

EL CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ¿ES COMPETENCIA ELECTORAL?

Ensayo previsto en la base Tercera, punto 6, del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República por el que se emite Convocatoria pública para ocupar el cargo de magistrada o magistrado de órgano jurisdiccional local en materia electoral, publicado el cinco de marzo de dos mil veinticinco

Aspirante: César Américo Calvario Enríquez¹

¹ Secretario de apoyo adscrito a la Ponencia de la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Mónica Aralí Soto Fregoso.

Introducción

El tema de la participación ciudadana en nuestro país es, definitivamente, una asignatura pendiente para todos quienes formamos parte de la estructura gubernamental, tanto a nivel federal como estatal y, mayormente, municipal (de alcaldías en el caso de la Ciudad de México).

En efecto, el caso mexicano presenta un largo camino por recorrer en el tema de democracia directa, si nos comparamos con países europeos, como Suiza, considerada el *patrón de oro* por David Altman, o con América Latina, con el ejemplo uruguayo, al ser Estados que han tenido importantes experiencias de éxito en ese campo.

En México los esfuerzos y las experiencias han surgido desde el ámbito local; prueba de ello es que a nivel nacional sólo existe como antecedente la incorporación constitucional de la iniciativa ciudadana en 2012, y el caso de la iniciativa de la denominada *ley 3 de 3*; también la creación de la *Ley de Consulta Popular*, en 2014 y, recientemente, las diversas consultas populares promovidas por el entonces presidente, Andrés Manuel López Obrador.

En esta línea, precisa señalar que no poseemos una ley con observancia nacional, en la que se regulen los mecanismos de participación ciudadana existentes (de la democracia directa y participativa) o que, en su caso, se incorporen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en Ecuador y Colombia.

Y es que, según diversos autores interesados en el tema, en México existen dos acentuadas confusiones del concepto *participación ciudadana*. La primera, al relacionarla con transparencia y rendición de cuentas; y, la segunda, al limitarla sólo a las experiencias de democracia directa; esto es, al impulso del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa popular.

Por ello, como una de las aristas de estudio respecto a la también denominada democracia participativa, en esta ocasión haré una breve reflexión en torno a la participación de los tribunales electorales locales en el tema de la inclusión ciudadana en la ejecución de las políticas públicas, a partir de su competencia para hacer efectivas sus decisiones en materia de presupuesto participativo.

Políticas públicas

Pero ¿qué son las políticas públicas? Bien, podemos definirlas como el *conjunto de decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución bajo una normativa definida, a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas* (Mballa, 2015). Esto significa que una política pública emana de una decisión del gobierno, con la finalidad de atender y solucionar un problema público específico.

Democracia, movilizaciones y crisis del sistema representativo en América Latina

Con la tercera ola democratizadora (Huntington, 1994), América Latina se inscribe a los sistemas de régimen democrático, dejando atrás las experiencias autoritarias como consecuencia de los distintos regímenes militares experimentados en la zona.

En tiempos recientes, el debate sobre la democracia en la región va en el sentido de perspectivas teóricas que establecen la existencia de una crisis de legitimidad y de representación que se confiere a la democracia representativa. En esta teoría se exponen preceptos que suponen que, mientras mayores sean los mecanismos de participación, es mayor la legitimidad democrática.

Según el estudio de *Latinobarómetro 2013* por lo general, en los países latinoamericanos, existe un desinterés por la cuestión política; hace falta mayor politización del ciudadano y una ampliación de la cultura política, razones por las que la participación aún es muy incipiente.¹

En esta línea, el conflicto social en América Latina tiene como mayor detonante la **desigualdad social**, siendo calificada como la región más desigual del mundo según reportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, enero 2016)² en la que la aplicación del neoliberalismo ayudó en agudizarla, por lo que se hicieron presentes en la región una variedad de movilizaciones sociales.

La siempre convulsionada sociedad latinoamericana y sus distintos regímenes políticos de corte liberal y representativo no presentaron por mucho tiempo innovaciones de carácter democrático al considerar, de acuerdo con la teoría de las élites, que la ciudadanía no contaba con recursos suficientes para poder participar en política.

Las principales críticas que se esgrimen en el debate político dirigidas al actual funcionamiento de nuestros sistemas democráticos de tipo representativo, van en el sentido de que en los mecanismos democráticos actuales de toma de decisiones existe un distanciamiento entre representantes y representados, poca capacidad en la resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos en las decisiones del gobierno y por la asimetría en los recursos de los teóricamente iguales (Subirats, 2001, p.33).

2

Experiencias Participativas en Países con Gobiernos de Izquierda

En la implementación de innovaciones democráticas para la participación ciudadana ha sido fundamental la orientación ideológica del partido gobernante, el cual influye en la definición y desarrollo de estas instituciones. En el desarrollo de la aplicación de estos mecanismos participativos en las experiencias latinoamericanas, han sido claves los partidos políticos con orientación ideológica de izquierda. Esto se puede constatar con la primera experiencia de los presupuestos participativos en Brasil en la que fue fundamental la voluntad política del Partido de los Trabajadores (Gurza, De Melo & Zaremborg, 2014).

De la misma manera, fue clave la integración de varios movimientos sociales contestatarios y de sus solicitudes en las agendas políticas de partidos políticos de izquierda, los que impulsaron como principal propuesta electoral a la democracia participativa (Monedero, 2010). Ejemplos de estos casos son la República Bolivariana de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

¹ La lista la encabeza Chile con el 17%, seguido de Perú con un 19%, mientras Venezuela presenta el índice más alto con el 49%. En términos generales el interés por la política en América Latina es de un 28%, según dicha Encuesta.

² Fuente CEPAL-2016. Disponible en <http://www.cepal.org>

México y las políticas de participación ciudadana

En México, la generación de políticas de participación ciudadana ha seguido un proceso de desarrollo lento con un claro déficit en el tema de la participación en comparación con otras experiencias latinoamericanas (Ziccardi, 2010), ya que los mecanismos de participación ciudadana en políticas públicas han quedado realmente en el ámbito jurídico, sin lograr permear en las calles, barrios, vecindades, escuelas y universidades; sin conseguir incentivar la voluntad de la sociedad para implementarlos.

Si bien la reforma constitucional de 2014 al artículo 35. fracciones VII y VIII, amplió los derechos ciudadanos en materia de participación, como la de iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional con carácter vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, su nueva instrumentación jurídica no ha garantizado mayor participación ciudadana; los mecanismos de participación no son utilizados plenamente y existe desconocimiento de los mismos o de su procedimiento, hasta por las propias autoridades políticas (Sánchez, 2014).

Por ello considero que, para fortalecer la reforma constitucional en cita, se hace necesario que en nuestro país los órganos electorales generen un tránsito deliberado a fortalecer atribuciones en materia de participación ciudadana y encaminar los esfuerzos en mejorar la calidad de la participación ciudadana en los asuntos políticos del país (Arredondo, 2014). Lo anterior, a partir de fortalecer la actuación de los órganos jurisdiccionales en materia electoral, en el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la ciudadanía en los procesos de presupuesto participativo, como los que se desarrollan en la Ciudad de México.

Esto permitiría, considero, romper con las conductas del pasado autoritario de tipo corporativo y clientelar, democratizando la gestión pública y dejando de lado el rezago que tiene el país en materia participativa.

Competencia de los tribunales en materia electoral en materia de presupuesto participativo

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116, párrafo 1, de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPC), el presupuesto participativo es el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el gobierno de la Ciudad de México, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.

Ahora, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que los componentes de los derechos de participación ciudadana respecto a las consultas de presupuesto participativo que pudiera tutelar un órgano jurisdiccional electoral, esencialmente, corresponden al derecho de la ciudadanía de proponer proyectos (factibles y viables³) y votar por ellos.

³ Pues de conformidad con lo establecido en el artículo 126, párrafo 7, de la LPC, a fin de que un proyecto pueda ser objeto de la consulta de presupuesto participativo, los órganos dictaminadores de las alcaldías deben fundar

En esta línea, ha establecido que, aunque los proyectos ganadores en dicho mecanismo de democracia participativa se hayan elegido mediante una consulta ciudadana, **la competencia electoral se limita al ejercicio de la consulta**, vista como un proceso en el que la ciudadanía participa emitiendo su opinión.

De igual forma, ha considerado que los derechos político-electorales de la ciudadanía que se tutelan en materia electoral, en específico el de votar y ser votada, **se materializan a través de todo el procedimiento de consulta**, pues en éste se definen los proyectos que podrán ser votados (factibilidad y viabilidad de los proyectos) así como las personas que podrán votar, además de vigilar que la jornada electiva se realice bajo los parámetros legales necesarios para dotarlos de validez, en términos de lo previsto en el artículo 26 de la LPC.⁴

En suma, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del país sostiene que los tribunales electorales poseen competencia para vigilar y hacer efectivos los derechos político-electorales de las personas **durante todas las etapas del proceso de consulta** en el que se ejerzan este tipo de derechos de democracia participativa, en el entendido de que las autoridades involucradas para que la ciudadanía pueda ejercerlos, como lo es el Instituto local, el Tribunal electoral local, así como las alcaldías, actúan como autoridades materialmente electorales.

Sin embargo, también ha establecido que, cuando concluye la etapa de consulta de presupuesto participativo y se determina un proyecto como ganador (lo que incluye las posibles impugnaciones sobre la validez de la consulta), **se agota la competencia** de los tribunales electorales para conocer de cuestiones relacionadas con dicha consulta.

4

Con base en lo hasta aquí expuesto considero que, en efecto, tratándose del caso específico del mecanismo de democracia participativa denominado presupuesto participativo, la actuación de los tribunales electorales locales encuentra contención una vez definido el o los proyectos ganadores (por la votación de la ciudadanía) lo que conlleva que su ejecución deba ser vigilada por diferente jurisdicción, en el caso administrativa, al implicar el ejercicio de recursos presupuestales, destinados previamente a tal finalidad, no así al ejercicio de derecho político-electoral alguno.

No obstante, en el propio dispositivo legal invocado se prevé una excepción a lo anterior, cuando se consideren violentados los derechos de participación de las personas, existan conflictos entre las Comisiones de Participación Comunitaria o entre sus integrantes; así como para verificar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana se ajusten a lo previsto por la Constitución y la LPC.

y motivar su factibilidad y viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como su impacto de beneficio comunitario y público.

⁴ **Artículo 26.** Con excepción del referéndum, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México será competente para resolver los medios de impugnación suscitados en el desarrollo de los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa, relacionados con probables irregularidades en el desarrollo, o fuera de estos procesos, cuando se consideren violentados los derechos de participación de las personas, existan conflictos entre las Comisiones de Participación Comunitaria o entre sus integrantes; así como para verificar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana se ajusten a lo previsto por la Constitución y la presente Ley.

Conclusiones

En México, los mecanismos de participación ciudadana en políticas públicas han quedado realmente en el ámbito jurídico, sin conseguir incentivar la voluntad de la sociedad para implementarlos, al ser formas de participación sin poder de decisión, en las que el gobierno no acompaña las agendas de los organismos sociales para su involucramiento, por lo que se ha agudizado la protesta social.

Ello, porque las políticas públicas en términos generales continúan en manos de la administración del gobierno, en la que los partidos políticos siguen concentrando las decisiones con lo que, en algunos casos como el mexicano, la participación ciudadana se ha considerado una especie de simulación del aparato político.

De ahí que, como aspirante a juzgador con más de veinte años de experiencia en materia electoral, considero que resulta indispensable que se abran nuevos y verdaderos espacios para la participación activa de la ciudadanía en políticas públicas en nuestro país y, particularmente, se dote de mayores facultades a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, con la descentralización de servicios públicos, como se experimenta en otras realidades latinoamericanas, en las que a decir de Ziccardi (2010), es mayormente proclive hacerlo en el tema de las políticas sociales.

En efecto, dotarles de autonomía y generar con ello mayor cultura cívica, es una tarea en la que resulta determinante la acción de los propios organismos electorales, ofreciendo condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas, mientras que los tribunales electorales deben concentrar su actuación a vigilar y hacer efectivos los derechos político-electorales de las personas durante todas las etapas de los procesos de consulta ciudadana, así como en algunos casos, con posterioridad a su conclusión.

5

Referencias

- Arredondo-Sibaja, C.** (2014). La participación ciudadana como instrumento para elevar la calidad de la democracia en México. En Alfonso Ayala Sánchez (Ed.) *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp.61-749). México: IIJ/UNAM.
- Gurza L. A., Wagner de Melo R., & Zarembeg, G.** (2014). Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones. *Nueva Época, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año 59 (220).
- Huntington, S.F.** (1994). *La Tercera Ola: La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós.
- Mballa, L.** (2015). Public Policies as a Government challenge to fight against Poverty in San Luis Potosí. *GE-International Journal of Management Research Associated Asia Research Foundation*, 3(12), 99- 112.
- Monedero, J.C.** (2010). Venezuela Bolivariana: reinención del presente y persistencia del pasado. *Temas y Debates*, 14(10), 229-256.
- Sánchez, García V.** (2014). *La participación ciudadana en el poder legislativo*, ponencia del Congreso Redipal Virtual VII Red de Investigadores Parlamentarios en línea, enero-agosto. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VII-03-14.pdf>
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VII-03-14.pdf>
- Subirats, J.** (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas, En Joan Font (Ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33-42). Barcelona: Ariel.
- Ziccardi, A.** (2010). La participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local, En Manuel Canto, Chac (Ed.) *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp.205-222). México: Siglo XXI.