

¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

Una visión desde Querétaro



Serie Editorial "Democracia en Movimiento Querétaro" es una publicación semestral de carácter teórico, correspondiente al segundo semestre de 2018 (Julio - Diciembre de 2018), "¿Qué es la democracia? Una visión desde Querétaro", Número 1, Año Cero, a cargo de Movimiento Ciudadano, Coordinación Estatal Querétaro, Ecuador 34, Lomas de Querétaro, 76190, Santiago de Querétaro, Qro.. Número de Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del título ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor: En trámite. ISSN: En trámite. Los artículos publicados en la Serie Editorial "Democracias en Movimiento Querétaro" son responsabilidad de sus autores. Movimiento Ciudadano en Querétaro, sus órganos directivos y ejecutivos son ajenos a las opiniones aquí presentadas; esta edición es una obra lanzada para estimular el conocimiento sociopolítico de nuestro entorno, sus derechos y obligaciones, así como para generar un diálogo sobre los avances y los retos de la participación y la representación política de la ciudadanía.

¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

Una visión desde Querétaro

Luis F. Fernández



Movimiento Ciudadano
Coordinación Estatal Querétaro

México, 2018

Serie Editorial "Democracia en Movimiento Querétaro" es una publicación semestral de carácter teórico, correspondiente al segundo semestre de 2018 (Julio - Diciembre de 2018), "¿Qué es la democracia? Una visión desde Querétaro", Número 1, Año Cero, a cargo de Movimiento Ciudadano, Coordinación Estatal Querétaro, Ecuador 34, Lomas de Querétaro, 76190, Santiago de Querétaro, Qro.. Número de Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del título ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor: En trámite. ISSN: En trámite. Los artículos publicados en la Serie Editorial "Democracias en Movimiento Querétaro" son responsabilidad de sus autores. Movimiento Ciudadano en Querétaro, sus órganos directivos y ejecutivos son ajenos a las opiniones aquí presentadas; esta edición es una obra lanzada para estimular el conocimiento sociopolítico de nuestro entorno, sus derechos y obligaciones, así como para generar un diálogo sobre los avances y los retos de la participación y la representación política de la ciudadanía.

¿Qué es la democracia? Una visión desde Querétaro
1ª edición, 2018

D. R. © 2018, Movimiento Ciudadano
Coordinación Estatal Querétaro
Ecuador 34, Lomas de Querétaro, 76190
Santiago de Querétaro, Qro.
Tel. (01 55) 1167-6767
<https://movimientociudadano.mx/>

Todos los derechos reservados conforme a la ley
Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

Serie Editorial “Democracia en Movimiento Querétaro” es una publicación semestral de carácter teórico, correspondiente al segundo semestre de 2018 (Julio - Diciembre de 2018), “¿Qué es la democracia? Una visión desde Querétaro”, Numero 1, Año Cero, a cargo de Movimiento Ciudadano, Coordinación Estatal Querétaro, Ecuador 34, Lomas de Querétaro, 76190, Santiago de Querétaro, Qro.. Número de Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del título ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor: En trámite. ISSN: En trámite. Los artículos publicados en la Serie Editorial “Democracias en Movimiento Querétaro” son responsabilidad de sus autores. Movimiento Ciudadano en Querétaro, sus órganos directivos y ejecutivos son ajenos a las opiniones aquí presentadas; esta edición es una obra lanzada para estimular el conocimiento sociopolítico de nuestro entorno, sus derechos y obligaciones, así como para generar un diálogo sobre los avances y los retos de la participación y la representación política de la ciudadanía.

ÍNDICE

I.	Introducción	5
II.	Justificación	6
III.	Objetivos	8
IV.	Planteamiento, delimitación del problema e hipótesis	9
V.	¿Qué es la democracia?	11
VI.	Pruebas cualitativas de la hipótesis	16
VII.	La democracia desde una perspectiva práctica	20
VIII.	La democracia participativa en Querétaro	35
IX.	Conclusiones	49
X.	Bibliografía	54

I. Introducción

Estudiar qué es la democracia nos permite entender cómo funcionan los procesos de toma de decisiones colectivas y cómo participamos en ellas por medio de reglas formales e informales en nuestro entorno. Es posible definirla con un enfoque filosófico con distintos autores sobre cómo interpretar el concepto y cómo éste se traduce en acciones en el espacio público para garantizar el ejercicio pleno de derechos, para garantizar igualdad en nuestras comunidades al tiempo que protege la libertad de los individuos o simplemente para habilitar mecanismos complejos de toma de decisiones. Además de ello, este análisis busca una perspectiva práctica de la democracia para entender cómo nos relacionamos con ella.

II. Justificación

Hay tres tipos de democracia que pueden ejemplificar el caso de Querétaro y que sirven también para entender qué es la democracia desde una dimensión práctica. Profundizaré en las definiciones de democracia representativa o delegativa, democracia deliberativa y democracia sustantiva. Sea cual sea la definición que adoptemos, el reto de la democracia se mantiene en entender cómo el sistema de gobierno se traduce en acciones y resultados en una delimitación territorial en específico. Como un diagnóstico previo a forma de justificación de este análisis es que los resultados democráticos de los últimos treinta años tienen una gran deuda con la ciudadanía.

A pesar de la alternancia, Querétaro no ha logrado escapar a las consecuencias de una gobernabilidad limitada por parte de los gobiernos federales. Querétaro es una entidad que ha experimentado la alternancia política desde 1997 tanto en el gobierno estatal como en los 18 municipios. La ciudadanía de la entidad se caracterizó de 1994 a 2012 por ser uno de los estados con mayor participación electoral, de acuerdo con el Informe País sobre calidad de la democracia en México del Instituto Nacional Electoral (INE). Sin embargo, esto no necesariamente se ha traducido en una participación activa en procesos de toma de decisión pública o en el involucramiento en las políticas públicas de la entidad.

III. Objetivos

Para ello, el objetivo de esta investigación es abrir el debate público que nos permita responder qué es la democracia, cómo se relaciona un ciudadano con ella, qué le debemos exigir y cómo podemos construir una sociedad que defienda sus derechos y cumpla sus obligaciones. Bajo esta idea, una visión desde Querétaro nos obliga a ahondar cómo los ciudadanos pueden participar efectivamente en procesos de toma de decisión de su ámbito local. La respuesta combina un acercamiento teórico a las diferentes definiciones de democracia, pero también a identificar quién se espera que tome qué tipo de decisiones y bajo qué esquema de participación.

IV. Planteamiento, delimitación del problema e hipótesis

Llevar la democracia a la práctica requiere de reglas y mecanismos específicos, por lo que el análisis incorpora los mecanismos de participación ciudadana que existen en los 18 municipios de la entidad. Estos mecanismos ofrecen espacios de intercambio ciudadanía-gobierno formales en los que las personas pueden desde externar su opinión sobre un tema hasta impulsar políticas públicas locales en conjunto con las autoridades.

En la primera sección de esta investigación, ahondo en la discusión sobre democracia desde una perspectiva teórica. Después explico la democracia desde una perspectiva participativa y transaccional. En la tercera sección, como ejemplo,

profundizo en los mecanismos de participación ciudadana de Querétaro, bajo la hipótesis de que a mayor oferta de mecanismos formales de participación mayor interacción ciudadanía gobierno. En la cuarta parte concluyo cómo la democracia, desde una visión local, puede profundizarse aún más con un énfasis en la promoción de la participación ciudadana.

V.

¿Qué es la democracia?

Una definición básica de la democracia explica el concepto como la forma de gobierno en la que el número más amplio de personas participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas por medio de procedimientos que generan certeza (Salazar, 2004). Una definición más compleja de la democracia puede entenderse a partir de tres adjetivos: la democracia delegativa, la democracia deliberativa y la democracia sustantiva.

La democracia delegativa (shumpeteriana) propone un sistema de organización política relacionado con la democracia electoral, es decir, un sistema representativo en el que los ciudadanos eligen a sus representantes en periodos fijos de tiempo por medio del sufragio universal. En

ésta, los ciudadanos son egoístas y racionales, no a todos les interesa participar más que en los procesos de delegación. Las competencias ciudadanas únicas están relacionadas con los procesos delegativos de representación. En el ideal se esperan buenos líderes que tomen las mejores decisiones para la colectividad y en el peor escenario el resultado sería una autocracia, en donde quien toma las decisiones pierde completo interés en el bienestar de la mayoría. Se espera que los ciudadanos obedezcan en las decisiones en privado, pues reconocen que son parte de una realidad más compleja en donde no todos pueden tomar las decisiones. En todo momento deben que ser críticos sobre las decisiones y el ejercicio de su función está en responsabilizar a los responsables (Shumpeter, 1942).

El segundo modelo, la democracia deliberativa, es el que pone el mayor énfasis en las capacidades de la ciudadanía, en el sentido que es el que integra información y habilidades específicas para la participación y la deliberación. En la democracia deliberativa se espera que los ciudadanos sean activos, participativos y que se organicen para la toma de decisiones en todos los ámbitos la mayor parte del tiempo. También se basan en el respeto mutuo, pero sobre todo en la cooperación para ejercer conjuntamente sus derechos políticos, civiles y sociales. Es la visión constructivista de la democracia, donde el mejor de los escenarios es la participación reflexiva y razonada para la toma de decisiones. En ocasiones la parte instrumental de este tipo de democracia está en los instrumentos de democracia directa que se espera los individuos conozcan y usen responsablemente. El

riesgo en este tipo de democracia es donde todos toman todas las decisiones y el disenso genera parálisis en el sistema de gobierno (Elster, 1998).

La democracia sustantiva es aquella en la que el marco regulatorio es aceptado por todos, es decir, las reglas del juego están perfectamente definidas y encaminadas, únicamente, a la protección del ejercicio de derechos fundamentales. Los derechos universales están dados y su ejercicio es la única preocupación de los ciudadanos. Estos ciudadanos están informados, pero no son proactivos para la toma de decisiones, pues todas están fundamentadas en los derechos universales. Las características únicas que requieren en los ciudadanos en este tipo de democracia es el conocimiento de sus derechos y las habilidades para ejercerlos. La transversalidad con los otros tipos de democracia se presenta, sobre todo, en

las habilidades individuales más que en las participativas. El ideal en este tipo de democracia es el pleno ejercicio de derechos, el respeto a las leyes y la resolución de conflictos sociales a través de la ley e instituciones. El riesgo principal es el posible gobierno de los jueces, donde éstos son los que deciden sobre todas las cuestiones y conflictos sociales (Bovero, 2000; Ferrajoli, 2001).

VI.

Pruebas cualitativas de la hipótesis

En cualquier tipo de democracia existen premisas básicas que se espera que cualquier ciudadano cumpla. Por ejemplo, tener actitudes empáticas hacia otros países y regiones, entender el diálogo como mecanismo de resolución de conflictos, abogar en favor de la inclusión social de minorías, tener una preferencia por sistemas democráticos, reconocer intereses individuales y colectivos, ejercer derechos sociales, civiles y políticos, defender ideas, proyectos e intereses, tomar de decisiones por medios democráticos, respetar a los otros y defender de los derechos humanos. Parecen temas menores, pero estas actitudes y creencias son el cimiento de toda democracia.

Estas creencias desarrollan en la ciudadanía la capacidad para la resolución pacífica y negociada de conflictos, habilidades de comunicación y argumentación sin violencia, habilidades para buscar, seleccionar, procesar y juzgar críticamente información, habilidades para identificar los intereses propios y de los demás, habilidades para confrontar y rechazar la discriminación y la exclusión, así como capacidad responsabilizarse sobre acciones y omisiones.

El Cuadro 1 presenta la matriz de características que ofrece cada tipo de democracia y el tipo de ciudadanía que cada una plantea. En las competencias ideales únicas que aparecen en el cuadro se hace referencia a las características únicas de ese tipo de democracia que no podrían compartir las demás. A su vez, se agrega la definición del tipo de ciudadano que integraría tal modelo,

así como que se esperaría en el ideal en la calidad democrática de cada modelo y los riesgos que el mismo puede traer.

Cuadro 1: Modelos de democracia y ciudadanía

Teorías de la Democracia	Delegativa (Shumpeter, 1942)	Deliberativa (Elster, 1998)	Sustantiva (Bovero, 2000; Ferrajoli, 2001)
Ciudadanos	Racional, egoísta y maximizador de intereses. No todos pueden, deben o quieren participar. Ejercicio de derechos políticos limitados (solo electorales).	Cooperativos, respeto mutuo, racionales, críticos y razonables. Ejercicio de derechos políticos sociales y civiles plenos. Visión constructivista.	Informado. No toma decisiones, únicamente hace valer sus derechos. Ideal democrático igual al Ideal Constitucional.
Actitudes, creencias y competencias de la ciudadanía en cualquier tipo de democracia	<p>Actitudes y creencias: Actitudes empáticas hacia otros países y regiones, diálogo como mecanismo de resolución de conflictos, inclusión social de minorías, preferencia por sistemas democráticos, comunicación de ideas, reconocimiento de intereses individuales y colectivos, ejercicio de derechos sociales, civiles y políticos, defensa de ideas, proyectos e intereses, toma de decisiones por medios democráticos, respeto a los otros y defensa de los derechos humanos.</p> <p>Competencias: Resolución pacífica y negociada de conflictos, habilidades de comunicación y argumentación sin violencia, habilidad para buscar, seleccionar, procesar y juzgar críticamente información, habilidad para identificar los intereses propios y de los demás, responsabilidad sobre acciones y omisiones, habilidad para confrontar y rechazar la discriminación y la exclusión.</p>		

<p>Actitudes, creencias y competencias de los ciudadanos por tipo de democracia.</p>	<p>Actitudes y creencias: Valoración positiva de organizaciones políticas como medios de representación democrática.</p> <p>Competencias: Habilidad para representar grupos y abogar por los intereses de los demás.</p>	<p>Actitudes y creencias: Corresponsabilidad en asuntos públicos, confianza en otras personas y organizaciones como base de la actividad organizada, diálogo como mecanismo de resolución de conflictos, valoración del consenso y disenso, trabajo en equipo e incorporación activa en la comunidad.</p> <p>Competencias: Habilidades de deliberación y diálogo para la construcción de acuerdos, participación en procesos colectivos de toma de decisiones, corresponsabilidad en acciones comunitarias y participar en actividades políticas, sociales o comunitarias.</p>	<p>Actitudes y creencias: Preocuparse únicamente por el ejercicio de derechos políticos, civiles y sociales.</p>
<p>Calidad democrática</p>	<p>Buenos líderes</p>	<p>Participación razonada</p>	<p>Protección de derechos fundamentales</p>
<p>Riesgos</p>	<p>Autocracia</p>	<p>Utopía (todos toman todas las decisiones)</p>	<p>El gobierno de los jueces.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los autores citados.

VII.

La democracia desde una perspectiva práctica

Una pregunta que frecuentemente se plantea en sistemas democráticos es si es deseable que todos los ciudadanos estemos involucrados en absolutamente todas las decisiones. Robert Dahl niega que esto sea posible, pues plantea que entre mayor sea el tamaño de una comunidad, mayores serán los medios de representación y los límites a la democracia participativa. ¿Por qué la ciudadanía demanda espacios y mecanismos para participar en los procesos de toma de decisión? Esto se vinculan con el desencanto que tienen los ciudadanos por la ineficiencia de los gobiernos para evitar prácticas clientelares y para disminuir deficiencias como la corrupción, así como la incapacidad para

lograr reducir la pobreza y la desigualdad o disminuir la incidencia delictiva (Pogrebinshi, 2013, apud. Diamond, Hartlyn, Linz y Lipset, 1999). Asimismo, ante la creciente desconfianza en los partidos políticos y en los órganos de representación, aunado a una baja participación electoral y una mínima identificación partidista, motiva a que los ciudadanos deseen participar en las decisiones que consideran de gran relevancia (Pogrebinshi, 2013).

La democracia acerca a los ciudadanos a los procesos de toma de decisión. Se coloca como una alternativa a procesos de representación, de forma que los ciudadanos puedan incidir sobre asuntos específicos sin delegar responsabilidad sobre representantes. David Altman (2010) define la democracia participativa como el “grupo de instituciones políticas en las que los ciudada-

nos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades.” Una de las premisas en el diseño de mecanismos de democracia participativa es cómo implementarlos en grandes poblaciones, de forma que todos los ciudadanos puedan participar en los procesos de toma de decisión.

El reto no es menor, pues el diseño, difusión, acceso y coordinación de los mecanismos de participación depende de variables demográficas y de los niveles de participación de los ciudadanos, de forma que las decisiones puedan ser legítimas, reconocidas y, en su caso, vinculantes. El reto para acercar a los ciudadanos en grandes ciudades como Querétaro o San Juan del Río (versus municipios pequeños como Peñamiller o Arroyo Seco) está en proveer información adecuada y

oportuna y un marco jurídico que establezca los incentivos correctos, de forma que los ciudadanos puedan acceder y ejercer, efectivamente, dichos mecanismos.

De acuerdo con la teoría democrática, uno de los fines de introducir mecanismos de participación para involucrar a la ciudadanía en sistemas políticos es mejorar la calidad democrática, pero esto no necesariamente sucede cuando la agregación de preferencias en grandes concentraciones de población arroja resultados no óptimos. La calidad democrática también está vinculada a los niveles y calidad de la participación ciudadana, a la incorporación de la población en los procesos de toma de decisiones y a la legitimidad del gobierno.

¿Por qué los mecanismos de participación ciudadana pueden arrojar resultados no óptimos?

Existen diversas visiones sobre sus ventajas o desventajas. Existen quienes consideran que éstos, al entrar en tensión con las instituciones representativas, promueven una tiranía de la mayoría, así como aquellos que consideran que éstos surgen y tienen éxito en los lugares donde existe una mayor participación y expectativa democrática (Bowler, Donovan y Karp, 2009). El análisis que permite identificar por qué se generan resultados no óptimos se fundamenta en tres elementos:

1. Principio de distinción: ¿quién detenta el poder?
2. Intensidad y complejidad: capacidad de los individuos para tomar decisiones informadas y racionales sobre problemas complejos
3. Agregación de preferencias.

Estos elementos incorporan el concepto de racionalidad limitada, utilizado por Herbert Simon y James March, como elemento clave para dimensionar el alcance de los mecanismos de participación en una democracia, pues según la complejidad de los temas y de acuerdo a la formación de los individuos, la agregación de preferencias toma matices, que no necesariamente conducen a optimizar el resultado de la participación directa de una comunidad.

El principio de distinción hace referencia a quién detenta el poder en una delimitación territorial. Quien ostenta el poder es capaz de fijar las reglas bajo las cuales se interactúa con los gobernados. En una democracia, quien defina las reglas de participación podrá fijar barreras de acceso a los mecanismos y, por tanto, podrá influir en el resultado. Para el caso de la intensidad y comple-

alidad en los procesos de toma de decisión, se hace referencia a dos conceptos: nivel de incidencia de la participación de nivel local a nivel federal y la complejidad de los temas que va desde muy simple hasta muy complejo. El cruce de ambas variables permite identificar la diferencia entre los procesos que requieren de estructuras representativas versus aquéllos en lo que la participación directa es más factible. (Gráfica 1) Asimismo, este análisis permite identificar posibles barreras de cooperación y/o coordinación, al depender del número de participantes y de la complejidad o polarización de los temas.

El ejemplo para un nivel de incidencia de participación a nivel local con una temática simple sería el caso de la provisión de servicios públicos locales como agua, drenaje, electricidad o el caso de baches en las calles de una colonia. Estas

funciones se atribuyen a los municipios en el artículo 115 constitucional, las cuales son ejecutadas por los 18 municipios de Querétaro.

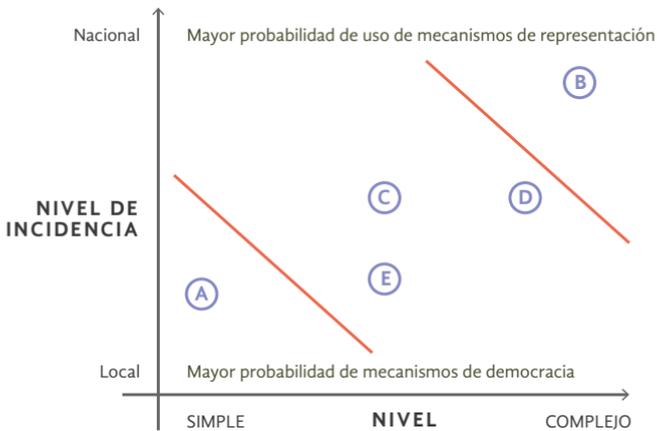
En este caso la participación puede darse de manera directa al ubicarse en el punto A de la gráfica 1 con la capacidad de los individuos de identificar, compartir y resolver el problema con la información y medios disponibles. En el caso del punto B se utilizan dos ejemplos con un nivel de complejidad alto y con incidencia a nivel nacional: política monetaria y política fiscal. Ambos son temas que requieren un nivel de especialización complejo y quienes toman la decisión deben contar con información y habilidades técnicas que les permitan tomar decisiones fundamentadas en la materia.

Los puntos C, D y E requieren la participación de diversos actores y, según sea el caso, es

posible utilizar mecanismos de democracia directa clásicos, debido al nivel de incidencia o la complejidad de los temas. Incluso, en este espectro de la gráfica 1 se colocan temas cuya polarización puede propiciar el uso de los mecanismos de democracia directa. El punto C utiliza como ejemplo el matrimonio entre personas del mismo sexo, cuya incidencia es a nivel estatal con un nivel de complejidad medio. El punto D hace referencia a la legalización de las drogas, cuya complejidad amerita un análisis diferenciado por tipo de droga, desde el alcohol o la cafeína hasta marihuana o drogas sintéticas. Éstas, dependiendo de cada país, pueden ser reguladas a nivel estatal o federal.

Finalmente, el punto E hace referencia a la provisión de servicios de salud o de educación, cuyo nivel de incidencia pueden enmarcarse en

los tres niveles de gobierno, así como en todo el espectro de complejidad. En este caso se coloca a nivel local con un nivel de complejidad medio - bajo el supuesto de que los actores involucrados (padres de familia, maestros, autoridades escolares y/o alumnos) pueden participar en procesos de toma de decisión directa.



Gráfica 1: Incidencia vs. complejidad de la participación
Fuente: Elaboración propia.

El tercer elemento, la agregación de preferencias, refleja la condición más compleja en los mecanismos participativos y es aquélla que genera resultados no óptimos. El primer punto a considerar en la agregación de preferencias es el nivel de participación de los ciudadanos en un proceso de toma de decisiones en una delimitación territorial definida. Como lo argumentaron desde distintos enfoques Rousseau, Constant y Mill, la participación es un elemento central de la democracia, dado que mediante la participación los individuos ejercen su condición de ciudadanos en el ámbito de lo público.

Robert Dahl hace un planteamiento simple: “A medida que la cantidad de ciudadanos aumenta más allá de cierto límite –impreciso–, la proporción de ellos que pueden congregarse para participar es forzosamente cada vez menor.”

(Dahl, 1989) La idea de igualdad política a gran escala se pierde cuando la imposibilidad de la democracia directa es remplazada por gobiernos representativos. Dahl plantea que este límite de participación política efectiva disminuye conforme más se utilicen medios de comunicación electrónicos.

El segundo factor que limita la agregación de preferencias en las grandes urbes es que cuanto mayor sea el número de habitantes, más diversos serán los intereses que integran una comunidad. La diversidad genera conflicto y por tanto intereses diversos, elemento natural y característico de una democracia. Los mecanismos de democracia directa pueden acentuar las diferencias o ser utilizados en favor de las mayorías y en detrimento de ciertas minorías.

Kenneth Arrow plantea otro argumento sobre los límites a la agregación de preferencias que se basa en que cada individuo se basa en sus propias normas para desempeñarse como juez de las acciones sociales, pues cada individuo ordena las acciones sociales de acuerdo con sus preferencias, las cuales constituyen su sistema de valores. Kenneth Arrow plantea que la agregación de preferencias genera resultados no óptimos para los individuos que son parte de una colectividad, debido a que en la ordenación de preferencias colectivas refleja resultados distintos a los presentados de manera individual. La explicación es que no puede existir en una comunidad ningún individuo cuyas preferencias constituyan automáticamente las preferencias de la sociedad, independientemente de las preferencias de todos los demás individuos.

En una sociedad diversa como la ciudad de Querétaro y sus municipios es muy complejo pensar en términos desagregados. Es por ello que los intereses de grupos adquieren un papel fundamental en los procesos colectivos de toma de decisiones, incluyendo los que se realizan por medio de mecanismos participativos. En un sistema político pluralista, a estos grupos se les conoce como grupos de interés. Este concepto permite realizar un análisis de procesos de toma de decisión como el resultado de la lucha entre grupos (Shepsle, 1997).

Los mecanismos participativos enfrentan dilemas de acción colectiva, sin embargo se presentan como una opción plausible cuando lo que se busca es legitimar la toma de decisiones o abrir canales de participación en temas específicos de interés para los ciudadanos. Asimismo, funcionan

como un medio para controlar el poder público y para juzgar la toma de decisiones de las autoridades. A continuación se analiza cómo han funcionado estos mecanismos en Querétaro y cuáles han sido sus principales resultados.

VIII. La democracia participativa en Querétaro

Querétaro, junto con Campeche, son las únicas dos entidades del país que cuentan con mecanismos de participación ciudadana delimitados tanto en su Constitución local como en la normatividad estatales y municipal para los 18 municipios. Pensar en sistemas de agregación de preferencias en Querétaro y sus municipios puede ser complejo para sus dos millones de habitantes. Bajo la premisa de Arrow los resultados no serían óptimos para la resolución de los problemas públicos comunes. Sin embargo, combinado con estructuras representativas, puede arrojar resultados más efectivos.

Analizar la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana permite identificar esos canales de interlocución con los que cuentan nuestros gobiernos locales. La forma en que se involucran los ciudadanos en procesos de decisión o en el ejercicio de sus propios derechos refleja la necesidad de utilizar distintos instrumentos y mecanismos de participación, ya sea través de esquemas de representación, de deliberación o consulta o de rendición de cuentas y atención ciudadana.

El nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos es el municipio. Es en este nivel que se atienden las necesidades más inmediatas de la población y en las que se logran proveer bienes. Una de las principales características de los municipios es que son libres, es decir, que no están subordinados a la autoridad estatal o federal, tie-

nen la facultad de administrar autónomamente sus recursos y tiene personalidad jurídica. Entre las atribuciones más importantes de los municipios, que ganaron con las reformas de 1983 y de 1999, fueron, a la letra de la Constitución, las “facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

Para dimensionar la oferta participativa de Querétaro analizamos los mecanismos de participación existentes para la entidad con el fin de:

1. acceder a información pública sistematizada, documentada y de calidad sobre la participación ciudadana que se presenta en los 18 municipios o sobre las acciones institucionales que realizan las autoridades municipales para fomentarla;
2. identificar en los municipios los espacios de deliberación y diálogo institucionalizados que permiten a los ciudadanos y autoridades mantener relaciones ciudadanía-gobierno más estrechas, y
3. conocer la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta cada municipio para que los ciudadanos externen necesidades, preferencias o influyan en procesos de decisión de los municipios.

Para integrar esta información utilizamos la base de datos pública, con corte a 2015, de la organización de la sociedad civil Participando Por México, que hizo pública en la investigación “Mecanismos de Participación Ciudadana a Nivel Municipal en México 2015”. De acuerdo con la base de datos del análisis de la normatividad de la entidad, todos los municipios del estado cuentan con al menos un mecanismo participativo.

Los mecanismos que analiza son los siguientes, divididos en cuatro grandes categorías:

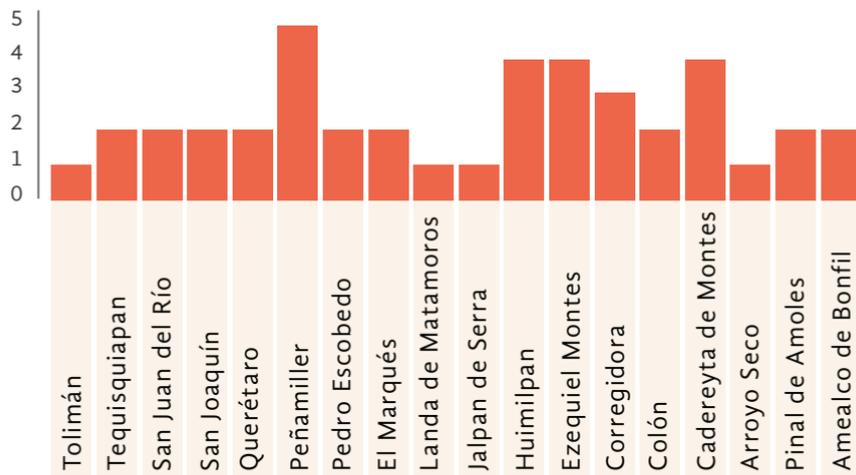
1. Mecanismos de democracia directa: mecanismos que abren la participación en procesos de decisión al mayor número de ciudadanos en una delimitación territorial.
 - a. Referéndum
 - b. Plebiscito

- c. Iniciativa Popular para Cabildo
 - d. Revocación de mandato
2. Mecanismos de democracia deliberativa: mecanismos de participación limitada o selectiva en cuanto al número de individuos que promueven el diálogo, la deliberación y los acuerdos en procesos decisorios.
- a. Audiencia pública
 - b. Presupuesto participativo
 - c. Comité de Desarrollo Social / Comunitario
 - d. Comités vecinales
 - e. Consejos o Comités Deliberativos
 - f. Consejo de Desarrollo Municipal
 - g. Jurado ciudadano
 - h. Consejos o Comités vinculantes
 - i. COPLADEMUN
 - j. Asamblea Ciudadana

3. Mecanismos consultivos: mecanismos de participación en la que las autoridades recaban información y opiniones de ciudadanos con la posibilidad de que ésta sirva como insumos para procesos decisorios.
 - a. Consulta ciudadana
 - b. Consejo o Comité Consultivo
 - c. Consejo municipal de participación ciudadana
 - d. Cabildo a Sesión Abierta
 - e. Consejo ciudadano
 - f. Asociación o Comité vecinal
 - g. Consejo de colaboración municipal
 - h. Colegio de profesionales
 - i. Comité comunitario
 - j. Grupo de acción y participación social
 - k. Comité Municipal de Seguridad Pública
 - l. Consejo de Participación social
 - m. Consejo vecinal

- n. Comité operativo especializado
 - o. Consejo municipal de desarrollo rural sustentable
4. Mecanismos de atención ciudadana: mecanismos o espacios de interlocución ciudadanía - gobierno en los que las autoridades atienden de manera directa a los ciudadanos, ya sea para la provisión de bienes y servicios públicos o para escuchar sus necesidades, preocupaciones o peticiones, normalmente, de manera individualizada.
- a. Contraloría ciudadana
 - b. Ventanilla única
 - c. Defensoría ciudadana
 - d. Sistema de Quejas, Denuncias y Sugerencias
 - e. Atención directa de funcionarios a ciudadanos

EN LOS MUNICIPIOS DE QUERÉTARO



La gráfica 2 expone el número de mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta cada municipio de Querétaro:

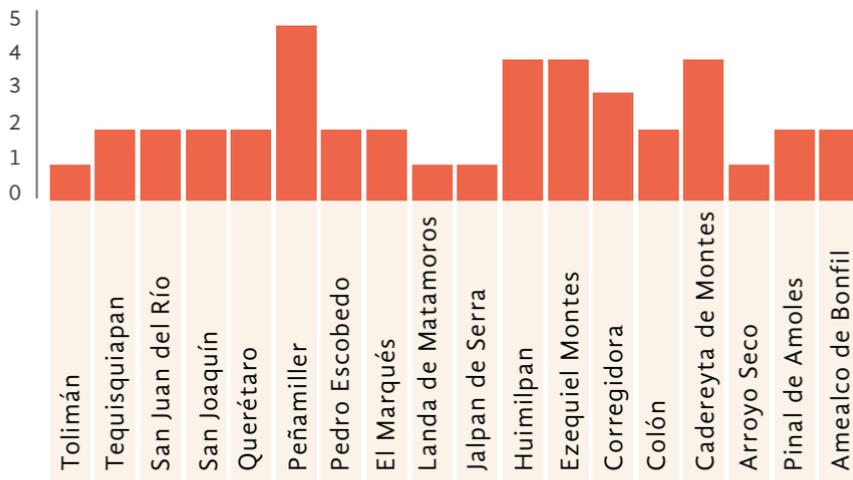
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, Participando por México, 2015.

El mecanismo de participación ciudadana más recurrente fue el Consejo Municipal de Participación Social que se encuentra en todas las normatividades locales. Los segundos de mayor frecuencia son los Consejos de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM), los cuales son instrumentos de participación para la integración del Plan Nacional de Desarrollo. En ocasiones también son utilizados como mecanismos de planeación estatal, sin embargo no se mantienen activos en la mayoría de los municipios. De los 18 municipios de Querétaro, únicamente la capital, Tequisquiapan y Pinal de Amoles reportaron que sesionó en 2015.

La sorpresa en la entidad con el mayor número de mecanismos participativos para la ciudadanía es Peñamiller, el cual cuenta con 5 meca-

nismos activos de participación ciudadana: revocación de mandato, comités consultivos, comités de desarrollo municipal, además de los COPLADEM y los Consejos de Participación Social. Llama la atención, ya que Peñamiller es uno de los municipios más pequeños de la entidad, con apenas 17 mil personas y con una comunidad en su mayoría agrícola y ganadera. Después de Peñamiller, los municipios de Huimilpan, Ezequiel Montes y Cadereyta cuentan con cuatro mecanismos de participación cada uno.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE QUERÉTARO



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, Participando por México, 2015.

Llaman la atención tres tipos de mecanismos de participación vinculantes en los municipios de la entidad. Es decir, mecanismos cuyo uso y resultado es obligatorio para los municipios en los que se ejecuten. Ése es el caso de Cadereyta de Montes que cuenta con iniciativa popular para el cabildo de su municipios para la modificación de reglamentos. El caso de Peñamiller cuenta con revocación de mandato para su municipio y, finalmente tres municipios cuentan con Comités vinculantes para distintos temas que puede definir la propia autoridad local.

Ahora bien, es importante subrayar que la existencia en la normatividad no garantiza la ejecución ni puesta en marcha de estos mecanismos para que la ciudadanía participe. No obstante sí significa una ventaja para sus habitantes, ya que al estar establecidos, cuentan con mecanismos

institucionales para activarles y poder participar legalmente en procesos de decisión pública.

La democracia se pone a prueba en contextos locales. La participación en procesos electorales para elegir representantes en ocasiones se asume como una delegación completa de responsabilidades, sin embargo no es así ni en práctica. Los problemas públicos son cotidianos y la relación ciudadanía gobierno rebasa en la mayoría de las ocasiones una relación de atención. Entre más locales sean los problemas más crece la deliberación y, si no existen mecanismos para dar salida a esa deliberación ésta se convierte en conflicto.

IX. Conclusiones

Este análisis no profundizó en la dinámica política de la entidad ni de sus municipios. Únicamente plantea un marco teórico de los tipos de democracia y profundiza en una democracia más participativa. Después ahonda en los mecanismos de participación ciudadana existentes en la normatividad local. Profundizar la democracia en Querétaro pasa no sólo por identificar la oferta de mecanismos de participación, sino en fomentar la participación misma en procesos de decisión pública; en usar más las instituciones y los espacios que ya existen para exigir y hacer valer los derechos.

Fomentar una democracia participativa obliga a construir mecanismos de intercambio de in-

formación sólidos, de forma que la información gubernamental se presente de manera oportuna para que la ciudadanía pueda opinar y participar activamente en ello. La existencia de mecanismos de democracia directa como las consultas, el referéndum plebiscito, presupuestos participativos, entre otros, ayudan a la ciudadanía a acercarse, pero es indispensable que éstos sean accesibles y accionables; es decir, que no tengan trámites o requisitos imposibles para activarlos.

Ahora bien, con las tecnologías existentes, proveer información a la ciudadanía cada vez es más fácil, rápido y barato, por lo que no puede ser excusa para ningún gobierno estatal ni municipal procurar los mecanismos para proveerla. Sin embargo, también es cierto que la tecnología ya permite abrir una comunicación bidireccional que puede evolucionar rápidamente a un diálo-

go o una deliberación con alternativas y rutas de acción. La propuesta para el gobierno de Querétaro es que pruebe cómo la ciudadanía puede ofrecer insumos y alternativas a la resolución de problemas públicos locales. Asimismo, en la medida en la que se involucra más a la ciudadanía, habrá una mayor participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de la entidad y de sus municipios.

La democracia no puede entenderse sin la participación activa de la ciudadanía, pero para activarla, necesitamos entender que vivimos en una sociedad de derechos; que el gobierno resuelve problemas públicos para garantizar el ejercicio de derechos establecidos en nuestra Constitución. En la medida que logremos que las personas no sólo se indignen de las arbitrariedades, sino que se sientan responsables por el bienestar de su en-

torno y al mismo tiempo cultivemos en colectivo el respeto, la tolerancia y la solidaridad en todos los aspectos de su vida, habremos logrado una sociedad democrática más fuerte.

En Querétaro y en todo el país debemos promover la comprensión de la democracia no sólo como un sistema político sino como un estilo de vida y como un sistema que permea en todos los aspectos de nuestras vida. Es necesario que todos tengamos un piso mínimo de información que nos permita hablar el mismo idioma. ¿Qué es el Estado? ¿Para qué sirve el gobierno? ¿Cuáles son mis derechos? ¿Cuáles son los derechos de los demás? ¿Cómo funciona la economía? Para todas estas preguntas hay una infinidad de respuestas, por ello es fundamental que construyamos juntos una sociedad que renuncie a la violencia basada en el respeto, el dialogo y la persuasión.

La idea de compartir los mecanismos de participación y esta reflexión es porque necesitamos hacer más fácil y asequible la idea de organizarse y perseguir intereses colectivos. Necesitamos organizaciones de individuos libres que ataquen por todos los frentes las grandes injusticias en las que vivimos con base en valores democráticos y por medio de la defensa de sus intereses. Es indispensable encontrar mecanismos que reduzcan los costos de participar e involucrarse, de forma que la organización misma sea un mecanismo de empoderamiento para las personas. Sólo así lograremos transmitir que los derechos no se otorgan, se ganan.

X. Bibliografía

En 2013 inicié una investigación sobre mecanismos de democracia directa junto con Héctor Hernández. Esta investigación retoma fragmentos de la discusión teórica de la investigación de Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas de Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández, publicado por la Fundación Friedrich Ebert en diciembre de 2013.

Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman, *Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1998.

Arnstein, Sherry R., “A Ladder of Citizen Participation,” *JAIP*, Vol. 35, No. 4, Julio 1969, pp. 216-224.

Barbara J. Nelson, “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”, en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Beck y Bozeman, “Pubic Values: an inventory”, *Administration and Society*, Vol. 39, No. 3.

Bovero, Michelangelo (2000), *Contro il governo dei peggiori*, Laterze, Roma-Bari.

Cabrero Mendoza, Enrique y Díaz, Ana (2012), “La acción local en periferias urbanas marginadas en México ¿nuevas o viejas institucionalidades?”, *Gestión y Política Pública*, Volumen Temático, 2012, pp. 83-129.

Chaux, Enrique (2005), *Formar para la ciudadanía... ¡sí es posible!*, Ministerio de Educación de Colombia, Bogotá.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, New Haven: Yale University Press, 1989.

Deborah Stone, *Policy Paradox: the art of political decision making*, Nueva York, W.W. Norton, 2002.

Diamond, Hartlyn, Linz y Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Co: Lynne Reinner, 1999.

Elster, John (1998), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Enrique Cabrero, *Acción Pública y Desarrollo Local*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Enrique Cabrero, “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Política Pública*, vol. IX, no. 2, 2000.

Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press, 1979.

Ferrajoli, Luigi (2001), *Derechos Fundamentales*, Laterza, Roma-Bari.

Fung, Archon, “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, December 2006.

Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública, 1997.

Hart, Roger, *Children’s Participation. From tokenism to citizenship*, UNICEF, 1992. INEGI, Censos Nacionales para Gobiernos Municipales y Delegacionales de 2009 (encuesta), 2011, 2013 y 2015.

Instituto Nacional Electoral, *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, 2014.

_____, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCÍVICA)*, 2016.

Ives Meny y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Jean Claude Thoenig, “L’usage analytique du concept de régulation”, en J. Commaille y B. Jobert (comps.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, París, 1998.

Jerry L. Mashaw, *Bureaucratic Justice: Managing social security disability claims*, New Haven, Yale University Press, 1985.

Joan Subirats et. al., “Las políticas públicas”, en *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008.

- John Kingdom, *Agendas, alternatives and public policies*, Nueva York, Harper Collins, 1995.
- José Luis Méndez (coord.), *Estado, Gobierno y Políticas Públicas en el México del Siglo XXI*, México, El Colegio de México, 2009.
- Loeza, Soledad, y Prud'homme, Jean Francois (Coords), *Los Grandes Problemas de México, Instituciones y Procesos Políticos*, Volumen XIV. COLMEX, México 2010.
- Luis F. Aguilar Villanueva, “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), *Política Pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, Limusa, México, 1992.
- Marshall, T. H. (1965), “Citizenship and Social Class”, en Marshall, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York-Garden City, Doubleday.
- Merino, Mauricio (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- P. Duran, *Penser l'action publique*, LGDJ, París, 1999.
- Participando por México A.C., *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*.

Consultada en línea en en: www.mpcmx.org o en www.pxm.org.mx

Paz Cuevas, Cuauhtémoc, “La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental”, *Estudios Políticos*, No. 20. Cuarta época, enero-abril de 1999.

Salazar Ugarte, Pedro, “La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal”, en *Diálogo y Debate*, Núm. 5 y 6, julio-diciembre de 1998, México: Centro de Estudios de la Reforma del Estado, AC, pp. 109- 125.

Salazar Ugarte, Pedro (2010), *¿Qué participación para cuál democracia?*, UNAM, México D.F.

Santín del Río, Leticia y Selee, Andrew coord. (s), *Democracia y Ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2006.

Shumpeter, Joseph Alois (1942), ed. 1968, *Capitalismo, Socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid.

Ziccardi, Alicia (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México DF, Indesol / Comecso.

_____ (coord), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Miguel Angel Porrúa-IISUNAM, México, 1998.



Santiago de Querétaro, Qro.

Serie Editorial "Democracia en Movimiento Querétaro" es una publicación semestral de carácter teórico, correspondiente al segundo semestre de 2018 (Julio - Diciembre de 2018), "¿Qué es la democracia? Una visión desde Querétaro", Número 1, Año Cero, a cargo de Movimiento Ciudadano, Coordinación Estatal Querétaro, Ecuador 34, Lomas de Querétaro, 76190, Santiago de Querétaro, Qro.. Número de Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del título ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor: En trámite. ISSN: En trámite. Los artículos publicados en la Serie Editorial "Democracias en Movimiento Querétaro" son responsabilidad de sus autores. Movimiento Ciudadano en Querétaro, sus órganos directivos y ejecutivos son ajenos a las opiniones aquí presentadas; esta edición es una obra lanzada para estimular el conocimiento sociopolítico de nuestro entorno, sus derechos y obligaciones, así como para generar un diálogo sobre los avances y los retos de la participación y la representación política de la ciudadanía.