportunidades de consenso y compromiso institucionalizando mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad; promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones tanto del estado como del sector privado; instrumentar una eficiente coordinación entre las áreas gubernamentales de la ciudad y el resto de las jurisdicciones de la región metropolitana, tendiente a una gestión de carácter integral; tender a que todos los habitantes de la ciudad tengan acceso a disponer de aire, agua y alimentos, química y bacteriológicamente seguros, a circular y habitar en áreas libres de residuos, de contaminación visual y sonora y ambientalmente sanas, al uso y goce de espacios verdes y abiertos; preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental. 3. Criterios orientadores: A. Transformación de la estructura urbana centralizada hacia una policéntrica que, en concordancia con el proceso de descentralización en comunas, atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de nuevas centralidades y al simultáneo; refuerzo de identidades barriales. B. Reconversión de la relación entre la ciudad y la franja costera, reafirmando la vinculación de la ciudad con el río, preservando los recursos hídricos potenciando su accesibilidad y privilegiando su uso público recreativo y gratuito. C. Reestructuración, densificación y renovación urbana del Área Sur, para equilibrar la sobre ocupación del Área Norte. D. Promoción de una estrategia de Espacios Públicos con la recuperación, ampliación y mejoramiento de los espacios verdes y las vías públicas y de las áreas de calidad ambiental patrimonial. E. Establecimiento de un sistema intermodal con mejoras de la eficiencia y seguridad del transporte de cargas y del transporte público de pasajeros tendiente a disminuir la participación del automóvil particular en el tránsito urbano. F. Generación de condiciones urbano-ambientales para la modernización y diversificación del tejido económico local, a través del mejoramiento de las actividades existentes y la atracción de nuevas actividades. G. Mejora de las condiciones del hábitat de los sectores de menores ingresos y/o con desventajas ambientales mediante una diversidad de políticas que respondan a las distintas situaciones existentes. H. Mejora de la calidad ambiental mediante la preservación de las situaciones apropiadas, paulatina corrección de las actividades contaminantes y concientización pública basada en el concepto de la sostenibilidad global. I. Creación de nuevos instrumentos de gestión urbano-ambiental, tanto de índole ínter jurisdiccional como de nivel local. J. Desarrollo de una infraestructura de servicios acorde con el desarrollo propuesto para la ciudad. K. Eliminar las fracturas de la ciudad, facilitando su accesibilidad a todas las personas, suprimiendo las barreras físicas y culturales.

El Código de Planeamiento Urbano importa, junto al Plan Urbano Ambiental, una herramienta fundamental que el constituyente ha previsto en lo que a planificación urbana respecta. Comprende la asignación del destino de cada metro cuadrado de la Ciudad, teniendo en cuenta sus características y previendo su desarrollo futuro, debiendo mantener siempre un delicado equilibrio entre la tensión generada por intereses diversos, en aras del bienestar general y de crear las condiciones para un hábitat adecuado.⁵⁸

En el marco de la Ley 2930 –que aprobó el PUA–, por Ley 6099 se aprueba el Código Urbanístico para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA). El objeto del código es “ordenar el tejido, los usos del suelo y las cargas públicas, incluyendo los espacios públicos y privados y las edificaciones que en ellas se desarrollen, considerando las condiciones ambientales, morfológicas y funcionales de la Ciudad en su totalidad”.⁵⁹ Para su aprobación y posterior modificación, se somete al procedimiento de doble lectura establecido por la Constitución local,⁶⁰ el cual implica que entre ambas lecturas deberán celebrarse las correspondientes audiencias, con la debida participación y monitoreo ciudadano.

Entre los principios receptados surge claro el principio que garantiza el acceso a la información. En particular se regulan los instrumentos de participación ciudadana, como modos de legitimar el consenso, regulando diferentes programas tales como Evaluación Ambiental Estratégica, Ciudad Resiliente, proyectos de integración socio urbana, equidad de género e inclusión de la diversidad sexual, entre otros.

Ahora bien, dice Montoro Chiner que:

[...] en la función pública urbanística, la Administración ejerce uno de los mayores grados de inmisión en los derechos de los particulares: por ello el desarrollo del servicio público urbanístico está compuesto, quizá como ningún otro desde actos que gozan el carácter de norma –la formación de un Plan– hasta actos que revocan derechos en aras de un interés colectivo; desde meros actos de la Administración a actos administrativos –como la información urbanística– sin excluir los actos materiales como el señalamiento de unas alineaciones. En cualquiera de ellos, la imputabilidad de responsabilidad a la Administración que los realiza puede originarse por el simple ejercicio de esa potestad, sí es causante de lesión.⁶¹

58. C.A. Cont. Adm. y Trib. C.A.B.A. Expte. N° EXP 17852/1 - Autos: Consorcio de Propietarios Av. Rivadavia 1236/40 c/GCBA s/Medida Cautelar - Sala II. Del voto de los Dres. Nélica M. Daniele y Eduardo A. Russo (Dr. Esteban Centanaro, en disidencia parcial de fundamentos), abril 21 de 2006. Sentencia N° 365.

59. Código Urbanístico para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consultado en <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/nuevo-codigo-urbanistico>

60. Conforme artículos 89 y 90 de la Constitución de la CABA.

61. María Jesús Montoro Chiner, *La responsabilidad estatal por actos urbanísticos*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1983, p. 34.

Por ello, la participación ciudadana en los procesos de urbanización no debe ser meros trámites donde se realizan audiencias públicas y luego, aun en contrario a la decisión de la ciudadanía, se continúa con la urbanización no deseada.

VII. Otros modelos de participación

A) Los presupuestos participativos: con origen en Porto Alegre, la experiencia se aplicó en los años 2003 y 2004, en la Ciudad de Buenos Aires y en la ciudad de Rosario, se trata de sistemas que involucran al ciudadano, al conocer, ponderar, proponer cambios o aprobar el presupuesto de la comuna. Se trata de sistemas de participación ciudadana de gran efecto práctico y que pueden ser aplicados en ámbitos de cercanía del vecino con el funcionario público. La medida le da legitimidad y luego el seguimiento permite el control por parte del ciudadano. Se organizan en: (a) Asambleas barriales, (b) Concejos participativos, (c) Elección de proyectos, (d) Ronda de cierre, y (e) Presupuesto Participativo Joven.

Estas modalidades de participación resultan un nuevo pacto político no escrito entre la sociedad civil y el gobernante y que, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tuvieron su aplicación antes de la implementación de las comunas, a partir del año 2015.

B) Las veedurías vecinales: aplicadas en Colombia, se tratan de organizaciones de vecinos para el control de la actividad gubernamental.

C) La participación ciudadana del modelo chileno: diseñado por el Ministerio de Obras Públicas del Poder Ejecutivo Chileno, establece las reglas para la realización de obras de infraestructura y redacción de pliegos. Esta experiencia, por demás interesante, fue implementada en el primer gobierno de Michelle Bachelet. En dicho manual se destacan las siguientes líneas: I) Determinar el tipo de participación según el proyecto, distinguiendo entre las siguientes modalidades: (a) Informativa. Para acciones ya elaboradas y acordadas en sus aspectos esenciales, las cuales informarlas o transmitirlos a sus actores; (b) Consultiva. Para acciones elaboradas en sus aspectos esenciales sobre las cuales se pide el parecer, opinión y contribución de los actores. Eventualmente, se concilia y se llega a acuerdos o incluso se deciden alternativas de elementos no vitales; (c) Gestionaria. Para conseguir que los actores se involucren en la aplicación de acciones ya elaboradas en sus líneas esenciales. Pueden hacerse variaciones de acuerdo con las condiciones y particularidades del escenario de ejecución, siempre que no se alteren sus principios fundamentales; (d) De empoderamiento, que supone la apropiación de la acción por parte de los actores y el ejercicio del control social, por lo que se relaciona con el desarrollo de destrezas y capacidades en los actores, fortaleciendo sus espacios de participación y sus organizaciones, actuando con un característico sentido de identidad y comunidad propio, e incrementando sus capacidades de negociación e interlocución con el sector público; y, II) Establecer un

mapa social de actores a los fines de determinar: a) intereses, b) grupos de poder, c) urgencias de participación, d) legitimidad en los reclamos.

Se plantea que el óptimo a lograr es la asistencia preferente de grupos que puedan ostentar legitimidad en sus planteos y urgencias en sus reclamos para ser contemplados. De este modo se reduce la posición del grupo de poder que estigmatiza en su sola posición la participación ciudadana. Se sugiere que el involucramiento sea temprano, a los fines de poder analizar del mejor modo la participación ciudadana y aprovecharla. El objetivo es hacer que el ciudadano se sienta parte del proyecto, para su defensa, generando convicción sobre su necesidad, como un mecanismo de identificación y por ende acompañamiento de la decisión. Finalmente se plantea el seguimiento, mediante programas de mejoramiento de la participación a través de la experiencia recogida.

VIII. Conclusiones

Para concluir, podemos decir que hemos hecho una referencia a los procesos más importantes de la participación ciudadana en la Argentina, con especial referencia a las contrataciones y el urbanismo, sin pretender con este estudio agotar el tema.

Vimos cómo en todos los casos se incorporan nuevas formas de participación que entendemos complementarias al ejercicio del derecho a votar a sus representantes, pero que por la tecnicidad de su problemática, o bien por la repercusión que tales medidas pueden tomar para la vigencia de los derechos fundamentales, de aquellos denominados de segunda y tercera generación y en definitiva el principio pro persona, obligan a promover como herramienta de legitimidad en la decisión, la efectiva participación ciudadana.

Un punto aparte merece la incorporación del usuario o consumidor, a través de sus organizaciones representativas en los organismos de control de los servicios, adoptando una participación orgánica en la cual el sujeto se incorpora a la decisión administrativa. Y la experiencia no ha sido satisfactoria, quizás como dice Gordillo,⁶² porque no cuenta aún con consenso en América Latina, donde no hay experiencias generalizadas.

Ahora bien, a casi 30 años de la reforma constitucional, podemos decir que se ha avanzado en transparencia y participación, en la tutela de información vinculada a bienes fundamentales como resultan el ambiente, la vida y la salud de las personas, incluso en aquellos casos donde la opacidad es la guardadora de la corruptela. Pero el problema de empoderar al ciudadano de pie para la toma de decisiones, dándole conocimiento, libertad de decisión y formando su convicción, aún persiste.

Algo similar ocurre en España, donde se ha dicho que se han utilizado como alternativa hipertrofiada a los déficits de la democracia real y con manipulación en función de los movimientos pendulares de la ideología, antes y después de la conquista del poder. Eclipsados por la filosofía participativa,

62. Agustín, Gordillo *La administración paralela*, Buenos Aires, FDA, 2012, p. 4.

diría Alfonso Pérez Moreno.⁶³ Entendemos que ello no debe ser así, si es que la buena fe y el derecho de todos a exigir la buena administración pública se imponen.

Por ello, consideramos que, para garantizar el ejercicio del derecho a participar y decidir sobre su vida, debería tenerse en cuenta:

1. Determinar el procedimiento de participación a aplicar que sea proporcional a los fines pretendidos y que contribuya con la construcción de la voluntad colectiva, por lo cual podrá tratarse en algunos casos de participación informativa, gestionadora o de empoderamiento.
2. El o los intereses relevantes afectados o alcanzados, y establecer una interdicción a la insensibilidad, en tanto deberá distinguirse la afectación de interés que hacen a derechos o bienes fundamentales, de aquellos que son meramente patrimoniales y no esenciales.

Entendemos que es menester trabajar en alternativas de participación que se enfoquen en lograr los consensos necesarios para que la norma, la decisión administrativa –e incluso el régimen jurídico a aplicar para la adopción de una solución judicial– sea considerada justa, necesaria, apropiada y, por ende, legítima por la sociedad. Se trata de buscar, en todos los casos, un nuevo pacto entre el Estado y la sociedad, donde a través de la participación ciudadana, la persona humana sea escuchada y también escuche las demás problemáticas. Será un efecto benéfico de este diálogo la posibilidad de reconstruir un tejido social fragmentado y dividido, que permita volver a confiar en el sistema democrático.

106

106

IX. Fuentes de consulta

CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, T. II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998.

CONSTITUCIÓN de la Nación Argentina de 1994. Consultado en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

CONTENIDOS jurídicos elDial.com. Consultado en www.eldial.com

CUADERNILLO de *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* N° 11: Pueblos indígenas y tribales, San José, Corte IDH, 2021. Consultado en https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2021.pdf, p. 114.

DAMSKY, Isaac Augusto II, "La participación ciudadana como un derecho. Sus interrogantes en la contratación administrativa de la ciudad autónoma de Buenos Aires", en *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*, López Olvera, Miguel Alejandro y Cancino Gómez, Rodolfo (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 47-75. Consultado en <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/59236>.

63. Alfonso Pérez Moreno, "Crisis de la participación administrativa", *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, mayo-agosto 1989, N° 119.

- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 1989.
- _____, *Constitucionalismo más allá del Estado*, Madrid, Editorial Trotta, 2018.
- GARCÍA de Enterría, Eduardo, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Madrid, Civitas, 2000.
- GARCÍA de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2006.
- GONZÁLEZ Marregot, Miguel, "La participación ciudadana como paradigma de gobierno", en *Opinión y Análisis*, Venezuela, agosto de 2005.
- GORDILLO, Agustín, *La administración paralela*, Buenos Aires, FDA, 2012.
- INFORMACIÓN Legislativa y Documental. Consultado en www.infoleg.gov.ar
- IVANEGA, Miriam Mabel; "Instrumentos de participación ciudadana en la formación de los contratos administrativos", *Revista de Derecho Público 2007-2 Contratos administrativos II*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2007, p. 82.
- LÓPEZ Alfonsín, Marcelo Alberto, "De la necesidad de audiencias públicas con participación de los consumidores y usuarios en la cuestión tarifaria de los servicios público". Consultado en www.eldial.com - DC21E.
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 2007. Consultado en https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- PÉREZ Moreno, Alfonso, "Crisis de la participación administrativa", *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, mayo-agosto 1989, N° 119.
- REIRIZ, María Graciela, "La participación ciudadana en la gestión administrativa y el control", en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, p. 407 y ss.
- RODRÍGUEZ Arana, Jaime, "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa", *Revista Misión Jurídica*, N° 6, 2013, pp. 23 y ss.
- SACRISTÁN, Estela "Audiencia pública y otros procedimientos consultivos en el dictado de actos administrativos de alcance general (nulidades por su omisión)", *Revista de Derecho Administrativo*, N°. 30/31, 1999, pp. 169-193.
- SAMMARTINO, Patricio, "La causa y el objeto del acto administrativo en el Estado constitucional", en *Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras Fuentes del Derecho Administrativo*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires, Ed. Rap, 2009.
- _____, *Amparo y administración en el Estado constitucional social de derecho*, T. I y II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012.
- _____, "Precisiones introductorias en torno a las bases del proceso administrativo en el Estado constitucional social de derecho", *El Derecho: diario de doctrina y jurisprudencia*, 30 de mayo de 2015.
- SISTEMA Argentino de Información Jurídica, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consultado en www.saij.gov.ar

- STORTONI, Gabriela Andrea, "La dimensión trasnacional del Derecho Administrativo", en *Nuevo Estado, nuevo derecho. Aportes para repensar el derecho público argentino*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015.
- _____, "Avances y retrocesos en materia de Derechos Humanos en los fallos de la CSJN (a propósito de los fallos Fontevecchia y Villamil)", en *Fuentes y procedimiento administrativo. Cuestiones actuales y perspectivas*, Jornadas de la Universidad Austral, Ediciones RAP, 2019.
- VERBIC, Francisco, "El remedio estructural de la causa 'Mendoza'. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación", *ANALES N° 43*, La Plata, Provincia de Bs. As. Argentina, UNLP, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2013, pp. 267-286.

Apartado III

La participación ciudadana y los asuntos de gobierno

109

109

Ciudadanía global, desarrollo sustentable, gobernanza local

Adria Velia González Beltrones¹
Universidad de Sonora
adria.gonzalez@unison.mx

Sumario: I. Introducción; II. Desarrollo sustentable; III. Ciudadanía global; IV. Participación ciudadana y gobernanza local; V. Conclusiones y propuestas.

Resumen: En nuestros días, el desarrollo sustentable es un factor necesario para asegurar un buen futuro a las nuevas generaciones. Para ello, es importante delinear estrategias a seguir, con el propósito de detonar un cambio de cultura dentro de la comunidad, y desarrollar una tendencia sustentable. Se subraya la importancia de reconocer las nuevas tendencias de la Administración pública moderna, en procurar una mayor y bien organizada participación de la sociedad para enfrentar las múltiples necesidades de la sociedad. El gobierno local es clave para la gobernanza democrática.

Palabras clave: desarrollo sustentable, ciudadanía, gobernanza local.

Abstract: Nowadays, sustainable development is a necessary factor to ensure a good future for the new generations. For this, it is important to outline strategies to follow, with the purpose of triggering a change of culture within the community and developing a sustainable trend. The importance of recognizing the new trends in modern public administration is underlined, in seeking a greater and well-organized participation of society to face the multiple needs of society. Local government is key to democratic governance.

Keywords: sustainable development, citizenship, local governance.

I. Introducción

En el último tercio del año 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales (objetivos de desarrollo sostenible)² tendientes a erradi-

1. Docente investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora <https://orcid.org/0000-0001-6158-4458>

2. Su antecedente inmediato fueron los objetivos del milenio, comprendidos en la Declaración del Milenio en 2000, declaración acordada por jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos el 8 de septiembre de 2000, mediante la cual se reafirmó la fe en la Organización y en su Carta como cimientos indispensables de un mundo mejor para

car la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible (Agenda 2030). Las metas específicas de cada objetivo planteado –que incluyen desde la eliminación de la pobreza, debida atención al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades– debían alcanzarse mediante un esfuerzo conjunto de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

II. Desarrollo sustentable

Actualmente, el desarrollo sustentable es un factor necesario para asegurar un mejor futuro de las nuevas generaciones. Así, se señala en el punto número 35 de la Declaración contenida en el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, anexo del “Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas³ para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015”, presentado por el presidente de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ONU, al señalar lo siguiente:

35. El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible. La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, así como en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. En la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las

111

111

todos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio [1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2. Lograr la enseñanza primaria universal 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años. 5. Mejorar la salud materna. 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades. 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo] también establecían metas a nivel mundial a cumplirse para el año 2015, fundamentales en las labores de la ONU durante dicho período. Dado que no se alcanzaron, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, los días 25 al 27 de septiembre de 2015 se retomó de nuevo lo planteado agregando nueve objetivos más, sumando actualmente 17 denominados objetivos de desarrollo sostenible ODS reacomodados en grupos:

[1-6: Objetivo 1: Poner fin a la pobreza Objetivo 2: Hambre y seguridad 3: Salud Objetivo 4: Educación Objetivo 5: Igualdad de género y empoderamiento de la mujer Objetivo 6: Agua y saneamiento. 7-12: Objetivo 7: Energía Objetivo 8: Crecimiento económico Objetivo 9: Infraestructura Objetivo 10: Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos Objetivo 11: Ciudades Objetivo 12: Producción y consumo sostenibles. 13-1: Objetivo 13: Cambio climático Objetivo 14: Océanos Objetivo 15: Bosques, desertificación y diversidad biológica Objetivo 16: Paz y justicia Objetivo 17: Alianzas] aprobándose la Agenda 2030 como una oportunidad más para que los países y sus sociedades iniciaran un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. Véase: Desarrollo sostenible ONU, disponible en línea: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

3. Que tuvo lugar en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, los días 25 al 27 de septiembre de 2015.

corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para resolver o prevenir los conflictos. Pedimos que se emprendan nuevas acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente.

...este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración...resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones, y a sanar y proteger nuestro planeta... decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás [...].⁴

En este contexto cabría delinear, por lo menos, las estrategias a seguir para despertar el interés por un cambio de cultura dentro de cada comunidad, y desarrollar una tendencia sustentable en todos los rubros, en un plazo máximo de 15 años, dado que los nuevos objetivos y metas entraron en vigor el 1 de enero de 2016, habiendo consumido a la fecha 5 años, de los cuales, los últimos dos, 2020 y 2021, estuvieron marcados, debido al virus SARS-CoV-2 detonado en Wuhan, China a finales del 2019, y disperso en el planeta de manera escalonada y en diferentes tiempos, pero con los mismos resultados desgarradores de elevada mortandad y menguada sobrevivencia y, en muchos de los casos, con secuelas que más tarde terminan con la vida de muchos quienes lograron superar la hipercontagiosa enfermedad. A pesar de los esfuerzos locales, regionales, nacionales e internacionales, no ha sido fácil para muchos países combatir con eficiencia y eficacia este nuevo flagelo de la humanidad que, según los expertos, llegó para quedarse, a pesar de los avances medicobiológicos de los sectores públicos y privados en la mejora de las vacunas aprobadas por la OMS, y los institutos, dependencias o agencias encargados de la salud en los diferentes países del orbe en estado de emergencia, sin observar todos los protocolos, en cuanto a tiempos se refiere, en condiciones estables. Por lo anterior, consideramos que el contenido del punto 21 de la propuesta para la Agenda 2030 fue de carácter profético:

21. Todos trabajaremos para implementar la Agenda dentro de nuestros propios países y en los planos regional y mundial, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales. Respetaremos también el margen normativo nacional para un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, particularmente

4. ONU, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, anexo del Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas, 2015, p. 2. Consultado en https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

en los países en desarrollo, pero siempre de manera compatible con las normas y los compromisos internacionales pertinentes. Reconocemos además la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales, la integración económica regional y la interconectividad. Los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional.⁵

La afirmación de la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales, la integración económica regional y la interconectividad, así como el reconocer que los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional, refuerzan la aseveración de que las particularidades de las administraciones públicas de los países latinoamericanos en general –de México, de sus entidades federativas y sus municipios, en lo específico–, obligan a una reflexión sobre la viabilidad de ciertos modelos, en contextos diferentes a los alcanzados por otras propuestas que, si bien coinciden en el enfoque de sus líneas de prevención, investigación, formación y participación, si se reconoce que las nuevas tendencias de la Administración pública moderna, notoriamente se inclinan por una mayor y bien organizada participación de la sociedad, así como a las posibilidades de asociación público-privada y público-social (gobernanza)⁶ para enfrentar las múltiples necesidades de la sociedad. Los procesos democráticos requieren dirigirse a la búsqueda, desde la política, de nuevas alternativas para la atención de las demandas sociales fundamentales. Luego entonces, el gobierno local es clave para la gobernanza democrática. Por lo que se hace necesario capacitar a las autoridades locales para que, aunado a la ejecución de sus responsabilidades tradicionales como lo son, entre otros, la prestación de los servicios públicos, la planeación territorial y la seguridad pública, asuman los retos que emergen de la sociedad globalizada, lo que implica inexcusablemente establecer las condiciones para un desarrollo participativo efectivo y con visión de mediano y largo plazo.

Lo asentado en el siguiente punto se sostiene de manera contundente con lo previsto en los puntos 35, líneas arriba descrito, y 36 de la Declaración contenida en el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, a saber:

36. Nos comprometemos a fomentar el entendimiento entre distintas culturas, la tolerancia, el respeto mutuo y los valores éticos de la ciudadanía mundial y la responsabilidad compartida. Reconocemos la diversidad natural y cultural del mundo, y también que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible y desempeñan un papel crucial en su facilitación.⁷

5. *Ibid.*, p. 5.

6. Forma de gobierno basada en la interrelación equilibrada del Estado, la sociedad civil y el mercado para lograr un desarrollo económico, social e institucional estable.

7. ONU, *op. cit.*, p. 11.

III. Ciudadanía global

Acorde a lo señalado por Thomas H. Marshall, la ciudadanía se define con tres componentes: civil, político y social, diferenciando los derechos ciudadanos de los derechos del hombre.⁸ Al respecto, consideramos que la ciudadanía debe ser integral, completa, sin límites territoriales para su desarrollo sostenible, ello en consonancia con Estévez, quien:

[...] examina diferentes tradiciones políticas de ciudadanía y las dimensiones en las que ponen énfasis: derechos en el liberalismo; participación y obligaciones en el republicanismo y el comunitarismo, e identidad y diferencia para el multiculturalismo... a pesar de su énfasis, todas estas perspectivas no pueden escapar a la tendencia inherente a la exclusión pues en todas ellas la membresía o ciudadanía nominal se conserva para mantener al margen a los extranjeros. Ante esta limitación, los teóricos de la ciudadanía están recuperando los derechos humanos como una forma de trascender las limitaciones territoriales de la ciudadanía.⁹

En la misma línea, Cohen y Arato definen con mayor actualidad a la sociedad civil: "Entendemos a la 'sociedad civil' como una esfera de la interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública".¹⁰

De acuerdo al esquema evolutivo del Estado y de la Administración pública durante las últimas tres décadas, parece apreciarse una tendencia a que sea esa sociedad civil, participando activamente en el marco de las instituciones gubernamentales, la que logre configurar un estado dominado por la

8. Thomas H. Marshall, *Class, Citizenship and social development*, New York, Doubleday, Garden City, 1964, p. 36.

9. Ariadna Estévez, "¿Derechos humanos o ciudadanía universal? Aproximación al debate de derechos en la migración", *Revista mexicana de sociología*, 78(1), 2016, pp. 61-87. Consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100061&lng=es&tln-g=es.

Hay cuatro tipos de reformulación de la ciudadanía basadas en los derechos humanos: 1) las propuestas que se preocupan por el reconocimiento de derechos laborales y sus derechos relacionados; 2) las propuestas que se enfocan en la incorporación cultural de los migrantes y la transnacionalización de los derechos políticos; 3) las propuestas que justifican la adquisición gradual o inmediata de una gama de derechos más amplia dentro del país de destino, y 4) las propuestas de postciudadanía, cuyo objetivo es trascender las tendencias de la ciudadanía a la exclusión y enfocarse en el carácter universal y humanista de los derechos humanos.

"...en adhesión a la cuarta propuesta -trascender la ciudadanía-, ...se propone una reformulación del concepto hegemónico de derechos humanos para que, mediante la intertextualidad de los instrumentos de derechos humanos, se pueda proponer extender una gama amplia de derechos humanos a los migrantes documentados e indocumentados: los derechos de movilidad que fundamentan la propuesta de la justicia global descolonizada. ...cuyo objetivo es dilucidar cómo, en el cumplimiento con sus responsabilidades éticas y legales, la comunidad internacional puede incidir en la disminución del conflicto vinculado con la negación y el desconocimiento de derechos humanos". *Idem*.

10. Jean Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, USA, The MIT Press, 1994, p. 4.

sociedad organizada, o estado "sociocrático", tanto desde las organizaciones sociales de interés público como privado, para dar lugar a una Administración pública en términos de gestión social, esto es, a una gestión pública confeccionada desde abajo, con la participación ciudadana que paulatinamente ejercerá su derecho de orientar y de ser actora y autora en las decisiones de las instituciones públicas. En cuanto a la clave para detonar esta participación, Cesar Colino, en los inicios del presente siglo XXI, en su documento "Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad", nos advierte contra el excesivo entusiasmo por estas iniciativas, que aunque ofrece oportunidades de "...cerrar la brecha que parece haberse abierto entre los ciudadanos y las instituciones",¹¹ persisten evidencias que anuncian escaso optimismo, requiriéndose, acorde a lo señalado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, entre muchos otros factores, que "los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. En el caso de la evaluación, varias reformas administrativas se introdujeron en todo el mundo para estimular los resultados de los servicios públicos a través de la consulta popular".¹²

En este contexto, resulta pertinente una breve reflexión en torno a la responsabilidad de la sociedad gobernada y finalmente usuaria y legitimadora de la acción institucional, la cual se puede observar más participativa "en lo que se refiere a la gestión, las comunidades están asumiendo la responsabilidad por programas en las áreas de educación, salud y vivienda, como puede comprobarse en diversas experiencias exitosas en América Latina".¹³

Así, al parecer, el eje medular de la participación ciudadana organizada se encuentra en el potencial de incidir sobre instituciones, no sobre todas estas al mismo tiempo, sino de manera gradual, controlando a su satisfacción su funcionamiento, sus procesos y sus resultados, que finalmente habrán de ser los que les concedan cierto margen de legitimidad creciente en la medida de esa participación.

En todo caso, las fortalezas institucionales se miden por virtud de los índices de satisfacción de los usuarios, y para concederle ese margen necesario de legitimación, debe ser evaluada desde su concepción, durante sus procesos y hasta sus resultados o efectos de satisfacción. Desafortunadamente, al parecer, en Latinoamérica persiste una cultura de aceptación de instituciones impuestas, a pesar de que en algunos casos no son requeridas o trastocan disposiciones constitucionales, y que en ciertos casos, suelen valorarse como tales solo en términos de cumplimiento de metas y objetivos, en una condición de sobrevivencia institucional que solo permite esa valora-

11. César Colino, "Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad", VII Congreso del CLAD, Lisboa, Portugal, 2002, p. 2.

12. CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*, 1998, p. 19. En el caso de México, prácticamente a partir de la segunda década del presente siglo XXI más de la mitad de las entidades federativas ya contaban con Leyes de participación ciudadana al igual que su homóloga la federal.

13. *Idem*.

ción desde criterios e indicadores diseñados desde la esfera gubernamental, presentándose en ciertos casos, una condición anómala al ser las mismas instituciones, juez y parte.

Como por ejemplo en México, a partir de las reformas constitucionales (mayo 2015) de orden nacional y locales, y de diversas leyes ordinarias de carácter fundamental para echar andar los Sistemas Nacional y Locales Anticorrupción,¹⁴ concretamente se legalizó la desnaturalización de la facultad de control, inherente a toda administración, sea pública o privada, para transferirla en la parte correspondiente a la imposición de sanciones relacionada con faltas administrativas graves cometidas por funcionarios públicos, a las salas especializadas en responsabilidades de servidores públicos y en materia anticorrupción, y tratándose del control externo, transferida, por el titular del órgano de fiscalización local o federal, a la precitada sala especializada del respectivo Tribunal de Justicia Administrativa, la que, en ambos casos, ejercerá facultades materialmente administrativas al imponer las sanciones que correspondan, resoluciones contra las cuales los funcionarios públicos afectados interpondrán ante el propio Tribunal de Justicia Administrativa, local o federal según corresponda, juicio de nulidad, del cual conocerán las Salas Superiores de dichos tribunales (juez y parte). Amén de aquellos casos en los que quepa la posibilidad de faltas graves constitutivas de delitos, en cuyo caso los órganos, federal o locales, de control interno y externo correspondientes, enviarán los expedientes respectivos a las fiscalías especializadas en materia anticorrupción.

En este punto también cabe señalar a instituciones como la del estructuralmente reformado Instituto Federal Electoral (IFE) en febrero de 2014,¹⁵ así como sus homólogos en todos y cada uno de los estados y en el otrora Distrito Federal, con el consecuente surgimiento del que actualmente conocemos como Instituto Nacional Electoral (INE). Dicha institución que también viene a distorsionar nuestro Estado de derecho, al no respetar lo señalado originalmente en los artículos 40 (forma de Estado), 73 (facultades del Congreso) y 124 (pacto federal), de la Constitución Política de los Estados Unidos México (CPEUM), conforme a lo cual se reconoce a dos poderes: 1) el Poder Local (32 entidades federativas, con sus tres órganos de gobierno: poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y 2) el Poder de la Federación (con sus tres órganos de

14. La publicación en el *Diario Oficial de la Federación del Sistema Nacional Anticorrupción*, en mayo de 2015, fue una reforma constitucional de alta importancia, la cual "buscaba integrar políticas y leyes secundarias que tuvieran por objeto erradicar las prácticas de corrupción en nuestro país".

15. La reforma constitucional en materia política-electoral aprobada por el H. Congreso de la Unión, así como por la mayoría de las legislaturas de los estados, publicada el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, rediseña sustancialmente el régimen electoral. Su objetivo principal es "homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales y así, "garantizar altos niveles de calidad de la democracia electoral". El aspecto más sobresaliente de la reforma es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter "nacional": el Instituto Nacional Electoral (INE) tema de otra participación, atentado contra la autonomía de los estados y de la Ciudad de México (CDMX) cuando entre otras aberrantes disposiciones, se atribuye al INE el nombrar a los Comisionados Locales de los órganos electorales locales, pero los encargados del pago de sus emolumentos son los propios estados y CDMX con cargo a sus Presupuestos de Egresos.

gobierno (poderes ejecutivo, legislativo y judicial) con sus respectivas competencias que se observaron en la Constitución de 1917 y que, al paso de los años, se les fueron suprimiendo¹⁶ a cada uno de los titulares que los representan, llegando al extremo (tema de otra participación) de adjudicarse, el legislador federal, en el artículo 73 fracciones XXIX de la A a la Z: "todas las materias sobre las cuales podrá legislar por medio de leyes generales",¹⁷ y, en las fracciones XXX y XXXI : "Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución y Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión",¹⁸ respectivamente, ya sin la intervención de los congresos locales, que resultan demasiado costosos para prácticamente su nula intervención en lo que les atañe y afecta a las entidades federativas de las que forman parte. Por eso nuestro llamado a reunir a todos los actores políticos de la nación y con una decidida participación de la ciudadanía, revisar la conveniencia de seguir en la simulación, es decir, en la mera formalidad, o llevar realmente a la práctica lo que dispone el artículo 40 de la CPEUM y ser una verdadera república representativa, democrática, laica y federal, y acabar con las distorsiones jurídicas tan recurrentes en nuestro sistema, que por mucho tiempo han dado pie a la asfixiante centralización que vivimos en México.

Por lo anteriormente señalado, consideramos tan necesario como urgente retomar los modelos de sociedades desarrolladas que llevan ya muchos años de haber resuelto situaciones tan insultantes para los millones de ciudadanos de países emergentes como es el nuestro, que carecen de los más elementales servicios públicos como son el agua potable, drenaje y alcantarillado, entre otros, así como acceso a trabajos dignos con la remuneración suficiente, que permita tener acceso a vivienda digna, entorno ambiental saludable, atención médica básica y de niveles superiores y, desde luego, una educación de calidad, tomando como referencia los salarios que perciben los funcionarios públicos de elección popular directa o por designación, en los poderes locales o de la federación, es decir, del ejecutivo, legislativo,¹⁹ judicial y órganos autónomos respectivamente. Lo cual se documenta a continuación.

16. Ver reformas constitucionales relacionadas con la incorporación de los territorios federales de Quintana Roo (1931) y los de las Baja California Norte y Sur (1974), reformas constitucionales a partir de las cuales la designación del otrora jefe de gobierno o regente del Departamento del Distrito Federal DDF dejó de ser facultad del Poder ejecutivo de la Federación, seguidas más recientemente, entre otras, de las reformas constitucionales en virtud de las cuales la Ciudad de México deja de ser ciudad para convertirse casi en un estado -salvo que -por obvias razones-, se quiso conservara la sede de los poderes de la federación, desnaturalizando también el significado del vocablo "ciudad" para referirse a una entidad federativa, denominada equívocamente Ciudad de México, cuando ya estaba previsto por el Constituyente de 1917 que el día que salieran, en definitivo, los Poderes de la Federación de la demarcación territorial denominada Ciudad de México, esta se convertiría en el número 32, Estado del Valle de México.

17. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022. Consultado en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

18. *Idem*.

19. Acorde a la OCDE en México, la dieta que perciben los legisladores en el ámbito nacional es equivalente a 62 veces el salario mínimo.

En referencia al poder legislativo, acorde a la dieta parlamentaria en los países de la OCDE:

[...] de la razón entre el salario mínimo y la dieta parlamentaria. En este caso, para España la dieta parlamentaria equivale a 3,96 veces el salario mínimo; el promedio OCDE es 10,3; y en México la dieta corresponde a 62 veces el salario mínimo. Esto se explica porque México es el país con el salario mínimo más bajo de la OCDE, con 2.188 USD PPA anuales mientras que en Chile es 7.320 USD PPA. ... en cuanto al PIB per cápita como porción de la dieta parlamentaria, en términos anuales... en México la dieta parlamentaria representa 13 veces el PIB per cápita, siguiendo a Chile cuya dieta parlamentaria es 11 veces el PIB per cápita, mientras que en España es 1,4 veces la misma medida.²⁰

En contraste, en relación con el modelo sueco del poder legislativo, en una nota informativa inglesa se lee: "El día a día de los diputados suecos del nuevo Parlamento, elegido en septiembre, estará impregnado de la austeridad habitual en ese país: despachos de siete metros cuadrados, apartamentos pequeños para funcionarios y límites estrictos a la hora de usar el dinero de los contribuyentes en el ejercicio de la actividad parlamentaria".²¹

En consonancia, en relación con el poder ejecutivo y el contraste de lo que sucede en países desarrollados, emergentes o en vías de desarrollo como el nuestro, tenemos la nota informativa de un diario colombiano:

[...] Singapur es el país del mundo que mejor le paga a su presidente, cargo que hoy tiene Halimah Yacob. Allí el sueldo se ubica en US\$147.000 mensuales, que al año se acerca a US\$2 millones. ... En el ranking de los presidentes con mejor sueldo también se asoman el de Guy Parmelini, uno de los siete presidentes de la Confederación Suiza, con un salario de US\$36.000 mensuales, y que es el segundo más alto del mundo. Seguido de Australia US\$33.645 mensuales Estados Unidos US\$33.333 mensuales y Alemania US\$36.000 mensuales... en la Región después de Guatemala, y Chile US\$14.789 ... el del presidente colombiano Iván Duque que se eleva hasta los US\$10.233 y que es el tercero más alto de la región, en un país donde la población normal gana un salario mínimo menor a US\$260, y con un índice de pobreza cercano a 26,9% dato que se agudizó con la pandemia. Finalmente, el caso más sorprendente es el de Alejandro Guamattei, presidente de Guatemala, que además de ser el más alto de la región es el sexto más fuerte del mundo con una cifra de US\$19.300 al mes.

20. OCDE, *Dieta parlamentaria en los países de la OCDE*, Chile, 2021. Consultado en https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28026/2/BCN_Minuta_DietaParlamOCDE.pdf

21. Claudia Wallin, "Suecia: el país donde los parlamentarios no tienen asesores propios y se pagan el café de su bolsillo", *BBC News Brasil*, 1 de marzo de 2019. Consultado en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47280693>

Guatemala es el país con un mayor índice de pobreza multidimensional de la región (29%), lo que deja muchas inquietudes sobre la inequidad en la nación.

Algunos mandatarios tuvieron que ajustar sus sueldos por la crisis mundial. Es el caso de Argentina, México y Uruguay, donde la pandemia ha generado fuertes impactos en la economía, sus mandatarios decidieron rebajar sus sueldos y el de los gabinetes entre 20 y 50%. El presidente de México devenga mensualmente US\$6.000, un poco menos de la mitad que su antecesor Enrique Peña Nieto. Por el lado de Argentina, Alberto Fernández tuvo que congelar su sueldo en US\$5,700 y finalmente, Luis La Calle Pau, que redujo 20% del salario a US\$9,240. El más bajo de la región es el de Luis Arce Catacora, de Bolivia, con US\$3.500.²²

De la nota completa líneas arriba, se desprende que el presidente de Guatemala es el que mayor remuneración recibe en nuestra región, contrastando notablemente con el salario que por el mismo concepto recibe el presidente de Bolivia, en una proporción aproximada de seis a uno, y de cuarenta y cinco a uno tratándose de las remuneraciones de su homólogo de Asia.

En la misma línea, en un artículo de *Forbes México* se publica: "El pleno de la Cámara de Diputados avaló en lo general, con 433 votos a favor, nueve en contra y una abstención, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos para regular sueldos y prohibir que cualquiera de ellos supere las percepciones del presidente de la República".²³

Lo más preocupante de la nota anterior –para efectos del siguiente apartado– es la expedita intervención y apoyo de los legisladores al titular del poder ejecutivo para prohibir que algún funcionario supere las percepciones económicas a él asignadas, en lugar de proponer subir los salarios mínimos, que acorde al primer ministro canadiense Justin Trudeau:

Si eso ocurre, 'con salarios más altos, las compañías que están allí crearán una [mayor] base de consumidores de productos canadienses y estadounidenses, y un mayor crecimiento económico [en México]'. El mensaje está claramente alineado con los sindicatos canadienses y estadounidenses, que llevan meses insistiendo en la necesidad de que el nuevo tratado incluya una equiparación de sueldos en toda la región. También con las voces que en México abogan por una subida de salarios como vía para alcanzar una mayor justicia social a la par que se fortalece el mercado interno.²⁴

22. Jonathan Toro, "Sepa cuánto es el ingreso que tienen cada mes los presidentes de los países", *La República*, 1 de febrero de 2021. Consultado en <https://www.larepublica.co/globoeconomia/>

23. "Avalan diputados ley para que ningún servidor gane más que el presidente", *Forbes México*, 13 de septiembre de 2018. Consultado en <https://www.forbes.com.mx/avalan-diputados-ley-para-que-ningun-servidor-gane-mas-que-el-presidente/>

24. Joan Faus, "Trudeau presiona a México para que suba los salarios en plena renegociación del TLC", *El País*, 8 de febrero de 2018. Consultado en https://elpais.com/internacional/2018/02/07/estados_unidos/1518025643_992646.html

IV. Participación ciudadana y gobernanza local

Lo anterior es una muestra del área de oportunidad para que los ciudadanos en México, en forma organizada, participen para exigir de las autoridades la congruencia y determinación necesarias para actuar en defensa de los intereses de las mayorías que llevan muchas décadas esperando hacer realidad los postulados de la Revolución mexicana (1910), en su lucha por la transformación del país y la consolidación de la democracia, que hasta el día de hoy no han perdido vigencia.

Por ello, acorde a Morales,²⁵ es necesario trabajar sobre diseños o rediseños de sistemas, tanto de participación institucional, como de información-comunicación entre estas instituciones y la sociedad civil que las legitima.

Participar, en palabras de Pedro A. Hernández, es:

[...] poder expresar con libertad y sin manipulación ideas y opiniones en la búsqueda de propuestas a los asuntos de la sociedad y el Estado. Es ser actor en la solución de los problemas comunitarios, tomando parte activa, con voz y voto, en las acciones y proyectos que en pro de la solución de los mismos y del desarrollo, se producen en las comunidades. Es estar involucrado en la toma de las decisiones y en la ejecución de las acciones que a nivel local realizan las instituciones públicas para cumplir con los derechos ciudadanos.²⁶

En ese orden de ideas, no obstante que cada vez es más frecuente la coparticipación social en la toma de decisiones de carácter gubernamental, esto ha movido a afirmar a algunos estudiosos del tema que "...existe una cultura de la organización colectiva coordinada, plural y democrática, que logra expresarse cada vez más entre los pobres de nuestra tierra y entre quienes están con ellos...";²⁷ en México, como en la mayoría de los países con economías emergentes, la incipiente participación de la sociedad civil no ha sido suficiente para reducir la brecha entre los que poseen recursos económicos suficientes para satisfacer, más allá del promedio mundial, las necesidades básicas y de otro nivel, y los que carecen de ellos.

Por ello, cabe observar, que "...los países que más rápido han consolidado su sistema democrático son aquellos en que los ciudadanos de a pie no han abandonado el fervor político. Cada ciudadano puede ser un vigilante de las acciones de gobierno y un instrumento del cambio a nivel local".²⁸

25. Miguel Arturo Morales Zamorano, Ana Lilia Banda Castro, Adria Velia González Beltrones, Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda y Alipia Avendaño Enciso, *Sistemas de control socio-gubernamental*, México, UNISON, 2010, p. 106.

26. Pedro A. Hernández, *Propuestas de participación ciudadana en la gestión municipal*, República Dominicana, Fundación Solidaridad, 2005, p. 2.

27. Pablo González Casanova, *Las ciencias sociales y la democracia en México*, La Jornada, 22 de mayo de 2006. Consultado en <https://www.jornada.com.mx/2006/05/22/index.php?section=opinion&article=024a1pol>

28. José Fernández Santillán, "Súbditos o ciudadanos, sociedad civil y derecho ciudadano", *Letras Libres*, 2001, p. 11.

Sin participación social se agrieta la gobernabilidad, ya que las instituciones tienden a perder legitimidad, toda vez que "...una salida o solución a las crisis de gobernabilidad radica en la consolidación de la comunicación y la participación política, producto de la inclusión de todos los actores en las decisiones de gobierno".²⁹ La democracia participativa toma así un valor más social que electoral; enmarcándose también en los límites de otros significados que superan la acción electoral, para sumarle varios elementos que le son intrínsecos, entre otros, el referéndum, el consenso y el plebiscito.

Así, acorde al insigne doctor, Don Jorge Fernández Ruiz, nos dice que:

Actualmente, no queda a discusión lo indispensable que resulta para toda organización política o social contar con órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en la normativa que regula su desempeño y, en consecuencia, poder corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas previstos. El control y vigilancia de la administración pública se da desde fuera y desde dentro de la misma administración; en el primer caso, por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano Legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal de nuestro país es la Auditoría Superior de la Federación, y del ombudsman; desde dentro, nuestra administración pública federal ejerce la función de fiscalización a través de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las contralorías internas de cada una de sus dependencias y entidades (en algunos estados desde el presente siglo XXI, participan en este rubro los contralores sociales, *vide* p. 13 y 14), así como por medio del recurso administrativo. Situación parecida ocurre en la Administración pública del Distrito Federal y en las de los estados.³⁰

En este contexto, el gobierno local es clave para la gobernanza democrática. Una clara tendencia que se puede percibir en torno al logro de efectos de satisfacción ciudadana y de legitimación de las acciones gubernamentales es, sin lugar a duda, el reto de ciudadanizar las contralorías que actualmente operan en casi todas las esferas de los poderes públicos en México.

La participación ciudadana en acciones de contraloría social es todo un reto de empoderamiento ciudadano, ya que ante "...la polivalencia y relativa dificultad de definir en términos concretos y operativos lo que es y no es contraloría social",³¹ observamos que las contralorías ciudadanas son espacios participa-

29. Alvarado Domínguez, Ofelia y Miguel Ramírez Zozaya, *La crisis de gobernabilidad en México*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999. donde los autores definen a la gobernabilidad como "...la cualidad del gobierno que permite el equilibrio de los órganos políticos, económicos, jurídicos y sociales y trata de adecuar los imperativos de democracia y desarrollo que se exigen, llevándolos a cabo mediante la conducción de la sociedad a través de actos y actores de gobierno".

30. (Fernández R., y Aragón S., 2016:429).

31. (Hevia,2006:49

tivos (y no solo gubernamentales decorativos), que permiten el desarrollo de capacidades y de efectos de satisfacción ciudadana desde lo gubernamental, acorde con la opción teórica que nos plantea Amartya Sen³² de fortalecer las capacidades ciudadanas para el desarrollo humano y social, lo cual devela, de entrada, la necesidad de conceder a la ciudadanía el ejercer su poder de resolver de manera autónoma no solo condiciones detectadas (hallazgos) de sesgos o de anomia administrativa, sino de canalizar penalmente³³ y de proponer mecanismos legislativos que eviten la impunidad en todos los órdenes de la vida gubernamental, así como acrecentar, mediante la evaluación del desempeño, la satisfacción ciudadana a partir de la acción pública.

Dicho de otra forma: las contralorías ciudadanas son, además de un espacio ciudadano, un sistema complejo de actuación autónoma orientado hacia diversos efectos, entre los que destacan la vigilancia o la veeduría clásica sobre el cumplimiento de normas, la denuncia y canalización de demandas hacia las fiscalías general, electoral o anticorrupción; la detección de deficiencias de procesos y propuestas de rediseños; la comunicación ciudadana de masas sobre sus resultados; el ejercicio de recursos autónomos para la operación del sistema; el logro de una gradual y legítima efectividad desde el gobierno. Por ello, es necesario capacitar a la par que a los ciudadanos a las autoridades locales para que, aunado a la gestión de sus responsabilidades constitucionales: prestación de los servicios públicos, la planeación territorial y la seguridad pública entre otras, asuman con la preparación necesaria, con ética e integridad, los retos que derivan de una sociedad globalizada, lo que implica inexcusablemente establecer las condiciones para un desarrollo participativo efectivo y con visión de largo plazo.

Es importante recordar lo que establece el artículo 134 de la CPEUM como una obligación para todo servidor público en cualquiera de los tres órdenes de gobierno: administrar bajo cinco principios básicos de integridad los recursos de que disponen para el cumplimiento de sus funciones y el logro de los objetivos de las administraciones públicas, a saber: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Observar estos principios acercaría en un menor tiempo a México al desarrollo sostenible.

V. Conclusiones

Para detonar un cambio de cultura dentro de la comunidad y desarrollar una tendencia sustentable en todos los rubros políticos, sociales y económicos, la estrategia debe ser acorde a las particularidades de las administraciones públicas de cada país latinoamericano en general, de México, sus entidades federativas y sus municipios, en lo específico.

32. (Urquijo,2007)

33. A partir de la entrada en vigor del Sistema nacional Anticorrupción y sus homólogos de las entidades federativas, así como la legislación ordinaria relativa aplicable, la denuncia ciudadana tiene especial tratamiento.

Parte medular de la participación ciudadana se encuentra en el potencial de incidir sobre instituciones, de manera paulatina, controlando a su satisfacción su creación, funcionamiento, sus procesos y sus resultados.

Es urgente fortalecer las capacidades ciudadanas para el desarrollo humano y social, y para ejercer su poder de resolver de manera autónoma circunstancias detectadas (hallazgos) de sesgos o de anomia administrativa.

Se recomienda capacitar, a la par que a los ciudadanos, a las autoridades locales para que, además de la gestión de sus responsabilidades constitucionales –prestación de los servicios públicos, la planeación territorial y la seguridad pública, entre otras–, asuman los retos que derivan de la sociedad globalizada, lo que implica inexcusablemente establecer las condiciones para un desarrollo participativo efectivo y con visión de largo plazo.

VI. Fuentes de consulta

ALVARADO DOMÍNGUEZ, Ofelia y Miguel Ramírez Zozaya, *La crisis de gobernabilidad en México*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*, 1998.

COHEN, Jean y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, USA, The MIT Press, 1994.

COLINO, César, "Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad", VII Congreso del CLAD, Lisboa, Portugal, 2002.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022. Consultado en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

ESTÉVEZ, Ariadna, "¿Derechos humanos o ciudadanía universal? Aproximación al debate de derechos en la migración", *Revista mexicana de sociología*, 78(1), 2016, pp. 61-87. Consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100061&lng=es&tlng=es.

FAUS, Joan, "Trudeau presiona a México para que suba los salarios en plena renegociación del TLC", *El País*, 8 de febrero de 2018. Consultado en https://elpais.com/internacional/2018/02/07/estados-unidos/1518025643_992646.html

FERNÁNDEZ Santillán, José, "Súbditos o ciudadanos, sociedad civil y derecho ciudadano", *Letras Libres*, 2001.

FORBES, "Avalan diputados ley para que ningún servidor gane más que el presidente", México, 13 de septiembre de 2018. Consultado en <https://www.forbes.com.mx/avalan-diputados-ley-para-que-ningun-servidor-gane-mas-que-el-presidente/>

GONZÁLEZ Casanova, Pablo, *Las ciencias sociales y la democracia en México*, *La Jornada*, 22 de mayo de 2006. Consultado en <https://www.jornada.com.mx/2006/05/22/index.php?section=opinion&article=024a1pol>

HERNÁNDEZ, Pedro A., *Propuestas de participación ciudadana en la gestión municipal*, 2005.

- MARSHALL, Thomas H., *Class, Citizenship and social development*, New York, Doubleday, Garden City, 1964.
- OCDE, *Dieta parlamentaria en los países de la OCDE*, Chile, 2021. Consultado en https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28026/2/BCN_Minuta_DietaParlamOCDE.pdf
- ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, anexo del Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas*, 2015. Consultado en https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- TORO, Jonathan, "Sepa cuánto es el ingreso que tienen cada mes los presidentes de los países", *La República*, 1 de febrero de 2021. Consultado en <https://www.larepublica.co/globoeconomia/>
- WALLIN, Claudia, "Suecia: el país donde los parlamentarios no tienen asesores propios y se pagan el café de su bolsillo", *BBC News Brasil*, 1 de marzo de 2019. Consultado en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47280693>

De la democracia representativa a la democracia participativa

Luis Fernando Villafuerte Valdés¹

Universidad Veracruzana

lvillafuerte@uv.mx

José Guadalupe Altamirano Castro²

Academia de la Función Pública y los Sistemas Anticorrupción

pepes736@outlook.com

Sumario: I. Introducción; II. Democracia de mínimos; III. Democracia pluralista; IV. Democracia participativa; V. Democracia deliberativa; VI. Conclusiones; VII. Fuentes consultadas.

Resumen: Este ensayo aborda la manera en que, desde un punto de vista teórico, ha evolucionado el enfoque de la idea de la democracia, transitando desde los enfoques de la democracia procedimental y de mínimos hacia la idea de la democracia participativa y deliberativa, la cual da pie a las perspectivas de la participación social en la vida política.

Palabras clave: Democracia, participación social, democracia representativa, límites teóricos.

Abstract: This essay addresses the way in which, from a theoretical point of view, the approach to the idea of democracy has evolved, moving from the approaches of procedural and minimal democracy to the idea of participatory and deliberative democracy, which gives rise to the perspectives of social participation in political life.

Keywords: Democracy, social participation, representative democracy, theoretical limits.

1. Fernando Villafuerte. Doctor en ciencia política por la Universidad Autónoma de Madrid, docente de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana. Líneas de interés: políticas públicas participativas, teorías democráticas contemporáneas, gobierno electrónico.

2. Guadalupe Altamirano. Doctor en Derecho, maestro en Administración Pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 del CONACYT, miembro del Padrón de Investigadores del Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (COVEYCIDET). Líneas de investigación: función pública, anticorrupción, participación ciudadana y derechos humanos.

I. Introducción

La discusión teórica acerca de la manera en que se ha transitado de un enfoque restringido acerca de la idea de la democracia hasta la recuperación de los enfoques de la participación ciudadana, como un factor de construcción democrática que se generaron a lo largo del siglo, la podemos ubicar en el debate teórico conceptual que se desarrolló a lo largo del siglo xx.

El punto de quiebre de esta discusión durante el siglo xx, se debió a que se trató de construir un análisis desde la ciencia política y no la filosofía política, es decir, se realiza un rompimiento epistemológico de la disciplina, ya que los teóricos partieron de la idea de trascender un enfoque normativo de la democracia y trataron de explicar no el cómo es que debería funcionar la democracia, sino el cómo es que funciona, es decir, trató de ir más allá de esta clásica reflexión filosófica del deber ser de la democracia al cómo es que funciona de manera real la democracia, así que la discusión en todo el siglo xx da origen a estas perspectivas para entender la democracia desde un enfoque de la participación social.

Así, este ensayo tiene la finalidad de recuperar esta discusión teórica, de cómo es que a lo largo del siglo xx se fue construyendo el enfoque de la democracia desde el enfoque de la democracia electoral hasta llegar a la idea de la democracia deliberativa, teoría que es la base de los enfoques de la democracia participativa.

Los modelos de democracia que se abordarán en este ensayo serán los elaborados a lo largo del siglo xx, situados en cuatro grandes corrientes: (a) el modelo de mínimos o del elitismo competitivo,³ (b) el pluralista o poliárquico,⁴ (c) el participativo⁵ y (d) el deliberativo.⁶ Cada uno de estos modelos parte de perspectivas distintas, sin embargo, la confluencia entre todas estas visiones es la problemática de la representación política reflejada en los mecanismos en que la ciudadanía participa en las esferas de la toma de decisiones gubernamentales.

II. Los modelos mínimos de la democracia

Una de las principales preocupaciones dentro de la teoría política de inicios del siglo xx fue entender cuál era el nuevo papel de la ciudadanía dentro de las cada vez más complejas estructuras administrativas y económicas de los países que iban consolidándose en el modelo económico capitalista. La re-

3. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987 y Schumpeter, 1976

4. Robert Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993; La poliarquía, México, REI, 1997 y *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.

5. Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Los Angeles, University of California Press, 1995 y *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Paidós, 2000.

Ramón Máiz, *La democracia inclusiva*, Santiago de Compostela, manuscrito, 2004.

6. David Held, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Universidad, 1992; Fernando Vallespín, "Haberlas en doce mil palabras", *Claves de Razón Práctica*, N° 114, julio/agosto, 2001 y Elster 2001.

ferencia a este papel social se enfrentaba a las movilizaciones sociales que habían adquirido un papel central en los procesos revolucionarios que tenían su eje en la revolución socialista de Rusia.

Estas condiciones generaron en los análisis de la teoría política la recuperación del impacto de la creciente tecnificación y masificación de los procesos políticos administrativos, por lo que se empezó a reflexionar en torno al rol que iban a jugar los ciudadanos en este entorno estructural.

Sobre esta vertiente existen una serie de autores que analizan las condiciones de reproducción de la democracia bajo un ambiente altamente burocratizado, despersonalizado e individualista, contexto propio de las condiciones de las sociedades capitalistas modernas. En esta tradición se incluyen autores como el sociólogo alemán Max Weber y su libro *Economía y sociedad*, escrito en 1913, y el autor austriaco Joseph Schumpeter y su *Capitalismo, socialismo y democracia*, publicado en 1942. A pesar de que ambos autores parten de tradiciones y análisis distintos, llegan a un punto en común, la democracia en estas condiciones ascendentes del capitalismo empieza a tener una serie de similitudes con las prácticas económicas, partiendo de la interrogante de ¿cómo vincular amplios sectores masificados de la sociedad con el ejercicio político público? Las respuestas fueron varias.

Max Weber hizo un gran aporte a la teoría política en la medida en que fue el primer autor que analizó el concepto de la legitimidad en relación con el desarrollo histórico de las sociedades. Este análisis que posteriormente dio origen a su clásica tipología de las tres formas de dominación –dominación tradicional, carismática y legal-racional–⁷ sigue siendo una referencia obligada para la ciencia política y la sociología. El concepto de legitimidad permitió determinar la relación entre “los principios organizativos y los principios normativos de la sociedad”.⁸ Así, Weber entiende que el proceso político se construye según el carácter de cada sistema de poder, dando un giro metodológico en cuanto a la construcción de esquemas interpretativos de la acción política.

Este autor parte de la idea de la necesidad de controlar las formas de legitimidad sustentadas en valores subjetivos, los cuales justificaban y validaban los principios de arbitrariedad y desigualdad en el ejercicio del poder. Este ejercicio de poder se sustentó en formas burocráticas que gobernaban según las reglas administrativas, sin embargo, esto trajo como consecuencia una creciente tecnificación del mundo social, lo que acarreó dinámicas adversas para la vida democrática de las sociedades.

Las consecuencias negativas de la tecnificación de la sociedad se pueden inscribir en dos niveles: (a) la individualización de las estructuras sociales, las cuales pueden desembocar en un egoísmo social muy fuerte, rompiendo así los lazos sociales al interior de las sociedades; y (b) la masificación social que va a desembocar en una apatía social, lo que obligó a buscar mecanismos que permitirán a las personas participar en la vida política.

7. Max Weber, *op. cit.*

8. Muñoz, 2004

Los dos elementos que van a permitir, según Weber, conservar estos rasgos libertarios y proteger a su vez a la democracia de las tentaciones autoritarias en relación a la participación social son el parlamento y los partidos políticos, responsables de articular las esferas política y social.

Ambos componentes se van a encargar de una función específica dentro de un esquema democrático; el parlamento se convertiría en el espacio del debate y la deliberación sobre los temas políticos, mientras que los partidos se convertirían en el mecanismo de la socialización política desde la esfera política hacia la social; así también es un excelente laboratorio de reclutamiento de líderes que más adelante se puedan incorporar a la Administración pública.

Así, estas dos figuras construyen un espacio racional y tecnificado acorde a las necesidades que la sociedad demanda, pero garantizando a su vez que un sector social determine la ejecución de la política y así evitar caer en la dispersión y la ambigüedad propia de la sociedad masificada.

Entonces, para Weber, la importancia del parlamento y los partidos políticos era fundamental,⁹ ya que los consideraba elementos esenciales que permitían el “equilibrio efectivo entre la autoridad política, un liderazgo cualificado, una administración eficiente y un grado de responsabilidad política”.¹⁰ La idea de Weber se sustenta en el hecho de que la creciente complejidad administrativa en que se construía la sociedad contemporánea implicaba que el grueso de la población, el *demos*, no tuviera la capacidad de ejercer una acción racional sobre las esferas de la política. De esta manera, la arena política se reduce a una sola esfera capacitada para gobernar a la sociedad que se dedicaba a participar de manera específica en ciertos espacios de reproducción política permitidos por la propia clase capacitada, funda así una visión desde la perspectiva de un elitismo competitivo,¹¹ en la que se restringe la participación social a una serie de aspectos mínimos de la vida democrática. Esta distinción garantizaba la reproducción sistemática de las condiciones democráticas sin ponerlas en riesgo.

Weber definió a la democracia moderna como “poco más que un modo de establecer líderes políticos cualificados”,¹² de modo que el espacio de participación de la ciudadanía se restringía al proceso electoral, como era el mecanismo de conformar gobiernos; sin embargo, la participación terminaba al momento de emitir su sufragio. A pesar de que Weber planteaba que el sufragio era un mecanismo de control por parte de la sociedad sobre sus líderes, restringió aún más la participación del electorado, ya que solo se podrían proteger si destituían a las autoridades por no actuar correctamente –dentro de los periodos electorales determinados–, dando así un papel muy específico y restringido a la ciudadanía masificada e ignorante de la sociedad industrial de inicios del siglo xx.

Así, se garantizaba que la función política quedara en manos de una clase política capaz de dirigir a la sociedad, sustentada bajo parámetros tec-

9. David Held, *op. cit.*, pp. 189 y ss.

10. *Ibid.*, p. 193.

11. *Idem.*

12. *Ibid.*, p. 194.

nocráticos, evitando así que la arena política se fragmentara y cayera en la lucha de distintos grupos tratando de obtener el poder político.

Dentro de esta tradición, se sitúa el economista y politólogo austriaco Joseph Schumpeter, quien a partir de la crítica de los modelos democráticos se avocó a la tarea de construir un modelo "realista" de la democracia, partiendo de las condiciones sociales en que se desarrollaban los países democráticos de la primera mitad del siglo xx.¹³ Fácilmente se puede clasificar a este autor dentro de la tradición del elitismo competitivo, quien trajo la visión de la participación política a la mínima expresión por parte de la sociedad.

Él parte de la definición de la democracia como "un arreglo institucional para poder llegar a decisiones políticas –legislativas y administrativas– confiéndole a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos, como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas".¹⁴ Esta definición nos muestra muy claramente que Schumpeter restringía la acción política al ámbito electoral, ya que la ubica como "un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos",¹⁵ dando así un concepto de mínimos de la democracia.

La visión schumpeteriana parte de dos posturas muy claras; por un lado, la influencia de la idea de que:

[...] la democracia se construye a partir de la lucha entre líderes políticos rivales organizados en partidos políticos por el mandato de gobernar. Lejos de ser una forma de vida caracterizada por la promesa de igualdad y de las mejores condiciones para el desarrollo humano en un contexto rico de participación, la suerte del ciudadano democrático era, sencillamente, el derecho periódico a escoger y autorizar a un gobierno para que actuase en su nombre.¹⁶

Por otro lado, estas particularidades se desprendían de las situaciones del grado de complejidad de las problemáticas de las ciudades y la gran heterogeneidad, en cuanto a las condiciones de las clases sociales convierten a la democracia en un mecanismo por el cual las distintas fuerzas que componen los espectros sociales luchan en un ambiente abierto para poder acceder a las posiciones políticas y, desde ahí, tratar de resolver los problemas que aquejan a los distintos sectores sociales; en este sentido, la democracia es "una multiplicidad de fuerzas políticas que compiten dentro de un marco institucional. Los participantes en la competencia democrática cuentan con recursos económicos, organizativos e ideológicos desiguales."¹⁷ La crítica de Schumpeter tiene como base la idea de la existencia de un modelo de democracia ideal que partía de condiciones sociales que dejaron de existir desde la construcción de los estados capitalistas modernos.

13. *Ibid.*, pp. 199 y ss.

14. J. Schumpeter, *op. cit.*, p. 272.

15. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

16. David Held, *op. cit.*, p. 201.

17. Adam Przeworski, *Democracia y mercado*, Cambridge, University Press, 1995, p. 16.

Esta aseveración permite entender la lógica de Schumpeter, quien argumenta que en toda sociedad hay un grupo que gobierna y otro que es gobernado. Estos toman como única referencia el mecanismo de la participación electoral, así, la democracia "más que ser una sustancia de identidad... se concibe aquí como procedimiento".¹⁸ Schumpeter llegó a la conclusión de que el papel de la sociedad en las democracias modernas es el de producir gobiernos, y no ser gobiernos.

El procedimiento se ubica como el eje fundamental de la visión de la democracia, ya que "es el arreglo institucional para llegar a la adopción de decisiones políticas, en donde los individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto popular".¹⁹ Para llegar a estas conclusiones, este autor parte de una serie de supuestos que pueden inscribirse en los siguientes aspectos:

1. Una desconfianza muy clara hacia la población, ya que, siguiendo los planteamientos de la psicología social de mediados del siglo xx, argumentaba que la ciudadanía era seducida cada vez más por los líderes carismáticos, debido al gran auge de la publicidad política, por lo que no se podía confiar en los juicios dados por el colectivo social, ya que la masificación de la sociedad era sustentada en las teorías del contagio de autores como Gustav Lebon.

2. Una crítica hacia los planteamientos de las ideas del liberalismo, tales como el bien común, ya que el principio de la realidad social es la desigualdad, así que resulta muy difícil que la población se ponga de acuerdo con respecto a lo que es mejor para ellos, posibilidad que permite que las "decisiones de organizaciones no democráticas puedan resultar en algún caso más aceptables para las personas en general que las decisiones democráticas",²⁰ lo que pone en riesgo a la democracia.

3. Una incidencia de la cultura del consumo masificado, estilo de vida que impacta a la democracia en la medida que conlleva un gran individualismo que rompe con los lazos comunitarios tradicionales y permitiría la lucha facciosa e impositiva de muchos grupos de poder y de interés por tomar el control del espacio político.

Por lo anterior, Schumpeter desarrolla entonces la necesidad de dejar la vida política en manos de una élite política civilizada, profesional y eficiente que va a dirigir los destinos de la sociedad más allá de los intereses individuales, así que "la única forma de participación política abierta a los ciudadanos, en la teoría de Schumpeter, es la discusión y el voto ocasional".²¹

El impacto de la teoría del elitismo competitivo elaborado por Weber y Schumpeter es tal que podemos recapitularla a partir de los siguientes aspectos: la democracia se restringe al mercado electoral y en todo caso a la nego-

18. Jesús Silva-Herzog Márquez, *Esferas de la democracia*, Colección Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 14.

19. J. Schumpeter, *op. cit.*, p. 269.

20. David Held, *op. cit.*, p. 209.

21. *Ibid.*, p. 212.

ciación entre las élites, ya que “la democracia representativa moderna genera resultados que ante todo son producto de las negociaciones entre los dirigentes de las fuerzas políticas, más que de un proceso de deliberación universal”.²²

III. El pluralismo democrático

La escuela que complementa los límites del modelo de mínimo o del elitismo competitivo es la poliarquía. Esta perspectiva reconoce muy bien la necesidad de entender la presencia de mecanismos o sociedades intermedias²³ que ayuden a la intermediación y representación de intereses de la sociedad ante la esfera política.

En términos teóricos, el modelo poliárquico tiene una influencia muy clara de los planteamientos elaborados por Max Weber. Esta visión parte de la idea del pluricentrismo o la multidimensionalidad de la actividad del poder político en las sociedades complejas.

La visión poliárquica surge como respuesta teórica a las insuficiencias mostradas por el modelo de mínimos, el cual nunca estableció una intermediación entre la sociedad y las élites políticas, por lo que desconoció uno de los aspectos fundamentales de las teorías liberales: la conformación de grupos de interés o las denominadas “sociedades intermedias” que servían de mecanismos de vinculación y socialización entre la esfera política y la social, evidenciando así la insuficiencias de la teoría de Schumpeter.²⁴

Esta teoría entonces trató de subsanar estas deficiencias analizando las interrelaciones entre los participantes en la competencia electoral con relación a la lucha de los diversos grupos intermedios que conformaban la sociedad y trataban de posesionarse en los espacios políticos electorales y de toma de decisiones para entrar así a la arena electoral.

Podemos decir que esta teoría parte de retomar los referentes de las condiciones económicas capitalistas, fusionándolas con los procesos institucionales procedimentales de las teorías liberales, es como se genera el concepto de la poliarquía, como el surgimiento de este modelo explicativo de la democracia.

El pluralismo parte de analizar las condiciones mínimas de los contextos democráticos, así que plantean un modelo “descriptivo”²⁵ para analizar las características distintivas de los órdenes reconocidos como democráticos,

22. Adam Przeworski, *op. cit.*, p. 20.

El dominio de este esquema se dio después del primer cuarto del siglo xx, hasta aproximadamente la mitad del mismo siglo. La importancia del proceso electoral en estos años es crucial, ya que el ascenso de los gobiernos fascistas, así como la presencia política e ideológica de la Unión Soviética, por lo que era necesario resaltar la existencia de un proceso político, el cual, si bien era imperfecto, daba márgenes de libertad y autonomía en las decisiones políticas de la sociedad, a diferencia de los otros sistemas políticos (dictaduras, socialismo o sistemas autoritarios) dominantes de la época. Esta visión vinculó de manera tácita la relación entre la democracia y la economía capitalista.

23. David Held, *op. cit.*

24. *Ibid.*, p. 225.

25. *Idem.*

por lo que se le conoció también a este modelo como la "teoría empírica de la democracia".²⁶

El principal exponente de este modelo es el norteamericano Robert Dahl, quien funda su teoría a partir de la investigación de distintos canales que conduzcan a los distintos grupos sociales a tener voz y aseguren su participación dentro del juego político electoral y posteriormente institucional; de esta forma, "el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos".²⁷

El planteamiento poliárquico se estructura desde una definición muy precisa de poder. El poder es la capacidad que tiene A en controlar las respuestas de B, pero esta capacidad es directamente proporcional a los medios y recursos con que cuenta A para llevar a cabo su acción. Este axioma clarifica dos aspectos fundamentales para las teorías pluralistas: por un lado, los distintos grupos sociales tienen accesos desiguales a los recursos de la sociedad, ya sean materiales o simbólicos, y por otro, la composición de estos grupos no es homogénea, va modificándose, sumando o restando capital político, simbólico o humano conforme se van transformando las condiciones históricas, por lo que esta sumatoria de grupos es el resultado de las fuerzas sociales o la agenda política del momento.

Así, la labor de los gobiernos democráticos es permitir el intercambio y la resolución de demandas de diversos grupos, quienes por dinámica tienden a ser muy pequeños, por lo que no se puede hablar de un único "gran" centro de poder, sino de una infinidad de pequeños centros en los cuales se generan un sinnúmero de demandas que muchas veces no son satisfechas; así el juego de las alianzas es permanente, permite el reequilibrio de los grupos y evita el uso despótico o la concentración del poder en un solo grupo, lo que genera así el juego democrático "real".

El papel de la participación dentro de la arena de los grupos políticos va no sólo acompañado de un juego de alianzas específico, sino también de ciertos procesos que no eran contemplados dentro de las teorías de la democracia, tal como el hecho de que en esta "visión realista" de la democracia era bien visto que no todos los grupos sociales participaran dentro de la vida política pública, ya que, por ejemplo, la autoexclusión de estos circuitos por parte de grupos radicales permitía que no se pusiera en riesgo la democracia, al enarbolar posiciones extremas; así, "un margen de inacción o apatía podría ser incluso funcional para la continuidad estable del sistema político".²⁸

Además, esta falta de participación puede ser interpretada de forma positiva por parte del gobierno, ya que puede ser una señal de confianza en los que gobiernan.²⁹ En esta afirmación, la teoría pluralista incorpora un elemento al análisis que era olvidado dentro de los modelos políticos, el cual era el tema de la cultura y las tradiciones políticas. El peso de la cultura política es medida

26. *Ibid.*, p. 228.

27. Robert Dahl, *op. cit.*, 1997, p. 13.

28. David Held, *op. cit.*, p. 232.

29. *Idem.*

en términos no tan rigurosos tal vez; sin embargo, esta escuela plantea que gran parte del apoyo al gobierno en funciones estriba en la confianza de los procedimientos para la elección de los representantes que, a fin de cuentas, es el mecanismo idóneo para garantizar una vida democrática plena; así, "este proceso de intercambio de intereses, a través de los organismos gubernamentales, creaba una tendencia hacia el 'equilibrio competitivo'",³⁰ ya que construía los mecanismos de una ponderación de intereses entre los distintos grupos que conforman el espacio político.

Recapitulando, podemos decir que Dahl parte de una serie de requisitos para poder hablar de un sistema democrático en términos de la poliarquía, condiciones que podemos ubicar en dos sentidos: (a) una economía capitalista consolidada y (b) factores institucionales que permitan la regulación de la vida política y el libre acceso e igual oportunidad para los distintos integrantes de la sociedad.

La lógica de esta perspectiva es que, debido a la desigualdad en el acceso a los canales de tomas de decisiones, el Estado debe garantizar las condiciones mínimas para que la mayor cantidad de personas se involucren en la vida política. El primer aspecto que se debe de cubrir es el desarrollo de condiciones de beneficio económico, ya que, si no existen, la población puede sufrir un proceso de desafección en cuanto a la democracia o, incluso, pueden llegar a legitimar un sistema político autoritario, por lo que entonces la democracia va aparejada con ciertas precondiciones de una economía de mercado donde se generan condiciones de bienestar para la sociedad en general.

En el segundo aspecto, el sistema debe de cumplir con una serie de requisitos para que se den las condiciones de la participación dentro de canales institucionalizados y organizados que garanticen el desarrollo de una sociedad con un grado de consolidación y enraizamiento en cuanto a sus prácticas políticas democráticas. En este sentido, Dahl pone una serie de puntos que él considera como positivos y que son consecuencia de la democracia.

Consecuencias sociales favorables dentro de un esquema democrático consolidado³¹

La democracia produce consecuencias deseables:

1. Evita la tiranía
2. Derechos esenciales
3. Libertad general
4. Autodeterminación
5. Autonomía moral
6. Desarrollo humano
7. Protección de intereses personales esenciales
8. Igualdad política

30. *Ibid.*, p. 233.

31. Robert Dahl, *op. cit.*, 1999, p. 56.

Además, la democracia moderna produce

9. Búsqueda de la paz

10. Prosperidad

Estos diez puntos generan la idea de una sociedad soportada en valores cívicos democráticos que son refrendados en la medida en que el gobierno garantice un aparato institucional y que tenga las siguientes características:

Instituciones políticas necesarias dentro de esquemas democráticos a gran escala³²

Las democracias a gran escala requieren:

1. Cargos políticos electos

2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes

3. Libertad de expresión

4. Fuentes alternativas de información

5. Autonomía de las asociaciones

6. Ciudadanía inclusiva

Estos componentes enumerados por Dahl no son otra cosa más que los mecanismos de autonomía y control que él mismo plantea como uno de los ejes de los sistemas democráticos. Estos componentes forman parte de las tradiciones liberales de los pesos y contrapesos del régimen político, las libertades civiles de los ciudadanos en relación con el Estado, etcétera. Si bien esta visión es aún procedimental, logra vincular a las teorías democráticas a los contextos sociales, paso muy importante en la medida en que le quita mucho del sentido normativo a la discusión sobre la construcción del orden democrático, y es en esta lógica que se incorpora al análisis el entendimiento de que las democracias no son órdenes finitos en sí mismos, sino siempre están en proceso de perfeccionamiento; por lo tanto, son sistemas que nunca están terminados y siempre en constante transformación; sin embargo, tanto el modelo del elitismo competitivo o de mínimos como el del equilibrio competitivo o del pluralismo, le daba un espacio marginal a la actuación de la sociedad, por lo que esta visión redujo la participación social prácticamente a los procesos electorales, y, en este entorno, la creciente complejidad de las estructuras sociales evidenciaba la necesidad de la sociedad por adquirir un papel más activo dentro de los procesos de toma de decisiones y de elaboración de las políticas públicas en el Estado contemporáneo de mitad del siglo xx.

Así, las discusiones en la teoría política se empiezan a mover hacia la investigación del papel de la sociedad autoorganizada dentro del espacio público o, lo que es lo mismo, se empieza a reflexionar sobre las teorías democráticas desde abajo, enfocadas a la construcción de los referentes de la participación social dentro de la toma de decisiones o la deliberación de los

32. *Ibid.*, p. 99.

asuntos públicos, por lo que se recupera la necesidad de entender el papel de la sociedad civil dentro de los contextos democráticos; así, la teoría plantea una serie de interrogantes básicas tales como: (a) ¿cuál es el papel de la sociedad dentro de la construcción de la democracia?, y (b) ¿cómo se establecen las relaciones entre los componentes del sistema social con la sociedad? Los modelos deliberativos de la democracia tratan de resolver estas preguntas.³³

IV. Modelo de la democracia participativa

El modelo de la democracia participativa trata de establecer un marco analítico que vaya más allá de las visiones procedimentales de la democracia y la sustenta en un principio de participación social en la vida política que parte de la lógica de una nueva dinámica de la organización social.

El modelo de la democracia participativa es el resultado directo de la crítica a los modelos representativos analizados anteriormente, el argumento central se basaba en el hecho de que los mecanismos de representación popular caracterizados en los funcionarios electos en los procesos periódicos de renovación de poderes se han convertido en verdaderos detentadores del poder político, logrando así que se perdiera el sentido original de la democracia como la representación más nítida de los intereses colectivos y se convirtió entonces en un entramado de intereses facciosos que muchas veces ya no representaron a los intereses originales de la sociedad. Así se dio un triunfo de los intereses de la clase política sobre el de la sociedad, por lo que la democracia participativa propone la victoria de los intereses comunitarios sobre los personales.

Este modelo no conlleva la finalidad de establecer una teoría que subsane los puntos débiles de las teorías representativas, sino plantea la necesidad de generar una nueva visión sobre la democracia, ya que si bien:

[...] la democracia participativa comparte con la representativa, la asunción de que los ciudadanos tienen preferencias e intereses e identidades previas y prepolíticas, se diferencia de la segunda en el postulado de que aquéllos deben ser escrupulosamente respetados y, a tal efecto, el objetivo es eliminar filtros y barreras, y notoriamente los mecanismos e instituciones de representación política que provocan la deturpación sistemática de las preferencias.³⁴

La idea de esta escuela es lograr una relación armónica en el debate y en la toma de decisiones de los asuntos públicos entre los actores políticos y la ciudadanía.

El punto de partida es revalorar el papel de la ciudadanía dentro de la vida democrática, ya que tanto las visiones del elitismo como del equilibrio competitivo restringían de sobremanera el papel de la sociedad en las acti-

33. Ramón Máiz, *op. cit.*

34. *Ibid.*, p. 9.

vidades políticas, dándole un papel marginal de elegir gobiernos y deliberar en ciertos momentos sobre algunos asuntos públicos. Esto generaba que se presentaran grandes déficits en la representación política, los cuales se presentaban de distintas maneras:

- a) El Estado contemporáneo de tres cuartos del siglo xx hacia adelante empezó a presentar signos de agotamiento en los canales de resolución de las demandas sociales, lo que originó que se enfrentara a la crisis de gobernabilidad democrática, por lo que el Estado tuvo necesariamente que plantear nuevas alternativas políticas-administrativas para resolver estas situaciones, dando paso así a una reforma integral del mismo.³⁵
- b) La creciente complejidad dio paso a condiciones de reproducción social bajo la lógica de un cambio de valores en las sociedades democráticas avanzadas, generó nuevas formas de movilización social, así como de autoproducción y reflexibilidad societal, abriendo paso a las sociedades post materiales.³⁶
- c) Agotamiento de los canales tradicionales de intermediación entre la esfera política y la social. Los partidos políticos se pragmatizaron de tal forma que sus planteamientos políticos se concretaron a discursos ambiguos y poco comprometidos, diseñados para ganar elecciones y no para resolver problemas sociales, desconfianza en las instituciones políticas, políticas públicas fuertemente cuestionadas, etcétera.

136

Estas condiciones obligaron a construir un nuevo marco interpretativo de la democracia, que fuera más allá de restringirla a los procedimientos de elección de los funcionarios y se tenía que ubicar de forma alternativa, así, los autores que desarrollan esta teoría la definen bajo la idea de que:

136

[...] la democracia consiste, ante todo, en permitir el acceso directo y el respeto de las preferencias en la toma de decisiones, lo que, a partir del fundacional rechazo de la distinción entre *titularidad* y *ejercicio* del poder del Estado, requiere acercarse todo lo posible a la *identidad* entre gobernantes y gobernados: frente a la agregación que supone filtros e intermediarios que desnaturalizan la voluntad popular, el respeto de las preferencias requiere la participación directa de los ciudadanos. Si, por razones prácticas, es preciso nombrar delegados, estos lo serán en virtud de un *mandato imperativo*, esto es, dotados de instrucciones, nombrados por períodos muy cortos, en circunscripciones lo más pequeñas posibles y revocables por la asamblea de sus electores.³⁷

El principal expositor de esta corriente es el autor norteamericano Benjamin Barber, quien en sus clásicos libros *Strong Democracy* (1985) y *Un lugar para todos* (2000) plantea los aspectos centrales de esa teoría. El punto de partida

35. Offe, 1991

36. (Inglehart, 1997, Offe, 1991)

37. Ramón Máiz, *op. cit.*, p. 10.

de este autor es plantear que los requisitos mínimos que conformaban las visiones minimalistas o pluralistas de la democracia no hacen otra cosa más que restringir la propia concepción de la democracia, convirtiéndola en una democracia débil. Esta aseveración parte de la reflexión dada por el propio Barber, quien esboza que:

La política participativa se ocupa de las disputas públicas y de los conflictos de interés sometiéndolos a un proceso sin fin de deliberación, decisión y acción. Cada paso en el proceso constituye una parte flexible de unos procedimientos continuos, arraigados en las condiciones históricas concretas y en las realidades sociales y económicas.³⁸

En lugar de buscar una base independiente prepolítica o un plan racional inmutable, la democracia fuerte se apoya en la participación en una comunidad de resolución dinámica de problemas, que crea fines públicos donde antes no existían, por medio de su propia actividad y de su propia existencia, como punto focal en la búsqueda de soluciones mutualistas. En tales comunidades, los fines públicos no se extrapolan desde absolutos ni se "descubren" en un "consenso oculto" preexistente. Son literalmente forjados mediante el acto de participación pública, creados mediante la deliberación común, la acción común y el efecto de estas y esta deliberación, que cambian de forma y dirección cuando se someten a estos procesos deliberativos.³⁹

Estas palabras de Barber nos remiten entonces a un papel distinto de los ciudadanos dentro del ámbito político, conlleva una idea de una ciudadanía muy desarrollada y, por lo tanto, hace una referencia directa a la presencia de una sociedad civil consolidada y democrática:

[...] este modelo participativo requiere una atención al cultivo de las *virtudes cívicas* de los ciudadanos activamente implicados en la república, que desbordan ampliamente la reductiva atención a sus *intereses*, el *ciudadano* desplaza así a la figura del mero *votante*; y el liberalismo atento a la división de poderes y los derechos, deviene *republicanismo* abocado no ya solo a la *no dominación*, sino a la necesaria interferencia positiva del Estado mediante políticas varias de igualdad.⁴⁰

En el libro de *Strong Democracy*, Barber esboza muy claramente que es necesario el replantear el escenario de la democracia, ya que el excesivo individualismo fomentado por las condiciones instrumentales y economicistas del modelo económico ha interferido de sobremanera en el planteamiento de los valores y necesidades mínimas sociales, el excesivo egoísmo en que se

38. Benjamin Barber, "Un marco conceptual: política de la participación", en *La democracia en sus textos*, Del Águila, Rafael y Fernando Vallespín (comp.), Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 290.

39. *Ibid.*, p. 291.

40. Ramón Máiz, *op. cit.*, p. 10.

construye el mundo actual ha hecho que olvidemos el sentido colectivo de la comunidad;⁴¹ así que necesitamos replantear los postulados de la democracia débil fundamentada en el procedimiento democrático y debemos ubicarlas bajo los parámetros de una democracia fuerte que se convierte entonces en una forma moderna de la democracia participativa que descansa en definiciones nuevas de discurso público, de la acción pública, del ciudadano y de la comunidad.⁴²

Este modelo maneja un doble nivel de requisitos estructurales: (a) un mayor número de canales para la participación social y (b) la presencia de una ciudadanía y una sociedad más organizada y participativa, por lo que se infiere la presencia de una sociedad civil democrática. Este modelo se argumenta bajo la idea de que

[...] esta reconfiguración de la democracia se argumenta no sólo en términos de superioridad normativa, de mayor justicia e igualdad, sino también de superior eficacia, pues la participación de los interesados aporta el conocimiento directo y local de los problemas, lo que representa más información, más formación y más control de los gobernantes, y permite por ende una toma de decisiones de más calidad que las de la democracia representativa.⁴³

Así, la idea de la democracia participativa se asiente cuando se permite: (a) distribuir el poder a partir de una política participativa, (b) se entiende la acción política como un posible correctivo ante la desigualdad social y (c) se garantiza el consenso social a partir de un proceso de deliberación pública.⁴⁴

Este modelo representa, entonces, una visión diametralmente opuesta a los modelos del elitismo y el equilibrio competitivo, ya que deja relativamente de lado los mecanismos institucionales y se concentra en lograr un principio de comunidad e identidad entre los gobernantes y los gobernados. Sin embargo, este descuido es sustituido por un énfasis y una preocupación en el desarrollo de virtudes cívicas por parte de la ciudadanía y la sociedad, quienes tienden a buscar el equilibrio en las desigualdades sociales, ya que este es el principal problema que las democracias débiles tienen para este modelo, una capacidad muy grande de generar desigualdades en relación a la distribución de recursos sociales, económicos, materiales y simbólicos, pues la pertenencia al sistema político por parte de estas pequeñas élites hacen que concentren recursos y por lo tanto se dé la inequidad.

Así, "la democracia fuerte frente a la democracia débil sería aquella en la que la esfera pública de los ciudadanos tiene capacidad de acción, recibiendo una información veraz y, a la vez, potenciándose sus ámbitos de cooperación y colaboración social";⁴⁵ por lo tanto, este modelo hace énfasis en los actores sociales, quienes se convierten en eje argumentativo de esta teoría:

41. Benjamin Barber, *op. cit.*, 2000.

42. Benjamin Barber, *op. cit.*, 1995.

43. Ramón Máiz, *op. cit.*, p. 11.

44. Blanca Muñoz, *op. cit.*

45. *Ibid.*, p. 5.

El concepto de ciudadanía y civismo, la temática de las virtudes ciudadanas y su cultivo, la atención a la democracia asociativa y el papel de los grupos, el protagonismo de la sociedad civil y los movimientos sociales, el papel educativo de la movilización y acción políticas etc., subrayan que la teoría de la democracia no puede prescindir, en aras de la ingeniería institucional, de la pregunta por el ¿quién?, por aquellos actores que dotan de vida y sentido a las instituciones.⁴⁶

Este modelo conlleva una serie de beneficios a la calidad de la democracia en términos normativos, ya que permite: (a) un mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, (b) un principio de autonomía e igualdad en las condiciones para todos los miembros de la sociedad, (c) un principio de *accountability* que permite hacer frente a los actos de ilegalidad por parte del Estado y en un momento dado puede dar paso a un proceso de revocamiento de mandato, (d) derecho a la información y a la libertad de expresión y pensamiento, (f) una interacción directa de los "interesados" en los asuntos públicos con las autoridades, (g) la articulación de la sociedad en defensa de sus intereses por medio de la sociedad civil y los movimientos sociales, (h) la participación en igualdad de condiciones simbólicas, materiales, económicas o sociales de los miembros de la sociedad y (i) se vincula la participación política con la esfera pública, conectando los espacios privados con sectores que tradicionalmente habían sido desplazados o excluidos de la esfera política, como el mercado, la opinión pública, la equidad de género, etcétera.

Esta teoría ha contribuido enormemente al desarrollo de las formas de participación social dentro de las estructuras de poder, ya sea en el diseño de las políticas públicas (presupuesto participativo, tribunales populares, por solo mencionar algunos) o en los mecanismos de elección para la revocación de mandatos (referéndums y plebiscitos). Tenemos que:

[...] todas ellas constituyen un riquísimo (y en buena medida desatendido desde la teoría y la ciencia política) abanico de experiencias que han enriquecido notablemente las democracias contemporáneas, especialmente en el ámbito local, superando el modelo schumpeteriano de elección periódica de elites y control retrospectivo, permitiendo una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y potenciando una ciudadanía más fuerte, en cuanto información, implicación, corresponsabilidad y control, a pesar de su sólita reducción a electorado.⁴⁷

Sin embargo, estos avances dentro de las teorías de la democracia desde el modelo participativo tropiezan también con muchos avatares, los cuales se determinan desde la excesiva confianza en la participación social. Estas contradicciones serían las siguientes:

46. Ramón Máiz, *op. cit.*, p. 11.

47. *Ibid.*, p. 13.

- (a) El involucramiento excesivo en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía puede desembocar en gobiernos de muy corta duración o basados en el imperio del marketing político o en contextos autoritarios se puede prestar a relaciones clientelares o de compromiso político fundamentado en el patrimonialismo.⁴⁸
- (b) La excesiva participación social deja de lado los mecanismos políticos institucionales tradicionales de la vida política y pone en riesgo el orden institucional.⁴⁹
- (c) Paradójicamente, los experimentos más acabados de democracia participativa, como los realizados en Brasil bajo la denominación de los presupuestos participativos, tienen necesariamente que utilizar un mecanismo representativo, ya que la propia complejidad de las estructuras institucionales hace necesaria la delegación para poder obtener representación en la toma de decisiones, lo que desdibuja entonces la idea de una identidad de gobernantes y gobernados.⁵⁰
- (d) Implica un nivel de concientización y socialización política y social que en la mayoría de las experiencias empíricas de países con democracias avanzadas no existe.

Las condiciones empíricas demuestran las dificultades para poner en práctica este modelo, el rigor del análisis a partir de las exigencias de un mundo globalizado y dominado por las telecomunicaciones hace muy difícil que se operativice, razón por la cual sería necesario hacer algunas consideraciones prácticas, ya que:

[...] en definitiva, la pertinencia de un modelo participativo de democracia como alternativa global deviene problemático por las exorbitantes exigencias que le plantean sus dos asunciones originarias: la existencia de preferencias exógenas, externas al proceso político que deben ser descubiertas y respetadas, y la inmediatez entre demandas y decisiones que se prolonga en la identidad entre gobernantes y gobernados.⁵¹

A pesar de estas críticas, el desarrollo de esta perspectiva abrió nuevos horizontes a la discusión de la democracia contemporánea, ya que se presentó como una alternativa factible a la democracia representativa, en la medida que este concepto es perfectible y coincide su construcción en la mayoría de los casos con referencias específicas de la evolución histórica de las sociedades.

48. Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin American*, New Jersey, Princeton University Press, 2002 y Paz, 1991a.

49. Los casos paradójicos aparecen cuando en las zonas rurales de México se tiene que establecer algún juicio según el derecho penal, las comisarias ejidales en el nombre de los usos y costumbres no juzgan jurídicamente al reo sino muchas veces imponen sus criterios personales para la toma de decisiones.

50. Leonardo Avritzer, *op. cit.*

51. Ramón Máiz, *op. cit.*, p. 15.

El avance conceptual de esta teoría estaba en que logró establecer una diferenciación muy clara con respecto a las definiciones de la democracia directa, que fue el pretexto para experimentos históricos muy desafortunados como el establecimiento de los Comités de Defensa Revolucionaria en Cuba o los Soviets en la Unión Soviética, pues la puesta en práctica de esta democracia directa se convirtió en demagogia, instrumentos del clientelismo político o corrupción política.

Por lo anterior, la democracia participativa debe fomentar las vías y los medios para que los ciudadanos se afilien en agrupaciones que incidan en el diseño de las políticas públicas (pero que no formen parte ni compitan por el poder político institucional, sino se caería en los planteamientos del pluralismo democrático) y respeten el entramado institucional del Estado.

V. Democracia deliberativa

El punto de partida de la teoría deliberativa se desprende de una doble consecuencia: tanto desde la perspectiva de los modelos de la democracia representativa como de la participativa. La democracia representativa tiene tanto relieve en el procedimiento de la elección de los representantes y le otorga un peso mínimo a la sociedad, que prácticamente despolitiza los espacios públicos, orientando la concepción de la política a un orden tecnocrático político con un pobre espacio público y social, mientras que la democracia participativa se orienta a la conformación de grupos que tratan de defender sus posiciones y conservar tal cual su esencia, al punto de desconocer el surgimiento de una multiplicidad de grupos que manejan una pluralidad de intereses, lo que desvirtúa el sentido de la participación, de esta forma no alcanza a dar cuenta del grado en que los intereses sociales se transforman de acuerdo con los cambios sociales, económicos o políticos que la estructura social vaya sufriendo.

Estas dos debilidades, en ambas perspectivas, permite la aparición de un modelo analítico sustentado en el impacto y las capacidades comunicacionales de los actores políticos, y en la medida que todos los sectores de la estructura social son capaces de generar acciones comunicativas, entonces la esfera política se amplía de tal manera que ya no son los espacios institucionales ni los grupos sociales quienes participan directamente del ámbito político, sino la esfera de politización se abre a espacios sociales articulados de tal forma que no necesariamente impactan las esferas políticas, sino los esquemas de sentido de la vida social, lo que da paso así al reconocimiento de la importancia de la sociedad civil y los movimientos sociales.⁵²

El soporte de esta teoría es la generada por el sociólogo alemán Jürgen Habermas, quien parte de la idea de que la estructura política capitalista se encuentra en una crisis de legitimación,⁵³ ya que la concepción inicial de la

52. Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1998 y Claus Offe, *op. cit.*

53. Jürgen Habermas, *op. cit.*

separación de las esferas políticas y económicas se ha dejado a un lado en el capitalismo contemporáneo, por lo que el Estado se convierte en el objeto de todas las demandas sociales, generando que se "sobrecargue", en la medida que es cada vez más difícil poder satisfacer todas las demandas sociales. Ante tal escenario, se generaba una crisis de "legitimidad"⁵⁴ del Estado que acarrea la posibilidad de transformación de las bases mismas de estabilidad estructural y simbólica del mismo, generando "entonces condiciones de una potencial transformación del Estado",⁵⁵ que paradójicamente entró en crisis por sus propias contradicciones.

En este contexto, el cuestionamiento de Habermas se puede resumir en el hecho de que: "existe una contradicción insuperable entre la lógica del capital, dirigida a la obtención del beneficio 'privado' y las necesidades de justificación 'pública' que subyacen al ideal democrático".⁵⁶ Así, la creciente tecnocratización de las estructuras sociales aunado al excesivo individualismo social propio de las condiciones económicas capitalistas hacen que la sociedad se encuentre cada vez más alejada de la toma de decisiones y, por lo tanto, toma un sentido de crítica moral a las condiciones del Estado capitalista moderno, en esta forma "la política tecnocrática, que elude a la amplia participación de la población, estaría reñida con las posibilidades de justificar comunicativa y democráticamente esta permanente interferencia del sistema administrativo".⁵⁷

En este mismo sentido, Habermas plantea que el capitalismo moderno ha establecido dos mecanismos por los cuales el sistema ha tratado de evitar el desarrollo de los mecanismos de deslegitimación: (a) la transformación estructural de lo público⁵⁸ que convierte a los ciudadanos en individuos pasivos, y por otro lado los mecanismos del Estado benefactor, el cual introyecta en el espacio social la lógica de la reproducción económica.

A partir de estas dos condiciones, se plantea del establecimiento de cuatro posibles tendencias a la crisis sistémica del capitalismo:

[...] (a) la crisis económica, entendida como el agotamiento de la lógica de la acumulación del capital monopólico, unificado a su vez por el nuevo estado; (b) crisis de racionalidad, que significaría la destrucción de la racionalidad administrativa por la contradicción irresoluble entre los intereses particulares; (c) crisis de legitimación, provocada por la intervención administrativa en el espacio propio de la tradición cultural y en la tematización de los efectos secundarios no deseados; y, (d) crisis de motivación, es decir, la destrucción de las tradiciones sustentadoras del sistema y su cambio por sistemas universalistas de valores que entran en contradicción con las lógicas privatistas y particularistas de apropiación de la riqueza social y del desarrollo del mundo de la vida, respectivamente.⁵⁹

54. *Idem* y Claus Offe, *op. cit.*

55. David Held, *op. cit.*, p. 277.

56. Fernando Vallespín, *op. cit.*, p. 6.

57. *Ibid.*, p. 7.

58. Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gilli, 1996.

59. Ernesto Isunza Vera, *Tradiciones, modernidad postmetafísica y eticidad democrática. Hacia un*

Aquí es donde Habermas plantea la necesidad de revalorar la teoría de la democracia y la realiza de manera conjunta con su desarrollo teórico de la acción comunicativa, la cual recupera la importancia de la deliberación en los aspectos de la construcción de un orden democrático con un mayor énfasis participativo dentro de las esferas de toma de decisiones y la administrativa. La importancia de esta visión está en que recupera la idea de que las demandas o las necesidades sociales evolucionan, ya que hay que entender que no están determinadas de manera exógena o construidas referencialmente en sí mismas, sino que se matizan e incluso mutan a lo largo del proceso de filtramiento o de interacción con las instituciones estatales.

La pregunta central en este laberinto de deslegitimación política de los Estados capitalistas avanzados es ¿cómo establecer una salida que incorpore las demandas sociales sin que estas pongan en peligro la institucionalidad ni la gobernabilidad de los sistemas políticos? La respuesta se presenta en los términos de establecer nuevos espacios de participación social sin que impliquen necesariamente la participación social a partir de la estructuración de grupos con fines políticos (pluralismo), ni mecanismos de democracia directa que desembocarán en el clientelismo o caudillismos políticos (modelo participativo): factores que fueron analizados a partir del modelo de la democracia deliberativa, la cual tiene como eje central la necesidad de reconfigurar el espacio público de tal forma que se construya alrededor del debate público racional, así como la libre circulación de ideas sin mecanismos de coerción o influencia del Estado. Los mecanismos de participación social dentro de esta teoría se agrupan alrededor de la sociedad civil y los movimientos sociales.

La idea es volver a politizar el espacio público, ya que las teorías mínimas y pluralistas se encargaron de volverla un espacio acrítico y poco participativo, así que había que establecer un mecanismo que permitiera entender que el concepto central básico del liberalismo –el bien común– era resultado de un contexto histórico determinado, por lo que era necesario, antes de darlo por supuesto, construirlo y matizarlo para no romper entonces las expectativas de la sociedad con respecto a la hechura de políticas y resolver estas demandas, y de esta forma se empezará a generar un principio de consenso que permita darles legitimidad a las decisiones políticas.

Este modelo se podría concebir como un procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones: el esquema tendría el propósito de extender el espacio de deliberación a la sociedad, y con ello, el de la razón práctica y moral contenida en las teorías de la acción comunicativa, así se generaría un principio de una democracia enraizada en las prácticas ciudadanas.

El desarrollo de este modelo parte de dos supuestos: (a) es necesario el proceso dialógico del intercambio de puntos de vista, lo que implica que la información sea manejada de manera clara, no manipulada, para tener un panorama más transparente a la hora de la toma de decisiones y b) su visión del ejercicio

nuevo modelo de análisis sociopolítico y su aplicabilidad al México contemporáneo, 1968-1993, Tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 1998, p. 46.

de la democracia lo construyen en referencia no al proceso de la negociación de los distintos grupos o actores sociales, sino recae en el proceso de discusión abierta entre ciudadanos libres e informados, lo que trae como consecuencia que se establezca un proceso de reflexión societal, el cual permite una toma de decisiones más democrática y efectiva en la solución de problemas.

En este sentido, la superioridad analítica de este modelo se sustenta en el hecho de que:

[...] desde el punto de vista de la democracia deliberativa el proceso de agregación de preferencias propio de la democracia representativa, no solo pierde información y puntos de vista que resultan excluidos en la mediación de las instituciones, sino que además las opiniones y argumentos que entran en el sistema resultan empobrecidas, simplificadas, para poder ser procesadas agregadamente... de este modo la democracia deliberativa se enfrenta no solo al modelo *individualista* utilitarista del liberalismo –cada uno es el mejor juez de sus propios intereses y el objetivo por excelencia de la política es la maximización personal de utilidades– sino también al *comunitarista*: no hay preferencias colectivas dadas de antemano que el Estado deba proteger, pues más allá de cualquier evidencia "objetiva", también los valores compartidos, la cultura, las tradiciones, los principios institucionales comunitarios deben entrar a formar parte del proceso de deliberación política y configurarse por lo tanto como un resultado contingente del debate y no como indiscutido punto de partida.⁶⁰

144

144

En otras palabras, este modelo plantea que la democracia deliberativa consiste en "vincular la resolución racional de conflictos políticos a prácticas argumentativas o discursivas en diferentes espacios públicos".⁶¹ Así, este esquema plantea un principio de legitimidad que se sustenta en la capacidad de generar consensos sobre los procedimientos o la toma de decisiones políticas del espacio político estatal. Estos acuerdos mínimos no necesariamente se hacen por "unanimidad", es suficiente que la mayoría asiente por decisión.⁶² El requisito para que sea válido este argumento es que haya sido racional el proceso de deliberación, es decir, que se hayan argumentado las ideas y que no hubiera coerción alguna para emitir los juicios. Convirtiéndose así esta decisión directa por parte de la mayoría en el factor último de legitimación de las decisiones políticas.

Este modelo, a diferencia de los desarrollados anteriormente, puede generar un espacio de interacción entre las esferas sociales con las políticas, ya que, por un lado, para que pueda funcionar la democracia deliberativa es necesario que se presente un cuadro mínimo de un marco institucional del Estado de derecho democrático, tal y como hoy lo conocemos, un principio de

60. Ramón Máiz, *op. cit.*, p. 16.

61. Fernando Vallespín, *op. cit.*, p. 21.

62. Ver Philip Oxhorn, *Organizing Civil Society. The Popular Sectors And The Struggle For Democracy in Chile*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995a.

representación parlamentaria, partidos políticos, etcétera, pero apoyados a su vez en una

[...] *esfera pública*, asentada sobre la *sociedad civil*, que son aquellos espacios libres de interferencia estatal y dejados a la espontaneidad social no regulada por el mercado ni por los poderosos medios de comunicación. De aquí brotaría la opinión pública informal, las organizaciones cívicas y, en general, aquello que desde fuera influencia –*esfera política*–, evalúa y critica la política. De las interacciones de cada una de estas instancias surge el proceso de institucionalización política que cabría calificar como legítimo desde la perspectiva de la teoría del discurso.⁶³

Así, "las diversas formas de participación directa deben completar los instrumentos representativos y las instituciones protectivas y tienen que hacerlo, básicamente, porque la comunidad democrática no tiene que ser definida en términos de individualismo competitivo, conflictivo y egoísmo; sino como una comunidad de personas que comparten decisivamente ciertos objetivos y aspiran a ejercitar y desarrollar en comunidad sus capacidades humanas".⁶⁴ Se da entonces un esquema que incorpora elementos de los modelos representativos con los participativos.

Los rasgos de este modelo podríamos enumerarlos a partir de seguir los criterios planteados por Del Águila y quedarían de esta forma: (a) deliberación conjunta en las esferas públicas, (b) autodesarrollo personal a través de la participación, (c) sufragio universal y uso ciudadano de las instituciones mediadoras de participación, (d) participación ciudadana en una sociedad civil densa y poblada de instituciones mediadoras y (e) democracia como una forma de vida, no solo como un conjunto de instituciones.⁶⁵

Este modelo no desecha los mecanismos institucionales ni electorales de la vida democrática contemporánea, aunque el consenso colectivo resultado de la deliberación previa sigue siendo su fuente clave de legitimación de la esfera política. Así, "en definitiva, la teoría de la democracia deliberativa invierte el postulado de la democracia representativa en la formulación: no es el resultado del voto, sino el debate lo que autoriza a los gobiernos a gobernar, a decidir con carácter vinculante".⁶⁶

El modelo deliberativo genera una serie de ventajas en términos de modelo normativo y serían:

- 1) proporciona superior información sobre las propias preferencias, las preferencias de los demás y los efectos de las decisiones; 2) modifica los intereses estrechos y a corto plazo; 3) produce decisiones

63. Fernando Vallespín, *op. cit.*, p. 21.

64. Rafael del Águila, "La democracia", en *Manual de ciencia política*, Del Águila, Rafael (coord.), Madrid, Editorial Trotta, 1997, p. 146.

65. *Ibid.*, pp. 146-147.

66. Elster, 1998, citado por Ramón Máiz, *op. cit.*, p. 18.

de mayor calidad; 4) aumenta la posibilidad de alcanzar consenso en torno al bien común; 5) refuerza la equidad al requerir la igualdad de oportunidades a participar en el debate público; 6) genera una ciudadanía más cualificada y digna de tal nombre, frente a las reductivas figuras del votante, el consumidor o el participante maximizados de sus preferencias inmediatas.⁶⁷

Sin embargo, este modelo presenta serias interrogantes acerca de su posible aplicabilidad en un contexto social, la interrogante radica en cómo se pueden establecer los canales de participación de la sociedad y cómo se puede mantener abierto el diálogo entre los miembros de la sociedad. Este esquema se complejiza, ya que no basta que se abran los espacios de participación y deliberación social, sino también hay "que preocuparse por dotar a los ciudadanos de la capacidad y las posibilidades reales para hacerlo".⁶⁸

El punto medular está en cómo compatibilizar los presupuestos normativos de este modelo con el funcionamiento efectivo de las "democracias reales",⁶⁹ ya que un modelo de esta naturaleza implicaría superar las desigualdades más recurrentes en las sociedades contemporáneas, como la baja matriculación para la educación superior, la inequidad social y la mala distribución de la riqueza, etcétera. Este modelo establecería vínculos con los modelos de Estado social debido a que los mecanismos redistributivos de los mismos resultan acordes a las consecuencias de la implementación de un modelo deliberativo, pues estos plantean este esquema como una alternativa para salir de las crisis sistémicas, representando una forma de superarlas al "aumentar la participación ciudadana en la gestión y organización de los recursos".⁷⁰

VI. Conclusiones

La preocupación analítica de cuál es el papel de la ciudadanía en el proceso de la vida democrática tomó protagonismo en la discusión teórica del siglo xx. El hilo conductor de esta discusión se basó en el desarrollo de la idea de cómo las crecientes complejidades sociales, resultado de los procesos de tecnificación y ascenso del papel de los medios de comunicación masiva en la política, afectan la calidad de la participación de ciudadanía en los asuntos públicos. El temor de los teóricos era que se presentaran movimientos que pusieran en riesgo a la democracia, temor que resultó verdad debido al ascenso de los gobiernos de carácter populista, autoritarios e incluso dictatoriales del siglo xx. Entonces los cuatro enfoques desarrollados en este artículo presentan la manera en que distintas aproximaciones plantean el miedo a la participación social, desde los modelos de reducción de la participación al acto electoral,

67. Ramón Maíz, *op. cit.*, p. 18.

68. Rafael del Águila, *op. cit.*, p. 147.

69. Fernando Vallespín, *op. cit.*

70. Rafael del Águila, *op. cit.*, p. 147.

por lo que la ciudadanía participa de manera restringida y casi exclusiva en tiempos determinados, hasta los enfoques que le apuestan a la democracia como una suerte de identidad colectiva, en donde la ciudadanía es el soporte no solamente institucional, sino praxeológico de la misma.

La intención de este artículo es entender cómo evolucionó la discusión del papel de la participación social en los procesos de construcción democrática hasta llegar a los planteamientos actuales, los cuales han desarrollado teorías más contemporáneas como las de la calidad democrática, las democracias defectuosas o de la pospolítica, las cuales ya abordan temas como la transparencia y la rendición de cuentas, los cuales no habrían entrado a la discusión teórica y práctica de vida política democrática, si no hubiera sido por estas discusiones teóricas fundacionales de la democracia vinculada a la participación social.

VII. Fuentes consultadas

- ARTETA, Aurelio, Elena García Guitián y Ramón Maíz (eds.), *Teoría política: poder, moral y democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
- AVRITZER, Leonardo, *Democracy and the Public Space in Latin American*, New Jersey, Princeton University Press, 2002.
- BARBER, Benjamin, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Los Angeles, University of California Press, 1995.
- _____, "Un marco conceptual: política de la participación", en *La democracia en sus textos*, Del Águila, Rafael y Fernando Vallespín (comp.), Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- _____, *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Paidós, 2000.
- DAHL, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993.
- _____, *La poliarquía*, México, REI, 1997.
- _____, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.
- DEL ÁGUILA, Rafael, "La democracia", en *Manual de ciencia política*, Del Águila, Rafael (coord.), Madrid, Editorial Trotta, 1997.
- HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gilli, 1996.
- _____, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1998a.
- _____, *Facticidez y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta, 1998b.
- HELD, David, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Universidad, 1992.
- _____, *La democracia global*, Madrid, Paidós, 1998.
- LIPSET, Seymour Martin, *El hombre político*, México, Red Editora Iberoamericana, 1997.
- MÁIZ, Ramón, *La democracia inclusiva*, Santiago de Compostela, manuscrito, 2004.

- MERKEL, Wolfgang y Aurel Croissant, "La democracia defectuosa como régimen político", en *Construcción de Europa, democracia y globalización*, Máiz, Ramón (ed.), Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2001.
- OXHORN, Philip, *Organizing Civil Society. The Popular Sectors And The Struggle For Democracy in Chile*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995a.
- _____, "From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization: The Struggle for Civil Society in Latin America", en *Civil Society: Theory, History, Comparison*, Hall, John, Nueva York, Blackwell Publishers, 1995b.
- _____, *Social inequality, civil society and the limits of citizenship in Latin America*, Documentos de discusión sobre el Tercer sector, Número 9, Toluca, El Colegio Mexiquense, 2000.
- _____, *When Democratic Isn't All That Democratic: Social Exclusion And The Limits Of The Public Sphere In Latin America*, Papers Forty Tour, North South Center, University of Miami, abril 2001.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracia y mercado*, Cambridge, University Press, 1995.
- PUHLE, Hans-Jürgen, "Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas", *Revista TOP*, Buenos Aires, 2002.
- VALLESPÍN, Fernando, "Habermas en doce mil palabras", *Claves de Razón Práctica*, Nº 114, julio/agosto, 2001.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- ZERMEÑO, Sergio, "La democracia como identidad restringida", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIX, vol. XLIX, Núm. 4 octubre-diciembre, Instituto de Investigaciones Sociales, unam, 1987.
- _____, *La sociedad derrotada*, México, Siglo XXI Editores, 1996.

El derecho administrativo en la elaboración de políticas públicas en México: el centralismo administrativo como impedimento para el desarrollo de políticas públicas eficientes

Julio César García Landero¹
Universidad Panamericana
julio_landero@hotmail.com

Sumario: I. Introducción; II. El presidencialismo mexicano: la herencia de la centralización administrativa; III. La apropiación informal del sistema: las facultades metaconstitucionales; IV. Particularidades del caso mexicano: subordinación legislativa y judicial; V. El poder a través de las urnas: las elecciones del 2018 y el voto de castigo; VI. El debilitamiento de la SCJN: la consulta popular; VII. Descentralización superada por el sistema presidencial mexicano: el caso de la eliminación de los fideicomisos en México; VIII. Conclusiones; IX. Fuentes de consulta.

Resumen: El derecho administrativo es único para cada país. En el caso mexicano las particularidades de su sistema político proveen elementos clave para comprender la forma en que la Administración pública y los poderes de la unión siguen los marcos normativos para desarrollar las políticas públicas. Por ello este ensayo demostrará que el presidencialismo, la tendencia de centralización administrativa y la hegemonía partidista promueven la subordinación de los poderes legislativo y judicial ante el ejecutivo; menguando los principios del derecho administrativo como la legalidad y el debido proceso, lo cual perjudica a su vez el desarrollo óptimo de las políticas públicas.

Palabras clave: Derecho administrativo, políticas públicas, presidencialismo y centralización.

Abstract: Administrative Law is unique to each country. In the Mexican case, the particularities of its political system provide key elements to understand how the public administration and the powers of the union follow the regulatory frameworks to develop public policies. That is why this essay will demonstrate that presidentialism, the tendency of administrative centralization

1. Licenciado en derecho y licenciado en Ciencia Política por la uam, doctor en Derecho, su línea de investigación es la cultura de la legalidad, derechos humanos y derecho administrativo. Actualmente es profesor por asignatura de las materias Derecho Administrativo y Derecho Parlamentario en el cide Región Centro y profesor del Seminario en Administración Pública en la Universidad Panamericana campus Bonaterra.

and partisan hegemony promote the subordination of the Legislative and Judicial Powers to the Executive; diminishing the principles of Administrative Law such as legality and due diligence, which in turn harms the optimal development of public policies.

Keywords: Administrative law, public policies, presidentialism and centralization.

I. Introducción

El derecho administrativo nace de la necesidad de regular las relaciones entre los gobernados y los gobernantes, y con ello limitar a los segundos en abusos de poder que puedan vulnerar a sus gobernados. En este sentido, gracias a los principios de esta disciplina y las normas que regulan los actos administrativos, es posible desarrollar políticas públicas que resguarden los derechos humanos de los ciudadanos y se desarrollen en marcos de legalidad, debido proceso y eficiencia. Sin embargo, también es necesario considerar que cada país desarrolla su propio derecho administrativo debido a los eventos históricos y sociales propios de su contexto. Es por esta razón que el presente artículo buscará comprender algunas de las características del sistema político mexicano que hacen muy particular el derecho administrativo de este país. Este análisis, a su vez, buscará explicar dos casos contemporáneos en donde el Poder Ejecutivo parece no estar cumpliendo con los marcos normativos que el derecho administrativo plantea en las normas mexicanas.

Por un lado, el 1 de octubre de 2020 la Suprema Corte de Justicia de la Nación sorprendió a gran cantidad de ciudadanos al declarar como constitucional la consulta popular sobre el juicio contra los expresidentes. En este sentido, ha sido una resolución que puede marcar precedentes para que el Poder Ejecutivo pueda poner al escrutinio público la aplicación de justicia, el debido proceso y los derechos humanos. Por otro lado, en ese mismo mes, la Cámara de Diputados también aprobó lo que el mandatario federal había propuesto en torno a la extinción de más de cien fideicomisos que promovían el desarrollo económico y social del país a través de áreas como el arte, la ciencia y la tecnología. Bajo estos dos casos surge la pregunta de ¿por qué los marcos normativos no han podido evitar la sumisión de los Poderes Legislativo y Judicial al Poder Ejecutivo?

Para responder la pregunta anterior, este artículo plantea el argumento de que las características que el sistema político mexicano ha desarrollado a lo largo de su historia han permeado el alcance y particularidades del derecho administrativo mexicano. En especial, este artículo se enfocará en tres particularidades clave de dicho sistema: 1) un presidencialismo fuerte que parte de amplios poderes constitucionales y metaconstitucionales, 2) la tendencia de una centralización administrativa que ha tomado fuerza en los últimos años en México, y 3) un nuevo poder partidista hegemónico. Con ello podrán comprenderse las razones por las que los Poderes Legislativo y Judicial se están subordinando al Ejecutivo, permitiendo la evasión de los marcos jurídicos ne-

cesarios en el derecho administrativo para desarrollar políticas públicas en nuestro país.

Para poder desarrollar el argumento planteado con anterioridad, este texto se dividirá en seis subsecciones. Las primeras cuatro buscarán desarrollar las particularidades del sistema político mexicano que han permeado en el derecho administrativo de este país. Más adelante, las últimas dos secciones trazarán los casos de estudio específicos de la subordinación de la SCJN y de la Cámara de Diputados al Ejecutivo para comprender mejor el alcance que tienen estas particularidades en las coyunturas contemporáneas de nuestro país. Todo lo anterior, analizado desde una perspectiva del derecho administrativo para comprender cómo el centralismo administrativo podrá llegar a ser un impedimento para el desarrollo de políticas públicas eficientes.

II. El presidencialismo mexicano: la herencia de la centralización administrativa

Durante el régimen hegemónico del PRI se gestó un poder excesivo al presidente desde la Constitución y a través de mecanismos metaconstitucionales. Esto provocaba que no hubiera equilibrio entre los poderes y hubiera afectaciones en las funciones con el resto de las instituciones políticas. Dado el control del partido en el Congreso, las gubernaturas y el resto de las instituciones, el presidente logró someterlos a su poder discrecional.

Académicos como Rogelio Hernández consideraron que la transición y el pluralismo político erradicaron esta figura y disminuyeron la discrecionalidad del presidente a finales del siglo pasado e inicios del presente. No obstante, dicha diversidad política también provocó que incrementaran las dificultades para llegar a acuerdos, debido a que se debía negociar entre más partidos y actores para lograr reformas y poder cambiar el sistema heredado por el PRI.² Por ello el sistema presidencial fuerte sigue siendo aprovechado por los gobiernos actuales, dado que nunca se reformó a profundidad, permitiendo gran discrecionalidad al ejecutivo federal. Ahora bien, el problema en este sentido no solo es el sistema presidencial, sino que la pluralidad partidista disminuyó en las elecciones del 2018, provocando un regreso en la hegemonía partidista, liderada por Morena.

El derecho administrativo existe para regular las interacciones entre los gobernados y los gobernantes, además de que es esencial para el desarrollo de políticas públicas, dado que estas requieren de un marco normativo que las respalde y administradores públicos que las implementen. A pesar de ello, también se reconoció que en cada país el derecho administrativo es muy particular, y para el caso mexicano, el régimen presidencial heredado de la época priista permea las bases del derecho administrativo y afecta la eficiencia de las políticas públicas.

2. Rogelio Hernández, "La transformación del presidencialismo en México", en *Una historia contemporánea de México*, t. II Actores, Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), México, Océano, 2005, p. 89.

Es por esta razón que este artículo toma el presidencialismo mexicano como elemento particular en el derecho administrativo de este país. Este presidencialismo provoca una centralización administrativa muy evidente que puede llegar a afectar el desarrollo de políticas públicas en México.

III. La apropiación informal del sistema: las facultades metaconstitucionales

Históricamente, el sistema político en México ha sido caracterizado como un presidencialismo fuerte, no solo por las facultades provenientes de la Constitución, sino también por las facultades fuera de lo establecido en los marcos legales.

Estas atribuciones son conocidas como facultades metaconstitucionales, y pueden ser definidas como "poderes que no emanan de la constitución, que no están contemplados en el diseño constitucional de nuestros países y, por ende, no quedan sujetos al sistema de pesos y contrapesos que las instituciones establecen".³ Ejemplo de facultades metaconstitucionales ejercidas por presidentes son:

- La atribución para designar a su sucesor en la presidencia.
- Las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los estados.
- La "aprobación" de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal.

Tales condiciones crean un sistema donde el Ejecutivo ejerce una dinámica dominante sobre el Poder Legislativo y sobre el Poder Judicial, además de crear una tendencia centralista sobre los demás niveles de gobierno; lo cual representa un problema, pues todo lo anterior difiere con lo establecido en la Constitución. Si no existe un espacio consolidado donde se garantice la paridad de funciones entre los poderes y entre la federación, estados y municipios, el poder político puede llegar a consumir y subordinar las demandas ciudadanas.

IV. Particularidades del caso mexicano: subordinación legislativa y judicial

Debido al gran poder conferido al presidente, el equilibrio entre los poderes puede verse afectado, provocando un Estado de derecho débil en donde el Poder Legislativo y el Judicial se subordinan al Ejecutivo. Asimismo, si existe un partido mayoritario en el Congreso, es posible que la oposición no sea suficiente para detener las propuestas y reformas del Ejecutivo, permitiéndole aún más discrecionalidad en su actuar público. Por ello el derecho

3. Referencia

administrativo también debe entenderse desde la ciencia política y las instituciones, pues esto permite comprender las relaciones de poder entre los actores públicos.

Por un lado, Julio Ríos Figueroa plantea una característica muy relevante en los sistemas latinoamericanos, incluyendo el mexicano, que provoca que los poderes judiciales se subordinen al ejecutivo. Dicha característica parte del poder de nombramiento y remoción con el que cuenta el presidente de la República. La imparcialidad e independencia necesaria en agencias altamente relevantes como la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales administrativos, muchas veces puede verse afectada debido a los altos niveles de discrecionalidad que tiene el presidente para nombrar y remover a dichos agentes.⁴ Es por ello que la centralización administrativa en México puede llegar a vulnerar el desarrollo de políticas públicas desde una perspectiva del derecho administrativo, debido a la falta de imparcialidad e independencia de los órganos jurídicos.

Por otro lado, George Tsebellis reconoce que a pesar de los controles que el derecho administrativo puede implementar en los gobiernos, existen actores con poder de veto lo suficientemente amplio para entorpecer la toma de decisiones para las políticas públicas.⁵ En este sentido, estos poderes de veto permiten llevar a la agenda temas que no cumplen la presunción de legalidad, es decir, aprovechar su poder de veto y mayorías para reformar legislaciones que les permitan desarrollar sus actos administrativos de forma más discrecional.

153

153

V. El poder a través de las urnas: las elecciones del 2018 y el voto de castigo

El voto de castigo es aquel que hacen los ciudadanos, a manera de protesta, en contra del partido político que recién terminó su administración. Si durante una gestión "los ciudadanos perciben que su situación empeoró con respecto a la situación que tenían antes de la última elección, en la siguiente elección votarán en contra de los candidatos del partido en el gobierno".⁶

El voto de castigo puede explicar las dos últimas alternancias de partido a nivel presidencial en el caso mexicano. Tanto la elección del 2012 como la elección del 2018 representaron para la ciudadanía una oportunidad de cambio, esto tras evaluar el desempeño del partido en turno y determinar su ineficiencia para el cumplimiento de demandas sociales.

4. Julio Ríos-Figueroa, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America", en *Courts in Latin America*, Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (eds.), New York, Cambridge University Press, 2011, pp. 47-49.

5. George Tsebellis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, 1995, pp. 305-308.

6. Andrés Valdez Zepeda, "Eficiencia gubernamental y preferencia electoral: el caso de los alcaldes de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga en Jalisco, México", *Revista de Ciencia Política*, 2010, p. 3.

En el caso del PAN y su administración durante el 2006-2012, el castigo provino, en su mayoría, de la fallida política de seguridad tras la guerra declarada al narcotráfico. En su estrategia:

(...) incluyó reforzar el aparato de seguridad sin fortalecer el sistema de justicia; atrajo a los militares al trabajo policial sin someterlos a supervisión; persiguió a los líderes del cartel sin dismantelar las redes del cartel; persiguió el tráfico de drogas mientras les dio a los traficantes una licencia para matarse unos a otros; arrestó a numerosos sospechosos sin poder juzgarlos de manera justa y efectiva; y buscó confiscaciones masivas de dinero de drogas y armas sin estrategias serias para detener el lavado de dinero y las importaciones de armas.⁷

Esto desencadenó en una gran cifra de homicidios atribuidos al crimen organizado, que alcanzó los 16 603 en 2011. Ante esto, la población buscó una transformación, y por medio de las elecciones de 2012, se dio paso a la alternancia política: el PRI obtuvo cerca del 39% de los votos para el ejecutivo.

Se dio un cambio de partido, pero esto no significó un cambio en la situación social del país. Ejemplo de ello es que el número de víctimas de homicidio y feminicidio durante el sexenio del PRI llegó a 31 mil 285, un incremento en la tasa de asesinatos de 14% en comparación con el gobierno de Felipe Calderón. Otros temas como la estafa maestra, Obredecht y Ayotzinapa simbolizaron el desastre del partido para formar un Estado de derecho.

Nuevamente las elecciones representaron una herramienta de cambio y "castigo" sobre el partido para la población. En 2018 Morena surgió como una nueva alternativa para gobernar el país, y tras los fallos anteriores del PAN y del PRI, se erigió como el principal candidato en las urnas. Del total de personas que participó en la votación, cerca del 54% lo hicieron por Andrés Manuel López Obrador, representando una votación histórica. Sobre el Legislativo, la coalición Juntos Haremos Historia obtuvo el 61.40% de los curules en la Cámara de Diputados y 53.13% en la de Senadores.

El voto de castigo en las elecciones de 2018 brindó un gran poder a Morena, pues había una gran desconfianza en las otras dos alternativas: sobre el ejecutivo, López Obrador tomó el cargo como uno de los presidentes con más aceptación inicial en la historia de México; sobre el legislativo, los votos permitieron obtener la mayoría en ambas Cámaras. De esta forma, se abrió el espacio para la obtención de un gran control. De lo anterior podremos entender las razones por las que los casos de la consulta popular y la erradicación de los fideicomisos han sido posibles en nuestro país.

7. Francisco Sánchez Espinoza, "Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública", Revista IUS, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 2019, p. 5.

VI. El debilitamiento de la SCJN: la consulta popular

Las consultas populares son un mecanismo que expande la participación mayoritaria en la vida política. Con ellas, a través de una votación, se busca dar seguimiento a la opinión de la ciudadanía en temas vitales. Con su aplicación se amplía el tema de democracia y se resguardan los derechos políticos.

Al pertenecer al grupo de derechos políticos, las consultas populares están normadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente por el artículo 35. En el artículo se establece que:

- Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) El Presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.
- Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.
- El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.
- No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección.

En la actual administración, las consultas populares han sido un tema controvertido, específicamente por la manera en la que se han implementado, pues no han seguido lo establecido por la Constitución. Un ejemplo de consulta popular que ha tenido gran discusión y polémica en la opinión pública es la que involucró al Tren Maya.

En el año 2018 se llevó a cabo dicha votación a nivel nacional, donde sometió a votación si era necesario construir el Tren Maya. Durante la promoción de la consulta se enfatizó la idea de que el turismo era uno de los pilares de México en ámbitos de crecimiento, y que el Tren Maya era un gran impulsor de esto, ya que se planeó para ser uno de los principales centros de recreación para locales y extranjeros. Sin embargo, al poco tiempo de su implementación, creció la controversia.

La polémica de la aplicación de la consulta vino por dos diferentes frentes:

- 1) Por un lado, se argumentó que no se siguieron los lineamientos orgánicos establecidos por la Constitución: las consultas fueron convocadas en ese momento por un presidente electo; el INE no participó en la organización y el desarrollo de la consulta; la consulta no se realizó el mismo día de la jornada electoral federal.

2) Por otro lado, se enfatizó la vulneración de derechos indígenas, en específico los siguientes dos: el derecho a la información y la participación, pues los grupos indígenas no fueron informados ni consultados sobre la construcción del Tren; y el derecho al territorio, pues con la construcción del Tren Maya se perturbó su propiedad comunal.

Aún ante las críticas claramente estructuradas, el plan del tren se ejecutó. La construcción del Tren Maya y la aplicación de su consulta supusieron un ejemplo más del hiperpresidencialismo y de las facultades metaconstitucionales que el Ejecutivo ejerce para la implementación de sus planes.

Este escenario también supuso una demostración del Poder Judicial como un contrapeso del Ejecutivo en su papel de intérprete de la Constitución, pues a lo largo del proyecto, las Cortes han fungido como un defensor de los pueblos indígenas: hasta el 2 de septiembre de 2020, el Tren Maya había sumado seis amparos en su contra, que permitieron modificaciones en el proyecto acorde a las necesidades de los grupos, como lo es en el caso de la comunidad Xpujil, en el municipio de Calakmul.

El 15 de septiembre de 2020 se suscitó un escenario similar al presentado con la consulta del Tren Maya. El presidente López Obrador presentó una iniciativa donde exponía la realización de una nueva consulta popular, donde se sometería a votación la siguiente pregunta:

¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?

Nuevamente la presentación de esta iniciativa en torno a someter a votación popular un tema de interés nacional recayó en la polémica, en particular por los derechos violentados que supondría la consulta. Algunos de los argumentos presentados para declarar su aplicación como inviable e inconstitucional:

- “Se vulnera la presunción de inocencia de los expresidentes, y (se está) violentando un tema de derechos humanos” (Francisco Burgoa).
- “Está prohibido por la Constitución someter las garantías individuales a consulta, simplemente por eso no procede además porque claramente en todos los casos cualquier posible delito ya prescribió” (Luis Ugalde).
- “La justicia no se consulta. Si el gobierno tiene evidencia de que alguien cometió un delito, debe presentar una denuncia. La Fiscalía, por su parte, debe investigar por oficio ciertos delitos. Esta iniciativa pone a consulta la obligación del Estado de aplicar la ley” (Catalina Pérez Correa).
- La consulta debió declararse inconstitucional por, mínimo, tres factores distintos:
- No se apega con lo establecido por la sección 3° del artículo 35°: “No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos hu-

manos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección”.

- Se vulnera el derecho al debido proceso de los ciudadanos incluidos en la pregunta de la consulta.
- Elementos como la aplicación de la justicia no pueden someterse a elección popular. Este tipo de áreas corresponden a la Fiscalía.

Nuevamente estamos al frente de un caso de sobre posición presidencial, un caso nuevo donde el Poder Ejecutivo buscó someter a la Constitución. Al igual que en el caso del Tren Maya, se esperaba que la SCJN actuara como un contrapeso independiente y defendiera los derechos humanos. Contra todo pronóstico, 1 de octubre de 2020, la SCJN declaró la consulta de juicio contra los expresidentes como constitucional, por seis votos a favor contra cinco en contra. La intervención de la Corte solo se resumió en modificar la pregunta original para que se sujetara a los límites constitucionales. La nueva pregunta se formuló de la siguiente forma:

¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminada a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

A pesar de tener una gran lista de elementos para declararla como inconstitucional y sembrar así un precedente sobre próximas consultas que desee realizar el Ejecutivo, la SCJN sembró un precedente para que un futuro los derechos humanos sean sometidos en un concurso de popularidad. Al final del día la mayoría de los ministros decidió someterse a los intereses políticos del presidente, en lugar de defender los intereses constitucionales.

La subordinación del Poder Judicial, que en principio es autónomo, ante el Poder Ejecutivo representa un gran riesgo para la sociedad: representa la subordinación de las demandas sociales, de los derechos humanos, de las garantías individuales, de las políticas públicas ante el poder político. La tendencia de control que ha manejado el presidente a lo largo del sexenio demuestra un desinterés sobre los asuntos de bienestar de la población, y demuestra un interés en acaparar, cooptar y demeritar todo aquello que le represente un obstáculo en su camino del dominio.

VII. Descentralización superada por el sistema presidencial mexicano: el caso de la eliminación de los fideicomisos en México

A finales del siglo pasado e inicios del presente, una tendencia de descentralización permitió al país avanzar en temas de desarrollo económico y social. Sin embargo, la herencia presidencial que se mencionó con anterioridad, en conjunto con el resurgimiento de la tendencia de centralización administrativa, ha generado que más de cien fideicomisos relativos a ciencia, tecnología,

cultura, deporte y salud desaparecieran, y ahora dependan sus presupuestos directamente del vaivén político y discrecionalidad del Poder Ejecutivo federal.

Para entender la relevancia de dicha extinción, es necesario comprender qué es la descentralización administrativa. La descentralización permite transferir de un punto central de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos en favor de entes, órganos, instituciones o regiones. Esto permite que dichos entes puedan tener su propia personalidad jurídica y autonomía respecto al órgano central. De ahí que un ejemplo claro de la descentralización sean los fideicomisos, los cuales, al tener las características mencionadas con anterioridad, pueden desarrollar proyectos multianuales que permiten el desarrollo económico y social. Asimismo, debido a que este contrato puede recibir recursos ajenos al presupuesto público, esto le permite tener independencia de los vaivenes políticos y las controversias de la Ley de Egresos. En suma, dicho acto administrativo contractual permite que los organismos que se desarrollan bajo fideicomisos tengan independencia del gobierno y lo puedan criticar y mejorar. Teniendo reglas de operación claras y responsabilidades de rendición de cuentas y transparencia.

Ahora bien, es conveniente realizar un análisis normativo para comprender mejor este tema desde la base del derecho administrativo. Por ello se considerará lo mencionado en la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En general, la excusa de la extinción de los fideicomisos se basa en la que ha llevado el gobierno federal desde hace dos años para desintegrar diversos programas y políticas públicas: la corrupción por altos márgenes de discrecionalidad y poca transparencia.⁸ Sin embargo, como se podrá observar en las normas, los fideicomisos son figuras reguladas y transparentes que buscan auxiliar al Poder Ejecutivo federal en el desarrollo de áreas estratégicas del país. El problema ha sido que por unos ejemplos negativos que se han desarrollado en torno a esta figura, más de cien sean extinguidos.

Desde la Constitución se observa la regulación e importancia de los fideicomisos. En su artículo 6º, apartado A, fracción I, se obliga a los fideicomisos a reportar y documentar sus acciones ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información; por lo que dichos contratos deben ser transparentes y rastreables. Más adelante, en el artículo 79, fracción I, se declara que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará los recursos federales que se destinen, ejerzan y transfieran a los fideicomisos; por lo tanto, los fideicomisos deberán rendir cuentas con respecto a cómo utilizan los recursos de la federación. Además, el artículo 110 establece que los agentes que estén a cargo de los fideicomisos públicos podrán estar sujetos a juicios políticos; por consiguiente, cualquier irregularidad en ellos estará sujeta a juicios y será sancionada en caso de que incumpla con sus reglas de operación. Y, finalmente, en el artículo 117 se plantea que las entidades federativas pueden contraer deuda a través

8. María Elena Morera, "Ahora tocaron los fideicomisos... ¿qué sigue?", *El Universal*, 10 de octubre de 2020. Consultado en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/maria-elena-morera/ahora-tocaron-los-fideicomisos-que-sigue>

de los fideicomisos, con el propósito de trabajar en inversiones públicas productivas; por lo cual, la Constitución reconoce que los fideicomisos son un excelente medio para desarrollar inversiones públicas de largo plazo que benefician a la sociedad.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal plantea la naturaleza de los fideicomisos y su rol para apoyar en las actividades del Ejecutivo federal. En su artículo 1º, párrafo 3, la ley reconoce que los fideicomisos componen la Administración pública paraestatal; de modo que son agencias descentralizadas que tienen condición jurídica propia y poseen cierta independencia y discrecionalidad para poder cumplir con sus objetivos. El artículo 3º, fracción III, menciona que los fideicomisos auxiliarán al Poder Ejecutivo en los términos en que planteen las leyes; por lo tanto, los fideicomisos son un vehículo que busca apoyar al gobierno en áreas específicas. Finalmente, el artículo 47 reconoce que los fideicomisos auxiliarán al gobierno federal a impulsar las áreas prioritarias del desarrollo del Estado; por tanto, los fideicomisos permiten desarrollar áreas estratégicas del desarrollo como la ciencia y la tecnología.

En cuanto a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es conveniente resaltar su artículo 392, pues en este se plantean las razones por las que puede extinguirse un fideicomiso:

El fideicomiso se extingue:

- I.- Por la realización del fin para el cual fue constituido;
- II.- Por hacerse éste imposible;
- III.- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución;
- IV.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;
- V.- Por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario;
- VI.- Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso;
- VII.- [Fraude] ...

Es decir, un fideicomiso se extingue solamente si no está cumpliendo con la función u objetivos por los que fue establecido, o se realizó algún fraude con los recursos con los que se disponía. Asimismo, para extinguirse, todas las partes involucradas deberán estar de acuerdo.

En general, la figura del fideicomiso ha permitido apoyar al Estado a desarrollar proyectos que benefician el desarrollo de la nación. En este sentido, es un contrato que permite la entrada de capital público y privado para tener inversiones de largo plazo que requieren de discrecionalidad para no verse afectados por las coyunturas políticas de cada sexenio. Sin embargo, bajo una excusa de corrupción y falta de transparencia, y sin analizar caso por caso, el Ejecutivo federal se propuso eliminar a más de cien de ellos. No

obstante, es posible que el verdadero propósito de esto sea el centralizar administrativamente áreas como ciencia, tecnología, arte, cultura y periodismo, que en sexenios pasados eran pilares críticos hacia el gobierno mexicano. Pilares independientes y fundamentales para la democracia. Por ende, el objetivo de su extinción parte de una excusa, pero busca mayor control desde el centro del gobierno.

Tras analizar algunos de los artículos más relevantes en esta materia, se pueden concluir diversas cuestiones:

1) Exterminar los fideicomisos elimina su naturaleza de descentralización y deja a aquellas agencias que dependían de ellos bajo el escrutinio político y de dependencia anual del presupuesto gubernamental; provocando una nueva tendencia de centralización administrativa y una subordinación de las áreas en las que trabajaban dichos fideicomisos, es decir, un mayor control del gobierno sobre las manifestaciones de arte, deporte, ciencia y tecnología.

2) El no dar importancia a la garantía de audiencia y exterminar más de cien fideicomisos sin hacer un análisis profundo, dada la justificación de corrupción, atenta contra el debido proceso y el interés público. Pues muchos de estos fideicomisos sí siguen sus reglas de operación, son transparentes y, lo más importante, promueven el desarrollo económico y social. Por lo que extinguirlos sería un retroceso en el desarrollo del país.

3) La impugnabilidad ante este acto puede ser factible si se argumenta bajo el respaldo del artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En este sentido, cada fideicomiso puede rendir cuentas a partir de sus reportes con el INAI y la Auditoría Superior de la Federación, y evidenciar que ha cumplido con sus objetivos a partir de los productos que ha tenido desde que fue creado, permitiendo la promoción del interés público y el desarrollo del país.

En síntesis, este caso nos permite comprender la manera en que la herencia presidencialista, las tendencias de centralización administrativa, y la subordinación del poder legislativo, característicos del derecho administrativo mexicano, han provocado que se tomen decisiones que van en contra de los principios de la doctrina del derecho y, en consecuencia, se vulnera el desarrollo de políticas públicas eficientes. Sin embargo, también se puede apreciar que, usando inteligentemente las herramientas del derecho administrativo, es posible luchar para que algunas de estas acciones hegemónicas no logren culminarse y se vele por el bienestar de la nación y sus ciudadanos.

VIII. Conclusiones

Como se hizo mención en un principio, la función del derecho administrativo es regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, esto para evitar que las autoridades hagan abuso de su poder y perjudiquen los derechos huma-

nos. Esta regulación da paso a que se formulen políticas públicas efectivas fuera del marco coercitivo que pueda llegar a ejercer el gobierno. Para que se dé una correcta aplicación de las políticas públicas, es necesario que los mecanismos públicos de ordenamiento funcionen tal y como las leyes lo establecen, operando dentro de un espacio donde se respete a la Constitución, y se respete el equilibrio entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

En México, el Poder Ejecutivo ha acaparado el poder político, ha logrado someter tanto a la Constitución como a los otros dos poderes de la nación. Este dominio llevado a cabo por el Ejecutivo puede explicarse por dos razones: 1) por una herencia histórica centralista, fruto de la mitología política con la que gobernaba el PRI durante el siglo xx, 2) por facultades metaconstitucionales que permiten gobernar fuera del diseño normativo. Ambas permiten la subordinación de la Constitución, del poder legislativo y del poder judicial ante el poder ejecutivo.

En la actual administración, esta supremacía ha sido aprovechada por el presidente para llevar a cabo programas acordes a una ideología personalista, programas que son ejecutados para incrementar el control político del poder ejecutivo. Dos ejemplos recientes han sido las consultas populares y la iniciativa para eliminar 109 fideicomisos. Con las consultas se busca dar legitimidad a los proyectos insignia de la administración: el Tren Maya y el "freno" a la corrupción (con la consulta para juzgar a expresidentes). Con la eliminación de los fideicomisos se busca la obtención de recursos.

Ambos proyectos atentan contra el bienestar de la ciudadanía: por un lado, se ha argumentado que las consultas son inconstitucionales, ya que vulneran los derechos humanos al ser expuestos a una votación popular (los derechos territoriales de los indígenas y el debido proceso de los expresidentes); por otro lado, la extinción de los fideicomisos pone en riesgo áreas vitales para el funcionamiento de una sociedad, como lo son ciencia, tecnología, arte, cultura, atención a víctimas, investigación, atención a desastres naturales y deporte.

Bajo una Administración pública regulada, los proyectos anteriores serían rechazados por los pesos y contrapesos públicos de la federación: por la Cámara de Diputados y la SCJN, uno al ser el representante de la ciudadanía, y otro al ser el máximo intérprete y defensor de la Constitución. Sin embargo, ha pasado lo contrario: la Cámara aprobó la extinción de los fideicomisos y la Corte declaró constitucional la consulta, ejemplificando de esta manera su sometimiento al Poder Ejecutivo.

Este hiperpresidencialismo, producto de una centralización administrativa y facultades metaconstitucionales, crea una subordinación de los poderes legislativo y judicial; alterando de esta manera los fundamentos regulatorios del derecho administrativo, y afectando a su vez la aplicación de políticas públicas efectivas.

IX. Fuentes de consulta

- ÁNGEL, Arturo, "Sexenio de Peña Nieto cerró con 14% más homicidios que el de Felipe Calderón", *Animal Político*, 21 de diciembre de 2018. Consultado en <https://www.animalpolitico.com/2018/12/homicidios-sexenio-epn/>.
- BELTRÁN, Ulises, *Venciendo la incertidumbre: el voto retrospectivo en la elección presidencial de julio de 2000*, México, Política y gobierno, 2003.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma 8 de mayo de 2020.
- EL UNIVERSAL, "Consulta de AMLO contra expresidentes viola la constitución; esto dicen los expertos", 16 de septiembre de 2020. Consultado en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/consulta-de-amlo-contra-expresidentes-viola-la-constitucion-esto-dicen-los-expertos>.
- FORBES, "Así luce la mayoría de Morena en el Congreso", 4 de julio de 2018. Consultado en <https://www.forbes.com.mx/asi-luce-la-mayoria-de-morena-en-el-congreso/>
- HERNÁNDEZ, Rogelio, "La transformación del presidencialismo en México", en *Una historia contemporánea de México*, t. II Actores, Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (comps.), México, Océano, 2005, pp. 89-116.
- LEY General de Títulos y Operaciones de Crédito, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma 22 de junio de 2018.
- LEY Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma 22 de enero de 2020.
- MADRAZO, Alejandro, "Fuera del radar. Poderes infraconstitucionales del Poder Ejecutivo: el caso de la regulación a la industria tabacalera en México", en *Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política 2006. Poder Ejecutivo*, 159-181, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007.
- MORERA, María Elena, "Ahora tocaron los fideicomisos... ¿qué sigue?", *El Universal*, 10 de octubre de 2020. Consultado en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/maria-elena-morera/ahora-tocaron-los-fideicomisos-que-sigue>
- RÍOS-FIGUEROA, Julio, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America", en *Courts in Latin America*, Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (eds.), New York, Cambridge University Press, 2011, pp. 24-54.
- SCHEDLER, Andreas, "The Criminal Subversion of Mexican Democracy", *Journal of Democracy*, 2014.
- SERRANO, Fernando, "Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México", *Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política 2006: Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, pp. 211-230.
- TSEBELIS, George, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, 1995, pp. 289-325.
- VÁZQUEZ, Jesús, "Tren Maya suma seis amparos en su contra", *El Economista*, 3 de septiembre de 2020. Consultado en <https://www.economista.com.mx/estados/Tren-Maya-suma-seis-amparos-en-su-contra-20200902-0093.html>

La participación ciudadana como pilar fundamental para la democracia

Rafael Herrera Macías¹
Comité de Participación Ciudadana del Sistema
Estatual Anticorrupción en Hidalgo
cocorafa@hotmail.com

Sumario: I. Ciudadanía y participación; II. Gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana; III. Participación individual y colectiva; IV. La participación ciudadana como cultura cívica; V. Conclusiones; VI. Fuentes de consulta.

Resumen: La participación ciudadana es un elemento fundamental para que los sistemas democráticos funcionen, los gobiernos eficientes han demostrado trabajar en colaboración con los sectores de la sociedad, sin embargo, existen áreas de oportunidad en México y Latinoamérica que deben ser atendidas desde las instituciones públicas, organismos autónomos y la misma sociedad para garantizar resultados y soluciones eficientes a problemas colectivos.

Palabras clave: Participación ciudadana, democracia, gobierno, sociedad.

Abstract: Citizen participation is a fundamental element for democratic systems to work, efficient governments have proven to work in collaboration with sectors of society, however, there are areas of opportunity in Mexico and Latin America that must be addressed by public institutions, organizations self-employed and society itself to guarantee efficient results and solutions to collective problems.

Keywords: Citizen participation, democracy, government, society.

I. Ciudadanía y participación

Desde sus orígenes griegos, la democracia implicó la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, desde esa época el filósofo griego Aristóteles definía en su obra clásica *Política* al ciudadano como aquella persona que "tiene la posibilidad de participar en la función deliberativa o judicial sobre los

1. Licenciado en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, maestro en Administración Pública con énfasis en políticas públicas por el Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo; doctor en Desarrollo Humano por el Instituto de Excelencia Profesional del Estado de Chiapas. Tiene la certificación en actividades de contraloría municipal y atención ciudadana por parte del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER); integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción en Hidalgo en el periodo de 2018-2022.

asuntos públicos de la *polis*, o sea, del Estado";² esto significa que el pueblo es quien delibera y decide en torno a los asuntos públicos.

Actualmente, el concepto de democracia no se logra definir de una manera concreta, ya que existe un amplio debate sobre los valores, las instituciones, los mínimos requeridos y las condiciones necesarias para poder hablar de democracia, no obstante, podemos identificar un punto de partida común: la democracia es vista como un régimen de gobierno por parte de los individuos y de las comunidades, que involucra la presencia de la ciudadanía y la intervención de esta en las cuestiones gubernamentales.

Por otra parte, el concepto de ciudadanía está desarrollado a través de una serie de procesos históricos y políticos diferenciados entre sí e implica una relación de pertenencia del individuo hacia una comunidad o un Estado, lo que nos remite a la existencia de una serie de derechos y obligaciones.

La forma predominante de entender la ciudadanía como condición legal se fundamenta en las propuestas del sociólogo británico Thomas H. Marshall (1949). Para Marshall la ciudadanía supone tres tipos de derechos a lo largo de la historia: la *ciudadanía civil*, la cual está asociada a las libertades básicas y los derechos a la propiedad y la justicia (siglo XVIII); la *ciudadanía política*, que se refiere al derecho a intervenir en el ejercicio del poder y el derecho a votar y ser votado (siglo XIX) y finalmente la *ciudadanía social*, asociada a la expansión del *estado de bienestar* (siglo XX).

En la obra de *The Civic Culture* de Almond y Verba se puede encontrar el análisis sobre los tipos de cultura política, que ayudan a configurar las características de la participación ciudadana, puesto que estas dimensiones constituyen la base sobre las que descansa la cultura política de los ciudadanos en un país determinado. Peschard ilustra esta relación del siguiente modo:

- 1) **La cultura política parroquial**, en la que los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política. Esta cultura política se identifica con sociedades tradicionales donde todavía no se ha dado una cabal integración nacional;
- 2) **La cultura política súbdito o subordinada**, en la que los ciudadanos están conscientes del sistema político nacional, pero se consideran a sí mismos subordinados del gobierno más que participantes del proceso político y, por tanto, solamente se involucran con los productos del sistema (las medidas y políticas del gobierno) y no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas; y
- 3) **La cultura política participativa**, en la que los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como opera. En ella, consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas.³

2. Aristóteles, *Política*, Madrid, Ed. Gredos, 1998, p. 155.

3. Jacqueline Peschard, *La cultura política democrática*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020.

Basado en lo anterior, es factible relacionar las nociones de democracia y ciudadanía, entendida esta como una condición de pertenencia y participación en la organización política donde se integran los miembros de la sociedad.

La participación ciudadana ha sido uno de los temas recurrentes para el fortalecimiento de la democracia, la legitimidad de las acciones de los gobiernos y para la intención de hacer frente a problemas específicos de índole nacional o local; ha sido un término estudiado, utilizado, clasificado, legalizado, incluso invisibilizado; pero lo importante es revisar, también, que se ha ejercido con resultados positivos, medibles y registrados en los archivos de buenas prácticas para el ámbito federal, las entidades federativas o municipios; lo anterior sugiere disgregar los elementos del concepto de la participación ciudadana, como alcance al entendimiento real necesario de este tan socorrido tema, a veces no tan usado en su acertada dimensión.

Como tal, una definición de la participación de los ciudadanos tiene el riesgo de no integrar elementos fundamentales, sin embargo, estos son algunos conceptos que han sido estructurados:

- La participación ciudadana es el medio de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.⁴
- Intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales.⁵
- La definición de Participación Ciudadana es un mecanismo social que funciona para el desarrollo local. Además de promover una democracia participativa. Esto a través de la integración de la comunidad en los diversos quehaceres de su entorno.

Es el conjunto de actividades a través de las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo de intervenir en las decisiones públicas. También a deliberar, discutir y cooperar con las autoridades.

La participación ciudadana tiende a incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación, control de planes programas, políticas, y presupuestos públicos.⁶

Son vastos los autores y obras que refieren al estudio y análisis del concepto de participación ciudadana, sin embargo, para México y países de América Latina aún existe una brecha importante entre lo que dice el concepto y lo que es llevado a la práctica; en las definiciones citadas anteriormente se refiere a la intervención de la sociedad en las decisiones de gobierno, para lo cual deberán existir ciertas condiciones fundamentales cumplidas para garantizar la

4. Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

5. Rodrigo Baño, "Participación ciudadana: elementos conceptuales", en *Nociones de una ciudadanía que crece*, Correa, Enrique y Marcela Noé (eds.), Santiago de Chile, FLACSO Chile, 1998.

6. Parques Alegres, "Definición de participación ciudadana", Blog Parques Alegres, 2 de junio de 2021. Consultado en <https://parquesalegres.org/biblioteca/blog/definicion-participacion-ciudadana/>

participación ciudadana; entre las cuales, y con la intención de desarrollarlas en el presente trabajo, se mencionan las siguientes: de parte del ciudadano, es imprescindible que quiera participar, que conozca cómo participar, que tenga dónde participar, que sea una participación colectiva por encima de una participación individual; por parte de las instituciones públicas es necesario que generen las condiciones de gobierno abierto, impongan la convicción de inclusión y colaboración con los ciudadanos y, finalmente, establezcan como política pública en sentido transversal a la participación ciudadana.

Resulta complicado intentar un protagonismo ciudadano en las decisiones públicas si antes no se generan las bases necesarias. En México podemos encontrar programas federales y locales para la participación ciudadana, en los cuales se da por hecho que se conocen los esquemas para la participación, se tiene total claridad de lo que se va a proponer en las mesas o foros ciudadanos y que pudiera estar garantizado el seguimiento. La verdad, en los resultados, estos programas de participación arrojan nulidad, simulación o simplemente ausencia de participación. Se debe transitar de los esquemas ficticios públicos de participación a una verdadera acción colectiva de colaboración entre ciudadanos y gobierno.

En un análisis nacional retrospectivo, se podría verificar que, si bien México no ha figurado como uno de los países con alta participación ciudadana, sí registraba mayor interés ciudadano por las acciones gubernamentales. En los años cincuenta y hasta el desarrollo desmedido de las tecnologías de la información y de la Internet, en cierto sector social de la burguesía se identificaban ciudadanos que podían dedicar las horas necesarias al día para sus actividades y posteriormente dirigir su atención hacia lo público, quienes contaban con elementos que les permitían conversar sobre política, economía, temas sociales y participar activamente en decisiones; esta clase de ciudadanos era la minoría, la que era privilegiada con un estatus social y económico que le permitía tiempo y acción. El resto de la población, que era la mayoría, tenía como prioridad otro tipo de temas, menos los políticos o los que tuvieran que ver con la vida nacional; ante este panorama, la sociedad en general estaba destinada a ser únicamente un espectador del quehacer público, adaptándose y adoptando sin posibilidad de la réplica a lo que los gobernantes decidieran. ¿Hasta dónde podía ser legítimo hablar de democracia representativa?, ¿el panorama de la primera mitad del siglo pasado en cuanto a la participación ciudadana sigue vigente? Son dos cuestionamientos que invitan al desarrollo profundo de la evolución y obstáculos de la participación ciudadana para valorar los avances y, con ello, determinar posibles retos.

La democracia siempre se ha asociado con la participación ciudadana, sin embargo, este vínculo cobró importancia cuando en muchos países, a pesar de considerarse democráticos, los ciudadanos no se sentían satisfechos con lo que este sistema les podía otorgar. Estas percepciones de desencanto con la democracia se deben a factores como el incumplimiento de parte del gobierno de los principios de igualdad y libertad, el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupo, la falta de representatividad de los partidos políticos, entre otros.

II. Gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana

Un gobierno abierto permitirá la colaboración de los ciudadanos en la toma de decisiones y será garantía de que la solución a problemas públicos venga desde quienes conocen a fondo la problemática. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, ha impulsado guías, documentos, metodología y más herramientas para promover la práctica de gobiernos abiertos.

En un gobierno abierto, las instituciones gubernamentales deben implementar prácticas robustas de transparencia proactiva, así como orientar su actuar a diversos esquemas que permitan la participación ciudadana, ello, con el objeto de construir las condiciones deseables que posibiliten la producción de políticas, acciones y estrategias de la mano con la sociedad civil.⁷

Son más de veinte mecanismos de participación ciudadana que el INAI ofrece en el documento antes referido, sin embargo, con base en los estudios de investigación en materia de participación ciudadana, para el caso del estado de Hidalgo, por ejemplo, no se llevan a cabo más de dos, y en algunos ayuntamientos se ha registrado el intento de uno más, sin tener las formalidades requeridas de gobierno abierto. Las audiencias públicas y los cabildos abiertos son los dos mecanismos de mayor recurrencia, algunos municipios han registrado de manera heterodoxa el ejercicio de presupuestos participativos, con carencia de elementos que les permita registrarlos como tal.

Dentro de la formalidad para llevar a cabo gobierno abierto en México podemos encontrar los siguientes esquemas: 1) La consulta popular: es el mecanismo de participación mediante el cual se somete a consideración de los ciudadanos del municipio o de una comunidad las decisiones de los actos de gobierno. 2) Presupuesto participativo: en este esquema de participación los ciudadanos deciden el destino de un porcentaje de los recursos que son de "libre asignación" dentro de los municipios y alcaldías para obra pública. 3) Comparecencia pública: es una solicitud ciudadana hacia las autoridades para que ejerzan acto de rendición de cuentas y se intercambien propuestas de solución. 4) Cabildo abierto: en este mecanismo de participación, la asamblea municipal puede llevar a cabo las sesiones de cabildo fuera de la sede oficial, tradicionalmente puede ser en auditorios, canchas, o recintos públicos del municipio, la población escucha sin poder participar en el desahogo del orden de día, pero al final de la sesión se puede dar un ejercicio de intercambio de ideas entre regidores y ciudadanos. 5) Contraloría ciudadana: es un mecanismo por medio del cual la ciudadanía asume el rol de vigilar y supervisar la obra pública, sobre todo, en términos de transparencia, eficiencia y eficacia. 6) Audiencia pública: en este mecanismo de

7. INAI, *Guía para municipios y alcaldías, una propuesta de gobierno abierto*, Ciudad de México, 2020.

participación, las autoridades llevan a los barrios y colonias los servicios públicos y los ponen a disposición de los habitantes, este mecanismo es uno de los más utilizados dentro de los municipios de diversas entidades federativas y de sus propios poderes ejecutivos. 7) Comité de planeación: este mecanismo tiene por objeto la revisión del Plan Municipal de Desarrollo, es un esquema de participación de los más importantes, dado que el ciudadano puede intervenir desde el inicio de la elaboración del Plan Municipal para cotejar las necesidades de las comunidades con lo establecido en los ejes, objetivos y acciones estratégicas establecidas. 8) Testigo social: esta figura de participación está orientada a la participación ciudadana en acciones de contratación pública relevante; donde se involucran cantidades importantes del presupuesto de obra pública para ser concursadas en procesos de licitación; este es uno de los mecanismos que requiere cierta preparación técnica y profesional de parte de los ciudadanos que vayan a intervenir; por lo regular se requiere de licenciados en contaduría, administración pública o carrera a fin. 9) Silla ciudadana: consiste en garantizar la presencia ciudadana dentro de las sesiones de cabildo o asambleas municipales que traten temas específicos y de impacto para la comunidad, donde los ciudadanos con su expertis puedan aportar elementos para enriquecer el debate. 10) Comité de desarrollo local: en este espacio de participación, la ciudadanía se vincula y coordina de manera dinámica con las autoridades locales y organizaciones no gubernamentales (ONG) para la solución de problemas específicos, pueden ser de índole económica, política, social, ambiental o técnica.

Los diez mecanismos anteriormente expuestos son diferentes maneras de impulsar y garantizar la participación ciudadana, sin embargo, se requiere de un elemento fundamental en toda acción de gobierno abierto: la transparencia, entendida también como el derecho a saber. Más allá de esta acepción romántica-garantista, debemos entender que la transparencia es poner a disposición de todos los ciudadanos información relevante que tiene que ver con el quehacer de nuestros gobiernos, cumpliendo con los elementos que legitimen el mismo concepto y permita su ejercicio total.

Es importante resaltar, sin embargo, que no son las organizaciones o sus acciones las que son propiamente transparentes, si no que la transparencia se refiere específicamente a la información que se desprende de sus prácticas y modelos de organización. Es decir, la transparencia es una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental, tanto de individuos como de grupos y organizaciones.⁸

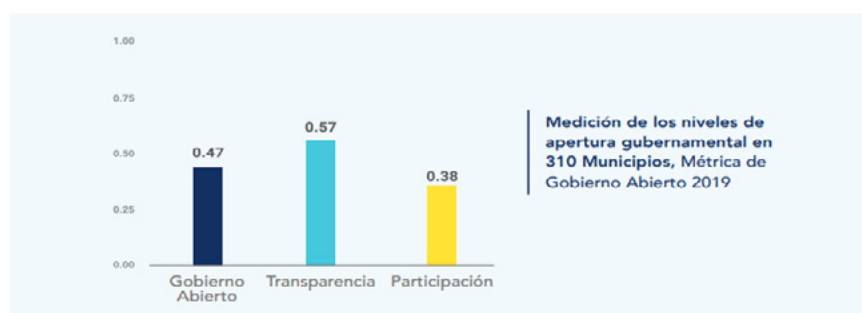
La transparencia es un elemento de participación fundamental que permite contar con ciudadanos informados para poder proponer; sin embargo, no debe

8. Sergio López Ayllón, "La transparencia gubernamental", en *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Esquivel, Gerardo, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 11.

quedar limitada la labor en la publicación de resultados o acciones que ejecutan los gobiernos, se debe dar el paso que garantice la consulta de dicha información; si no se consulta lo transparentado por parte de ciudadanos que estén dispuestos a cocrear con sus instituciones públicas y no solo que sean académicos, periodistas o estudiantes, se corre el riesgo de una participación carente de sustento, fundamento o legitimidad técnica. Los institutos autónomos garantes de la transparencia en el país y a nivel nacional están obligados a consolidar estrategias tendientes a despertar el interés social por conocer lo que está en las vitrinas de las instituciones públicas, asimismo, a integrar dentro de sus agendas de trabajo el fortalecimiento de los conceptos que la métrica de gobierno abierto señala como áreas de oportunidad.

La métrica de gobierno abierto es una investigación cualitativa y cuantitativa realizada por el INAI y el Centro de Investigación Docencia Económicas (CIDE) para monitorear el nivel de apertura institucional de algunos sujetos obligados de la Ley General de Transparencia en los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Este instrumento ha permitido conocer el estado actual de apertura institucional en el país. De manera específica la métrica de gobierno abierto aporta diferentes elementos de análisis en materia de apertura con base en dos ejes: Transparencia y Participación Ciudadana, así como la oferta de mecanismos gubernamentales y la demanda de mecanismos efectivos de participación por parte de la ciudadanía. A su vez, la métrica analiza el acceso a la información que tiene la ciudadanía para conocer las acciones de gobierno y en qué medida es posible incidir en su en su gestión.⁹

El resultado de la última métrica de gobierno abierto, publicada en el año de 2019, mostró los siguientes datos:



Fuente: INAI

9. INAI, *op. cit.*

La gráfica de gobierno abierto deja ver como área de oportunidad a la participación ciudadana. Aun cuando existen los mecanismos ya establecidos por los órganos garantes de la transparencia, la ciudadanía exige mayor cobertura y apertura de parte de sus gobiernos locales. Con base en los estudios del mismo INAI, se ha detectado que, si bien los índices de transparencia son aceptados y la información se considera suficiente con base en los requerimientos de la ley en materia, no existe un seguimiento que resulte satisfactorio al ciudadano cuando se crean los acuerdos de colaboración con los gobiernos locales. Esto sigue siendo un pendiente que deberá atenderse en el corto y mediano plazo, si se desea consolidar los mecanismos de gobierno abierto como una herramienta útil a la participación ciudadana.

III. Participación individual y colectiva

En el apartado anterior se denotó la presencia de diversos mecanismos para la participación ciudadana, sin embargo, la práctica es escasa, no se podría afirmar que en México existe participación ciudadana durante periodos electorales. Cuando la gente sale a sufragar, estamos frente a una participación electoral, aquella que se limita al voto de candidatas y candidatos que son propuestos por partidos políticos, que llevan a cabo un periodo de campaña para dar a conocer sus propuestas y buscar la confianza demostrada en el sufragio. Se debe pensar en una participación con mayor alcance, aquella que no se estacione en ejercicios de sufragios, sino que derive en cuestionamientos y evaluaciones a los candidatos electos, sin tomar en cuenta si fue o no el candidato por el que se votó. La cuestión en este numerando es analizar hasta dónde se alcanza la participación colectiva a partir de una individual, o si es la individual la que surge a partir de un interés colectivo.

En un referente histórico de la participación social en México, a partir de que termina el movimiento revolucionario, se inicia el establecimiento del Estado de derecho en México, surgen las instituciones públicas propias de un Estado: las finanzas nacionales, el Ejército y la diplomacia vinieron a impregnarle vida institucional y soberana a México. Un factor relevante en esta nueva organización sociopolítica fue la presencia del llamado corporativismo, el cual puede entenderse como:

Una forma particular de intermediación de intereses, un modelo institucionalizado de elaboración de políticas públicas, una nueva forma de organización de la economía, sistema específico de relaciones industriales, un sistema de control capitalista sobre la clase obrera, etcétera; lo que ha interesado analizar es el corporativismo visto como una manera específica de intermediación de intereses, teniendo como telón de fondo a la democracia y las relaciones entre sociedad civil y Estado.¹⁰

10. Jorge Mario Audelo Cruz, "Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto polí-

Si se puede hablar de participación ciudadana en México, probablemente se debería iniciar con el análisis del sistema corporativo que arraigaba el partido político hegemónico en la primera mitad del siglo XX, sin embargo, es importante mencionar que este tipo de participación estaba marcada por la interlocución, es decir, la presencia de individuos que fungían como canal de comunicación entre los intereses colectivos con los del Estado.

Para que exista una participación colectiva debe haber identidad en los intereses individuales, de tal manera que el grupo socialmente afectado o en búsqueda de una solución que les está afectando a toda la comunidad pueda ceder su interés individual a uno colectivo. Sin embargo, ha sido frecuente que, en la interlocución para la gestión de la necesidad social, los actores puedan generar intereses individuales políticos o económicos que, en cierta medida desvirtúen la participación y la gestión de los intereses colectivos.

En algunas entidades del país existe una figura fundamental para la participación ciudadana que son los consejos consultivos ciudadanos, constituidos como espacios de encuentro de las asociaciones con los titulares de instituciones públicas para tratar temas que eran de afectación tanto para la dependencia o entidad como para la sociedad civil; sin embargo, en la actualidad, en algunos estados y municipios han desaparecido los consejos consultivos, se ha derivado de manera desatinada que son sustituidos por los comités de participación ciudadana (CPC) de los sistemas locales anticorrupción, situación que no puede ser contemplada bajo ese contexto, dado que la naturaleza de los CPC está establecida con claridad desde los marcos normativos nacionales y de cada entidad federativa como encargados de prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción, situación que encuadra un aspecto de tantos en los que podría resaltar la participación ciudadana.

La participación colectiva será para los gobiernos siempre mejor que la individual, ya que a través de la interlocución se puede controlar, persuadir y atender demandas con mayor alcance que si fuera atención a un solo individuo o un grupo de tres a cinco ciudadanos, además, se presupone que, a través de la interlocución, se conocen mejor las demandas y problemas de la sociedad, existe mayor representación y legitimidad para ejecutar acciones.

La participación de ciudadanos voluntaria hace la cooperación y colaboración entre individuos más fácil, promoviendo la confianza interpersonal producto de las interacciones repetidas con otras personas. Con el tiempo sus miembros cuentan con expectativas sólidas de la fiabilidad del otro, se reduce la necesidad de prevención ante sus preferencias y conductas incluso con aquellos que no conocen. Esta confianza aparece primero dentro del grupo de ciudadanos que están participando, pero también genera expectativas que permiten generalizarla más allá de los límites de nuestra presencia en ella. Se

tico mexicano actual", en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, Cienfuegos Salgado, David y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 33.

convierte entonces, en confianza social, elemento clave para hacer que la democracia funcione.¹¹

El texto citado refiere a la experiencia de un sociólogo europeo que visitó los Estados Unidos de América a finales del siglo XIX, lo que él llama confianza colectiva se puede dar en sociedades con cierta conciencia y preparación académica, que, además, permite que se herede de generación en generación como una práctica social dentro de ciertas comunidades o, incluso, naciones. El contexto de la confianza en la participación social para México y países de Latinoamérica está opacado por intereses colectivos, es decir, parece que a veces impera un interés de grupo y que la presencia del mismo interés es el motor de la cohesión social por encima de la confianza de solución o desarrollo que pudiera existir entre ciudadanos ante propuestas viables y factibles.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la invitación a la participación ciudadana se hace generalmente en primera persona, es decir, como si la invitación fuera en lo individual. En este sentido, se debe reflexionar que la participación ciudadana debe ir enfocada a asuntos de lo colectivo, generales, de afectación colectiva y no en sentido de resolver problemas en lo individual, como muchas veces sucede en las demandas de apoyo registradas en las audiencias públicas o cabildos abiertos.

Estudios de participación ciudadana en lo individual han manifestado la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones racionales usando muchas veces la reducida información que tienen a disposición o, más aun, las condiciones precarias para el acceso a la información, caso de las zonas alejadas en distintas regiones de las entidades federativas. En una visión individual de participación ciudadana podemos considerar la posibilidad de que los ciudadanos entran en contacto con el espacio público innumerables veces a lo largo del día, lo cual le aporta conocimiento cotidiano tan valioso como cualquier otro; esa experiencia diaria permite detectar problemas, conformar opiniones, incluso plantear posibles soluciones, con ello, no solo se puede aportar valiosa información al ámbito político, sino que también se demuestra que los ciudadanos pueden superar sus intereses particulares en beneficio del interés colectivo.

IV. La participación ciudadana como cultura cívica

La cultura cívica se comprende, en la tradición impulsada por Almond y Verba (1963), como el modo en el que, desde un punto de vista normativo, deberían actuar las y los ciudadanos en una democracia y en un régimen político dados, esperando que el ciudadano democrático sea parte activa de la política y se sienta implicado en ella. Este concepto, como lo menciona el Instituto Nacional Electoral, supone la actuación racional del ciudadano, que guía su conduc-

11. Sergi Maya y Joan Font, "Participación individual: necesidad, dificultades y estrategias", *Psicosocial Intervention*, vol. 13, núm. 3, 2004. Consultado en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179817830004>

ta a partir de estar informado y tomar decisiones en función de un cuidadoso cálculo de los intereses y principios que desea ver favorecidos. Así, se puede comprender como una cultura política de participación, en la que la cultura y las estructuras políticas son congruentes, y se imbrican de manera persistente y permanente.

Se pueden mencionar dos vertientes en la cultura de la participación social. Primero, la que refiere a la participación activa dentro de procesos democráticos como son elecciones o la integración a las instituciones públicas como ciudadanos comprometidos y preparados para el ejercicio de algún cargo otorgado. La segunda vertiente tiene que ver con el apego a la legalidad establecida como principio básico de convivencia social, es decir, la cultura ligada a la educación de los ciudadanos para entender y atender las reglas sociales establecidas y aceptadas por un estándar generalizado de la ciudadanía. De lo anterior, se debería establecer una división de responsabilidad compartida entre el gobierno, la sociedad y las instituciones autónomas enfocadas al fortalecimiento del sistema democrático.

Con base a las consultas realizadas por el Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Hidalgo para la elaboración de la política pública en materia de combate a la corrupción, los ciudadanos consultados dejaron ver la importancia de la integración de las familias en los programas de prevención y educación cívica, no es suficiente que los programas de educación dentro de las aulas estén dirigidos a estudiantes de nivel primaria y secundaria, si los mensajes no se refuerzan en casa con ejercicios integrales para la familia completa. Por otro lado, algunas organizaciones de la sociedad e instituciones públicas emiten publicidad e invitaciones a la sociedad en general con mensajes relacionados a la educación cívica, que muchas veces no permea en el seno de las familias.

A nivel educación básica, existen programas ya establecidos para dar a conocer a los estudiantes y enseñarles a respetar lábaros patrios, personajes y pasajes de la historia que se presupone van generando la conciencia para la participación, sin embargo, uno de los sectores que presenta mayor apatía de participación es el de los jóvenes; con base en los resultados del Índice Nacional de Participación Juvenil que realiza Jóvenes A.C., 4 de cada 10 jóvenes, entre la edad de 15 a 24 años, están interesados en participar en asuntos públicos, los demás no muestran interés en el tema.

Dentro de las acciones más relevantes para el fortalecimiento de la cultura de la participación, se puede referir lo siguiente: el Banco Mundial, al publicar el *Informe sobre el desarrollo mundial* en el año de 1997, destacó que para mejorar las capacidades de actuación del Estado frente a las constantes transformaciones del mundo se requería, entre otras cosas, de un mayor acercamiento del Estado a la sociedad, por ello recomendó para una *reforma del Estado*: ampliar la participación ciudadana, favorecer la descentralización, así como la creación de mecanismos e instrumentos que estimulen la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, al igual que el establecimiento de instrumentos de consulta y consejos deliberativos que recojan las opiniones de los sectores de la sociedad.

Por otra parte, la Resolución 2000/47 aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aprobada el 25 de abril de 2000, sobre "La promoción y consolidación de la democracia" exhorta a los Estados, entre otras cosas, a: fortalecer el Estado de derecho y consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el aumento al máximo de la participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas, incluido un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaces y responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas.

Por su parte, el *Manual de la OCDE sobre Información, Consulta y Participación en las Políticas Públicas* destaca que al favorecer la participación activa de los ciudadanos se logrará:

- 1.- Generar políticas públicas de mejor calidad y garantiza una implementación más eficaz;
- 2.- Fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, que da prueba de la apertura de la Administración pública y acrecienta la legitimidad;
- 3.- Incentivar una ciudadanía activa y favorecer su arraigo en la sociedad.

Surge entonces lo que la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del 2009 –suscrita por México– llama derecho de participación ciudadana en la gestión pública, entendido como "un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional".¹² En este sentido, la participación ciudadana se convierte en un elemento fundamental para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

Las intenciones mencionadas anteriormente deben estar acompañadas de programas de fortalecimiento a la participación, desde la base, es decir, no solo es abrir esquemas, mecanismos, firmar acuerdos o generar los espacios de participación ciudadana; se debe incentivar al ciudadano que no quiere participar y, también, enseñar al que quiere participar, pero no sabe cómo hacerlo. La cultura de la participación es algo diferente al ejercicio de la participación, es imperante iniciar con la cultura para que se garanticen ejercicios de participación sólidos y con resultados.

12. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Lisboa, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009. Consultado en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

V. Conclusiones

Sociedad y democracia son dos términos que van de la mano para que puedan funcionar. Debe existir una relación basada en la participación de los ciudadanos que proponga, colabore, cuestione y exija a sus representantes una labor de gobierno sustentada en la rendición de cuentas, transparencia y permanente acceso a la información.

La tarea de los órganos garantes de la transparencia en las entidades federativas del país debe superar la expectativa social del cumplimiento de los formatos para los sujetos obligados; debe incidir en el interés colectivo por ejercer el derecho a saber, a cuestionar y finalmente en participar, pero, consolidándose como ciudadanos informados.

Los programas de educación cívica deben adecuarse a la realidad nacional, no es únicamente la enseñanza de lo que ya existe, también se debe detonar lo que es evidente como área de oportunidad referente a la resistencia de las generaciones de educación básica para despertar el interés y la utilidad de la participación dentro de su sociedad.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Locales de Combate a la Corrupción son un ejemplo claro de espacios para la participación ciudadana, por lo menos, en lo que compete a temas de corrupción, sin embargo, con base en los resultados de los últimos años sobre los índices de percepción de la corrupción que presenta Transparencia Internacional, la calidad o la orientación de la participación en estos nuevos esquemas no ha dado los resultados que en general la sociedad espera.

175

175

VI. Fuentes de consulta

AUDELO Cruz, Jorge Mario, "Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual", en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, Cienfuegos Salgado, David y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

BAÑO, Rodrigo, "Participación ciudadana: elementos conceptuales", en *Nociones de una ciudadanía que crece*, Correa, Enrique y Marcela Noé (eds.), Santiago de Chile, flacso Chile, 1998.

CARTA Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Lisboa, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009. Consultado en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

DE MAYA, Sergi y Joan Font, "Participación individual: necesidad, dificultades y estrategias", *Psicosocial Intervention*, vol. 13, núm. 3, 2004. Consultado en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179817830004>

INAI, *Guía para municipios y alcaldías, una propuesta de gobierno abierto*, Ciudad de México, 2020.

LÓPEZ Ayllón, Sergio, "La transparencia gubernamental", en *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,

Esquivel, Gerardo, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

PARQUES Alegres, "Definición de participación ciudadana", *Blog Parques Alegres*, 2 de junio de 2021. Consultado en <https://parquesalegres.org/biblioteca/blog/definicion-participacion-ciudadana/>

PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020.

177

***Participación ciudadana, asuntos de gobierno
y buena Administración pública***

fue editado por la Biblioteca Digital de Humanidades de
la Dirección General del Área Académica
de Humanidades de la Universidad Veracruzana
el 12 de mayo de 2023.

177