

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Carolina Arias Estévez

Introducción

En una democracia representativa, la población elige, a través de mecanismos electorales, cuáles serán las personas que durante un período de tiempo determinado las representarán en el gobierno, con el propósito de empujar y fomentar las iniciativas de interés de su comunidad. Sin embargo, una vez estas personas son elegidas tienden a apartarse de los intereses de quienes votaron por ellos, dejando a un lado las obras que verdaderamente tendrían un impacto en los votantes.

Ocurre entonces, una separación entre los representantes y los representados, pues los primeros se apartan de la voluntad popular. Esto deja a los representados en una situación precaria, pues resulta que, en muchos casos, la elección de los representantes constituye el único modo de participación de la población en la política nacional. Los ciudadanos no tienen más influencia en las instancias de poder y en los estamentos que serían capaces de realizar cambios significativos en la calidad de vida de la población.

Bajo este sistema, sólo una o dos veces al año los ciudadanos de un país tendrían la posibilidad de expresar su opinión y de influir en los destinos de la nación a la que pertenecen. Después de haber votado a sus representantes, las decisiones que tomen los mismos estarían fuera de su control y fiscalización, sus voces ya no serían escuchadas y sus recomendaciones, comentarios o reacciones tendrían que esperar a manifestarse dentro de dos o cuatro años más. Mas, esta espera tampoco sería satisfactoria, pues una vez elegidos dichos representantes, nos encontraríamos ante la misma situación: la incapacidad de reclamar y exigir la realización de los programas de gobierno propuestos o de enfocar los esfuerzos del gobierno hacia las áreas de mayor necesidad e interés comunitario, cuando dichos programas no coincidiesen con las necesidades de la población.

En virtud de lo anterior surge para los miembros de la población una pregunta: ¿cómo podemos incidir en las decisiones que se toman en los altos escalafones políticos? ¿Cómo podemos expresar nuestras opiniones, orientar mejor a nuestros líderes, manifestar nuestro descontento hacia las medidas que consideramos contrarias a nuestros valores e ideales? ¿Cómo protestar en contra del clientelismo y la corrupción, así como adoptar medidas que

permitan fiscalizar las acciones de los políticos y disminuir el despilfarro del erario público, para dirigir la política presupuestaria hacia la inversión en mejores y más significativas obras para la comunidad?

La respuesta a todas estas preguntas se encuentra en dos simples palabras: Participación Ciudadana. La integración de la sociedad civil en la toma de decisiones que afecten a la vida pública nacional juega un papel importante en la consecución de obras y programas que tengan un valor real para la ciudadanía. Los mecanismos de participación ciudadana surgen como una respuesta al desgaste de los partidos políticos,¹ al incumplimiento de las propuestas y promesas electorales de los candidatos una vez han alcanzado el poder y a la consecuente desconfianza que surge en la población con respecto a sus representantes frente a esta situación.

Si bien las protestas, huelgas y manifestaciones públicas constituyen formas de expresión de la ciudadanía, en muchas ocasiones estas reclamaciones se limitan a dar publicidad a la causa que persiguen. Aunque es innegable que la presión pública que ejerce una conglomeración de ciudadanos determinada, enardecida y perseverante puede lograr grandes cambios, no es menos cierto que son pocas las manifestaciones que logran alcanzar la fuerza necesaria para verdaderamente movilizar la voluntad política de las autoridades. Se podría decir que en muchas ocasiones estas manifestaciones son ignoradas y recibidas con diferencia.

En este sentido, y sin la intención de restarle valor a ese tipo de iniciativas, se podría argumentar que la mejor manera de garantizar que el sentir de la población no sólo se manifieste, sino que también pueda producir resultados palpables, sea a través de la implementación de iniciativas concretas, organizadas y apoyadas en normativas de participación. Una base legal que cree y regule los mecanismos de participación les otorga mayor legitimidad, además de obligar a las autoridades para que acepten dichas manifestaciones e inviertan los fondos necesarios para que las mismas tengan lugar.

A continuación veremos algunas de las iniciativas de participación ciudadana que se han desarrollado alrededor del mundo. Hay que destacar que si bien presentaremos un concepto general de los distintos procesos participativos, sus procedimientos y modos de aplicación tienen un carácter particular, pues responden a las necesidades de un contexto específico.

Los Jurados Ciudadanos

Los Jurados Ciudadanos constituyen un método de participación ciudadana que ha sido practicado en países como Estados Unidos,² España y Gran Bretaña. Consisten en la

¹ DIAZ, Gustavo. *Metodología Participativa: ¿Cómo Elaborar una Agenda de Desarrollo Participativa?* Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales. Santo Domingo, 1999. Pág. 3.

² En efecto, los Jurados Ciudadanos tienen su origen en las iniciativas del Jefferson Center, quien organiza este tipo de mecanismos de participación ciudadana desde 1974. Ver su página web para mayor información: <http://www.jefferson-center.org>

reunión de diversos ciudadanos, escogidos al azar pero representativos de la población, quienes durante un período de tiempo, generalmente de unos cuantos días, se enfrascan en la tarea de analizar un tema en particular. Para realizar dicho análisis, los participantes en los Jurados de Ciudadanos son provistos de información al respecto, ya sea mediante documentación, charlas, exposiciones provenientes de políticos y de organizaciones relacionadas con el tópico, etc.³

El propósito del ejercicio es que estos ciudadanos puedan adoptar una postura informada respecto del tema tratado y se encuentren en la posición de recomendar soluciones al problema, una vez hayan estudiado de cerca la situación presentada y los distintos puntos de vista que pueden adoptarse sobre la misma. La eficacia de los jurados ciudadanos para incidir en la dirección que tomen las políticas públicas de un país dependerá del carácter vinculante que tenga la decisión final tomada por el mismo. En este sentido, los jurados ciudadanos británicos suelen tener un carácter consultivo, mientras que se podrían encontrar jurados ciudadanos españoles con un mayor poder de decisión.⁴

Otras experiencias parecidas a los Jurados Ciudadanos son los **Consejos Ciudadanos**⁵ y los **Paneles Ciudadanos**. El objetivo es el mismo: lograr la participación de la población a través de opiniones informadas sobre un tema en particular, de forma que dichas opiniones puedan guiar el quehacer de las autoridades públicas, ya sea identificando cuáles son las prioridades locales o manifestando la aprobación o rechazo de la población con respecto a una medida pública.

Mientras los Consejos Ciudadanos están formados por un número reducido de personas, lo cual los asemeja más a los Jurados Ciudadanos, los Paneles Ciudadanos se caracterizan por contar con una muestra demográfica mucho más amplia, pues reúnen a un mayor número de participantes.⁶ En adición, estos últimos tienden a desarrollarse durante períodos de tiempo mucho más largos, lo cual les permite seguir de cerca las acciones de las autoridades y evaluar si han observado las recomendaciones u respetado las opiniones emitidas por los ciudadanos.⁷

Las Agendas 21 Locales (A21L)

³ *Citizens Jury Process.* Disponible en: http://www.jefferson-center.org/index.asp?Type=B_BASIC&SEC={2BD10C3C-90AF-438C-B04F-88682B6393BE} Visto el 24/10/09.

⁴ FONT, Joan, BLANCO, Ismael, GOMA, Ricard et al. *Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Visión Panorámica.* XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”, Caracas, 2000. Pág. 136.

⁵ *La Participación Ciudadana: Los Consejos Ciudadanos.* Disponible en: http://www.crisyc.com/crisyc/index.php?option=com_content&task=view&id=810&Itemid=39 Visto el 24/10/09.

⁶ *Citizen's Panels.* Disponible en: <http://www.peopleandparticipation.net/display/Methods/Citizens%27+Panels> Visto el 24/10/09.

⁷ Idem.

Las Agendas 21 Locales consisten en la elaboración, por parte de los distintos actores locales (autoridades, organizaciones civiles, organizaciones empresariales y ciudadanos) de un plan estratégico de desarrollo sostenible de aplicación comunitaria. Esta herramienta de participación ciudadana tiene su origen en el “Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el Siglo XXI”, producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro en el año 1992.⁸

Las Agendas 21 Locales son un instrumento de gestión no vinculante, que pretende lograr una política ambiental compatible con los principios de desarrollo sostenible.⁹ Así, el propósito es aplicar una gestión ambiental efectiva desde el ámbito local que pueda mejorar la calidad de vida de los habitantes de una comunidad, preservando el desarrollo económico, social y cultural. Este mecanismo de participación es especialmente importante debido precisamente a su ámbito de aplicación local, en especial en lo que concierne a los núcleos urbanos,¹⁰ pues es en estos lugares donde se concentra la mayor parte de la población y, consecuentemente, se produce mayor contaminación ambiental.

El elemento participativo de las Agendas 21 Locales radica en la identificación por parte de los mismos ciudadanos de los problemas ambientales que afectan a sus comunidades. Asimismo, mediante la participación de los ciudadanos el grado de concienciación sobre la necesidad de protección medioambiental crece y se disemina a través de la población.

Los Presupuestos Participativos

En definitiva, los Presupuestos Participativos constituyen una de las propuestas de participación ciudadana más interesantes. Bajo diversas variantes, otorgan a la sociedad civil la oportunidad de incidir en las prioridades de inversión de los fondos del erario público, ya sea a un nivel local, estatal o regional.¹¹ Si tomamos en consideración que una de las mayores quejas de la población con respecto a la labor de las autoridades electas es precisamente el despilfarro de los bienes públicos y la falta de inversión en proyectos verdaderamente importantes para la comunidad, no cabe duda de que la posibilidad de influenciar en la política de gasto de dichos fondos se erige como una propuesta atractiva para la ciudadanía.

La iniciativa de participación ciudadana a través de los Presupuestos Participativos tuvo su origen en América Latina, específicamente en la República de Brasil. Las primeras experiencias se desarrollaron en las ciudades de Porto Alegre y Belo Horizonte, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa.¹² Desde entonces, la práctica se ha

⁸ *Agenda Local 21.* Disponible en: http://www.geoscopio.com/medioambiente/temas/agenda_local_21/agencia.php Visto el 24/10/09.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ *Participatory Budgeting.* Disponible en: <http://www.peopleandparticipation.net/display/Methods/Participatory+Budgeting> Visto el 24/10/09.

¹² FORERO, Clemento y SEPULVEDA, Carlos Eduardo. *Forms of Participatory Democracy: An Analytical Framework based on the experiences of Bolivia, Brazil and Colombia.* Economía. Serie de Documentos. Borradores de Investigación. No. 157. Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2004. Pág. 10.

extendido a diversos países, como Estados Unidos,¹³ España¹⁴ e incluso la República Dominicana¹⁵.

Aunque cada país adopta procedimientos especiales para llevar a cabo el proceso participativo, el modelo originario de la ciudad de Porto Alegre continúa sirviendo como fundamento a las distintas experiencias que se han realizado. Así, la ejecución de la participación ciudadana se realiza en dos etapas.¹⁶ En la primera de ellas, se organiza una audiencia pública en la que el gobierno local presenta información general sobre el presupuesto disponible. A continuación, tienen lugar diversas asambleas subregionales y temáticas, en las que se determinan las prioridades de inversión. Finalmente, las asambleas populares eligen a sus delegados, quienes a su vez eligen de entre sí a los consejeros. Estos dos últimos grupos serán los representantes de la población en la segunda parte del proceso.

En esta segunda etapa, se realizan foros sobre el presupuesto y se realizan listas identificando el orden de las prioridades de acuerdo con categorías de inversión. A partir de ese momento, el gobierno aprueba un presupuesto global, pero los representantes de los ciudadanos aprueban la consecución de proyectos específicos. De nuevo, cabe destacar que las etapas del proceso, las personas que se integren al mismo y las actividades que se realicen en cada una de ellas dependerán de la modalidad procesal adoptada por cada localidad.

Los presupuestos participativos no sólo permiten a los ciudadanos ejercer una influencia sobre los destinos de los fondos públicos, generalmente municipales, sino que también persiguen la producción de otros beneficios, como promover la participación activa y la búsqueda de soluciones comunes, lograr una mayor transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión municipal, fomentar la reflexión activa y la solidaridad entre los miembros de la comunidad y mejorar la comunicación entre administración y ciudadanía.¹⁷

Por supuesto, la efectividad de los presupuestos participativos está subordinada, como sucede con muchos de los mecanismos de participación ciudadana, con el grado de poder que es delegado por las autoridades a los ciudadanos. De esta forma, el carácter vinculante de las propuestas finales de los ciudadanos determinará en gran medida el grado de participación real que tendrán los mismos en la determinación de las inversiones presupuestarias de su localidad. Esto no significa que menospreciemos la validez de una forma de participación que se limite a la presentación de recomendaciones sobre cuáles deberían ser los gastos del presupuesto municipal. Sin embargo, esta modalidad carecería

¹³ *Chicago Ward Trials Participatory Budgeting*. Disponible en: http://www.watsoninstitute.org/news_detail.cfm?id=1140 Visto el 24/10/09.

¹⁴ *Presupuestos Participativos*. Disponible en: <http://www.presupuestosparticipativos.com/page/question/C3VTDDatmVEmYYYYsYdvRIjMSVCoaepII> Visto el 25/10/09.

¹⁵ Ver el portal de la Federación Dominicana de Municipios. Disponible en: <http://fedomu.org.do/pp/quesomos.htm>

¹⁶ FORERO y SEPULVEDA. Op. cit. Pág. 11.

¹⁷ FRANCES GARCIA, Francisco y CARRILLO CANO, Antonio. *Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos*. Colectivo Preparación, Alicante, 2008. Págs. 8 y 9.

de un mecanismo de control y fiscalización de las decisiones finales tomadas por las autoridades, por lo que los ciudadanos se verían nuevamente ignorados en sus necesidades e incapacitados de hacer algo al respecto.

La Participación Ciudadana en la Gestión Municipal en la República Dominicana

Los ciudadanos dominicanos contamos desde el año 2007 con un instrumento legal de gran importancia para promover la participación ciudadana y, consecuentemente, la democracia participativa. Esta normativa es la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, la cual dedica un capítulo entero a la cuestión de la Participación Ciudadana en la Gestión Municipal. En este sentido, el Artículo 226 establece que: *“Los ayuntamientos fomentarán la colaboración ciudadana en la gestión con el fin de promover la democracia local y permitir la participación activa de la comunidad en los procesos de toma de decisión sobre los asuntos de su competencia”*.

En tal virtud, el Artículo 230 de la Ley consagra diversas vías de participación ciudadana: el derecho de petición, el referéndum municipal, el plebiscito municipal, el cabildo abierto y el presupuesto participativo. En adición, el Artículo 231 crea varios órganos de participación ciudadana, como son el Consejo Económico y Social Municipal, los Comités de Seguimiento Municipal y los Consejos Comunitarios.

El derecho de petición consiste en la posibilidad de presentar ante los órganos del gobierno municipal, solicitudes, peticiones, reclamos y propuestas de carácter normativo sobre asuntos de interés y competencia del municipio.¹⁸ El referéndum municipal sería utilizado para convocar a la comunidad a los fines de que se pronuncie sobre una propuesta de normativa de aplicación municipal o cualquier otro asunto de interés, siendo la opinión alcanzada de carácter vinculante para las autoridades.¹⁹ El plebiscito municipal, por su lado, consiste en una consulta con carácter vinculante, que trataría lineamientos generales sobre medio ambiente, proyectos de infraestructura o de ordenamiento territorial, siempre y cuando no modifiquen la actual división político-administrativa.²⁰ El cabildo abierto es la reunión del consejo municipal con los munícipes, de forma que estos últimos puedan presentar y debatir temas de su interés.²¹

Finalmente, tenemos el presupuesto participativo municipal²², del cual hemos hablado arriba. En el caso de la República Dominicana, el procedimiento a seguir se basa en tres etapas²³:

¹⁸ Artículo 232 de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios.

¹⁹ Ibid. Artículo 233.

²⁰ Ibid. Artículo 234.

²¹ Ibid. Artículo 235.

²² Ibid. Artículo 236.

²³ Ibid. Artículo 239.

a) Etapa de preparación, diagnóstico y elaboración de la visión estratégica de desarrollo, en la cual se define cómo se realizará el Presupuesto Participativo Municipal, así como la cantidad de dinero que se destinará a la inversión durante el siguiente año;

b) Etapa de consulta a la población, la cual se realiza a través de la organización de asambleas populares consecutivas: las asambleas comunitarias, las asambleas seccionales, de barrio o de bloques y, por último, el cabildo municipal o asamblea municipal.

c) Etapa de Transparencia y Seguimiento al Plan de Inversiones Municipal, en la cual se ejecutan las obras asignadas por el Presupuesto Participativo y se les da seguimiento a su cumplimiento y mantenimiento, a través de la creación de comités destinados a realizar esta labor.

Es de nuestra consideración que la Ley de Municipios constituye una herramienta fundamental para fortalecer la democracia participativa en la República Dominicana. Es por ello que adquiere un carácter de urgencia el difundir entre la población los contenidos de esta legislación, de manera que los habitantes del país tenga conocimiento y puedan hacer uso de los mecanismos previstos por la misma. De esta manera, promoveremos el activismo ciudadano, fomentaremos una mejor distribución de los fondos del erario público y alcanzaremos una mejor cultura de paz en el país.

Conclusión

Existen muchos y diversos mecanismos de participación ciudadana. Los que hemos tratado en este artículo son tan sólo una muestra de las distintas maneras en las que puede involucrarse a la población en el manejo de la cosa pública. El surgimiento de nuevos mecanismos, así como el mejoramiento, sustitución o eliminación de los ya existentes dependerá de las necesidades de cada población, de la creatividad que dichas necesidades fomenten en la comunidad, de la posesión o falta de recursos para implementar los procesos participativos, entre otros factores.

Ahora bien, los mecanismos de participación ciudadana no pueden considerarse la panacea que resolverá todos los problemas de la población de una manera justa, representativa, legítima y neutral. Al contrario, los mecanismos de participación ciudadana, dependiendo de la forma que adopten, tienen a carecer de alguna de estas características. En fin, no suelen ser perfectos y su efectividad está subordinada a una serie de condicionantes que tienden a limitar su eficacia.

En efecto, la participación ciudadana suele depender de varios factores que afectan en qué medida se involucra la población en este tipo de iniciativas: interés, tiempo, información, habilidades comunicativas, manejo de tecnologías, entre otros.²⁴ Si tomamos en consideración que el objetivo de la participación ciudadana es lograr que las necesidades y opiniones de la base de la población sea escuchada, los factores arriba mencionados pueden

²⁴ FONT, BLANCO, GOMA et al. Op. cit. Págs. 127-128.

afectar de manera significativa el grado de representatividad de la muestra de ciudadanos que formen parte de las iniciativas participativas.

Por ejemplo, si nos encontramos frente a una consulta electrónica organizada por el gobierno, sólo aquéllos que tengan acceso al Internet y sepan manejar una computadora podrán involucrarse en el proceso.²⁵ Asimismo, habrá ocasiones donde únicamente aquellos ciudadanos interesados en un tema particular asistirán a las consultas y asambleas organizadas para discutirlo. Inevitablemente, las opiniones de estos interesados serán las tomadas en cuenta para tomar una decisión definitiva, mientras que las opiniones de aquéllos que no asistieron al evento no serán valoradas. La interrogante en este caso sería si la decisión tomada finalmente será la que mejor beneficie al conjunto de la población o únicamente beneficiará a los participantes en el proceso. Algunos concluirán, con razón, que el que no tuvo interés no tiene derecho a protestar sobre los resultados obtenidos, pero cabe cuestionar lo siguiente: ¿qué sucede con aquéllas personas que sí estaban interesadas en participar, pero carecían del tiempo o de los recursos suficientes para integrarse en las consultas? Vemos, entonces, cómo ciertos factores pueden afectar la legitimidad de los resultados de los procesos participativos.

Sin embargo, a pesar de estos problemas, es preferible contar con los mecanismos de participación ciudadana que carecer de ellos. Siempre será posible encontrar maneras de mejorarlos y de adaptarlos según lo requiera la situación. Por el contrario, su inexistencia constituiría una puerta firmemente cerrada que excluiría de la gestión pública las opiniones y recomendaciones provenientes de la sociedad civil.

²⁵ Ibid. Pág. 128.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.