

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS NIVELES DE APLICACIÓN

## CITIZEN PARTICIPATION AND ITS LEVELS OF APPLICATION

José Antonio Manrique Salinas<sup>1</sup>

(1) Universidad Católica de Santa María, Arequipa - Perú

**RESUMEN:** La participación ciudadana como expresión práctica de la democracia participativa ha tenido un surgimiento evidente en el sistema político de los países del mundo occidental durante las últimas décadas. El Perú no ha sido la excepción de esta ola participativa global. Este artículo analiza no sólo cómo nuestro país ha venido adaptando esta participación ciudadana en su marco jurídico y político y de qué manera se ha venido manifestando y aplicando en la realidad. También se realiza un ejercicio comparativo para evaluar si su marco jurídico, en especial si su aplicación práctica es coherente con los patrones principales de la democracia participativa. Los modelos escogidos son Estados Unidos de América y Suiza. Se analiza su estructura participativa y cómo vienen aplicando esta participación ciudadana en sus sistemas democráticos. Con estos elementos analíticos y comparativos se ha podido llegar a una estimación de cómo el Perú ha venido aplicando la participación ciudadana, en especial el último lustro caracterizado por una práctica controversial, con resultados contraproducentes para su estabilidad política y jurídica.

**Palabras clave:** democracia, participación, representativo, referéndum, consulta, ciudadano, gobierno, sistema, revocatoria.

**ABSTRACT:** Citizen participation as a practical expression of participatory democracy has had an evident emergence in the political system for the countries of the Western world during the last decades. Peru has not been the exception to this global participatory wave. This article analyzes not only how our country has been adapting this citizen participation in its legal and political framework and in what way it has been manifested and applied in reality. A comparative exercise is also made to assess whether its legal framework, especially whether its practical application is consistent with the main patterns of participatory democracy. The chosen models are the United States of America and Switzerland. Their participatory structure is analyzed and how they have been applying this citizen participation in their democratic systems. With these analytical and comparative elements, it has been possible to arrive at an estimate of how Peru has been applying citizen participation, especially the last five years characterized by a controversial practice, with counterproductive results for its political and legal stability

**Keywords:** democracy, participation, representative, referendum, consultation, citizen, government, system, recall.

## INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es la forma común, la denominación socializada, la expresión normalizada de lo que se conoce en el derecho y la ciencia política como la democracia participativa.

A partir de la década de 1990 se ha visto un crecimiento exponencial de la aplicación de la democracia participativa en los sistemas políticos de los países del hemisferio occidental, todos practicantes de la democracia representativa, sobre todo en el continente americano.

En las últimas décadas la democracia participativa en Latinoamérica ha surgido y se ha mantenido como una fuerza relevante, estableciéndose como un sistema político alternativo a la democracia representativa (Gamboá, 2021). Sus adeptos parten de la premisa que es la verdadera democracia practicada en la ágora ateniense de Pericles. Nuestro país Perú no ha sido ajeno a esta influencia participativa del ciudadano. La participación ciudadana ha sido consagrada e institucionalizada en la Constitución Política de 1993.

Hoy, casi 30 años después, corresponde analizar y hacer una evaluación si viene siendo implementada y aplicada de manera correcta.

Procederemos a realizar un análisis político jurídico del marco normativo que da el soporte, legitimidad, alcances y las condiciones necesarias para su práctica por los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y municipal.

Además, se efectúa un análisis comparativo, teniendo como referencia a dos de las democracias seculares más estables que han sabido conjugar de forma exitosa la participación ciudadana con la democracia representativa, dando mejor solidez a sus democracias y sistemas de gobierno: Estados Unidos de América (EEUU) y la Confederación Helvética (Suiza).

Con este análisis jurídico, político y comparativo se disponen de elementos suficientes para determinar si la forma cómo ha venido entendiendo y aplicando la participación ciudadana el Perú sigue el camino correcto señalado tanto por su marco jurídico como por los modelos escogidos.

Este artículo nos podrá dar luces para mejor conocer y explicar de qué manera esta participación ciudadana ha influido en mejorar o empeorar la estabilidad y la seguridad política y jurídica que existe hoy nuestro país.

### Correspondencia:

Mg. José Antonio Manrique Salinas

E-mail: jmanrique7@yahoo.com

Teléfono: +51958347809, fax +51(0)54252941.

Dirección: Calle Antiquilla 106, Arequipa 4002 – Perú.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL PERÚ

En América Latina, durante la década de 1970 sólo se dieron diez procesos participativos y en 1980 fueron doce. Pero en la de 1990 ascendieron a sesenta procesos de nivel nacional (Altman, 2005).

Perú como parte de esta tendencia, en 1993 sometió a referéndum la Constitución Política vigente.<sup>1</sup> Si bien esta carta magna establece y reconoce que es la democracia representativa la forma de gobierno político institucional del estado peruano, también reconoce diversos espacios en su texto para la democracia participativa.

Estos espacios están presentes en lo sustancial como en lo formal. Van desde derechos<sup>2</sup>, pasando por formas<sup>3</sup>, responsabilidades<sup>4</sup> incluyendo instituciones<sup>5</sup>, para asegurar una efectiva participación ciudadana que no se limite sólo a elegir y a ser elegido.

Estas diferentes manifestaciones de democracia participativa, tanto directa como indirecta, han tenido su respectivo desarrollo constitucional a través de varias normas legales, en las cuales se exigen tanto la mayor colaboración como la neutralidad debida de las autoridades públicas.

Entre las normas principales están: Ley 26300 de Participación Ciudadana, Ley 28056 del Presupuesto Participativo, Ley 27972 Orgánica de Municipalidades, Ley 27783 Bases de la Descentralización; entre otras normas especiales más.

## FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR SU ALCANCE DE NIVEL NACIONAL

Referéndum, es la consulta que se hace a la ciudadanía a nivel nacional para aceptar o rechazar un proyecto de reforma constitucional o legal aprobado por el Congreso de la República. Desde la vigencia de la actual Constitución sólo se ha dado dos veces, el 2010 por la devolución del FONAVI y el 2018 que ha conllevado efectos controversiales, poco favorables para el desarrollo adecuado de la vida político-institucional del país.<sup>6</sup>

La carta magna excluye del referéndum toda propuesta que implique la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, de normas de carácter tributario y presupuestal, así como de tratados internacionales en vigor<sup>7</sup>. Pese a esta exigencia el referéndum del 2018 recortaba al ciudadano el derecho a ser reelegido.

Iniciativa de Reforma Constitucional, es la iniciativa que realiza el 10% de los ciudadanos habilitados a votar para proponer un proyecto de reforma parcial o total del texto constitucional para ser aprobado por el Congreso o por Referéndum.

Iniciativa Legislativa, es la iniciativa que realizan los ciudadanos para proponer un nuevo proyecto de ley, la modificación o derogación de una norma legal vigente, para ser aprobado por el Congreso o por Referéndum.

1. La última consulta popular por referéndum que se dio en Perú fue en 1939, durante el Gob. de Oscar R. Benavides, sobre reformas constitucionales.

2. Arts. 2 (inc. 17) y 31, Constitución Política del Perú (Const.).

3. Arts. 31, 32, 34, 107, 176 y 206 Const.

4. Arts. 139 (inc. 17), 178 (inc. 1), 181, 182, Const.

5. Art. 191, 194, 197, 199, Const.

6. Referéndum de reforma constitucional impulsado de forma compulsiva por el gobierno de Vizcarra sobre la conformación de la Junta Nacional de Justicia, el financiamiento de las organizaciones políticas, la prohibición de la reelección inmediata de congresistas y la bicameralidad del Congreso de la República.

7. Art. 32, 2° párrafo, Const. 11

8. Según el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

## FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR SU ALCANCE DE NIVEL REGIONAL

Iniciativas de Disposiciones Regionales, es la que realizan los ciudadanos para proponer un proyecto de ordenanza regional, así como su modificación o derogación.

Revocatoria y Remoción de Autoridades. La revocatoria es la propuesta ciudadana para destituir por votación a un gobernador o consejero regional electo. Si bien se solicitaron kits para revocar autoridades regionales, hasta la fecha no ha sucedido.

La remoción es para destituir una autoridad regional designada o nombrada.

Presupuesto Participativo. Es la deliberación y priorización de proyectos y obras por parte de los ciudadanos para que sean ejecutados por la autoridad regional. Se viene cumpliendo. En su mayoría son proyectos que propone o impone la autoridad.

Demanda de Rendición de Cuentas. Es la facultad ciudadana para exigir que la autoridad regional rinda cuentas del ejercicio anual de forma general o concreta de su gestión.

## FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR SU ALCANCE DE NIVEL LOCAL O MUNICIPAL

Iniciativas de Disposiciones Municipales, es para proponer un proyecto de ordenanza municipal, su modificación o derogatoria para ser aprobado por el Concejo Municipal provincial o distrital competente.

Revocatoria y Remoción de Autoridades. La revocatoria es la propuesta ciudadana para destituir por votación a un Alcalde o regidor electo. La remoción es para destituir una autoridad municipal designada o nombrada.

Esta revocatoria ha sido la más empleada por los ciudadanos. Fueron la incapacidad, la corrupción e el incumplimiento de promesas las principales razones de revocatoria, de acuerdo al informe del JNE.

En el período 1995-98 hubieron 65 revocatorias; 1999-2002 ascendieron a 173; en el 2003-06 subieron a 209; 2007-10 alcanzaron 317, para disminuir en el 2011-14 con 209.<sup>8</sup> El 2017 fue el último proceso revocatorio municipal con sólo 27. Esta reducción se debe a la Ley 30315 dada por motivos políticos que dificulta a los ciudadanos su acceso.

Presupuesto Participativo. Es la deliberación y priorización de proyectos y obras por parte de los ciudadanos para que sean ejecutados por la autoridad municipal. De gran impacto.

Demanda de Rendición de Cuentas. Es la facultad para exigir que la autoridad municipal rinda cuentas del ejercicio anual de su gestión de forma general o concreta.

Comités de Gestión. Creados por resolución municipal para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico. De muy poco uso.

Juntas Vecinales Comunes. Integradas por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales. Supervisan la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de normas, la ejecución de obras y otros servicios municipales.

Cabildos Abiertos. Es una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo, convocada con un fin específico. No hay registros de haber sido utilizado.

Entonces se puede observar del marco jurídico institucional que el desarrollo de la participación ciudadana de alcance local-municipal es más considerable y cuenta con mayor diversidad de formas y naturaleza que el marco de alcance nacional.

Esto guarda cierta coherencia y relación con las capacidades y preocupaciones del ciudadano promedio para entender e implicarse con la problemática cotidiana e inmediata de su sociedad (Cabrera, 2018).

Así lo entendió correctamente el legislador peruano al instituir, regular y desarrollar estas formas de democracia participativa. Razón para establecer una panoplia de formas participativas abundante y variada para que pueda involucrarse mayormente en la administración política local-municipal.

Esto no puede servir para concluir que hay un desdén o subestimación a la capacidad decisoria y participativa del ciudadano, ni tampoco para sobreestimarla en asuntos que pueden escapar de su comprensión y consecuencias. Debe existir una visión realista de la participación de la sociedad en su conjunto para que sea beneficiosa y legitimadora.

Así lo han entendido muchos países que han implementado la democracia participativa como parte de su sistema democrático o incluso en los casos en que algunos países tienen a la democracia participativa como el elemento principal de su sistema.

## EL MODELO PARTICIPATIVO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (EEUU)

EEUU es un estado federal cuyo sistema democrático es esencialmente representativo. Sin embargo, su democracia participativa ha estado presente y ha sido parte de su sistema desde los albores de su independencia y durante su formación, tal como Alexis de Tocqueville dejó constancia en su obra maestra "La Democracia en América". Los estados de EEUU la han formalizado desde fines del siglo XIX y comienzos del s. XX.

Cabe precisar que la participación ciudadana practicada sólo tiene un alcance estatal o subestatal (Condado), no tiene alcance federal (Nicholson y Canelo, 2016). Así tenemos que la democracia participativa en EEUU se puede agrupar en dos tipos de instrumentos de democracia directa: referéndum con iniciativa y revocatoria.

El referéndum legislativo estatal está permitido en los cincuenta estados; veinticuatro estados permiten el referéndum popular y veinticuatro permiten la iniciativa.

La revocatoria está permitida en diecinueve estados, otorga a los votantes, como en Perú, el poder de determinar si desean destituir a un funcionario público de su cargo antes de que expire su mandato (Nicholson y Canelo, 2016).

Se debe mencionar que si por un lado son ocho los estados que aceptan todas las formas de participación ciudadana<sup>9</sup>, del otro son diecisiete los estados menos participativos, sólo aceptan una fórmula participativa.<sup>10</sup>

Mientras que EEUU es una democracia representativa que ha sabido complementar y perfeccionarse con la democracia participativa subnacional, Suiza ha sido una democracia participativa del tipo directa que ha sabido complementarse y perfeccionarse con la democracia representativa, para dar como resultado la democracia semi-directa que es en la actualidad.

## EL MODELO PARTICIPATIVO DE LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA (SUIZA)

En relación a la democracia participativa existente en Suiza, debemos entender que su régimen se formó en base a la democracia directa, a la participación de sus ciudadanos.<sup>11</sup> A partir del siglo XIX se introdujeron reformas para institucionalizar la democracia semi-directa representativa con un tipo de gobierno federal-directoral.

La democracia directa es una característica del sistema político suizo (Grisel, 2004). Permite al pueblo pronunciarse sobre decisiones de la Asamblea federal o de proponer modificaciones constitucionales. Los instrumentos de iniciativa popular y referéndum son las piezas centrales de esta participación ciudadana de alcance federal o nacional.

Estas iniciativas de reforma constitucional serán aceptadas sólo si respetan la unidad formal y sustancial del Estado suizo y los tratados internacionales. Si es una reforma constitucional propuesta y aprobada por la Asamblea federal suiza también deberá ser sometida a un referéndum.

La iniciativa a referéndum de modificación constitucional se requiere al menos de 100,000 firmas de ciudadanos.<sup>12</sup> Si la iniciativa se trata sobre una ley federal se requiere sólo de 50,000 firmas. Sobre una población de un poco menos de 6 millones de electores habilitados a votar posteriormente, es una cantidad muy significativa. Es por ello que el 95% de los referéndums han sido legislativos no constitucionales.

A pesar de ello el número de iniciativas y referéndums federales no ha cesado de crecer en Suiza. De 1940 a 1960 estas consultas no pasaban de una cada dos años. Desde la década de 1990 estos procesos no bajan de tres por año<sup>13</sup>. Aumento significativo que se ha dado sobre las leyes federales casi en su totalidad.

9. Arizona, California, Colorado, Michigan, Montana, Nevada, North Dakota y Oregon.

10. Alabama, Connecticut, Delaware, Hawaii, Indiana, Iowa, Kentucky, New Hampshire, New York, North Carolina, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Texas, Vermont, Virginia y West Virginia.

11. Landsgemeinde, asambleas populares en plazas públicas para aprobar normas, presupuestos a mano alzada, cuya aplicación en la actualidad es muy reducida a los cantones de Glaris y Appenzell Rodes Interiores, desde el siglo XII.

12. Art. 139 y siguientes de la Constitución federal suiza.

13. [https://www.eda.admin.ch/dam/PRS-Web/fr/dokumente/Moderne\\_Direkte\\_Democratie\\_FR.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/PRS-Web/fr/dokumente/Moderne_Direkte_Democratie_FR.pdf)

De forma paralela, en Suiza también existen y se dan las iniciativas y referéndums cantonales y comunales<sup>14</sup>. En el caso de estos procesos cantonales están dirigidos a sus textos constitucionales y leyes. Para su convocatoria se requieren las firmas de 5,000 a 15,000 ciudadanos aproximadamente, dependiendo de la demografía de cada cantón.

Las consultas más numerosas son sin lugar a dudas las que tienen en sus comunas, en los denominados referéndums comunales. Esto se debe al número de comunas que existen en Suiza. Las materias que tocan son de conocimiento inmediato de los vecinos como la gestión, gastos, proyectos locales, rendición de cuentas, cambios en el paisaje, etc.

Estas consultas comunales para ser solicitadas deben reunir firmas el 15% del total de electores residentes en la comuna. En caso que la comuna supere los 50,000 habitantes, sólo deberán reunir el apoyo del 10% de residentes con sus firmas al proyecto planteado.

Entonces podemos observar que las exigencias de participación ciudadana aumentan en la medida que asciende en el nivel y alcance político social de la nación suiza. Los requisitos serán más considerables y mayor el número de solicitantes adscritos que desean impulsar una iniciativa federal que una cantonal, y una cantonal tendrá mayores requisitos y solicitantes que la de una iniciativa comunal.

Estas exigencias tienen como consecuencia lógica que el número de las consultas comunales sea exponencialmente mayor al número de consultas cantonales cada año y el número de consultas cantonales sea evidentemente mucho mayor al número de consultas de nivel federal. Esto sin mencionar que las normas medulares de la Constitución federal suiza y sus tratados internacionales están excluidas de toda consulta.

## REFLEXIONES

En las tres últimas décadas se ha podido apreciar el establecimiento e institucionalización de la democracia participativa y con ello un aumento significativo de su regulación, implementación y empleo tanto en Perú como en el mundo occidental.

Como conclusión general se puede inferir que la participación ciudadana será mayor y mejor mientras su alcance es menor, si está referido a problemas y políticas locales, municipales o regionales. Será menor y de inferior calidad si su alcance es mayor, referido a problemas y políticas nacionales o federales.

Se puede percibir en Perú un fenómeno político jurídico muy singular. Se ha venido dando una disminución de la democracia participativa en el nivel regional y municipal, debido a una regulación obstaculizadora reciente, como el caso de las revocatorias. En paralelo, se ha dado un aumento participativo de alcance nacional, como el referéndum de 2018, lo cual no ha significado mejoras en su estabilidad política y jurídica.

La democracia participativa es tanto para EEUU como para Suiza un elemento valioso, un soporte institucional legitimador que mejora la marcha política y jurídica a nivel comunal, local, subestatal, estatal o cantonal, donde la visión, la inmediatez y el aporte del ciudadano es determinante, inevitable y legitimador.

El modelo de EEUU no permite la participación ciudadana con alcance federal/nacional. En el modelo helvético se restringe la participación con alcance federal. La unidad formal y sustancial del Estado suizo contenida en su Constitución federal y los tratados internacionales quedan excluidos. Ambos países no pondrán en juego su estabilidad política ni su seguridad jurídica en el nivel federal/nacional frente a la participación ciudadana.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Altman, D., Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? Rev Política y Gobierno, Vol. XII. Núm. 2, II sem. 2005: 203-232.
- [2] Cabrera Suarez, Luis R., Conflictos entre democracia **directa** y democracia representativa, Rev Exégesis, Tomo 57, Jun. 2018: 251-265.
- [3] Gamboa, E.R. Participatory democracy, a response to the crisis of representative democracy [La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa]; Rev. UNAM, Mexico, 2021: 133-158. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2020.43.15188>
- [4] Grisel, Etienne. (2004), « Initiative et référendum populaires ». 3e éd. mise à jour et augm. avec la collab. de / Anouk Neuenschwander, Staempfli, Berna.
- [5] Nicholson, Stephen, y Canelo, Kayla, Direct Democracy in the Unites States, Rev. Political Science, Oxford University Press, 2016, 18-79.
- [6] Reveles Vásquez, Francisco (2017), « Democracia Participativa para el Fortalecimiento de la Representación Política. La Experiencia Latinoamericana. » Revista Andamios, Vol. 14, núm. 35. México.
- [7] Jurado Nacional de Elecciones. "Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Regionales y Municipales 2012 - Estadísticas", Dirección de Registros, Estadísticas y Desarrollo Tecnológico. Lima. [https://portal.jne.gob.pe/portal\\_documentos/files/informacionelectoral/estadisticaelectoral/CPREV\\_2012.pdf](https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionelectoral/estadisticaelectoral/CPREV_2012.pdf)

Recibido el 30 de mayo del 2021 y aceptado para su publicación el 25 de junio del 2021

14. Suiza se compone de 26 cantones y 2172 comunas (municipios).