

La participación ciudadana en el proceso legislativo

Diputada Socorro May López*

El ciudadano, tradicionalmente visto como sujeto pasivo, hoy en día es un sujeto protagónico del cambio.

Hoy en nuestro país ya no se puede gobernar como si la sociedad civil no existiera, los grupos y organizaciones ciudadanas están ahí y cada vez más, tienen un protagonismo real en la vida política, económica y social de México.

Al hablar de participación ciudadana o sociedad civil, tenemos por consiguiente que referirnos a la *democracia*, ya que entre ellas existe una relación indisoluble, dado que la construcción y la consolidación de la democracia es una labor que incluye no sólo a las instituciones del gobierno y a los partidos políticos, sino también, y de manera sobresaliente, a los ciudadanos.

Por ello al realizar este breve análisis, haremos referencia a los paradigmas que emergen entre la innegable relación Estado, Partidos Políticos y Sociedad Civil. Daremos un breve antecedente de la participación ciudadana en el mundo y en nuestro país; haremos una reseña de las diversas modalidades de participación ciudadana, la forma en que se clasifican a las organizaciones ciudadanas, para finalmente concluir en el terreno de la Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo y los retos que

los legisladores habremos de enfrentar en el marco de la Reforma Política del Estado.

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

El centro de todo el debate radica en la democracia ¿Qué significa?

En estricto sentido, el "**gobierno del pueblo para el pueblo**". Algunos pensadores antiguos imaginaban un sistema en donde todos los habitantes de una ciudad acudirían a una asamblea para tomar las decisiones que les afectaba. Esta concepción, conocida como "**democracia directa**", (y de la cual nos referiremos más adelante) es una ideal irrealizable en ciudades habitadas por miles —a veces millones— de personas.

¿Cómo funciona la democracia en nuestro tiempo? En los sistemas democráticos modernos, los ciudadanos eligen a personas que les representan, para que sean ellas quienes tomen decisiones relacionadas con la colectividad, sin

* Diputada Federal, miembro de la fracción parlamentaria del PRI, secretaria de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana de la LVII Legislatura.

que ello signifique que los ciudadanos queden excluidos de la toma de decisiones. Esto se conoce como "**democracia representativa**".

La democracia no es un sistema perfecto, en el cual la gente vota para elegir a sus representantes y los problemas sociales se resuelven inmediatamente; el sistema democrático es un sistema complejo. Por ello se crean las **Instituciones**, buscando garantizar que la democracia sea ejercida, efectivamente, en beneficio de toda la sociedad. El sistema representativo se apoya en una variedad de instituciones y de leyes electorales claras, que minimicen el enfrentamiento entre los diversos grupos de interés.

La democracia, es en resumen, un sistema político que reemplaza la violencia característica de las luchas políticas y sociales, estableciendo "reglas del juego" claras e idénticas para todos los actores. El Régimen Democrático es el único que permite la coexistencia pacífica entre grupos e individuos que pueden poseer opiniones, incluso opuestas, sobre cualquier tema de la agenda política.

Así mismo, una sociedad compuesta por individuos que sólo participa en el momento de las elecciones, no cuenta con una democracia completa.

Uno de los requisitos fundamentales para que un sistema democrático funcione, es el compromiso, no sólo de los gobernantes y los representantes electos sino también de todos los ciudadanos, para mejorar las condiciones de vida de la colectividad; a esta deseable interacción se le reconoce como *responsabilidad compartida*.

Otra de las principales razones de ser de la participación ciudadana es la vigilancia firme de las acciones del gobierno y del poder legislativo. Cuando la sociedad supervisa de manera permanente el desempeño de sus gobernantes y sus representantes, se fortalece el Estado De-

mocrático, se castigan las irregularidades y se propaga gradualmente una sólida cultura política para la democracia.

LAS INSTITUCIONES:

El marco en donde se dan las relaciones entre los individuos y las leyes que las regulan son las Instituciones.

Las instituciones son la consolidación formal o informal de conductas, usos o ideas que armonizan, sistematiza y aseguran el control y cumplimiento de una función; un complejo de interacción de roles que, al vincularse, orientan la finalidad de las estructuras sociales. Dicho de forma más concreta, ***son los límites racionales que el hombre ha ideado para dar forma y lugar a la convivencia y a la cooperación social***. Por tanto, dan coherencia a los incentivos del intercambio humano, sea político, social o económico. Proporcionan a la sociedad reglas, normas de proceder, modelos de orden y organización que reducen la incertidumbre en que vivimos respecto a la conducta de terceros, estructurando la vida diaria de cada individuo en su relación con el entorno social. El regulador de la interacción social es el Estado, y sus reglas se encuentran plasmadas en la Constitución.

LA SOCIEDAD CIVIL:

Uno de los componentes del Estado es la Sociedad Civil. Podemos definirla como ***el ámbito donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos y religiosos que las instituciones gubernamentales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o en casos extremos, reprimiéndolos***. Es,

en consecuencia, la esfera de las relaciones sociales, paralela y complementaria a las de las relaciones políticas y económicas. Por lo tanto, el criterio de gobernabilidad es que las instituciones, para ser efectivas, necesitan tener la capacidad de dar respuesta adecuadas y rápidas a las demandas sociales.

LOS PARADIGMAS:

En esta vertiente encontramos dos paradigmas, el primero sustentado en la frase **“Durante décadas, el Estado lo fue todo y la sociedad nada”**. El cual hace referencia a los rasgos más sobresalientes de nuestra nación en el largo periodo postrevolucionario, en donde las instituciones estatales que emergieron del movimiento revolucionario de principios de siglo lograron ser omniabarcantes y bajo su conducción se organizó lo fundamental de la política; los circuitos de Intermediación partidista prácticamente fueron ocupados por una sola organización y las asociaciones sociales fundamentales fueron incorporadas al partido oficial.

De hecho se produjo una fusión-confusión entre aparato estatal, partido, organizaciones sociales, que moldearon un perfil singular a todo el entramado de normas, instituciones y prácticas políticas. Existía una fórmula de organización política vertical en la cual las instituciones estatales, circuito de representación y organizaciones sociales estaban insuficientemente diferenciadas. Sin embargo, tal y como se tiene hoy, una sociedad activa, plural y en constante movimiento, no cabe ni quiere hacerlo, en el viejo esquema de organización política.

El segundo paradigma es **“En el futuro la sociedad lo será todo y el Estado nada”**. Quizá esta sea la reacción lógica a la sobre estatización de la vida política al verticalismo impe-

rante y a la subordinación en que vivieron las organizaciones sociales por la falta de espacio para la recreación de la pluralidad política, en donde se consideraría a la sociedad civil como la portadora de todas las virtudes.

Sin embargo, nosotros consideramos que tales paradigmas son los polos opuestos de la actuación entre la sociedad y el Estado ya que en momento de cambio y de transición por la que atraviesa nuestro país, **sólo con un estado fuerte (en el sentido democrático) es posible la reproducción y recreación de la sociedad civil.**

ANTECEDENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL:

Al hablar de la sociedad civil como la ciudadanía organizada fuera de las estructuras fundamentales, debemos tomar en cuenta la lucha de la ciudadanía, cuyo exponente fue la burguesía en su lucha frente al absolutismo, y cuyo punto culminante se presentó *durante la Revolución Francesa* en 1789. De esa forma, *el ciudadano, logró el reconocimiento de sus derechos como ser humano frente a cualquier poder.* Más adelante, los demás grupos sociales comenzaron a tener conciencia de sí y a luchar por sus derechos, propiciando así su reconocimiento y reivindicación tanto económica y social, como es el caso de la aparición de sindicatos, gremios, cámaras industriales, sociedades y un largo etcétera.

La mayoría de las organizaciones civiles que han aparecido en este siglo, lo ha hecho como reacción a totalitarismos y autoritarismos, por el deterioro ambiental, la resistencia organizada frente a la intolerancia o bien porque ante la incapacidad de los gobiernos, la sociedad mostró su iniciativa por la mejora social ahí en donde el Estado comenzó a mostrar ineficiencias.

En México, se ha contado con una experiencia muy grande y rica de organizaciones (tal es el caso de las comunidades agrarias prehispánicas, grupos parroquiales, organizaciones gremiales y de barrios o profesionales), las cuales lograron sobrevivir a la marginación política frente al proceso de concentración del poder que implicó la creación de nuestro actual sistema político, que es de estructura corporativa, por excelencia.

Por ello decir que surge, la participación ciudadana sería desconocer que esta tradición colectiva ha sido la fuerza que nos ha permitido superar adversidades.

La emergencia de la sociedad civil, así como el desarrollo de las organizaciones ciudadanas está vinculado al problema de la PARTICIPACIÓN, es decir, al progresivo aumento de la demanda para participar en el proceso de formación de las decisiones político-administrativas tanto a nivel local como nacional.

Si bien se encuentran antecedentes de este fenómeno en 1968 y en el primero de abril de 1977, cuando el entonces Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, don Jesús Reyes Heróles, pronunció en Chilpancingo, lo que se conocería como el *Discurso de Chilpancingo*, donde expuso los propósitos de la Reforma Política de ese año. La idea básica era que el Estado ensanchara las posibilidades de la representación política de la ciudadanía, de tal suerte que se pudiera captar en los órganos de gobierno el complicado mosaico ideológico nacional de las minorías que difiere de los intereses de las mayorías. De acuerdo con su retórica, tanto las segundas como las primeras tenían derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tenían derecho a decidir. Siendo así, Reyes Heróles, se convertiría en el autor e inspirador de la **Reforma Política**.

Con este precedente se abrió por primera vez un espacio a las asociaciones políticas, instituciones académicas y a la ciudadanía en general a exponer sus ideas en un marco de absoluta libertad, con el fin de revisar y estudiar los diferentes aspectos de la reforma política, destinada a vigorizar las instituciones del país.

Sin embargo, no fue sino hasta 1985 cuando, a raíz de la tragedia que fue para la nación el terremoto del 19 de septiembre, aparecieron organizaciones ciudadanas impulsadas, unas, por la solidaridad hacia los compañeros en desgracia, y otras para resguardar sus derechos y propiedad.

Otra nueva fase se inició a su vez con las elecciones de 1988, con la consolidación de las **Asociaciones Cívicas**, centradas en la vigilancia de los procesos electorales y la educación cívica en los valores de la democracia, de donde Alianza Cívica, agrupamiento de la mayoría de estas asociaciones, aparece como su organización más lograda. Así las organizaciones de la sociedad civil han tenido en los últimos años un significativo desenvolvimiento y desarrollo, demandando la necesidad de participar como protagonistas de todos los aspectos de la vida pública. La ciudadanía ha salido de la anomia (entendida aquí como ausencia de orden y organización) postulando sus derechos largamente negados.

Ya en los años noventas, se contempla el auge de los grupos ciudadanos en todos los ámbitos de la vida pública: desde el trabajo de las comunidades, hasta la observación electoral.

De manera muy rápida **las características de estas organizaciones ciudadanas** son:

- Espontaneidad.
- Un grado Bajo de Institucionalización
- Propicia el Surgimiento de Liderazgos Emergentes

- Son de acción rápida y eficiente
- Tienen capacidad de impactar en la opinión pública
- Dan muestra de Gran Altruismo

Así mismo podemos clasificar las Organizaciones de la Sociedad Civil en 5 Grupos:

1. Las osc que tienen relación con las diversas políticas públicas que un gobierno ha de aplicar en la sociedad: en donde se encuentran las organizaciones que se dedican a la defensa y preservación de la ecología; las que están a favor de la paz y el desarme y las que se dedican a atención de políticas de población.
2. Las osc que se refieren a los derechos humanos, las libertades y la justicia.
3. Las OSC que atienden franjas definidas de población o categorías de éstas: como las organizaciones de mujeres, jóvenes, niños, ancianos, las que defienden a las comunidades indígenas y otras.
4. Las osc que basan su actuación en diversos temas altruistas, en donde se pueden mencionar a los discapacitados, enfermos de tal o cual dolencia o padecimiento. Y por último
5. Las osc que tienen que ver con problemas de la vida urbana. Aquí se deben incluir los comités de vecinos, las organizaciones para la defensa de los monumentos históricos, etc.

de participar en la aplicación de las diversas políticas públicas, presentan un carácter heterogéneo, ya que son, por un lado, ciudadanas, y por otro, su propósito es claramente institucional. En este caso se encontrarían los comités de vivienda, pavimentación, remodelación de escuelas, etc. que se han promovido durante los últimos años.

El Ejecutivo Federal, consciente de esta realidad, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 reconoce que los causes de participación ciudadana en nuestro país son insuficientes para asegurar que la ciudadanía tome parte activa en las decisiones fundamentales. El PND no es exhaustivo ni limitativo, por el contrario, abre el camino para que la ciudadanía contribuya con sus propuestas, de manera responsable y constructiva, hacia una nueva relación con el gobierno.

A través de la concepción de un nuevo Federalismo, se contempla que el **Poder Legislativo Federal**, así como los poderes legislativos locales, **tienen la responsabilidad de perfeccionar y ampliar los canales de participación ciudadana, puesto que ésta última no puede fortalecerse sin contar con el apoyo de los representantes populares.**

De manera particular, estas coordinadas delineadas en el PND se retomaron en el marco de la **Reforma Política del Estado**. En el acuerdo suscrito el 1º de febrero de 1996 por los entonces coordinadores de los grupos parlamentarios de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, establecen siete mesas de trabajo, siendo una de ellas la referente a la **"Nueva Relación del Gobierno con la Sociedad"**.

Ya para entonces, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, había expresado el 11 de enero de 1995, durante la inauguración de la Asamblea Mundial cívica, Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, su voluntad de trabajar

Fuera de estas cinco clasificaciones, pero compartiendo algunos de sus rasgos y presentando otros, se encuentran las **Fundaciones**, creadas con muy diversos propósitos. Otros comités y agrupaciones aparecen con finalidad

en colaboración con las organizaciones ciudadanas para *definir los nuevos criterios que logren un marco legal más propicio para la labor de los citados grupos ciudadanos, manifestando su convencimiento de que su actividad contribuye a enriquecer la representatividad, así como la participación y la corresponsabilidad en las decisiones del gobierno, especialmente en los ámbitos básicos de la convivencia social: el Estado, el municipio y la pequeña comunidad.*

Para posibilitar esta tarea, se determinó entre otras estrategias, la creación de la COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados. Aprobada por la Asamblea el 29 de noviembre de 1994 e integrada por 31 diputados de las diversas fracciones parlamentarias.

Su aparición responde a la necesidad de redefinir el espacio de lo público, con vistas a efectuar profundas reformas de muchas estructuras ya obsoletas que obstaculizan nuestro desarrollo. Es por ello que el objetivo de esta Comisión plural es: "Desarrollar todas aquellas acciones que, desde el ámbito del Poder Legislativo, contribuyan a fortalecer a las organizaciones que trabajan por el bienestar de la comunidad, así como impulsar las reformas, adiciones y adecuaciones legislativas que favorezcan los mecanismos y vías institucionales de coordinación y colaboración con el Estado y la Sociedad Civil".

La Comisión de Participación Ciudadana busca crear una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía, por lo que desde su instalación invitó a formar parte de ella como miembros de lo que denominamos un CONSEJO CONSULTIVO de la Comisión, a más de 70 representantes de organizaciones, conminándolos a diseñar en forma conjunta la agenda de trabajo para impulsar la concesión formal de apoyo a otras formas de participación ciudadana que trascienden lo puramente electoral.

Su instauración viene a suplir la grave crisis que existe entre la representatividad y la participación ciudadana, debido a la gran distancia que hay entre las organizaciones sociales, los partidos políticos y los representantes populares.

La Comisión pretende, así mismo, impulsar una gama de tareas en el campo de la *educación cívica* que conduzcan a la construcción de una cultura ciudadana de la participación. Esto a partir de que la institucionalidad democrática supone la proliferación de procesos de participación de toda índole.

Desde la pasada legislatura y en la actual, la Comisión de Participación Ciudadana se ha propuesto promover con el apoyo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la creación de un marco jurídico que las fortalezca, las profile y les asegure su autonomía; esto permitirá fomentar la participación social, dando mayor solidez y legitimidad al gobierno representativo. Estos últimos días hemos estado trabajando sobre el dictamen a la *"Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social"*, producto del trabajo de la LVI Legislatura y de la participación ciudadana en 4 foros regionales, un Encuentro Nacional y la Primera Audiencia Pública convocada por la Comisión.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO LEGISLATIVO:

Consideramos que además de fortalecer a la sociedad civil y establecer las normas de enlace con el Estado y sus Secretarías, hace falta reformas en el Poder Legislativo que permitan a las organizaciones tener una comunicación y articulación con las Comisiones de la H. Cáma-

ra de Diputados, para considerar sus propuestas en un nuevo espacio de expresión a través de AUDIENCIAS PÚBLICAS CIUDADANAS y CONSEJOS CONSULTIVOS. Ya que la participación social, es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de ejecución y decisión respecto de las materias que le afectan.

Como ya lo señalábamos en el principio, **los dos pilares de la democracia son la participación y la representación política**, elementos interdependientes y necesarios para que pueda funcionar; la interrelación entre ambos posibilita alcanzar los fines de la democracia.

Finalmente consideramos pertinente que en esta Reforma del Estado en discusión, el legislativo plantee de forma concreta otros mecanismos de participación ciudadana que son indispensable promover; tal es el caso de los mecanismos denominados de DEMOCRACIA DIRECTA:

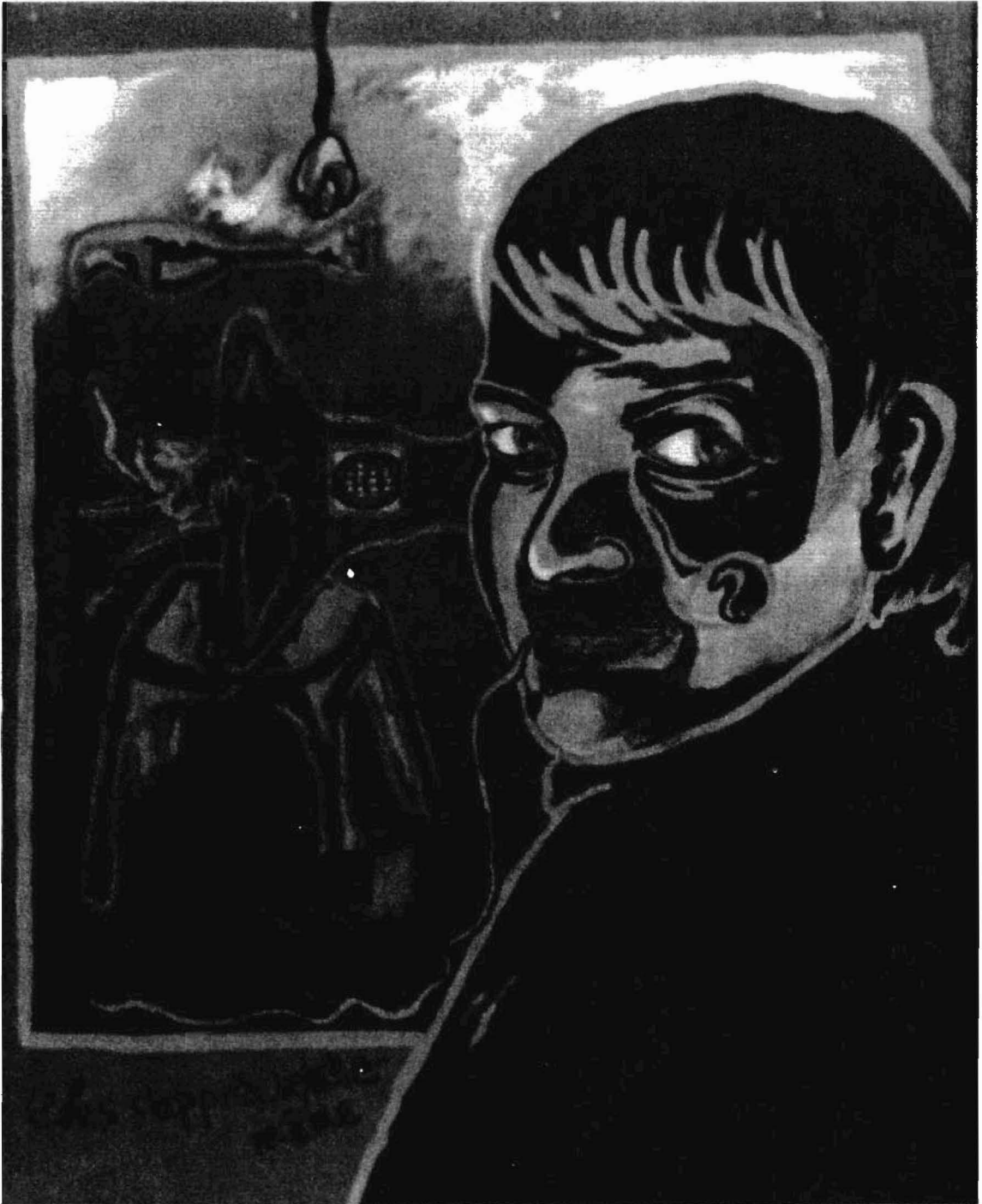
- I. El derecho a la **Iniciativa Popular**: entendida como la posibilidad de presentar ante los órganos legislativos o ante las instituciones del orden regional y local proyectos de ley para ser debatidos y aprobados, modificados o negados.
- II. El derecho al **Referéndum**, visto como el sometimiento total o parcial de un acto legislativo o una ley, entre otros, a la consideración de un pueblo para que éste decida si debe aprobarlo o derogarlo.
- III. El derecho a la **Consulta Popular**, planteada como la figura mediante la cual

una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, regional o local, es sometida por la autoridad competente a la consideración del pueblo para que éste exprese formalmente su opinión.

- IV. El derecho al **Plebiscito**, concebido como el pronunciamiento del pueblo, convocado por el Jefe de Gobierno de un Estado, mediante el cual se apoya o rechaza una determinación del Ejecutivo, y
- V. El derecho al **Cábildo Abierto**, previsto como la reunión pública de las autoridades locales en la cual los gobernados pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Otro de los derechos de todo ciudadano y que debe hacerse efectivo, es la posibilidad que tiene de opinar respecto al Plan Nacional de Desarrollo, como lo establece el artículo 26 Constitucional, el cual dispone que el Poder Ejecutivo debe realizar consultas populares para elaborar el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

No me resta más que decir que en los albores del Siglo XXI la participación ciudadana y la sociedad civil están ahí, vivas, vigilantes y actuantes, por ello nuestra tarea y responsabilidad es construir una relación amplia, respetuosa y constructiva entre Estado, partidos políticos, representantes populares y organizaciones sociales.



Adriana Raggi Lucio
"Identidad civil", mixta/tela, 1998