

Democracia y Participación Ciudadana

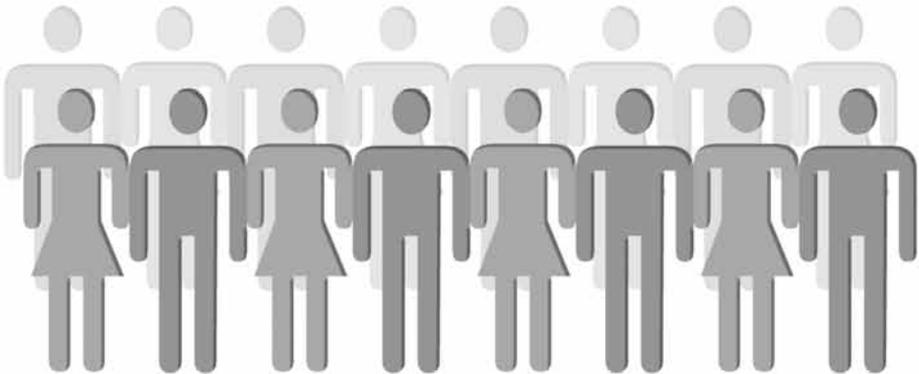
Notas para el Debate

Francisco J. Carmona Villagómez



Democracia y Participación Ciudadana

Notas para el Debate



Democracia y Participación Ciudadana. Notas para el debate.

Primera edición, marzo 2012

D.R. © 2012 Tribunal Electoral del Distrito Federal

ISBN: 978-607-7594-10-9

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

Revisión de contenidos:	Centro de Capacitación
Director:	Jaime Cicourel Solano
Subdirector de Investigación, Carrera Judicial y Biblioteca:	Felipe de Jesús Mancilla Margalli
Cuidado de la edición y distribución:	Coordinación de Comunicación Social y Relaciones Públicas
Coordinador:	Salvador Gabriel Macías Payén
Diagramación y diseño de portada:	Vanessa Larios Guerrero

Tribunal Electoral del Distrito Federal

Magdalena 21, Col. Del Valle
Delegación Benito Juárez
México, D.F., C.P. 03100
Tel. 53 40 46 00 / 56 87 01 92
www.tedf.org.mx

DIRECTORIO

Adolfo Riva Palacio Neri
Magistrado Presidente

Aidé Macedo Barceinas
Magistrada

Alejandro Delint García
Magistrado

Armando Ismael Maitret Hernández
Magistrado

Darío Velasco Gutiérrez
Magistrado

Gregorio Galván Rivera
Secretario General

Mario Velázquez Miranda
Secretario Administrativo

Roberto Cánovas Theriot
Contralor General

Gloria Athié Morales
Directora General Jurídica

Francisco Arias Pérez
Director de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística

Gerardo Sánchez García
Director de la Unidad de Promoción de los Derechos Político-Electorales y de
Relación con Organismos Electorales Nacionales e Internacionales

Adolfo Romero Alvario
Director de la Unidad de Tecnologías de la Información

Salvador Gabriel Macías Payén
Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Jaime Calderón Gómez
Director de la Coordinación de Transparencia y Archivo

Jaime Cicourel Solano
Director del Centro de Capacitación

Democracia y Participación Ciudadana.

Notas para el Debate

Por: Francisco J. Carmona Villagómez¹

“Vivimos en democracias sin demócratas, en las cuales los ciudadanos no ejercen su tarea de ciudadanos y en la que el poder, aprovechando esa situación, sale de sus cauces naturales”.

Ralf Dahrendorf

Sumario: 1. Democracia y participación de los ciudadanos; 1.1. Democracia exigente y rendición de cuentas; 1.2. Participación y ejercicio de cargos públicos; 2. ¿Qué es la participación ciudadana?; 2.1. Participación y representación política; 2.2. Mecanismos de democracia directa y semidirecta; 2.3. Participación y movimientos sociales; 3. Democracia representativa, participativa y deliberativa; 3.1 Democracia representativa y la disyuntiva del directismo; 3.2. Partidos y procesos electorales; 3.3. Democracia deliberativa; y, 4. Reflexiones Finales.

Introducción

El propósito de este texto es analizar la democracia desde una noción ampliada a su concepción tradicional como un método para elegir gobernantes. Habría que considerar otros elementos vitales en un sistema democrático moderno, tales como la participación ciudadana y la rendición de cuentas como expresión de esta última. De tal manera que se plantean algunas interrogantes esenciales como puntos de reflexión de este trabajo: *¿Qué es participación ciudadana?, ¿Cómo se ha transformado ese concepto para adaptarse al ejercicio de nuevos derechos y responsabilidades públicas?, ¿Cuál es su impacto en las sociedades de mercado y sus alcances en el Estado democrático?, igualmente, ¿Qué modificaciones deben ocurrir en el sistema representativo y en el sistema de partidos, para estar acorde a las nuevas demandas de la sociedad?, ¿Qué canales de participación se deben innovar?, ¿Qué tan legítimos son los mecanismos deliberativos o de discusión pública y qué tan efectiva es la participación directa de la sociedad en los*

¹ El autor es Licenciado en Derecho y Maestro en Administración Pública. Actualmente se desempeña como Secretario Auxiliar en la Ponencia de la Magistrada Aidé Macedo Barceinas, en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

asuntos públicos?, *¿Por qué son importantes los mecanismos de rendición de cuentas para la consolidación democrática?* y *¿Cómo contribuye la democracia a la constitución de un gobierno eficiente?*, cuestionamientos que pretenden comprender las posibilidades de la democracia y de las relaciones de poder vistas como un ejercicio de derechos y libertades fundamentales en sociedades cada vez más demandantes.

En este sentido, el primer apartado analiza, de manera general, concepciones sobre democracia y participación ciudadana desde algunos enfoques teóricos como las propuestas de Schumpeter, Bobbio, Touraine y Pasquino, así como las consideraciones que hace Morlino y la crítica de Przeworski, reconociendo en ellas que el sistema democrático ha sido el resultado de la experiencia humana, que ha caracterizado a la civilización occidental en el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales para todo ciudadano. Asimismo, estos autores contribuyen a que podamos reparar las insuficiencias y desencantos de la democracia en sociedades complejas, cuya problemática desborda a las instituciones, dejando vacíos de actuación política.

Colateralmente, se examina la participación ciudadana como elemento fundamental de la democracia y se señalan las limitaciones aparentes que tienen los ciudadanos como autores de la vida pública. Y como muestra de una participación activa se distingue la rendición de cuentas como un elemento indispensable de una democracia exigente en términos de Pasquino, de tal forma que el ciudadano adquiere un papel y responsabilidad relevantes en la revisión de los actos públicos, lo cual trasciende al solo hecho de votar en las urnas, volviéndolo copartícipe de la conducción de gobierno.

En la segunda parte, se profundiza en la discusión sobre *la participación ciudadana*. Sin pretender establecer una definición, se advierten las aristas que la conforman, tales como la representación, la pluralidad, la relación entre ciudadanos y gobierno, el papel de la sociedad civil, los movimientos sociales y los partidos políticos. Igualmente, tienen un segmento especial, tres condiciones que son características de la participación política, como es la abstención, el clientelismo y el papel de la oposición, que significan mucho para la eficiencia o ineficiencia de la democracia, porque son explicativas de cómo se procesan los problemas sociales, las deficiencias de la interlocución entre las élites, sus clientelas y corporaciones, así como los mecanismos de control de las demandas y los obstáculos para la comunicación entre los actores políticos.

El tercer apartado aborda la amplia gama de instrumentos de participación que tiene el ciudadano para incidir en la cosa pública, para modelar el espacio político en el que interactúan los individuos, las organizaciones y la sociedad. La forma en que

la participación de los ciudadanos contribuye a depurar el sistema de partidos, a perfeccionar a las instituciones y las prácticas electorales, reconociendo de antemano que su involucramiento en los asuntos colectivos no se agota en los comicios, sino que además, existen otros derechos y responsabilidades que les atañen, tanto en los actos de gobierno, como en la evaluación de los gobernantes.

Precisamente, este texto rescata la relación entre gobierno y ciudadanos, la cual debe ser distinta a la forma en que ha sido generalmente entendida como ciudadanía *versus* gobierno. Éste, por una parte, no debe concebirse como una élite gobernante que se encarga de promulgar leyes o mandatos para que sean obedecidos por súbditos. Por el contrario, en una comunidad política democrática el gobierno no es un organismo externo y superior, sino que se compone de personas a las que los ciudadanos han conferido el poder para ejercer la autoridad en su nombre y esa potestad no está ajena a una fiscalización permanente.

Esta manera de entender la participación ciudadana y la actividad política llevará a concebir a la democracia como un poder que brota de la agencia humana, que permite concertar con los demás las reglas mínimas de la relación social y de gobierno. Según esto, el poder no es nunca propiedad de un individuo o un grupo de notables², no tiene fines patrimoniales, sino que pertenece al grupo y se mantiene sólo en la medida en que el grupo permanezca unido y promueva el diálogo. Por tanto, sin el pueblo no hay poder, el pueblo tiene finalmente en sus manos su empoderamiento. Es el carácter soberano del pueblo lo que otorga poder y viabilidad a las instituciones y las leyes de un país.

Por ello, este último apartado explora las tendencias de la democracia, los derroteros de la democracia representativa, sus limitaciones y la necesidad de redefinir sus alcances. También se plantea la disyuntiva del directismo y la opción por una democracia participativa o la democracia deliberativa. Finalmente, se hacen algunas reflexiones que sintetizan la idea de que la participación de los ciudadanos contribuye a civilizar el ejercicio de poder en una democracia consolidada, donde se discuten las políticas públicas y se construyen consensos en razón de un ejercicio responsable de los derechos, así como de las libertades fundamentales.

2 En este sentido, el estudio de Almond y Verba muestra esta situación con el cuestionamiento “¿Para quién se gobierna?”. En el caso de América Latina, según reportan datos de Latinobarómetro 2008 y 2009, la percepción del ciudadano en un 70% de los encuestados señala que se gobierna no para la mayoría, sino para los intereses de unos cuantos, salvo el caso de Uruguay, país en el que el 58% de la población encuestada dice que se gobierna para todo el pueblo, a diferencia del caso mexicano en el que tan sólo el 21% de los encuestados afirma que se gobierna para la mayoría de la población. Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2008 y 2009*, Santiago de Chile, 2008, p. 54, tomado de la página web de Latinobarómetro.

1. Democracia y participación de los ciudadanos

La democracia es resultado de la inmensa experiencia humana que ha caracterizado a la civilización occidental, ligada sustantivamente a la búsqueda histórica de los valores de libertad, justicia, respeto a los derechos humanos, así como el progreso material y espiritual de los pueblos. Sin embargo, es una experiencia inacabada, que con el pasar del tiempo ha evolucionado, incorporando nuevos contenidos, que van más allá de simples *acuerdos de elección entre los comunes o entre los ciudadanos*, significa nuevos derechos sociales y económicos que tienen que ver con los principios de equidad y dignidad de las personas.

Más allá de las diferencias que se expresan en la discusión teórica respecto del método o de los contenidos del sistema democrático, la historia revela que las aspiraciones por ensanchar las fronteras de las libertades ciudadanas y alcanzar mejores estadios de justicia y progreso, han estado siempre en el corazón de las luchas sociales, así como políticas, ligadas, de uno u otro modo, a la idea de la democracia.

Con avances y retrocesos, movilización o quietud, el progreso de las sociedades nos demuestra que allí donde no había libertades se peleó por conseguirlas, donde no había justicia se luchó por lograrla y donde no había bienestar se buscó alcanzarlo, a veces con éxito, en otras, aún se continúa bregando. Y en torno a esas pugnas siempre estuvo presente el empuje ciudadano.

Desde sus orígenes, esta forma de gobierno ha sido concebida como una forma de rendición de cuentas de los gobernantes y de descentralización del ejercicio del poder, así como un modelo básico fundado en el respeto de libertades y derechos, que constituyen el coto vedado, y la razón última de las sociedades libres y maduras. Así, con motivo de *la tercera ola*³, la democracia se ha estudiado desde dos puntos de vista: como sistema político y como medio de expresión a las demandas de la sociedad⁴,

3 *Ola democratizadora* es el término acuñado por Samuel Huntington para explicar las etapas de la democracia en diferentes momentos de la historia de la humanidad. Este término no sólo implica garantías electorales, también la consecución de una serie de libertades y derechos fundamentales. Si bien, la primera ola tiene sus raíces en las revoluciones norteamericana y francesa, así como en la aparición de las instituciones democráticas del siglo XIX como el Parlamento, la segunda ola precisa del desarrollo gradual de esas instituciones en el siglo XX. La tercera ola es la que se refiere a los procesos de transición que ocurren en España y Portugal, en los países de Europa del Este y en América Latina, donde se intenta conciliar los propósitos democráticos con los objetivos del mercado.

4 Thede, Nancy, “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIE-

contemplando, en este último aspecto, una serie de derechos progresivos que se han ido incorporando en las constituciones o leyes fundamentales de los Estados.

Por eso, más allá de concebirla como un método para definir mayorías y minorías, lo cual se traduce como un aspecto primario o estrictamente electoral consistente en “*la conversión de votos en cargos de elección popular*”, o bien en “*un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos*”⁵, advertimos que la democracia admite una idea integral del ser humano, que se potencializa a partir de la construcción del concepto ciudadanía⁶, con pleno ejercicio de derechos y libertades civiles, así como políticas, que otorguen posibilidades de participación política y den paso a la responsabilidad social.

Frente a una noción de democracia ampliada, los estudios de Schumpeter⁷ hacen énfasis en el carácter instrumental para tomar decisiones políticas, a partir del empoderamiento de las personas para decidir a través del voto y la competencia política.

Touraine⁸, en cambio, resalta que el futuro de la democracia se juega en la medida en que los ciudadanos se vuelven sujetos activos de la política en un sentido amplio, más allá de la arena electoral, al involucrarse en los actos cotidianos que son de interés para la comunidad, esto es, deciden incidir en la agenda de gobierno, en la iniciativa de políticas públicas, en la fiscalización de los recursos públicos y la gestoría de servicios.

Por su parte, Morlino nos dice que “en la democracia, el ciudadano también participa acordando las reglas de las relaciones sociales y del poder político y, al mismo tiempo, expresando su voluntad ante el posible disenso sobre sus contenidos”⁹. Es decir, buscar

SAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 23.

5 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 24.

6 Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, dado que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Buenos Aires, 2004, p. 26.

7 Para Joseph A. Schumpeter, el método democrático es un sistema institucional que se utiliza para tomar decisiones políticas, dentro del cual algunos individuos adquieren el poder para decidir luego de competir por el apoyo popular. Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 117.

8 Cfr. Touraine, Alain, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, Paris, 1994.

9 Cfr. Morlino, Leonardo, *Democracias y Democratizaciones*, Centro de Estudios de Política Comparada, Colección de Teoría

en un primer momento, a través de sus representantes, el acuerdo para establecer el compromiso o la certidumbre de las *reglas de juego*, ya que de esta forma los gobiernos pueden soportar de mejor manera el conflicto que entrañan las relaciones sociales en sociedades cada vez más complejas. Así que en la medida, en que el proceso de elaboración de las leyes se dé en el marco de un consenso mínimo, que confiera autoridad y legitimidad a las normas, las instituciones de gobierno pueden ser eficaces.

Lo anterior sólo es posible si existen acuerdos que permitan una mejor articulación política entre los ciudadanos, lo que da lugar a un buen gobierno democrático. Así, para este autor, serán democráticos los regímenes que posean las siguientes características: sufragio universal, elecciones libres, periódicas y competidas, más de un partido u opciones políticas sobre las cuales los ciudadanos puedan elegir, fuentes alternativas de información. Lo que implica el reconocimiento de los principios de inclusión, pluralidad, igualdad en el ejercicio del voto y participación efectiva. Asimismo, se señala la importancia de una lógica de calidad en el ejercicio gubernamental, la rendición de cuentas de los gobernantes (*accountability*), la reciprocidad ante las demandas de la población (*responsiveness*) y, sobre todo, la posibilidad de ejercer un control de legalidad sobre los actos de la autoridad (*rule of law*).

Si bien es cierto que gran parte de las nuevas democracias, sobre todo aquellas cuyos procesos de transición ocurrieron como consecuencia de las reformas económicas sucedidas en las décadas de 1980 y 1990 han puesto énfasis, en un primer momento, en alcanzar la democracia representativa o electoral, con todo su andamiaje de instituciones y procedimientos electorales que procuran neutralizar el conflicto social y encauzarlo a una negociación entre las elites, a partir de la integración de la llamada clase política. No obstante, este esfuerzo sería hasta cierto punto estéril, si no se diera oportunidad a otras formas de participación y de control de las élites como se propone en este ensayo.

Lo anterior implica, no sólo romper el círculo a partir del llamado *Consenso de Washington*¹⁰, para el que la simple concepción de la democracia electoral era suficiente como estándar de normalidad política, al grado tal de que tiempo después

Política, México, 2005.

10 Refiere a un consenso sobre la naturaleza de la crisis latinoamericana y sobre las reformas que debían aplicarse para superarla, planteadas por el FMI, BM, el G7, el Departamento de Estado y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, así como los presidentes de los veinte mayores bancos internacionales.

se llegó a considerar como el modelo que debía implementarse en América Latina¹¹, siempre y cuando fuera acotado y no pusiera en riesgo la inversión de capitales. Sin embargo, lo cierto es que esa propuesta resulta insuficiente y carece de viabilidad si el método democrático no va acompañado del ejercicio y respeto de otros derechos fundamentales. En otras palabras, el enfoque meramente electoral carece de contenido y se convierte en un mecanismo indirecto de control, más que un instrumento reivindicador de mejores condiciones de equidad.

La democracia electoral ha sido insuficiente para consolidar los regímenes políticos, no sólo en Latinoamérica, sino en otros países del mundo, puesto que aun en un contexto de elecciones transparentes, esta situación por sí misma no garantiza a plenitud una serie de derechos fundamentales, ni siquiera los principios éticos de la competencia política, menos aún, tiene incumbencia en criterios de eficiencia administrativa que hacen viable una democracia de calidad, como ocurre en las naciones desarrolladas o en aquellas que han definido con su propia visión de desarrollo sus propios contenidos.

Por lo anterior, habría que preguntarse si aún garantizando elecciones regulares e institucionalizadas, dicho esfuerzo resulta suficiente para integrar legítimamente a gobiernos responsables, cuya prioridad sea atender los problemas sociales o, por el contrario, al no existir otro tipo de controles sociales, los conflictos se profundizan y generan en la sociedad una percepción de desencanto, no sólo con el método en sí, sino con el valor de la propia democracia (ver tabla 1).

¹¹ Para profundizar en el tema Cfr. Crozier Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Comission*, New York University Press, 1975.

**Tabla 1. Percepción de eficiencia de la democracia:
¿Hasta qué punto las siguientes libertades, derechos,
oportunidades y seguridades están garantizadas en su país?**

Libertades y garantías	2007	2008	2009
Garantías Civiles y Políticas			
Libertad de profesar cualquier religión	76	79	77
Libertad para elegir oficio o profesión	65	68	76
Libertad para participar en política	60	63	62
Libertad de expresión siempre y en todas partes	55	58	58
Igualdad entre hombres y mujeres	53	53	57
Garantías Sociales y Económicas			
Protección de la propiedad privada.	43	45	46
Igualdad de oportunidades sin importar el origen de cada cual.	41	42	47
Protección del medio ambiente	41	42	44
Solidaridad con los pobres y necesitados.	33	32	36
Seguridad social	29	30	33
Oportunidades de conseguir trabajo	27	28	29
Justa distribución de la riqueza	24	25	27
Protección contra el crimen	23	24	25

Fuente: Latinobarómetro 2009.

En México, uno de cada dos ciudadanos cree que nuestro país vive en una democracia, y uno de cada tres dijo estar insatisfecho con la misma, de acuerdo con los datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008. La mitad de los entrevistados opinaron que en México estamos más cerca de un gobierno que se impone, que de uno que consulta. El porcentaje de mexicanos que confían en las instituciones es relativamente bajo. Las instituciones que gozan de mayor confianza son la Iglesia (72%), el Ejército (67%) y el Instituto Federal Electoral (66%), aunque este ha registrado en los últimos años una caída significativa en su

credibilidad. Las instituciones que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los Sindicatos, la Policía y los Partidos Políticos, lo cual muestra instituciones débiles para la construcción democrática¹².

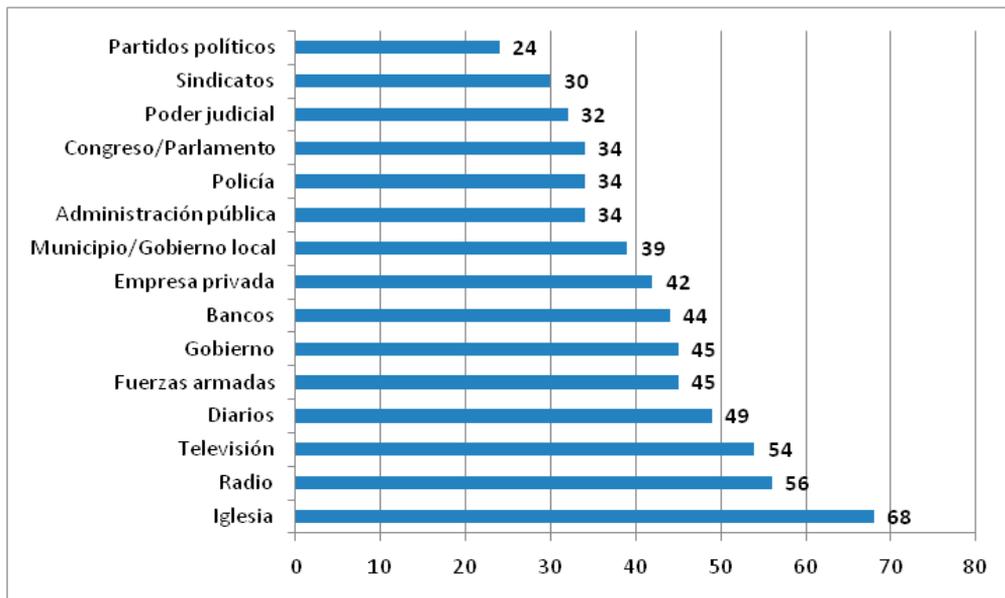
Para los países de Latinoamérica, la democracia es percibida como una garantía de las libertades civiles y políticas, pero en su ejercicio no ha sido del todo eficiente para proteger derechos sociales y económicos. En efecto, la población en esta región, señala que la democracia garantiza principalmente la libertad religiosa (79%), en un segundo término, la libertad de participar en política (63%) y la libertad de expresión (58%). El porcentaje de personas que piensan que esta forma de gobierno hace posible la igualdad entre hombres y mujeres es de 53%, lo que podría sorprender por la enorme brecha salarial en términos de género en estas sociedades. Sin embargo, también un importante número de personas piensan que con la democracia se garantiza la propiedad privada (45%), pero para ellos, la democracia no les significa la posibilidad de igualdad de oportunidades (42%); tampoco ha mejorado la calidad y cobertura de la seguridad social (30%), ni les ha generado mejores oportunidades de empleo (28%).

De igual forma, se ha generado una percepción importante en torno a la democracia, la cual se considera ineficiente para la protección contra el crimen organizado (24%), esta apreciación se ha hecho evidente en países como México y Colombia, pero también en un rango alto en Brasil, Perú, Ecuador y Honduras. Por otra parte, entre los países latinoamericanos es interesante constatar que la mayor de las desigualdades se percibe ante la Ley, ya que sólo un 30% dice que hay igualdad jurídica y el resto describe situaciones de impunidad y favoritismo¹³. Incluso, las instituciones con menor reconocimiento por parte de la población se relacionan con la creación de la Ley y, sobre todo, con la entidad responsable de la administración y procuración de justicia (ver gráfico 1).

12 *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*, Secretaría de Gobernación, México, 2008, www.encup.gob.mx

13 Cfr. *Latinobarómetro 2008*.

Gráfico 1. Confianza en las instituciones, total Latinoamérica 2009 (menor a mayor).



Fuente: Latinobarómetro 2009.

Quizás este último rubro entraña una diferencia de fondo entre las democracias consolidadas y los países que aún penden de procesos de transición. Mientras más pronto se genera una cultura de legalidad entre la población y exista un régimen de responsabilidades públicas efectivo, más pronto los países concitan al círculo virtuoso de la calidad democrática y el desarrollo económico. Al respecto, Adam Przeworski¹⁴ establece diferencias entre las democracias eficientes o sustentables, con democracias ineficientes. Las primeras poseen un sólido aparato de justicia y tienen sistemas económicos competitivos, mientras que en situación opuesta existe un visible déficit en transparencia, hay un régimen diferenciado de administración de justicia que favorece a las elites y genera una sociedad de privilegio, donde no hay rendición de cuentas (el Congreso está capturado por la clase política y los grupos económicos) y, en el plano de la economía su manejo es deficiente.

14 Cfr. Przeworski, Adam, et. al, *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998, p. 193 y ss.

Para Przeworski, “la viabilidad de la democracia depende en gran medida de que la economía sea saludable, que no existan riesgos de quebranto social o ingobernabilidad y que el ciudadano común perciba actos de gobierno en su beneficio”¹⁵, mientras que, en caso contrario, economías deficientes, instituciones débiles y mal administradas, viven en los hechos una democracia de ficción.

Pese a los barruntos de una democracia fallida, en algunos sectores de la sociedad en general, la idea de un sistema de participación más incluyente prospera, organizándose para que el conjunto de nuestros derechos políticos se tornen efectivos y exista la capacidad de exigir cuentas a los gobernantes, sentando las bases para un Estado de leyes. Es precisamente este tipo de causas sociales, el que nos permitirá transitar de electores a ciudadanos participativos, como ha sido característico de sociedades tan disímiles como la irlandesa, la uruguaya o costarricense, que emplean las libertades políticas como palanca para construir una noción más amplia de ciudadanía.

1.1. Democracia exigente y rendición de cuentas

La democracia moderna se originó como método de legitimación y de control de las decisiones políticas o de gobierno. Es una forma de organización del poder y conferir autoridad, también significa evaluar responsabilidades públicas, porque es en este último aspecto donde el ciudadano participa de manera más intensa y cotidiana al calificar los actos de la autoridad por medio del voto (*accountability vertical*).

Los dos componentes de la democracia liberal, la participación popular y el gobierno limitado o controlado, no son excluyentes, sino complementos que racionalizan la acción del Estado en las democracias modernas. Así, a efecto de valorar la efectividad de los gobernantes, tanto en el diseño de las políticas públicas como en el ejercicio de la autoridad, el Estado democrático les concede a los ciudadanos no sólo libertades y derechos políticos, sino también les confiere los mecanismos necesarios para exigir cuentas sobre las responsabilidades públicas de sus gobernantes¹⁶.

15 *Ibidem*, p. 201.

16 Cfr. O’Donnell, Guillermo, “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America” en Juan Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1999.

La idea de rendición de cuentas o *accountability*¹⁷, refiere a la facultad de asegurar que los funcionarios públicos justifiquen su conducta y el uso de los recursos públicos, entendiendo por esto tanto la obligación de informar y explicar sus decisiones de gobierno (fundar y motivar sus determinaciones) y la posibilidad de ser eventualmente sancionados, en caso de desviaciones o desapego de la norma y la comisión de irregularidades.

Por eso, la noción de *accountability* tiene una dimensión legal y otra política. La primera hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados, para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos, estén fundadas en la Ley. En tanto, el concepto político atiende a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales se adecuen a sus preferencias y demandas, por lo que se asume que los comicios son la institución por excelencia para este tipo de control.

Visto de esa forma, la rendición de cuentas que caracteriza a las democracias maduras requiere, en primer término, la participación de los ciudadanos, condiciones para la transparencia y el acceso a la información pública¹⁸; voluntad política o el compromiso de la autoridad de asumir las consecuencias de sus actos o responsabilidades; un marco institucional que confiera facultades a los órganos de control para sujetar los actos de los gobernantes al imperio de la Ley, además de una cultura cívica con valores que inciten a la autoridad a actuar con honestidad en los asuntos públicos, ya que, este régimen político debe generar credibilidad y confianza.

Al respecto, siguiendo a Pasquino¹⁹ en lo que él denomina *la democracia exigente*, se debe insistir en que la democracia sólo puede ser efectiva, si los individuos participan en los asuntos públicos, ejerciendo virtudes cívicas y éticas indispensables para que

17 Rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”. Todos los regímenes políticos, incluso los autoritarios, rinden cuentas de “algo” a “alguien” –sea un grupo de electores, en el caso de la democracia representativa, o sea un grupo de generales, clérigos, notables o la propia divinidad, tratándose de sistemas autoritarios o fundamentalistas. La variación es de grado. La rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia. Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2002, p. 9.

18 La posibilidad de escrutinio sobre los procesos de formación de las decisiones públicas puede ser tanto o más importante que la creación de órganos de control social, ya que la sola institución del derecho al acceso a la información, por ejemplo, se convierte en un recurso de influencia de la sociedad sobre el Estado y, en general, sobre los asuntos públicos. Cfr. Cunill Grau, Nuria, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD-BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 2000, p. 269.

19 Cfr. Pasquino, Gianfranco, *La democracia exigente, ética democrática, desafíos globales y perfectibilidad de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

el vínculo social entre el representante y el representado mantenga su legitimidad, donde el poder político no puede mantenerse al margen de su base social o electorado, *so pena* de volverse una tiranía.

Además, este autor hace una severa crítica a los ciudadanos que se abstienen, dejan de participar o son indiferentes al momento de discutir los asuntos públicos, señalando que es un despropósito no involucrarse en la cosa pública, porque se renuncia al ejercicio de un derecho fundamental. También censura al individualismo y la irrupción corruptora que tiene el mercantilismo en el tejido social. Para él, la eficiencia de esta forma de gobierno se determina en función de la calidad de la participación ciudadana, el respeto a los derechos humanos, la conciencia crítica de los intelectuales (la opinión pública) y la rendición de cuentas.

La democracia es un sistema político que va más allá de la mera articulación de las normas que determinan los procedimientos de gobierno; es mucho más que un sistema normativo o de prácticas electorales, pues implica una serie de valores y compromisos políticos que son asimilados por la sociedad de manera convencional, incluso antes de integrar un marco legal. Por eso, "para que la democracia se mantenga sana, se requiere por parte de los gobernados y los gobernantes, una aportación activa en forma de participación política y una actitud ética que contrarreste las conductas antidemocráticas con comportamientos positivos, por parte de todos los ciudadanos"²⁰.

Desde este punto de vista, la democracia no sólo tiene que ver con la legitimidad que obtienen los gobiernos de los comicios, sino también con la evaluación cotidiana de su desempeño. Así, el ciudadano podrá votar en elecciones limpias y transparentes, revisar la eficacia de los actos de gobierno (emitir un juicio de valor sobre la gestión administrativa²¹), pero sobre todo, estar al tanto de los procesos decisivos fundamentales que le afectan directamente, confiriéndole al grupo en el poder, no sólo su respaldo o castigo en futuros comicios, sino una calificación que haga sustentable

²⁰ *Ibidem*, p. 24.

²¹ Los derechos a una gestión pública democrática, según la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas son los siguientes: a) el derecho a la libertad de opinión, expresión, pensamiento, conciencia y religión, de asociación y reunión pacíficas; b) el derecho a la libertad de investigar, de difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión; c) el imperio de la Ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de justicia, así como la independencia del Poder Judicial; d) el derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos de libre votación y a elecciones periódicas; e) el derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos; f) instituciones de gobierno transparentes y responsables; g) el derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos; y, h) el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública. Tomado de la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra.

la viabilidad de un gobierno en el contexto de una eventual revocación del mandato o de revisión de la políticas públicas.

Lo anterior es importante, ya que este esfuerzo sería poco fecundo si al mismo tiempo no se educa al ciudadano en el ejercicio de sus libertades, derechos y obligaciones. Carecería de sentido ampliar la *noción de ciudadanía*, dotándola de nuevos alcances para garantizar la dignidad de las personas, si no se propicia el compromiso de participar y ejercer sus derechos cívicos de manera informada.

Visto de esta manera, la participación es una forma de reciprocidad entre gobernantes y ciudadanos, donde estos últimos adquieren una serie de cargas ante ellos mismos y frente a la comunidad. Particularmente, en aquellos actos que implican una corresponsabilidad para garantizar los objetivos del Estado democrático, como pueden ser el ejercicio de valores cívicos y la correcta utilización de los recursos públicos.

Uno de sus propósitos esenciales de la participación consiste en reivindicar el carácter didáctico que deben poseer los distintos actos de gobierno como ejemplo de la construcción de una ética pública y cívica, para que puedan ser revisados por el ciudadano que disponga de ciertos conocimientos técnicos. Es decir, reivindicar el papel civilizatorio de la educación y la capacitación en el ejercicio de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos.

Normalmente, en las democracias de calidad se invoca a la participación de los ciudadanos, de las organizaciones y de la sociedad en su conjunto, para dirimir los problemas que aquejan a la colectividad, para encontrar soluciones comunes, influir en la toma de decisiones o para hacer confluir las voluntades, a partir del acuerdo y el consenso entre los distintos actores. Esto, sin lugar a dudas, vigoriza la capacidad de respuesta del Estado e involucra a los ciudadanos y sociedad civil en la toma de decisiones. A partir de esos *arreglos comunes*, la participación suele ligarse con propósitos generales, transparentes y vinculantes que trascienden al bienestar de la población, porque se refieren al bien común o al interés público.²²

22 El Diccionario Jurídico Mexicano define al interés público como “conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los individuos en comunidad y protegidos mediante la intervención directa del Estado”. Sobre el particular, Carla Huerta Ochoa, en *el concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional* afirma que “se identifica con los fines del Estado y es la pauta de actuación a la que la administración pública ha de sujetarse”; sin embargo, apunta que el interés público “es el objeto de la acción de todos los que conforman la colectividad y no solamente del Estado”, ya que “su significado se puede restringir para situarlo en un plano de identificación con el interés general”. Por ello, “el interés público se constituye en una garantía de los intereses individuales y colectivos, simultáneamente, y se concreta en normas protectoras de bienes jurídicos diversos que imponen límites a la actuación pública y privada”. Huerta, Carla, *El concepto de interés público y su función en materia de Seguridad Nacional*, consultado en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2375/8.pdf>

Pero también, en ese afán de interlocución entre el Estado y las organizaciones sociales se puede falsear el propósito, al asumirse una lógica corporativa que beneficie a unas cuantas personas.²³

1.2. Participación y ejercicio de cargos públicos.

En el Estado democrático participar es tomar parte de los asuntos públicos, compartir responsabilidades y asumir decisiones que implican encauzar algunos intereses individuales, en aras de lograr acuerdos que satisfagan a la mayor parte de los actores. Con motivo de la participación surge la idea del *ciudadano total*, que es el individuo que asume responsabilidades públicas.²⁴

Hay razones de peso que justifican que los ciudadanos participen y ejerzan cargos públicos, entre otras, porque se aprovecha la experiencia, se promueve la legitimidad y la gobernabilidad y, en consecuencia su colaboración. También se desarrollan capacidades, lo que convierte a las personas en mejores ciudadanos, lo que en suma, redundará en una mejoría en la calidad de vida de la comunidad.

Un antecedente importante para el reconocimiento del derecho a participar en los asuntos públicos se fraguó en la revolución francesa, movimiento social que promovió como derecho fundamental la participación de los individuos en el gobierno. Así, en el artículo sexto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se señala: “La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación”.

Posteriormente, el derecho a participar en los asuntos públicos fue consolidándose en los instrumentos internacionales. Así, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se estableció en el artículo XX, lo siguiente: “Toda persona legalmente capacitada tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones

23 Respecto al Estado constitucional y la idea de reciprocidad, las reglas del proceso democrático deben estar orientadas a garantizar una serie de condiciones, tales como: la calidad de la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que se discuten, la libertad para expresarse, la igualdad de condiciones con que se participa y la exigencia de justificación de las propuestas. Ely, John, *Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1980. Véase en Carlos Santiago Nino, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 694.

24 Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2001, p. 10.

populares, que serán de voto secreto, auténticas, periódicas y libres”²⁵.

Igualmente, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de Naciones Unidas recoge este texto: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libres escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autenticidad del poder público; esta autenticidad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”²⁶. También, en similar sentido se expresan los artículos 23, inciso a y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos, respectivamente²⁷.

La noción de *participación política* no debe de ser concebida de manera limitativa a la representación política. Existen otras formas de participación social que también son esenciales. El ciudadano puede intervenir expresando su voluntad, a través de otros instrumentos de democracia semidirecta, que al igual que el procedimiento legislativo convencional pueden modificar algunos contenidos de la Constitución, las leyes o determinadas políticas públicas que tienen relevancia, mediante referendos, consultas u otros mecanismos de participación. Dichas prácticas han sido habituales en algunas naciones, particularmente en los países integrados en esquemas supranacionales, como la Unión Europea.

Además, los ciudadanos pueden participar directamente al asistir y discutir en las asambleas que están facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales (cabildo abierto), limitadas al ámbito de sus comunidades o por conducto de los órganos creados para representar a los distintos grupos de ciudadanos en las consultas que se lleven a cabo con los poderes públicos (comités ciudadanos y consejos de los pueblos originarios). Igualmente, lo pueden hacer en ámbitos más inmediatos, tales como los sindicatos, las universidades y las organizaciones agrarias, entre otras.

25 Aprobada el 2 de mayo de 1948 por la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá, Colombia. En el primer párrafo de su preámbulo confirma el principio de dignidad e inclusión social que debe prevalecer en las naciones, al señalar: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros”.

26 Proclamada por la Resolución de la Asamblea General: 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. En su preámbulo alude a los conceptos de dignidad, derechos fundamentales y libertades del hombre.

27 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, pero entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Mientras que la Convención Americana de Derechos Humanos, fue suscrita en la Conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica, los días del 7 al 22 de noviembre de 1969.

Al respecto, nos dice el numeral seis de la Observación General 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en todas aquellas situaciones en que se haya establecido una modalidad de participación, no deberá hacerse distinción entre los ciudadanos, ni se impondrán excesivas restricciones²⁸.

Lo anterior implica, que además de la participación en el proceso político-electoral, se debe asegurar la posibilidad de que las personas ejerciten este derecho en actividades que son más cercanas a su vida diaria, en sus comunidades, lo que remite a sus inquietudes o intereses inmediatos. La participación tiene su fundamento en la idea de *dignidad* y en el principio de igual consideración y respeto de las personas desde una perspectiva de equidad. Como lo expresó Rousseau: “el principio igualitario es el que está en la base misma de la democracia”, porque de él es posible derivar otros principios como el de no discriminación o diferenciación en el ejercicio de los derechos políticos.²⁹

Más adelante, en los numerales siete, ocho y nueve del citado documento, se expresa que los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo su influencia mediante el debate, la opinión pública y el diálogo con sus autoridades, según sea su capacidad para organizarse y estructurar sus propuestas. Esto sucede cuando los ciudadanos están interesados en participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea a título individual, a través de sus organizaciones o por conducto de representantes libremente elegidos, lo cual nos lleva a concluir que con motivo de las consideraciones esgrimidas en el artículo 25 del Pacto Internacional³⁰, a los ciudadanos les es reconocido un auténtico poder de gobierno, que ocurre en virtud del proceso electoral o de participación ciudadana, lo que los vuelve corresponsables de la conducción política del Estado.

28 *Observación General* No. 25, comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos al Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57° periodo de sesiones de Naciones Unidas, documento: HRI/GEN/1/Rev. 7 at 194 (1996).

29 Cfr. Ely, John, op. cit.

30 De acuerdo a los numerales nueve, diez y diecinueve de la Observación General en cita, las *elecciones auténticas* y periódicas son un requisito para asegurar la responsabilidad de los representantes en cuanto al ejercicio de sus facultades legislativas o ejecutivas. Esas elecciones –y en su caso, las consultas ciudadanas- deben celebrarse en intervalos que no sean demasiado largos y que garanticen que la autoridad del gobierno se basa en la voluntad del pueblo. El derecho de votar en elecciones y referendos debe establecerse en la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, ya que las personas con derecho a voto deben ser libres de sufragar a favor de cualquier candidato o propuesta que se someta a referéndum, plebiscito o consulta, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción que pueda inhibir la libre participación de los electores, Cfr. *Observación General número 25*.

Visto de esta forma, la responsabilidad otorgada a los gobernantes, a través de los comicios, no puede ser apreciada como si fuera un *cheque en blanco* o una concesión de los ciudadanos, ya que esta voluntad puede ser revocada, juzgada (*impeachment*) o no confirmada en ulteriores comicios (alternancia o castigo electoral)³¹ situación que puede poner en riesgo la continuidad de un mandato por la pérdida de la mayoría en el Congreso o, en el caso extremo, que se presenten situaciones de ingobernabilidad ante la ineptitud en el ejercicio del cargo de quien detenta la representación política.

Por ello, la participación ciudadana está ligada a la rendición de cuentas, ya que si no existiera esa posibilidad no sería factible controlar los excesos del poder político, la corrupción o la incompetencia de los gobernantes, generándose una confusión entre los fines legítimos del ejercicio del poder y la falsa potestad patrimonialista del mandato.

Es precisamente que con motivo de la rendición de cuentas, los representantes no pueden actuar de manera discrecional hasta la próxima elección. El representante se encuentra bajo la supervisión diaria de los ciudadanos, a partir de una combinación de dispositivos formales e informales, orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los auténticos intereses de sus representados.

Institucionalmente, los gobernantes deben ser monitoreados y controlados por mecanismos de *accountability*³². Ante ello, la separación de poderes, la garantía de legalidad y de debido proceso que debe imperar en todos los actos de autoridad, así como por la existencia de elecciones periódicas y competitivas son algunos instrumentos que hacen posible este tipo de control. De esta forma, los ciudadanos y las organizaciones en la esfera pública pueden cuestionar determinadas decisiones y demandar comportamientos ilegales de los mandatarios, para que los órganos de justicia o de responsabilidad administrativa ordenen la corrección de sus actos y los ciudadanos emitan un voto de castigo en ulteriores elecciones o presionen por la remoción del cargo.

31 El voto de castigo consiste en negar el apoyo electoral a quien se apoyó anteriormente, para castigarlo por el descontento que ha producido su gestión, tratando de impedirle el acceso a una nueva representación política, o bien, la continuidad de su mandato. Puede manifestarse como voto en blanco (que también expresa una disconformidad general con el sistema) o votando a favor del adversario. Se habla de voto de castigo cuando se advierte una merma considerable en los resultados electorales de un candidato, o de un partido, en comparación con la elección anterior, luego de un período de gestión.

32 Cfr. O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability: The legal institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwarring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003.

La rendición de cuentas reduce los riesgos que conlleva todo proceso de delegación del poder³³, ya que si la confianza ciudadana fuera burlada por los representantes o los servidores públicos –utilizando sus facultades en su beneficio— el propio sistema de rendición de cuentas activa un conjunto de dispositivos institucionales orientados a castigar dichas conductas y desviaciones.

En las democracias en que dichos instrumentos funcionan de manera adecuada, el votante sabe que en caso de errar su decisión electoral, el sistema siempre tendrá la posibilidad de ejercer toda una gama de controles para evitar que el representante vulnere los términos del contrato representativo, es decir, existen responsabilidades públicas.

33 Peruzzotti, Enrique, “La política de *accountability* social en América Latina”, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 247.

2. ¿Qué es la participación ciudadana?

“La participación política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o para sublevarse.”

Fernando Savater

Empecemos por convenir que participación ciudadana es la relación que existe entre los ciudadanos y el gobierno de un Estado que se desarrolla de diversas maneras y con intenciones distintas, ya sea a través de la sociedad civil, de manera individual o por medio de partidos políticos, para exigir cuentas a los funcionarios públicos, plantear demanda o elegir representantes. La participación ciudadana es entonces, “un tipo de acción política que expresa la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas”³⁴.

La participación ciudadana puede clasificarse de acuerdo a su inserción o no en el proceso de toma de decisiones y distinguirse entre participación institucional y no institucional. La primera se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones, tales como los referendos, las elecciones, los organismos consultivos y los consejos ciudadanos, entre otros. La segunda comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos, tales como las manifestaciones, las peticiones individuales o colectivas a organismos públicos, la promoción de intereses de grupos determinados o clases sociales, e incluso, la militancia y la actividad dentro de los partidos políticos³⁵.

La participación ciudadana también puede ser decisiva o consultiva. En la primera, las decisiones tomadas por los ciudadanos tienen carácter vinculante para los gobernantes, quienes están obligados a regirse por ellas, este es el caso de las elecciones y del referéndum en algunos países. En cambio, la participación consultiva, conduce a decisiones o proposiciones que formalmente el gobierno no está obligado a instrumentar, como ocurre en los referendos consultivos, la iniciativa popular

34 Cfr. Cunill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD, Caracas, 1997.

35 Pérez Barlat, Carmen y José Molina, “Participación política (voz)”, *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2003, p. 958.

legislativa y, en general, de la participación no institucional³⁶.

La participación le confiere al ciudadano no sólo la posibilidad de influir en las decisiones públicas, presionar en la conformación de los temas que integran la agenda nacional o de una localidad y determinar quienes, entre sus pares, pueden constituir la representación de sus intereses, sino también, al organizarse en entidades sociales de apoyo mutuo pueden promover sus derechos y las reivindicaciones de los sectores más vulnerables de la sociedad³⁷. De igual manera, pueden presionar a los partidos para que cumplan las demandas de la ciudadanía y sean consecuentes con su propuesta programática.

Además, no debe considerarse únicamente en el ámbito de la representatividad con fines electorales. Una arista esencial tiene que ver con la vida cotidiana de las personas, con la forma en que se vincula el individuo, las organizaciones y los colectivos con el Estado. Por lo tanto, permite la expresión de intereses particulares, difusos o colectivos, que se refieren a públicos diferenciados, como los derechos de las mujeres, los niños, los ancianos, la defensa del medio ambiente y los derechos de los consumidores, entre otros temas, siempre y cuando todas esas expresiones se reflejen en el diseño de las políticas públicas y en el ejercicio de los derechos fundamentales³⁸.

Autores como Morlino, Przeworski, Linz y Pasquino afirman que las sociedades no deben estar satisfechas con lograr únicamente alternancias políticas e iniciar procesos de transición enmarcados en elecciones regulares, caracterizadas por tener ciertas garantías para la emisión del sufragio a partir de lo que se ha llamado *la democracia electoral*.

La consolidación democrática implica otros contenidos, donde es fundamental que la participación ciudadana ocurra en todos los ámbitos, tanto al interior de las organizaciones sociales, como en la vida cotidiana de las personas. Es decir, la democracia sustantiva trasciende más allá de los comicios.

36 *Ibidem*, p. 959.

37 En los últimos años se ha incrementado la judicialización de conflictos, muchas veces activados por la sociedad civil e incentivada por nuevas herramientas legales y la flexibilización al interés jurídico que facilitan el acceso de la ciudadanía al Poder Judicial.

38 La ciudadanía se ha negado a tener un papel pasivo, limitado a la emisión del sufragio en los procesos electorales, por lo que han optado por supervisar a sus representantes para asegurar que su comportamiento se encuadre dentro de las normas de responsabilidad y reciprocidad que dan legitimidad al vínculo representativo. Ese cambio cultural lleva a una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política. Enrique Peruzzotti, *op. cit.* p. 246.

Así, la transición del autoritarismo a la democracia, lo que de acuerdo a Leonardo Morlino se llama *la primera instauración*, se presenta cuando el gobernante concede a la población garantías para expresar su disenso frente a las políticas gubernamentales —tolerancia a la oposición y a la discusión pública—, y se establecen condiciones de equidad para la competencia electoral de las distintas fuerzas políticas. Una consecuencia de este proceso es el ejercicio de derechos civiles y las libertades de asociación, reunión y expresión, así como de pensamiento, palabra y prensa.

Posteriormente, en la *segunda fase*, la participación y la expansión de los derechos políticos de los ciudadanos cobran relevancia, para que en una *tercera fase*, la cual es definitiva para el desarrollo democrático, sean ampliados los derechos sociales y el acceso a la justicia. Una vez completada esta última etapa, entonces sí puede consolidarse la democracia³⁹.

En el proceso, el acceso a la justicia es indispensable, porque serán las instituciones y los procedimientos judiciales los que permitan al ciudadano la defensa de sus derechos en condiciones de igualdad. Visto de esta manera, la noción de justicia y el principio de legalidad son tan relevantes, como lo pueden ser también las condiciones de competencia política, así como los mínimos de bienestar y de seguridad económica, ya que la democracia tiene que ver con el ingreso de nuevos sectores sociales en “la arena donde se toman las decisiones públicas”⁴⁰. Ese ingreso debe llevarse a cabo en pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

En este sentido, serán precondiciones para la transición que no haya amenazas del exterior que impidan el proceso pacífico en que ha de llevarse a cabo, que el aparato represivo del Estado esté deslegitimado, que haya una cultura jurídica que motive la independencia de las instituciones, para propiciar una efectiva rendición de cuentas que propicie el combate a la impunidad.

Es necesario que los derechos y libertades de la población, se encuentren arraigados y sean parte de una ética social. Asimismo, se requiere que existan arreglos institucionales y condiciones internacionales, culturales, económicas, así como sociales, en los que todos los sectores de la población se involucren en los arreglos democráticos.

39 Cfr. Morlino, Leonardo, *op. cit.*

40 *Idem.*

Por ello, la transición inicia cuando comienzan a ser reconocidos los derechos civiles y políticos, pero el desarrollo democrático se consolida y se vuelve sustantivo cuando se accede a la justicia.

Dados los argumentos anteriores, asistimos a una especie de desánimo con los logros de la democracia⁴¹, entre otras razones, porque el ciudadano no percibe una mejoría en sus condiciones de vida al involucrarse únicamente en actos electorales, ya que esta situación no va a cambiar el estado de zozobra en que viven millones de habitantes producto de la inseguridad y el desempleo.

El ciudadano desconfía sobre la efectividad del ejercicio de sus derechos políticos, duda que pudiera sufrir un menoscabo si se abstuviera de participar. Sin embargo, esta postura promueve no sólo la apatía de los ciudadanos, sino que los representantes populares dejen a un lado las aspiraciones y necesidades colectivas, para favorecer los intereses de las corporaciones⁴² y de las familias más acaudaladas e influyentes, cuyos intereses terminan imponiéndose en las instituciones de gobierno, ya que estos grupos siempre tendrán un marcaje personal sobre los distintos actores políticos, tanto en los órganos deliberativos como administrativos, porque suelen financiar sus campañas y proyectos políticos.

Máxime que en las democracias, la labor de cabildeo y *lobby* no se encuentra del todo regulada, lo que coloca en desventaja al ciudadano frente a los aparatos de negociación que tienen algunos poderes fácticos y, si a eso sumamos la apatía de los electores o los contribuyentes, la agenda pública tendrá poca viabilidad ante los intereses privados.

En la siguiente tabla se muestra la actitud de los habitantes de distintos países hacia el autoritarismo.

41 Aunque para el 72% de los ciudadanos de América Latina, la democracia es el único sistema para lograr el desarrollo de sus respectivos países, el 55% de ellos, perciben que la democracia actual no les resuelve los problemas económicos individuales. Según el Latinobarómetro entre 2002 y 2008, prácticamente no ha variado la cantidad de gente que dice que no le importaría un gobierno no democrático si resuelve los problemas económicos. Éstos aumentan de un 51% en el año 2001, a un máximo de 55% en el 2004, para bajar al 53% en el año 2008. Cfr. *Latinobarómetro* 2008.

42 El corporativismo es una forma de representación e intermediación de intereses grupales que subordina ante el Estado a los grupos implicados y relega a los no incorporados. Schmitter, Philippe. Still “the century of corporativism?”. *Review of Politics*, vol. XXXVI, núm. 1, enero, 1994, p. 23.

Tabla 2. Actitud hacia el Autoritarismo

País	En ninguna circunstancia apoyaría un gobierno militar	Los militares remuevan al presidente si viola la Constitución (De acuerdo)	Cuando hay situación difícil está bien pasar por encima de las leyes (De acuerdo)	Cuán probable es que pueda haber un golpe de Estado (Probable)
Costa Rica	91	27	29	12
Uruguay	78	23	24	7
Nicaragua	75	44	27	22
Bolivia	72	35	36	22
Chile	70	25	28	6
Panamá	70	36	31	20
Venezuela	70	37	19	30
Colombia	68	43	33	20
Argentina	67	30	18	21
Latinoamérica	65	42	30	21
Brasil	64	61	44	34
R. Dominicana	63	42	43	24
Ecuador	62	43	32	36
El Salvador	59	41	35	23
Honduras	58	48	25	-
México	56	58	29	27
Perú	55	49	22	14
Paraguay	45	54	31	16
Guatemala	42	50	31	29

Fuente: Latinobarómetro 2009.

Algunos autores han mostrado su preocupación por lo que llaman las amenazas de la democracia, situando en un primer sitio, por las razones anotadas, a la apatía y al desencanto por la participación política, lo que coloca de inmediato en el vacío que dejan los ciudadanos a la superposición de otros intereses, algunos de los cuales son terribles, ya que implican valores antidemocráticos como la violencia y la criminalidad, prácticas autoritarias (ver tabla 2), hasta llegar al grado de situaciones de quiebre institucional e ingobernabilidad.

Al mismo tiempo, los electores han observado que, pese a la alternancia y la implementación de algunas instituciones y procedimientos que mejoran las condiciones de la competencia política, se ha incrementado la desigualdad social y el menoscabo a los derechos sociales que poseían. Pareciera, desde la perspectiva de sus problemas cotidianos que se han roto *las reglas del juego* y que el régimen democrático no resuelve el problema de reciprocidad entre el ciudadano y la autoridad.

Se requiere reivindicar una nueva noción de ciudadanía que ha comenzado a formularse, precisamente, en el seno de los movimientos sociales y comunitarios, que ha impactado en distintos foros profesionales, en los que se incorpora el concepto de *dignidad de las personas* a la discusión en el Estado democrático.

Bajo la definición de Hannah Arendt *el derecho a tener derechos*, la participación política también debe incorporar las características de la sociedad de su tiempo, así como desarrollar un nuevo tipo de liderazgo. Esto es, una nueva cultura política que reivindica la idea de dignidad, al conciliar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales⁴³ y la inclusión social de las personas.

Desde este punto de vista, los derechos político-electorales se extienden⁴⁴, van más allá del ejercicio del sufragio efectivo, la participación de los ciudadanos en las campañas políticas y en la conformación de partidos, para trascender, por ejemplo, a las tareas comunitarias dirigidas a alcanzar fines con beneficio social. Es decir, el redescubrimiento del principio de solidaridad y la responsabilidad pública de los individuos, que implica no sólo el ejercicio en acciones colectivas para proteger los derechos ambientales, del consumidor o del patrimonio cultural, sino también acciones de autoayuda, responsabilidad civil y resistencia.

43 Derechos político-electorales son aquellos que hacen posible la participación de los ciudadanos en la conformación de de la voluntad general del Estado. Son derechos también identificables bajo la denominación de derechos de participación pública o en asuntos públicos. Hernández, María del Pilar, *Constitución y derechos fundamentales*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 84, septiembre-diciembre de 1985.

44 Verba, Sidney, *Participation on political equality, A seven nation comparison*, University of Chicago Press, 1978.

Así como se ha reformado el concepto de participación, también lo ha hecho con la noción de solidaridad⁴⁵. El mercado la ha ido despojando de su significado político y colectivo, para darle una connotación en el terreno privado de la moral y la filantropía. De igual forma, se ha despolitizado el concepto de participación en la medida de que la nueva definición de lo social ha quedado relegada por los abusos cometidos en nombre del mercado, restringiendo con ello los espacios públicos, sustituyéndolos por espacios individualizados que en sus pretensiones son neutrales frente al fenómeno del poder, ya que no inciden en un sentimiento de clase ni reivindican beneficios colectivos.

Una de las características de las sociedades actuales es que se ha mediatizado la participación, despolitizándola para instituir la dentro de parámetros que buscan aminorar las libertades individuales a favor del *marketing*, y con ello, poder ejercer influencia en los electores, a través de los medios y la publicidad. De esta manera se ejerce, una presión adicional sobre el elector al momento de definir las preferencias políticas y las prioridades de las necesidades de la comunidad, como si fuera la decisión o el voto un mero artículo de consumo. Se busca que la publicidad sustituya al programa o a la protesta social, erigiendo a los medios electrónicos como un virtual censor o un aliado indispensable para el éxito de cualquier proyecto político, esto genera un extravío en los propósitos de la democracia participativa y una perversión que manipula la voluntad de las personas.

Todo esto ha provocado que la participación política se haya reducido a un tipo de representación en que la gestión clientelar de bienes por parte de los partidos y algunas organizaciones sociales ante las autoridades. Así se sustituye parte de la demanda de derechos de la gente, por lo que se ha ampliado la brecha de lo que se denomina la socialización efectiva del poder entre el Estado y la sociedad civil⁴⁶.

La determinación del significado de *los derechos* y la valoración de *los principios* —al ser interpretados por el operador jurídico y el implementador de políticas públicas—, son

45 El valor de la solidaridad no debe entenderse como un sentimiento que acompaña a la justicia para perfeccionarla o que acompaña al otro en su sufrimiento. La solidaridad con el que sufre resulta vacua si no hay voluntad de remediar la situación, reconociendo sus necesidades básicas y posibilitando una distribución más equitativa de los recursos. El deber de solidaridad contribuye a la eliminación de formas de discriminación y a la protección de minorías y sectores de la población marginados, lo cual implica acciones paternalistas por parte del Estado plenamente justificadas. Vázquez, Rodolfo, "Cultura Política y valores liberales", ponencia dictada en el *Diplomado Internacional sobre Derecho Constitucional y Democracia*, que tuvo verificativo en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 29 de septiembre de 2007.

46 Cfr. Dagnino, Evelina, "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿De qué estamos hablando?", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 233.

objeto de la discusión política y contenido de la justicia y la administración pública. La creación de nuevos derechos que confluyen no sólo en el derecho a la igualdad, sino también el derecho a la diferencia y al reconocimiento del otro⁴⁷.

Al respecto es pertinente reflexionar sobre el papel de la ciudadanía y la participación política. La idea de ciudadanía ha sido concebida desde distintas posiciones teóricas⁴⁸, la liberal, republicana, comunitaria o pluralista. En todas ellas, un rasgo común es que los ciudadanos deben pugnar por influir en las decisiones del Estado mediante la participación.

Desde la óptica liberal, la ciudadanía implica el respeto a las garantías individuales, las libertades ciudadanas, la capacidad de limitar la acción de gobierno, el involucramiento en la decisión pública y el acceso a la justicia. El republicanismo hace énfasis en la soberanía popular, el interés público sobre el privado, las virtudes cívicas y el valor de la acción política de los ciudadanos. Por su parte, la visión comunitaria, se centra en la pertenencia del ciudadano a una comunidad, en los valores comunitarios, el compromiso ciudadano y la solidaridad. Finalmente, para el pluralismo, la ciudadanía es concebida como el derecho a la diferencia, así como al reconocimiento de lo multicultural, en la que la protección de las minorías tiene un peso significativo al momento de tomar decisiones.

2.1. Participación y representación política.

Para los países inmersos en procesos de transición, la implementación de “la primera experiencia democrática” ha exigido el reconocimiento de los derechos fundamentales y las libertades de las personas, así como la proscripción de criterios restrictivos que sólo permitían la participación de unos cuantos en la conformación de la voluntad del Estado. Dicha apertura dio un nuevo sentido al sistema representativo, mismo que ha propiciado no sólo la participación de un mayor número de ciudadanos en la elección de sus representantes, sino que también ha sentado las condiciones para que un mayor número de ciudadanos se involucren en los temas de la agenda nacional.

47 Cfr. Kymlicka, Will. *Alternative Conceptions of Civil Society*, edited by Simone Chambers, Princeton University Press, 2002.

48 Ramírez Sáiz, Juan Manuel, Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicano, 1994-2000, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Porrúa, México, 2006, p. 523.

Al respecto, Norberto Bobbio señala que “para que una democracia se fortalezca es necesario que los ciudadanos ocupen cada vez más espacios desde los cuales puedan tomar decisiones”. Asimismo, manifiesta que “en una democracia la toma de decisiones colectivas debe ser garantizada a un número elevado de miembros del grupo social, que las decisiones se tomen por la regla de mayoría y que los miembros del grupo que tienen el poder de decisión –los representantes políticos—, cuenten con alternativas y condiciones técnicas para hacer una selección antes de decidir”.⁴⁹

Las nociones de participación y representación, no siempre han sido las mismas, han sufrido transformaciones con el pasar de los siglos. Desde el concepto de democracia directa en la Grecia clásica⁵⁰ -siglo V a.C.-, a otras formas, a través de las cuales el ciudadano incorporó su sentir en algunas determinaciones que emitía el soberano. Pero no fue sino hasta la depuración de los conceptos de soberanía y voluntad popular erigidos en el siglo XVIII por filósofos de la ilustración⁵¹, cuando estos conceptos adquirieron su dimensión moderna.

La palabra soberanía deriva del latín *super amus* que significa señor supremo. La soberanía es sinónimo de poder, superior a cualquiera e imprescriptible, es el carácter supremo del poder, en el sentido de que dicho poder no admite a ningún otro por encima ni en concurrencia con él. En la democracia, la soberanía reside originariamente en el pueblo, quien lo delega a sus representantes, quienes a partir de este acto de voluntad adquieren su carácter soberano.

En ese devenir, el concepto de soberanía se trasladó de las elites a la voluntad y la participación política del pueblo. Así los gobernantes y los estamentos dejaron de representarse a sí mismos para encarnar los intereses de la nación⁵². Es ahí donde se arrebató el mando político a un pequeño grupo de gobernantes para trasladarlo al ciudadano.

49 Bobbio, Norberto, *op.cit.* p. 16.

50 Esa experiencia duró dos siglos, en los cuales el poder recayó en una asamblea en la que participaban todos los ciudadanos varones, los cargos públicos eran elegidos por sorteo y un representante nombrado por la asamblea se encargaba de liderar al ejército. En la época moderna, quizás, el sistema más cercano al concepto de democracia directa se gestó en Suiza en el siglo XIX. En 1847 los suizos añadieron el referéndum estatutario a su Constitución.

51 El modelo político rousseauiano parte de la premisa de la inaplazable necesidad de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de elaboración de las leyes que constituyen la expresión de la voluntad general. En ese sentido los diputados no son representantes del pueblo sino sus mandatarios.

52 Sartori, Giovanni, *Elementos de la teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 230.

La soberanía se refiere al uso del poder de mando o del control político que se ejerce en distintas formas de asociación humana y que implica la existencia de algún tipo de gobierno que se apoya en la racionalidad jurídica del poder. Este término incorpora la noción de legitimidad, en oposición al uso arbitrario del poder por parte de los actores que se amparan en la fuerza y en la coerción para imponerse sobre los demás. Implica entonces, la transformación de la fuerza en poder legítimo. El paso del poder de hecho al poder de derecho o el equilibrio entre la fuerza y el Derecho.

La idea de representación política –la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses— se ha transformado. Las antiguas cortes eran mecanismos de representación en el ámbito geográfico del reino, a ellas sucedieron otras formas que a finales de la Edad Media condujeron al principio de representación estamental. No fue sino hasta la Revolución Francesa que se produjo un cambio a esa concepción, lo que hizo posible que la unidad básica ya no fuera la familia, la propiedad o la corporación, sino el ciudadano en su espacio individual y, la representación se estableció por medio de una asamblea nacional de legisladores.

La eliminación de las corporaciones y los estamentos estableció nuevos canales mediante los cuales se pudo organizar, por un lado, la representación territorial, y por el otro, la discusión y la decisión pública. Es decir, las nuevas condiciones del gobierno representativo promovieron la creación de los partidos políticos como instrumentos de mediación social⁵³.

El gobierno representativo, en su significado más primario, consiste en que el pueblo cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses, así como sus objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal que se trate. Igualmente, el representante debe demostrar que es el más capacitado para defenderlos por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad dentro de un área territorial.

Bajo esta lógica, el término *representación política* posee varios presupuestos: a) es la relación de muchas personas con su representante; b) los representados ceden su confianza –mediante el voto libre— a la acción del representante; c) el representante actúa en nombre de otros; d) los representa a condición de ocuparse de los intereses de los representados; e) el elegido es representativo de un grupo o una comunidad posee los rasgos políticos, ideológicos y culturales que prevalecen en la comunidad;

53 Cfr. Blanco Valdés, Roberto, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1997.

f) la representación es proporcional y equitativa y, g) tiene un valor cualitativo o de calidad, "quien representa mejor los intereses".

Esta noción de calidad que consiste en privilegiar a *quien representa mejor los intereses de la mayoría*. Supone que los ciudadanos elijan entre un número de candidatos y que se garantice que los resultados de los comicios, pese a la competencia política, propicien la aceptación de los integrantes de la comunidad, la cual, por definición, está dividida en razón del cúmulo de intereses que convergen en ella y buscan sobreponerse unos a los otros.

En un plano teórico la representación política no debiera reforzar las divisiones o diferencias entre los grupos que integran la sociedad, sino por el contrario compensarlas.

En sociedades polarizadas el fenómeno de la representación también puede ocasionar encono, máxime si los resultados sólo se expresan en términos de quien *gana se lleva todo*, al promoverse sistemas de mayorías relativas. Con el propósito de aminorar el conflicto y garantizar la representación del amplio abanico que caracteriza a una sociedad plural, surge la idea de la representación proporcional, ante la distorsión que genera la representación del grupo mayoritario que suele subyugar a las minorías que no alcanzan una representación en un ámbito territorial.

Ante ello, la evidencia también sugiere que existe una mayor participación en sistemas electorales que poseen una mayor representación proporcional en comparación con los sistemas de mayorías. La razón es simple, en los sistemas mayoritarios sólo el ganador obtiene representación en cada circunscripción, por lo que en aquellas áreas con mayorías históricas a favor de un determinado partido, muchos electores tienden a pensar que sus votos no tienen influencia en el resultado y no se sienten estimulados para participar. Mientras que en los sistemas proporcionales se genera la percepción de que todos los votos cuentan para determinar la cuota de escaños correspondientes a cada organización política.

Este planteamiento cobra relevancia para que la representación se convierta en un vehículo que dé sustento a la diversidad social, para que se expresen los distintos intereses y, al mismo tiempo, todos los individuos formen parte del complejo social.

Otro aspecto que caracteriza a la representación, según Bernard Manin, es la posibilidad de atender asuntos públicos especializados y, con ello, propiciar que las

personas más calificadas atiendan la cosa pública, en razón de que: a) quienes gobiernan y quienes resultan representantes son nombrados por elecciones periódicas y, en caso de no solucionar los problemas que aquejan al electorado, serán sustituidos; b) quienes toman decisiones conservan un grado de independencia respecto a los deseos del electorado; c) los que son gobernados o representados pueden expresar sus opiniones sin estar sujetos al control de quienes los gobiernan o representan; d) las decisiones públicas se someten a un proceso de debate donde deben imperar las razones técnicas y de oportunidad de la políticas; y, e) el representante debe tener conocimientos técnicos suficientes para dar respuesta a la demanda ciudadana⁵⁴.

Sin embargo, se puede observar que estos cinco propósitos no siempre se cumplen. Hay una tendencia a demandar que los individuos más calificados participen en la cosa pública. Esta situación no ha estado ajena a algunos tropiezos, no ha sido una concesión del grupo gobernante, sino el resultado de grandes convulsiones sociales y del desarrollo del pensamiento humano.

Lo anterior ha motivado el reconocimiento de la necesidad de establecer ciertos parámetros de responsabilidad para mediar la eficiencia de los representantes populares, en razón de su capacidad técnica para hacer frente a los problemas y su honestidad para asumir los cargos públicos, con el fin de evitar excesos en el ejercicio del poder y hacer frente a la improvisación.

Al respecto, es ilustrativa la apreciación que se manifiesta en la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2008⁵⁵, que resalta que el 60% de los ciudadanos mexicanos dijeron tener poco o nada de interés en la Política. Esto puede estar asociado al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opina que lo que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes sus propios intereses que los de sus partidos.

En ese contexto, la participación política, la votación y la representación, adquieren una dimensión distinta. Respecto a esta última, y con la idea de mantener vivas y representadas a las culturas originarias de algunos pueblos, las autoridades electorales han tenido cuidado en determinar que la geografía electoral establezca distritos o espacios electorales en función de que estos grupos conserven su representatividad, asegurando que núcleos poblacionales en los que tienen incidencia esas culturas

54 Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998, p.17.

55 Cfr. *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2008*, <http://www.encup.gob.mx/>

garanticen su representación en el Congreso o en los órganos deliberativos; o bien, que se concilien las prácticas electorales formales con las tradiciones que perduran en algunas comunidades⁵⁶.

Al respecto es ilustrativo, en el caso de México, el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es el siguiente: "Usos y costumbres. Las elecciones por este sistema no implican por sí mismas violación al principio de igualdad"⁵⁷.

Por otra parte, en aras de mejorar la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados, se han explorado otros mecanismos de participación y, por ende, de representación política. Ello ha dado lugar a la llamada democracia deliberativa, participativa, semidirecta o directa, incorporándose algunos conceptos, tales como la asamblea popular, la audiencia pública, los comités o consejos ciudadanos y consultivos, que normalmente se desarrollan en el ámbito local o comunitario y que tienen un importante rango de representatividad social.

Sin embargo, aunque estamos acostumbrados a asociar la figura de los consejos o de los comités a la idea de participación en cuerpos colegiados, la experiencia ha sugerido que esas figuras y, en general, todo tipo de arreglo orgánico, tienen cierta propensión a desfavorecer la expresión de los intereses subrepresentados. Cuando la conformación de los órganos de participación no conserva su autonomía, éstos están supeditados a la voluntad de las autoridades o convergen en la agenda de intereses de los partidos políticos. Por eso, al establecerse los correspondientes arreglos orgánicos que impliquen, tanto la representación, como la participación de los ciudadanos, debe garantizarse la autonomía de las personas que participan en ellos y que conserven la posibilidad de ejercer sus derechos fundamentales⁵⁸.

Por ejemplo, para el logro del objetivo de autonomía, es indispensable que la convocatoria para la integración del consejo ciudadano sea emitida de manera

56 El Tribunal Electoral del Distrito Federal, en el expediente TEDF-JEL-002/2007 consideró que en el sistema integral de justicia electoral, que prevalece en esta entidad, se encuentran inmersos los actos y resoluciones que derivan de un procedimiento de participación ciudadana que se rige bajo el sistema de los usos y costumbres de una comunidad, por ser actos y resoluciones de naturaleza electoral, puesto que constituyen una forma de manifestación de la democracia, que impera como forma de gobierno en nuestro país, sin que sea óbice para ello, que tales procedimientos se desarrollan bajo formas específicas que atienden a las características especiales de una organización social en una época y lugar determinados.

57 *Revista Justicia Electoral 2003*, Tercera Época, suplemento 6, pp. 213-214, Sala Superior, tesis S3EL 152/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pp. 963-964.

58 Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*. op. cit., p. 177.

independiente a la voluntad de los partidos, estableciendo reglas sobre la periodicidad de los encuentros de su membresía, así como que sus principales determinaciones dependan de ellos⁵⁹.

Por otra parte, aunque sea un propósito del Estado propiciar las condiciones para la participación ciudadana, en algunos casos, so pretexto de esa participación, algunos entes privados y corporaciones suelen actuar de manera interesada en los asuntos colectivos, copando la canalización de los recursos públicos hacia otros fines. Esto nos lleva a plantearnos las siguientes cuestiones ¿Qué intereses deben prevalecer en las iniciativas ciudadanas?, ¿Qué tipo de participación y representación ciudadana maximiza el desarrollo democrático? y ¿Cómo imbuir en los asociamientos ciudadanos de una cultura de responsabilidad social?

Otro enfoque que suele darse a la participación política significa reconocer “el carácter mediante el cual algunos actores participan a título individual o colectivo en los asuntos públicos”⁶⁰. También se presenta el caso, cuando la acción se refiera al espacio público, donde la participación adquiere la modalidad de movimiento social, integración de consejos ciudadanos o de consulta ciudadana. Si la orientación es al espacio político, se habla de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales formales, a través del derecho de votar y ser votado.

Así, los ejes de la participación pueden ser individuales o colectivos. Su transversalidad ocurre en el plano de lo estrictamente público o lo político-electoral. A partir de ello se diferencia el ejercicio de derechos político-electorales de los derechos de participación ciudadana.

De lo anterior se advierte que los derechos político-electorales tutelables, por ejemplo, en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, tienen que ejercerse dentro de las elecciones populares reconocidas constitucionalmente, porque el ámbito protegido por la Ley Suprema, en relación con los derechos político-electorales de votar y ser votado, es la autodeterminación política de los ciudadanos, que en el caso de mexicano, son quienes están facultados para delegar el poder soberano que de modo originario detenta el pueblo.

59 *Ibidem*, p. 179.

60 Constantino Toto, Mario, “voz: Participación Ciudadana”, en *Léxico de la Política*, Baca Olamendi, Laura, et. al, compiladores, Flacso-Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 509.

De este modo, lo que protege esta clase de derechos es la facultad de intervenir en los asuntos políticos, por lo que queda fuera del mismo cualquier otro tipo de participación. Lo anterior advierte que no todas aquellas elecciones que traigan aparejada la emisión del voto constituyen el ejercicio de derechos político-electorales, sino sólo cuando tales derechos se vinculan con la elección de órganos que ejerzan atribuciones legales que impliquen, en alguna medida, el de la soberanía popular delegada en ellos⁶¹.

Así, respecto al espacio político-electoral, en el diseño de la democracia representativa, los partidos son fundamentales, ya que se han convertido en el vehículo para acceder a la representación popular en los órganos del Estado. Tienen un papel instrumental, al asumir un control sobre el ejercicio de la representación popular. Esta situación en la práctica aminora la concepción del “mandato libre”, aspecto que fue apreciado por los pioneros de los gobiernos democráticos y que continúa practicándose al seno de la propia sociedad civil.

Sin embargo, en el ámbito de la democracia representativa, la propia disciplina partidaria le da cohesión y formalidad a los actos propios del mandato al que son sometidos los representantes electos. Así se convierten en voceros de partido e implícitamente en interlocutores de los intereses de sus propios institutos políticos y las corporaciones afines. Al abandonarse el mandato libre y asumir los mandatarios un papel distinto a la representación de los intereses inmediatos de su electorado, el propio régimen político se ha ido convirtiendo en una partidocracia, en detrimento del propio mandante.

La mayoría de las constituciones y leyes reglamentarias de los Congresos procuran garantizar la independencia de los legisladores. Sin embargo, la propia actividad legislativa ha hecho que los parlamentarios hablen a “nombre del partido” y, por tanto, actúen en congruencia con estos entes. Igualmente, los temas sustantivos del quehacer político son definidos por los partidos políticos, por lo que los propios órganos del Estado, tienden a vaciarse de contenido⁶².

Otra de las características cuestionadas de los partidos versa en sus prácticas patrimonialistas, entendidas éstas como los diversos mecanismos mediante los cuales hacen uso de su posición para apropiarse y repartirse recursos o parte del gobierno.

61 Cfr. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, identificado con la clave TEDF-JL-DC-071/2010, resuelto por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en sesión pública del 10 de septiembre de 2010.

62 Von Beyme, Klaus, *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1995, p. 43.

Al no distinguirse la diferente naturaleza entre partido y gobierno, la percepción de la actividad partidaria y la actividad gubernamental queda desdibujada en una aparente división, y el gobierno es tratado como una extensión del partido⁶³, lo que a todas luces va en contra de los principios democráticos al representar un sesgo que inhibe el pluralismo y la equidad, provocando un grave problema de moralidad pública.

En forma similar se produce también en algunos países, una tendencia de los partidos a capturar a la sociedad a través de los medios de comunicación, que se encuentran controlados u orientados por posiciones partidistas. No se trata de la uniformidad de la información tan característica de los regímenes autoritarios, sino, aceptando un pluralismo acotado, los medios más influyentes suelen favorecer a determinado grupo político por medio de la compra de publicidad, dando un peso mayor a los contenidos que los favorecen y criticando con severidad a sus oponentes, quedando los medios de esta manera capturados por los partidos y sus gobiernos. Otro caso constituye la autocensura de los medios, para no cuestionar algunas políticas públicas fallidas de algunos gobiernos.

Ante todo ello, en México⁶⁴, la concentración del poder económico, mediático y político en pocas manos, produce una agravante adicional para las contiendas electorales. Cada elección se convierte en una oportunidad para que estos poderes demuestren y consoliden su influencia, en la medida que también se han convertido en un contendiente adicional para los opositores.

Evidentemente, en esos casos se rebasa toda lógica de un Estado democrático, para transitar entre un Estado capturado al servicio del partido, así como de su gobierno y, en el peor de los casos, de un Estado al servicio de los intereses corporativos de los grupos que detentan el poder en la sociedad, rompiéndose, por lo tanto, el principio de igualdad que debiera prevalecer en una *democracia sin adjetivos*.

63 Zamora Rivas, Rubén, Partidocracia (voz), en *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2003, p. 970.

64 Mientras que en 1996 la principal tarea del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, era romper el control que poseía el partido de Estado sobre la organización y calificación de las elecciones, hoy la encomienda más importante lo constituye la desarticulación de la influencia de los principales monopolios de la comunicación sobre las contiendas electorales. Con ese propósito, la reforma constitucional de 2007 y la modificación de las leyes reglamentarias en la materia durante 2008, le dio a la autoridad administrativa la facultad para sancionar no solamente a los partidos políticos, sino también a los candidatos, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, y a cualquier persona física o moral que incida indebidamente en la comicios. Asimismo, con la reforma, el IFE ahora es el administrador de toda propaganda electoral en radio y televisión, incluyendo a los tiempos oficiales, durante las precampañas y campañas electorales.

Sin embargo, como apunta John Ackerman, todavía existen algunos vacíos en la ley que obstaculizan la labor reguladora del IFE. Ackerman, John, "En busca de la legitimidad perdida: Instituciones electorales y democracia en el México actual", *mimeo*, Ponencia en el III Congreso Internacional de Estudios Electorales, Salamanca, España, 28 de octubre de 2009.

El régimen político de nuestro tiempo se caracteriza por ser una democracia de partidos porque así lo exige la complejidad social. Por eso los partidos deberían ser asociaciones estables, sin un componente burocrático excesivo, dotados de una estructura interna que funcione democráticamente y con un arraigo social definido. Es decir, que sean entes capaces de movilizar a la ciudadanía, garantizar el pluralismo y una forma de organización política eficaz. Empero, ante el quebranto de tales encomiendas, estas asociaciones padecen una crisis de confianza que pone en duda su papel de articulación de las demandas sociales y su desempeño en la interlocución entre el Estado y el ciudadano común.

Por eso es conveniente recordar que el derecho de elegir y ser elegido reposa sobre un derecho más simple y universal: *el derecho de participar en las decisiones sociales*. Así, aunque por regla general se haya considerado que el concepto de representación está ligado al ejercicio del sufragio⁶⁵, en las elecciones donde participan los partidos políticos, se ha observado que en los últimos años ha existido una tendencia a considerar que esa acción es sólo una de las tantas maneras en que las personas pueden incorporar su opinión en el sistema político o en los espacios públicos de poder. También se ha llegado a evaluar la posibilidad de integrar candidaturas ciudadanas, que podrían estar por encima de las convencionales propuestas de partido.

Ante ello, una noción más democrática del sistema político nos remite a repensar las formas de gobierno, los procedimientos por los que se toman las decisiones vinculantes, así como a las funciones que desarrollan las instituciones políticas y al tipo de intermediación que existe entre el gobierno y la sociedad⁶⁶, pero su democratización no solamente depende del grado en que las decisiones de gobierno son acordes con los principios de dominio de la mayoría y de respeto a las minorías⁶⁷, sino que también debe prevalecer el principio de inclusión de los ciudadanos en las decisiones públicas.

65 El sufragio es el derecho político que los ciudadanos tienen para participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Se trata de un derecho público subjetivo de naturaleza política. Frente al sufragio, el voto es una determinación de voluntad que comprende otras especies, se vota, por ejemplo, en las asambleas legislativas, en los tribunales colegiados, en los cuerpos directivos y en los órganos de deliberación de todo tipo de instituciones públicas o privadas. El voto constituye una forma de expresión de voluntad. Noción tomada de Javier Aguayo Silva, "Juicio para la protección de los Derechos Político-electorales del ciudadano", en Justicia Electoral. *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Morelia, 2002. Tomado de <http://www.trife.gob.mx>

66 Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1991, p. 167.

67 La regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, basada ésta en las decisiones colectivas y por lo tanto obligatorias. Si es válida una decisión tomada por la mayoría, con mayor razón es válida una decisión tomada por unanimidad. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. op. cit., p. 25.

2.2. Mecanismos de democracia directa y semidirecta

En razón de los principios de inclusión y legitimidad, los ciudadanos, además de los comicios, pueden influir en las decisiones públicas por medio de los distintos instrumentos de democracia participativa, relacionados algunos de ellos con la gestión, el control y la consulta de algunas determinaciones, a partir de mecanismos vinculantes o propositivos que recojan en las normas y en las decisiones de Estado la opinión directa de una parte importante de la población.

Las formas más generales de democracia directa o semidirecta son las que involucran a la sociedad en algunas decisiones de gobierno o ciertas determinaciones legislativas, como sucede con el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular directa –para el caso en el que los ciudadanos tengan la posibilidad de promulgar leyes sin la acción del legislador— e indirecta –cuando el Congreso responde a una petición ciudadana, a través del procedimiento legislativo convencional—.

El referéndum es el instrumento por antonomasia de la democracia directa o semidirecta. En algunos países complementa al régimen representativo al potenciar la intervención directa del electorado, a través de una votación sobre una cuestión legislativa o asunto público en la que se decide por medio de la afirmativa o negativa.

Empero, es una cuestión que ocurre en circunstancias excepcionales, ya que es imposible que un Estado pueda ser gobernado mediante la reiterada consulta al pueblo, máxime que ante la complejidad de las sociedades actuales resulta difícil articular un sistema democrático, a partir de una sucesión continua de decisiones directas por parte de su electorado.

El referéndum es una institución política mediante la cual el pueblo opina sobre algún asunto, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos en asambleas constituyentes o legislativas. Si bien se discute la naturaleza jurídica de esta forma de participación en la formulación de la Ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, la doctrina se inclina por estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.⁶⁸

68 García Laguarda, Jorge Mario. “Referéndum (voz)”, en el *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2003, p. 1058.

Así, el resultado del referéndum puede ser vinculante o consultivo. En caso de ser consultivo, deja al Poder Legislativo la interpretación del voto que emitió el electorado, como sucedió con el referéndum sobre la Constitución Europea en España –2005—. Su obligatoriedad se basa en el coste político que supondría no obedecerlo y no en una exigencia legal preestablecida por ello, los gobiernos suelen respetar los resultados de estos fallos cuando los índices de participación son representativos.⁶⁹

El referéndum vinculante sólo es posible en algunos países, pero la propia legislación determina los temas y el alcance de sus contenidos, quién será responsable de su implementación, los aspectos que tienen que ver con su organización tales como el tamaño del electorado participante, el tipo y los alcances de la pregunta que es consultada al público, así como los requisitos para garantizar su autenticidad. Igualmente, se determina cómo es la manera en que se informará a las personas de los aspectos técnicos y la relevancia del asunto, también los procedimientos que son necesarios para que el acto cumpla los requisitos de legalidad, así como la forma a través de la cual se revisarán las condiciones de emisión del sufragio, a fin de dotar de legitimidad al ejercicio de consulta ciudadana.

El referéndum por *su objeto*, puede ser constitucional o legal. Por *su fundamento* es preceptivo, si la causa de su celebración es la exigencia de un ordenamiento; y facultativo, si el motivo es la convocatoria para crear un determinado órgano. Según los *efectos jurídicos* será decisorio cuando el resultado de la consulta es vinculante; consultivo, si sólo significa la manifestación de la voluntad general, pero no una obligación; constitutivo o de ratificación, cuando por medio de ese ejercicio se aprueba una disposición; y, abrogativo, si el efecto es la derogación de un precepto.

El referéndum tiene una utilidad adicional, cuando se requiere que una reforma de la Constitución posea un mayor rango de legitimidad. Es decir, que involucre no sólo la voluntad de la representación nacional, sino un consenso de la propia sociedad y, concretamente, cuando se refiere a la posibilidad de modificar partes significativas de la norma fundamental, como son los principios fundamentales o los rasgos definidores de la forma de Estado.

El plebiscito es la petición de la aprobación, o no, de un decreto gubernamental o de determinadas políticas generales de gobierno. Al igual que el referéndum puede ser vinculante o consultivo y, por lo tanto, en su operación posee características similares, pero al ser un pronunciamiento popular no constituye una expresión de la

⁶⁹ Para profundizar sobre el tema véase Gemma, Gladio. “Referéndum”, en Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*. tomo 2, Siglo Veintiuno, México, 1991, pp. 1347-1351.

voluntad general, sino un instrumento de legitimación del Poder Ejecutivo, por lo que se considera una categoría independiente⁷⁰.

Biscaretti di Ruffia⁷¹ consideraba que el término plebiscito se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación a un hecho, acto político o medida de gobierno —en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno—, es decir, sobre cuestiones no constitucionales ni legislativas, al reservar la denominación referéndum para la manifestación del cuerpo electoral respecto de un acto normativo.

El referéndum y plebiscito pueden afianzar los regímenes de gobierno, sin embargo pueden ser un mecanismo de manipulación y producen un efecto contrario al poner en riesgo la gobernabilidad de sus naciones⁷², tal es el caso de Ecuador, donde la inadecuada instrumentación de las consultas, alteró la estabilidad de aquel país a finales del siglo pasado.

2.3. Participación ciudadana y movimientos sociales

Hace tiempo que se ha desarrollado una corriente de pensamiento llamada *accountability social*, que considera necesaria la intervención de los ciudadanos en la vida pública de su comunidad, desde una vertiente que trasciende al plano normativo, para situarlos en el plano de la acción colectiva⁷³. Esta corriente supone la participación en movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y redes de acción voluntaria, incluso en fórmulas de autogobierno.

70 Aragón Reyes, Manuel. “Plebiscito (voz)”, en el *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2003, p. 985.

71 Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973, p. 425.

72 El correcto uso de esos mecanismos requiere de un Estado respetuoso de los derechos fundamentales y del pluralismo. Además, demanda la vigencia de las libertades de expresión e información y la ausencia de manipulación de la opinión pública. Cabe señalar que en sociedades donde la pobreza crece y la política está bajo sospecha, si esas herramientas son utilizadas correctamente pueden favorecer a la legitimación del sistema político. De lo contrario, si esos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación del pueblo en las decisiones públicas se convierten en un medio de manifestación del descontento social puede atraer consecuencias negativas para la gobernabilidad. Zovatto Garetto, Daniel. “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina”, en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, No. 16, p. 44.

73 Cfr. Rodel, Ulrich, Frankenberg, Gunter y Dubiel, Helmut. *La cuestión democrática*. Huerga y Fierro Editores, Madrid, 1997.

En ésta se valora el papel de la opinión pública como un mecanismo de participación, dado que la existencia de una prensa independiente es un elemento que contribuye a mejorar la calidad de la vida pública e institucional en los regímenes democráticos. Sin embargo, también hay límites a su ejercicio, particularmente en lo que atañe al principio de dignidad de las personas.⁷⁴

En este contexto, las organizaciones ciudadanas se han caracterizado por su espontaneidad y la flexibilidad de sus estructuras organizativas, que con cierta autenticidad suelen diferenciarse de la rigidez de los métodos de comunicación y vinculación social que emplean los partidos. Su surgimiento y la introducción de recursos políticos y simbólicos alternativos, tales como las movilizaciones ciudadanas, confirman la idea de que los ciudadanos buscan diferentes canales de expresión política que distan de los mecanismos tradicionales de participación.

Desde esa perspectiva, la participación tiene una expresión en la noción de *espacio social*, que consiste en la defensa de intereses colectivos y difusos, y en el que se ejerce un distinto tipo de representación que incide en las políticas y que contribuye a enriquecer su calidad, lo que permite un mejor control sobre el ejercicio del poder.

Los nuevos movimientos sociales pueden ser un acicate para la dinamización de la vida política y un instrumento para situar, dentro de las prioridades del Estado, algunos temas que, de no ser por ellos, no se plantearían con tanta convicción. Sin embargo, cuando consiguen el papel de coadyuvantes en el proceso político formal, ya sea en el plano electoral o en los procedimientos de participación ciudadana, estos entes tienen algunas objeciones⁷⁵. Al no participar en el quehacer electoral, se dice que los movimientos carecen de legitimación para determinar el contenido de las decisiones políticas, ya que en caso de legitimarlos sería tanto como alentar la labor de cabildeo o la acción de los grupos de presión y, por otra parte, en caso de compartir sus propuestas con los partidos políticos perderían parte de la esencia de sus propuestas.

En la medida en que la sociedad civil ha adquirido peso en la definición de las políticas públicas, han surgido reacciones por parte de algunos sectores, que acusan a las organizaciones de no ser representativas, alegando que al no ser electas, carecen del derecho de voz en los debates.

74 En México, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido, según lo resuelto en el expediente SUP-JRC 367/2007, que “la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el que se basa una sociedad democrática, por incidir directamente en la formación de la opinión pública”.

75 Laporta, Francisco Javier. “El cansancio de la democracia”, en *Democracia y Representación: un debate contemporáneo*, Miguel Carbonell (compilador), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p. 45.

Así, ante la imposibilidad del sistema político para atender las necesidades derivadas de los rezagos de la población, la declinación de mínimos de bienestar en la calidad de vida y en la dignidad de las personas, han dado origen a diferentes formas de organización y participación de la sociedad, demandando capacidades institucionales más eficientes, para atender las expectativas de algunos sectores de la población e integrar una nueva agenda de participación, con temas más sensibles para las personas, que van desde las iniciativas en materia de seguridad pública, la defensa de los derechos humanos de migrantes, refugiados y perseguidos políticos, o las reivindicaciones agrarias⁷⁶.

Las movilizaciones sociales u otro tipo de expresiones, pueden reencauzar la articulación del pacto social, agregando derechos al llamado "*contrato social*". Por eso, una definición amplia del concepto de ciudadanía permite que sus intereses estén legitimados y participen en el espacio público de la discusión⁷⁷.

Sobre todo reconociendo que, una ciudadanía activa al margen de tipo de organización de que se trate o la problemática que reivindique, es importante para la construcción del Estado democrático. Las leyes de combate a la corrupción, pueden ser letra muerta a menos que los ciudadanos presionen a las autoridades a auto-disciplinarse. En una sociedad democrática, la participación de los ciudadanos consiste en vigilar que los actos de gobierno sean congruentes con lo establecido en la ley⁷⁸.

76 Cfr. Melucci, Alberto. *Passaggio d'epoca*. Il futuro è adesso. Feltrinelli, Milán, 1994.

77 Thede, Nancy. *Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos*, op. cit., p. 26.

78 Ackerman, John. *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, editorial Siglo XXI, México, 2007, p. 14.

3. Democracia representativa, participativa y deliberativa

3.1. Democracia representativa y la disyuntiva del directismo

La participación y representación constituyen un binomio indisoluble. Se dice que participamos para cuidar los intereses y los derechos que tenemos como ciudadanos, para corregir las fallas de la representación, pero también, para influir en las decisiones de quienes nos representan y asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas de la sociedad.

En el régimen democrático el representante es la persona que actúa en nombre de otro en defensa de sus intereses⁷⁹, y tiene como nota característica, que goza de la confianza del cuerpo electoral, por eso, una vez elegido, no es responsable frente a sus electores, está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad y no intereses particulares. Esta tesis, puede ser aplicable tanto a la representación jurídica como a la política, la diferencia se gesta en el ámbito del derecho público y privado.

La representación, en el derecho privado, es una relación bipersonal entre un cliente y un agente designado por éste, quien ejerce el *dominus* es el cliente, dado que los actos del representante surten efectos para el principal. La sujeción de aquél a las instrucciones dictadas por éste, es un elemento esencial de la relación. Por esto, en derecho privado los representantes son siempre delegados vinculados por las instrucciones (mandatos), por lo tanto, en cualquier momento el mandante puede retirar el mandato cuando así convenga a sus intereses, lo cual no es el caso del elector, ya que en el derecho electoral desaparecen ambos elementos, tanto las instrucciones vinculantes, como la revocabilidad inmediata en la mayoría de los casos.

El principio de que los representantes no pueden estar sujetos a *mandato imperativo* está arraigado en la teoría de la representación política, al igual que la imposibilidad de la sustitución del representante hasta que expire el plazo de ejercicio de su función, salvo situaciones de responsabilidad política o incompetencia.⁸⁰

79 Bobbio, Norberto, *op. cit.* p. 57.

80 Sartori, Giovanni, *En defensa de la representación política, en Democracia y Representación: un debate contemporáneo*, Miguel Carbonell (compilador), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p. 24.

El *mandato imperativo* supone que el representante fue electo por un grupo de ciudadanos y que es responsable ante ellos, en términos de esta relación es su representante antes que de toda la nación. Sin embargo, las implicaciones que representa esa sujeción y estar supeditada a la actuación del mandatario y a intereses particulares, el concepto se ha sustituido porque el gobierno o el parlamento no son patrimonio de quienes con su voto han hecho prevalecer a un representante en la competencia electoral, eso implicaría vulnerar el principio de igualdad y provocar que su labor se guiara por la defensa de intereses individuales.

La representación, según el tipo de mandato, puede ser interpretada en dos sentidos, cuando el mandante elige a un mandatario para que realice una actividad particular (mandato imperativo) o una actividad general (mandato no imperativo)⁸¹. No obstante, en ambos casos el principio que debe prevalecer en la representación es la libertad de elección del votante, pues si el representante fuera impuesto carece de legitimidad al no ser representativo de la voluntad popular.

Por ello, "los representantes hablan en nombre del pueblo, pero han de hacerlo también en nombre del Estado, representan al pueblo pero deben también gobernar sobre el pueblo"⁸². En resumen, los representantes no pueden guiar su función decisoria y legislativa actuando como si fueran delegados, por el contrario, cuanto más se sometan a las exigencias de sus electores será afectada su labor de gobierno, al prevalecer los intereses particulares.

En esta lógica, la representatividad implica reciprocidad (*responsiveness*), donde los representantes escuchan a sus electores y ceden a algunas de sus demandas; rendición de cuentas (*accountability*), en la que los representantes han de responder ante el electorado por sus actos; y, la posibilidad de destitución (*removability*), en los casos de responsabilidad o ineficiencia.

Otra forma de concebirla es como "representación reflejo" en la búsqueda de que los órganos deliberativos reproduzcan de la mejor manera las aspiraciones y la composición de los distintos sectores sociales que integran el espacio común *demos*⁸³. Esto, con la finalidad de que la realidad social y el cúmulo de intereses que existen en la

81 Laporta, Francisco Javier, *El cansancio de la democracia*, op. cit., p. 41.

82 Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, op. cit., p. 28.

83 Francisco J. Laporta, "El cansancio de la democracia", en Miguel Carbonell (compilador), *Democracia y representación*, op. cit., p. 41.

sociedad sean tomados en cuenta para orientar las políticas públicas y los contenidos de la legislación.

Sobre el dualismo participación y representatividad, Sartori opina, que “todas las democracias modernas son en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder”⁸⁴. Sin embargo, señala, que hay una corriente de pensamiento creciente que postula el directismo (*direttismo*), lo que significa un aminoramiento de la representación en beneficio de una mayor participación ciudadana.

La democracia directa, también denominada *cara a cara*, es un mecanismo en el cual cada una de las personas asociadas a una agrupación puede exponer en igualdad sus propuestas. En ella, el propósito es construir propuestas, por ello, cuando llevan a cabo una asamblea, participan, opinan y deciden, es decir se representan a sí mismos en igualdad de derechos y obligaciones.

La asamblea proviene de la asociación voluntaria de sus miembros y ésta no puede exigir algo a los individuos que se han manifestado en contra de formar parte de una decisión. En cambio, por respeto a las decisiones de los adherentes, la asamblea obliga a quienes han aceptado una resolución, indistintamente sí estuvieron a favor o en contra de ella.

La asamblea es la que aprueba las normas consensuadas bajo las que se rigen los participantes, ésta hace ejercicio de su soberanía y refleja la voluntad de los asociados.

En resumen, en la democracia representativa, únicamente el ciudadano determina quién decidirá por él, quien lo representará. Mientras que en la directa, es el propio ciudadano quien decide, no elige, sino que participa en primera persona en los asuntos que le atañen, sin que exista un intermediario entre el individuo deliberante y la deliberación.⁸⁵

La democracia representativa exige del ciudadano menos que la directa, y puede asumir decisiones aunque el electorado esté desinformado y posea conocimientos

84 Sartori, Giovanni, *En defensa de la representación política*, en *Democracia y Representación*, op. cit., p. 21.

85 *Ibidem*, p. 33.

políticos limitados.⁸⁶ Por eso, cualquier maximización de la idea de la democracia directa o participativa requiere como condición una mejora equivalente de la opinión pública y, sobre todo, en la cultura democrática de la población. Para una democracia participativa es importante la regulación de los medios de comunicación y el diseño del sistema educativo. Esto es, “educar en la práctica de las libertades y responsabilidades democráticas”⁸⁷.

3.2. Partidos políticos y procesos electorales

La representación basada en el principio de *un ciudadano, un voto*, así como en el régimen de partidos, no ha resuelto la polarización social⁸⁸ ni las contradicciones inherentes a la desigualdad que caracteriza a las sociedades contemporáneas.

En México, con motivo de la reforma del Estado la agenda político-electoral se ha convertido en el tema con mayores avances sustantivos en las últimas décadas. En el plano normativo como en el institucional se muestran tales avances, pero aún persisten algunas distorsiones, que han motivado que dichos ajustes sean insuficientes para normalizar las relaciones entre los partidos, porque se siguen desvirtuando los contenidos éticos del poder y, en la contienda aún persiste un desfase en la cultura política de sus principales protagonistas.

Ante ello, Mauricio Merino señala lo siguiente: “Me pregunto si no le estamos pidiendo demasiado a las reformas institucionales, y muy poco a la responsabilidad política. Cambiar las reglas se ha vuelto la piedra de toque para afirmar que resolvemos los problemas públicos del país, mientras las cosas se ponen cada vez más difíciles. Pero buena parte de los escenarios de crisis que se están configurando, ya no depende tanto de la novedad de las instituciones, cuanto de los comportamientos políticos que las niegan casi tan pronto como se emiten”⁸⁹.

86 *Ídem.*

87 Cfr. Freire, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, Siglo XXI, México, 1985.

88 La polarización dificulta el ejercicio de los derechos políticos, porque los grupos excluidos no tienen las mismas posibilidades de participar. En estos casos, las desigualdades sociales son desigualdades políticas. Las diferencias sociales constituyen un obstáculo para la democracia, porque quebrantan el modelo de participación ciudadana.

89 Merino, Mauricio, “Malos augurios”, en el periódico *El Universal*, 8 de octubre de 2008, p. 12.

Por los magros resultados que han sucedido en los distintos indicadores de calidad de vida y en las distintas aspiraciones que tienen que ver con el bienestar del ciudadano común, algunos sectores de la sociedad, han experimentado una insatisfacción, principalmente en lo que se refiere a la “eficiencia de representación política”.

Las principales críticas a la democracia representativa se agrupan en las siguientes posturas. Algunos autores como Carlos Santiago Nino y Will Kymilcka propugnan porque la democracia participativa ocupe su lugar, otros en cambio, como Giovanni Sartori y Norberto Bobbio, han propugnado por mejorar los resultados del proceso representativo.

Otros autores como Michel Wazler, se han propuesto corregir el desenvolvimiento de los partidos y alentar la participación de los movimientos sociales, así como de las organizaciones de la sociedad civil como forma supletoria a la actividad política. En cambio Schmitter y Morlino proponen reformar la estructura interna y el funcionamiento de los políticos concitándolos a procurar una mayor apertura hacia la sociedad. Esto significa que los motivan a depurar su rendimiento a través de elecciones primarias que permitan democratizar los procesos internos. Integrar paritariamente las candidaturas, asimilar candidaturas independientes y preferir el sistema de representación proporcional sobre mayorías artificiales, asimismo establecer mejores condiciones para procesar los conflictos internos de estos institutos políticos.

Lechner y O'Donnell mencionan que el problema de la democracia es de confianza afirman que los partidos y los políticos deben estar sujetos a la rendición de cuentas. En todo caso, al tomar en cuenta todas estas posiciones, la sociedad exige nuevas responsabilidades y transformaciones al sistema de partidos como al de representación política de forma que sea funcional para la propia sociedad.

En nuestros días es inconcebible la democracia sin la intermediación de los partidos. Sin embargo, también algunos de sus vicios han sobrevenido por la acción de estos actores. Bobbio considera que la democracia ha dejado de cumplir algunas de sus promesas, porque los partidos se han convertido en un instrumento de los grupos de interés, así como de las clientelas y las grandes corporaciones. Los partidos más que facilitadores de la participación ciudadana se caracteriza por prácticas poco transparentes en el ejercicio de sus funciones⁹⁰.

90 Bobbio, Norberto, *op. cit.* pp. 16-26.

Esta situación provoca la necesidad de replantear algunos de los fundamentos del sistema democrático y volver con altura de miras a retomar algunos de principios que le dieron origen. En un momento de la historia, la representación y la participación se separaron con motivo de la instauración de gobiernos personalistas y autocráticos, las actuales han vuelto a reunir ambos conceptos. Tanto el derecho al voto, como a elegir representantes en elecciones auténticas pueden constituirse en un poder fundamental, si se complementan con la suma de otros derechos como el de reunión, asociación y petición⁹¹.

Por ello, cuando se refiere a la votación se vincula con el ejercicio de los derechos políticos y el principio de igualdad que debe prevalecer en una contienda electoral. A través del voto el ciudadano garantiza su sentido de pertenencia a la comunidad política (*demos*) y al ejercicio de su voluntad. Tal como lo señaló Rousseau, “la decisión de uno entre el número de ciudadanos que integran la voluntad general”⁹².

La igualdad vista de esta manera, puede trascender a lo que se ha llamado como el principio de equidad. La equidad en la competencia electoral permite el cumplimiento de los fines constitucionales de los partidos, como entidades de interés público, para promover la participación del ciudadano en la vida democrática. De igual forma contribuye a la representación nacional y organización ciudadana que hace posible el acceso de los mismos al ejercicio del poder público. En el plano de competencia política se establecen condiciones favorables para que no existan ventajas adicionales de uno de los contendientes sobre el resto de los participantes.

De esta manera, los mecanismos electorales permiten seleccionar a los políticos que actuarán a favor del bien público⁹³, donde los electores escogen a sus representantes y éstos toman las decisiones que recaen sobre la población en su conjunto. En esa relación pareciera que los ciudadanos no tuvieran incumbencia en la gestión pública que delegan a sus representantes, esto se compensa con otras formas de participación que no entrañan derechos político-electorales, sino que el ciudadano toma un papel adicional al de elector como vigilante del desempeño público de sus gobernantes.

91 Walzer, Michel, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 319.

92 Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, Porrúa, México, 1994.

93 Félix Ovejero Lucas, “Culturas democráticas y participación (Para una crítica del elitismo democrático)”, en Iberoamérica: Unidad cultural en la diversidad, Organización de Estados Iberoamericanos, disponible en <http://www.oei.es/cultura2/ovejero.htm>

El sistema de representación preserva el modelo democrático con un aparente mínimo de exigencias para los ciudadanos, que en los hechos esas órdenes se pueden ampliar, ya que también significan corresponsabilidades que les competen. Por lo tanto a los representantes y gobernantes les corresponde la rendición de cuentas y la transparencia, mientras que a los ciudadanos, amen de sufragar, les compete vigilar la gestión de lo público.

En otras palabras, *en las elecciones, unos ciudadanos no necesariamente virtuosos eligen a sus representantes que tampoco lo son, pero que se ven obligados a comportarse como si lo fueran y, por otra parte mantienen vigentes sus derechos ciudadanos, para poder controlar los actos de la autoridad. Por ello, en la democracia participativa, los ciudadanos tienen un papel fundamental y el mandante posee gran relevancia en el ámbito de un régimen de responsabilidades públicas.*

También ocurre que un arreglo democrático participativo o representativo, carece de consideraciones normativas. La calidad y la urgencia de las peticiones o la justicia de las demandas pueden resultar poco relevantes, en virtud de que las reglas de la democracia representativa no poseen consideraciones éticas o morales. Por ello, es necesario que existan mecanismos de control sobre los representantes, con la finalidad de evitar que prevalezcan los intereses de una minoría.

Desde esa perspectiva, es válido advertir que en la democracia representativa no siempre se busca la decisión más justa. Lo que se vulnera es el principio de equidad, al interesarse únicamente las demandas de la mayoría, al margen de las minorías⁹⁴.

En los sistemas de delegación del poder, el representante y el representado no disponen del mismo poder, el primero puede proponer o rechazar leyes, pero el segundo sobre las leyes y los presupuestos, poco puede decidir.

Ante lo que se ha señalado anteriormente, se puede concluir que los principales problemas de la democracia representativa tienen que ver con aspectos comunicativos, debido a la distancia que suele haber entre el representado y el representante. Sobre todo, cuando la población mantiene una cultura política autoritaria y se muestra incapaz de procesar información de los asuntos públicos. Asimismo, sus gobernantes suelen actuar a discreción y a favor de intereses particulares.

94 “En la democracia las decisiones se toman por mayoría (lo que constituye su “regla de oro”), pero eso no es suficiente. El mero mayoriteo no es democrático en sí, éste se asemeja más a la “tiranía de la mayoría” de la que Tocqueville alertaba a cuidarse. La decisión, para ser realmente democrática, siempre tiene que estar precedida por la discusión, el debate, la confrontación de ideas. Y esto propicia la mayoría de las veces la tendencia al acuerdo, a matizar las diferencias y a privilegiar los consensos”. Córdova Vianello, Lorenzo, “Democracia, esencia y valor”, en el periódico *El Universal*, México, 29 de octubre de 2008, p. 19.

En otro orden de ideas, el principio de soberanía en términos de la teoría del discurso afirma que todo poder político deriva del poder comunicativo de los ciudadanos. No obstante, en democracias débiles se caracterizan por una limitada rendición de cuentas y el acceso a la información pública dista de ser un bien disponible. Ante lo cual se añade que se interpreta y observa una democracia sometida a la clase política.

Tampoco suele ser óptima la calidad de algunos representantes, pese a que las elecciones deberían cumplir la función de seleccionar a los mejores candidatos para atender los asuntos públicos. Lo cierto es que esto no siempre sucede así debido a que los políticos tienen, por encima de todo, el dilema de ser electos y, por ello, al buscar maximizar los votos. Por lo que dejan en un segundo plano aspectos vinculados a la calidad de la gestión pública y su oferta programática.

En un sistema que funciona bajo la lógica de la maximización del voto, la publicidad y la ausencia de información para los votantes favorece que los políticos actúen *pro domo sua* y en contra de los intereses del votante.

Ante esa disyuntiva, lo importante será construir valores que sustenten la noción de ciudadanía responsable, la cual sea capaz de tomar elecciones racionales e informadas. Guillermo O'Donnell, Carlos Santiago Nino y Norbert Lechner consideran que para recuperar la confianza en las instituciones es indispensable reforzar una cultura democrática que se sustente en valores y principios éticos. Mismos que propicien la implementación de instrumentos de control para la gestión pública y la rendición de cuentas.

Por otra parte las transformaciones del sistema de partidos son reflejo de un problema más profundo: la crisis de las intermediaciones. Mismas que se comprenden porque la gente no quiere intermediarios, prefiere pensar con su cabeza, tomar sus decisiones y actuar por su propia cuenta, en una suerte de privatización de las conciencias. El ciudadano se ha vuelto desconfiado y prioriza la solución de sus problemas particulares, incluso, de manera paralela al propio Estado.

Esta situación de desconfianza envuelve a todos los actores sociales, pero es la intermediación política la que genera mayor desavenencia en la población. El descrédito de los partidos por la volatilidad de las plataformas, indisciplina, pérdida de identidades ideológicas y crisis de representatividad de sus dirigencias, incide en el funcionamiento de otras instituciones fundamentales como las cámaras de diputados y senadores,

que también se encuentran inmersas en esta problemática. Pese a ser la arena privilegiada para la creación de los acuerdos y el instrumento de control del poder público por excelencia (ver gráfico 2).

En ese sentido, Philippe Schmitter y G. Lehmbruch exponen la necesidad de transformar el modelo representativo tradicional, con sus características corporativas y clientelares, para presentar a la sociedad una alternativa distinta, pero al hacerlo, no cuestionan la existencia del sistema de partidos, por el contrario, consideran que estos entes deben ajustarse a nuevas exigencias para ser funcionales y útiles al electorado⁹⁵.

Esta tesis se resume en lo siguiente: la democracia se caracteriza por la participación más amplia posible de los ciudadanos en los poderes del Estado, en el entendido de que en los inicios de la democracia moderna fue normal que por razones culturales, económicas y sociales se optó por el modelo representativo.

Al final del siglo XX es posible la apertura del sistema a las iniciativas y consulta ciudadanas en las decisiones públicas, lo que permite establecer un nuevo modelo de participación, basado en una opinión pública que incida en las decisiones fundamentales del Estado y, al mismo tiempo mantenga un sistema de representación política útil para las cuestiones organizativas o ejecutivas.

Lo anterior adquiere significado, al reconocer, como expresa Jürgen Habermas⁹⁶, que la opinión pública es una estructura de comunicación, que implica el entendimiento y la transmisión de contenidos plurales que son de interés de la sociedad. En este sentido, las opiniones públicas representan un vínculo que puede utilizarse para influir sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos, la formación de la voluntad general en el Parlamento, la agenda de políticas públicas de los gobiernos y los alcances interpretativos de la norma en los tribunales.

Por eso, la tarea de los medios de comunicación en los sistemas democráticos, consiste en: a) vigilar el entorno sociopolítico y el bienestar de los ciudadanos; b) ser portavoces de grupos de interés; c) establecer condiciones para el diálogo entre los grupos de poder; d) propiciar la rendición de cuentas; e) establecer las condiciones para la elección en los procesos políticos; f) resistirse a las presiones externas que buscan aminorar la independencia de los medios; y, g) dar sentido al entorno político.

95 Cfr. Schmitter, P. y Lehmbruch, G, *Trends toward corporatist intermediation*, Sage Publications, London, 1970.

96 Habermas, Jürgen, *Factibilidad y validez*. Sobre el derecho y el Estado de democrático de derecho en términos de la teoría del discurso, Trotta, Madrid, 2008, p. 443.

En el fondo, lo que ésta y otras consideraciones plantean, es que la democracia no se agote en los procesos electorales, con protagonistas únicos y convencionales, ni que los partidos posean el monopolio de la actividad pública. Ya que sólo controlando el ejercicio del poder es posible hablar de elecciones libres y justas, a través de las cuales exista una representatividad efectiva.

Por lo tanto, al limitar el poder es posible crear condiciones para el pluralismo (*plurality systems*), la participación democrática, la transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes.

Sólo con la regulación del ejercicio del poder público, puede haber un buen gobierno respetuoso de la Constitución y el Estado de Derecho y, por lo tanto, que sea efectivo el acceso a la justicia y el respeto a los derechos fundamentales. Por el contrario, la concentración del poder conduce al autoritarismo y la tiranía⁹⁷.

Los partidos políticos siguen siendo fundamentales, sobre todo, para apuntalar el proceso de transición política que ha ocurrido en algunos países con una frágil democracia, en la que persisten aún deficiencias estructurales que propicien su consolidación, como ocurre en México.

Al respecto se ha dicho que México fue una “transición votada no pactada”⁹⁸, en la que se negoció en torno a instituciones electorales, no sobre contenidos sustantivos que propiciarán el desarrollo de una cultura democrática y coronaran las expectativas de bienestar anheladas por la población. La transición ha significado metas inmediatas que conciliaron la apertura económica con una supuesta modernización de las instituciones políticas, situación que giró en torno a una serie de reformas electorales y en la creación de un sistema competitivo de partidos. Lo cual no se tradujo en beneficios sociales, ni de contenidos educativos y cívicos que trascendieran hacia una sociedad más justa e igualitaria.

El proceso iniciado en México no es equivocado, ya que posee grandes logros, aún hay aspectos muy puntuales que consolidar, particularmente en el rubro de la administración y procuración de justicia, en la rendición de cuentas y en el régimen

97 Brewer-Carías, Allan, “Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela: el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder”, en *Gobernabilidad y Constitucionalismo en América Latina*, UNAM, México, 2005, p. 73-75.

98 Cfr. Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma*, Cal y Arena, México, 1999.

de corresponsabilidades (reciprocidades). Ya que no basta para una democracia sana reconocer la existencia de un sistema fuerte de partidos, instituciones electorales confiables y un régimen de división de poderes. También se debe reformar el aparato de justicia y ampliar la gama de derechos fundamentales al insistir en la efectividad del principio de dignidad de las personas.

Lo anterior es necesario, para contrarrestar la desconfianza que priva en los ciudadanos sobre la utilidad de la democracia y de los actores políticos, como lo revelan las distintas encuestas sobre *Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, realizadas por la Secretaría de Gobernación, así como otros estudios demoscópicos que han abordado este asunto, a través de otras agencias especializadas.

En igual sentido para la democracia electoral existen diversos desafíos, tales como el fenómeno del *hiperpresidencialismo*, la tentación de algunos actores políticos por la reelección permanente en los cargos de elección popular, la debilidad de los partidos políticos y de sus sistemas y la crisis de representación, todo ello acompañado de una creciente polarización política, ideológica y social.

Todas estas debilidades hacen que el Presidente y la institución presidencial se transformen en una entidad todopoderosa que suele sustituir las debilidades de la representación del sistema de partidos y, con ello, alterar los contrapesos necesarios en un sistema democrático de calidad.

La certeza y legalidad de los procesos electorales forma parte del núcleo básico del régimen democrático. Para el sistema político es fundamental que los partidos, los distintos actores y la forma de hacer política tengan un significado ético para el ciudadano, ya que de otra manera, no será posible revalorizar la importancia de participar en política.

A pesar de ello, han ocurrido algunos extravíos producto de negociaciones privilegiadas entre los dirigentes de las fuerzas políticas y los grupos de poder, más que un proceso de deliberación universal soportado en el principio de equidad, generando, no sólo suspicacias en el electorado, sino que —con esas acciones— se ha contribuido a deslegitimar el significado del quehacer político y de las elecciones, máxime que en algunos procesos electorales han persistido algunas dudas en cuanto a la imparcialidad en el arbitraje de los comicios y, por lo tanto, en el procesamiento de los resultados.

Como menciona Robert Michels, algunas veces el papel de las votaciones sólo refleja la ratificación de acuerdos previos entre las elites, cuando menciona que “tanto en una autocracia como en democracia siempre gobernará una minoría”, es decir, la *ley de hierro de una oligarquía*⁹⁹, lo cierto es que los procesos electorales siguen siendo el mecanismo de legitimación del poder por excelencia.

No obstante, Przeworski también alerta de que “...en las democracias modernas, el proceso de deliberación y supervisión cotidiana del gobierno está cada vez más resguardado de la influencia de las masas”¹⁰⁰, porque las votaciones se han pervertido en su eficacia, al confundirlas con actos publicitarios que ensalzan propuestas populistas y no un compromiso sostenido que plantee madurar las instituciones de los países. Es decir, a través de las elecciones, muchas veces se han impuesto candidatos que no tienen un compromiso con las instituciones de la democracia, por lo que los procesos electorales no siempre ofrecen una marca de calidad que encaminen a las naciones a la consolidación democrática.

El sistema convencional de representación de intereses a través de partidos políticos ha sido insuficiente para mediar las necesidades de los desposeídos, por lo que se requiere ampliar los espacios de participación –interfaces socio-estatales–, que consisten en lograr un estatuto público que propicie que algunas reglas en la relación Estado/sociedad cambien, no desde la perspectiva de una negociación como mecanismo de resolución de conflictos, sino que se crean espacios públicos, a través del reconocimiento de nuevos actores políticos con esferas temáticas específicas, que buscan darle un sentido diferente a la atención de los asuntos públicos¹⁰¹.

Así, se trata de crear una esfera de actuación que sea construida, conjuntamente por el Estado y la sociedad. Lo cual no implica que se trate de abolir el sistema de partidos, sino particularizar la atención del Estado en algunos temas que propician la desigualdad social, sin mediar prácticas clientelares y en aras de resolver las contradicciones inherentes.

99 En relación a lo expuesto por Michels, Bobbio señala: “Las decisiones colectivas son fruto de negociaciones entre grupos que representan fuerzas sociales (corporaciones y grupos de presión) y fuerzas políticas (partidos), más que de votaciones en asambleas. Éstas se efectúan, de hecho, para cumplir el principio constitucional del Estado representativo moderno, que atribuye la decisión política a los individuos y no a los grupos...; pero acaban teniendo el valor formal de ratificación de decisiones alcanzadas en otros lugares a través del proceso de negociación”. Bobbio, Norberto, *Democracy and Dictatorship*, University of Minesota Press, Minneapolis, 1989, p. 116.

100 Przeworski, Adam, *Democracia y Mercado*, op. cit. p. 20.

101 Isunza Vera, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, op. cit., p. 269.

3.2. Democracia participativa y diálogo

Para reflexionar sobre la legitimidad de otras formas de participación debemos preguntarnos acerca de dos cuestiones en particular: *¿Cuál es el papel de la participación ciudadana en los procesos de democratización?* y *¿Cómo se conforma el diálogo en democracia?*, sobre todo, si concebimos que la democratización, además de consistir en el proceso de institucionalización de las normas, tiene que ver con el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y el procesamiento de la demanda social, por medio del diálogo y la negociación, creando las condiciones para el pluralismo y la participación política.

Lo anterior supone la transformación del sistema político y de la sociedad, abatiendo algunas de las relaciones corporativas tradicionales del Estado, y sustituyéndolas, por otras prácticas más incluyentes¹⁰², en la medida que la propia sociedad se vuelve corresponsable en la vida pública de un país. También implica, como sostiene Bobbio¹⁰³, incrementar los ámbitos de participación y discusión pública, distintos a lo estrictamente representativo, para reforzar el papel del espacio público de la sociedad frente a los avatares del mercado. Visto de esta manera, participación y diálogo, deben ser un acto de responsabilidad social.

Para ello se requiere modificar parte del discurso que intenta despolitizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, para anular simbólicamente la existencia del conflicto social, que por su naturaleza pervive y que no desaparece de *facto*, sustituyéndolo por un razonamiento que promueva la cooperación y el resarcimiento a los ciudadanos del ejercicio efectivo de sus derechos¹⁰⁴, sobre todo, teniendo en

102 Cansino, César, *La transición democrática*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2000, p. 42.

103 Cfr. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Plaza y Janés, Barcelona, 1987.

104 El neoliberalismo atiende las demandas de modo que no se requiera la participación ciudadana. Para ello, impone restricciones a la “voluntad del pueblo”, estableciendo fronteras constitucionales a los asuntos por decidir —lo que se puede votar y lo que no- y, limitando la capacidad de decisión del demos a la elección de los representantes que serán quienes, finalmente, tomen las decisiones políticas. Si bien estas constricciones protegen de las interferencias públicas y aseguran que las decisiones de todos no se entrometan en la vida privada de cada persona, lo hacen, para que la gente no asuma la defensa de los derechos de los demás como parte de su bienestar. En ese contexto, el sistema de representación minimiza la participación en las actividades públicas: los ciudadanos renuncian al autogobierno y dejan la política a los profesionales. Ovejero, Félix. *Democracia liberal y democracia republicana, en Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Miguel Carbonell (compilador), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p. 120.

cuenta que en democracia el poder político, si bien se distribuye por medio del voto, sus contenidos deben gestarse a partir de la discusión pública¹⁰⁵.

Por ello, como lo han expresado Schmitter y Nino, la discusión pública de los contenidos de la democracia se debe colocar en el centro de la deliberación, tanto la defensa de los derechos fundamentales, como el reconocimiento del conflicto social, postulando la necesidad de institucionalizar los espacios para el diálogo y la negociación, a partir del reconocimiento de la pluralidad de la sociedad y del principio de equidad que debe prevalecer en toda discusión pública.

Elster¹⁰⁶ manifiesta que al final de los procesos democráticos, siempre habrá una votación que será producto de una negociación, en donde las propuestas se valoren según el poder que las respalda, o bien, un proceso de deliberación en donde los intereses o las propuestas se evalúen por su eficiencia argumentativa o normativa, es decir, por la calidad de los razonamientos que las avalan.

Así, la importancia de la negociación entre las partes en conflicto estriba en que al presentarse a la autoridad un balance de los intereses en disputa, se reconozca que en este proceso no prevalecerán sólo las pretensiones de alguna de las partes, sino por el contrario, deberán imperar los argumentos, o en su caso, recíprocas concesiones. Esta mecánica significa reconocer la posibilidad de sostener un diálogo que, a partir del accionamiento de las partes (su participación) hace posible que se refrende el *pacto social* desde una posición más inclusiva y democrática, donde los actores reconocen la posibilidad de aceptar las posiciones del otro a cambio de la consideración de las propuestas propias.

105 El concepto normativo de lo público desarrollado por Habermas, según el cual la forma de influir sobre el poder estatal (que priva sobre el derecho y los órganos representativos) es a través de un poder comunicativo que aporte fundamentos normativos útiles para la discusión pública, consiste en el poder que despliegan las asociaciones civiles que se dedican, tanto a identificar problemas que afectan al conjunto de la sociedad, como a tematizarlos de forma persuasiva, de modo que sean asumidos y procesados por los decisores público-estatales. Cfr. Habermas, Jürgen, "Soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo del espacio público". *Novos Estudos*, número 26, Sao Paulo, CEBRAP, p.p. 100-113. Citado, por Nuria Cunill Grau, en "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de la políticas", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. op. cit., p. 172.

106 Cfr. Elster, Jon, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998.

Entendida de esta forma, carecería de sentido la participación en democracia si no existiera la posibilidad del diálogo, sin que hubiera oportunidad de transmitir pensamientos, compartir inquietudes, pesares o expectativas, así como los deseos sociales e individuales de la población de que se concilie en torno a una serie de argumentos, principios y justificaciones que refrenden el ejercicio de derechos fundamentales y que se dé sustento al pacto social al poder expresar y defender en el ágora pública, en igualdad de condiciones, los intereses de cada una de las partes. Sin el ejercicio de comunicación entre los individuos, el principio de participación política quedaría truncado al carecer de sustancia.

A partir de esta perspectiva, puede observarse que la participación también va ligada no sólo al diálogo (deliberación pública), sino también a la idea de selección de argumentos o alternativas frente a uno o más posicionamientos y, por lo tanto, de diferentes opciones para quien emite una decisión pública.

Por lo anterior, la responsabilidad de la determinación asumida en los comicios o en los procesos de consulta implica no sólo un acto individual, sino el impacto que se tiene sobre las acciones que socialmente se razonan (la suma de voluntades) de ahí el peso específico de la determinación y, por ende, la legitimidad del razonamiento público. Es decir, la opinión que toma el ciudadano al participar electoralmente o al valorar una enmienda constitucional o una política pública tiene un anclaje en la vida en sociedad, ya que no son proposiciones aisladas que no tengan repercusión social, sino por el contrario, la participación tiene su principal propósito en influir en los demás, construir consensos y conferirle un mayor rango de legitimidad y racionalidad a la decisión pública.

Por todo ello, podemos concluir que lo que da viabilidad al ejercicio del poder en las democracias es la posibilidad del diálogo con todos los sectores sociales representativos y el reconocimiento de la pluralidad. Lo que implica abatir las diferencias entre mayorías y minorías, en un esquema de suma total, donde *'todos ganan'*, siempre y cuando, se asuma con responsabilidad, el ejercicio de la acción entre el deliberante y el participante.

3.3. Democracia deliberativa

Durante los últimos años, la deliberación (la acción comunicativa¹⁰⁷) y el paradigma de la democracia deliberativa¹⁰⁸, han sido temas de reflexión para los estudiosos de la política. Al igual que la participación y la gobernabilidad, hoy la deliberación es considerada necesaria para que los gobiernos legítimamente resuelvan sus problemas.

La deliberación es una conversación en la que los individuos alternan el hablar y el escuchar, dando cabida a distintos razonamientos que después, concuerdan en decisiones o negociaciones. Se intenta convencer al otro, bajo el supuesto de que los individuos son libres, iguales y racionales, por lo que debe privilegiarse al mejor argumento, pero implícitamente existe un pacto de respeto al consenso, sin demeritar al argumento menor, toda vez que éste puede en un futuro replantearse y lograr la estimación de los demás.

Por lo tanto, la democracia deliberativa se basa en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y en la destreza para argumentar, para lograr frente a los interlocutores, que éstos se comprometan en las decisiones que les conciernen, a partir del ejercicio del derecho de informarse y acceder a los espacios para la discusión de los asuntos públicos. Supone la toma de decisiones colectivas por parte de todos los afectados por esa decisión y que éstas se sostengan en argumentos razonables.

Siguiendo este planteamiento, un claro ejemplo lo muestra de la siguiente manera: “si bien son importantes algunos presupuestos del Estado de Derecho como el principio de la generalidad de la ley, también es válido reconocer que el contenido normativo de algunos derechos fundamentales no pueden ser capturados totalmente mediante la gramática de las leyes generales y abstractas, ya que la forma semántica de los preceptos universales no garantizan la construcción de la legitimidad justa de las normas, ya que la legitimidad de la ley depende principalmente de un acuerdo

107 La acción comunicativa se entiende como “una interacción simbólica” que requiere que las normas y las expectativas de comportamiento sean entendidas y reconocidas por los actores involucrados. La efectividad del proceso depende de la existencia de valores compartidos y del consenso, y de ciertas formas del lenguaje (simbólico, corporal o verbal) que permitan el diálogo. Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid, 2001, p. 27.

108 La democracia deliberativa se ha abierto espacio en el pensamiento filosófico, político, sociológico y jurídico, así lo demuestran algunos autores como J. Cohen (Deliberation and Democratic Legitimacy), James S. Fishkin (Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform) y Carlos Santiago Nino (La Constitución de la Democracia Deliberativa), quienes junto con Jürgen Habermas y Claus Offe han desarrollado la noción de política deliberativa, para encontrar la manera de superar las contradicciones entre el liberalismo, que defiende la superioridad de los derechos humanos individuales, y el republicanismo igualitarista, que defiende la primacía de la soberanía popular.

comunicativo, donde el discurso racional, la eficiencia de las negociaciones -equitativas y honestas- deben imperar en la elaboración de la ley, logrando el convencimiento de los posibles afectados por la norma”.¹⁰⁹

También, la deliberación legitima al Estado democrático, ya que descentraliza la toma de decisiones, reduce la capacidad del gobierno para decidir discrecionalmente; auxilia a los grupos que normalmente no son escuchados para que puedan expresarse más abiertamente y ser tomados en cuenta en las decisiones públicas; promueve practicas como la de los *amicus curiae*, para que, frente a determinados casos judiciales y proyectos legislativos, pueda conocerse el punto de vista de los ciudadanos, de los grupos interesados o de quienes poseen conocimientos especializados en la materia, formalizando la consulta de los sectores potencialmente afectados, antes de resolver las sentencias o aprobar determinadas normas legales¹¹⁰.

El sistema deliberativo no supone la necesidad de poner a discusión todas las cuestiones de interés colectivo. El objetivo, según Nino, “es crear condiciones para la discusión pública de los asuntos, para que la sociedad acceda a mejores contenidos de información, corrija errores, se eduque en la tolerancia y se abandone el individualismo para empezar a pensar en los demás”.¹¹¹ No obstante, esto no implica que automáticamente se logren decisiones más imparciales o que la ciudadanía se ilustre. Por el contrario, pueden generarse resultados desfavorables como el abuso de la retórica.

Así, derivado del proceso de decisión de los ciudadanos y los costos de participación, deliberar implica un mayor esfuerzo, porque además del tiempo empleado en informarse, se añade el ocupado en dialogar y corregir juicios, pero finalmente, los costos se resarcan al ganar legitimidad. Por ello se requiere, además de responsabilidad, una gran vocación pública y que entre los participantes impere el criterio de justicia para que los resultados sean consecuentes con el interés general¹¹².

109 Habermas, Jürgen, “Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Versions”, en *Ratio Juris* 7, 1994, p. 1.13. Texto de una conferencia presentada en el departamento de Filosofía de la Northwestern University, Evanston, el 23 de septiembre de 1992. La traducción se encuentra en el libro de Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Editorial Ariel, Madrid, 1998, p.p. 278 y ss.

110 Gargarella, Roberto y Ovejero, Félix, “Democracia representativa y virtud cívica”, en *Democracia y Representación: un debate contemporáneo*, op. cit., p. 74.

111 Cfr. Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1993.

112 Ovejero Lucas, Félix, “Democracia liberal y democracias republicanas”, en *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, op. cit., p. 119.

En la democracia deliberativa, las decisiones se toman en procesos de argumentación pública que permiten reconocer las mejores razones y descalificar las propuestas sustentadas en la fuerza, en enfoques dogmáticos o posiciones de poder, pero para que eso suceda, han de darse ciertas condiciones, entre ellas, que no haya límites a la libertad de expresión o que exista la noción de que el intercambio de opiniones tiene que acabar en algún momento, para dar paso a un posicionamiento respecto al problema que se debate, con la finalidad de que no se difumine el mensaje que se pretende articular y que no imperen los desacuerdos.

Al efecto es dable reconocer que no todos los conflictos pueden resolverse mediante el debate. En algún momento se agotan los argumentos y las pruebas (justificaciones) y, si aún así subsisten las desavenencias, éstas tendrán que dirimirse a través de votaciones que servirán para reducir los costes del proceso deliberativo cuando éste termina y no se logren los resultados esperados ni el consenso necesario, así mismo, cuando la discusión pueda fragmentar la cohesión social o mermar a las instituciones.

Uno de los medios para tratar de dirimir los conflictos es la argumentación, que está ligada con el pluralismo, con la idea de que aunque no todas las opiniones valen igual, todas son objeto de discusión. Sobre todo, porque se argumenta públicamente, reconociendo que existe la posibilidad de errar o de que una premisa o un dato relevante se descuiden, porque no se está seguro de disponer de las mejores razones y de toda la información necesaria para tomar una determinación que sea sustentable; y, también para calibrar la solidez de los propios juicios y corregir los sesgos.

Por lo anterior, este tipo de democracia contiene dos supuestos: a) favorecer las mejores decisiones al estar soportadas en argumentos lógicos que han sido debatidos y consensuados; y, b) la deliberación necesita un mínimo de virtud, ya que implica un rango de sinceridad e invocación al bien público.

Entonces, todo ejercicio deliberativo puede enmendar algunas de las limitaciones de los representantes y, en ese sentido, mejorar las decisiones públicas. También, corrige los sesgos de información en la medida en que se amplía el inventario de respuestas a los problemas que se someten a discusión pública, se pondera las soluciones a los conflictos y corrige el sesgo de la indiferencia.

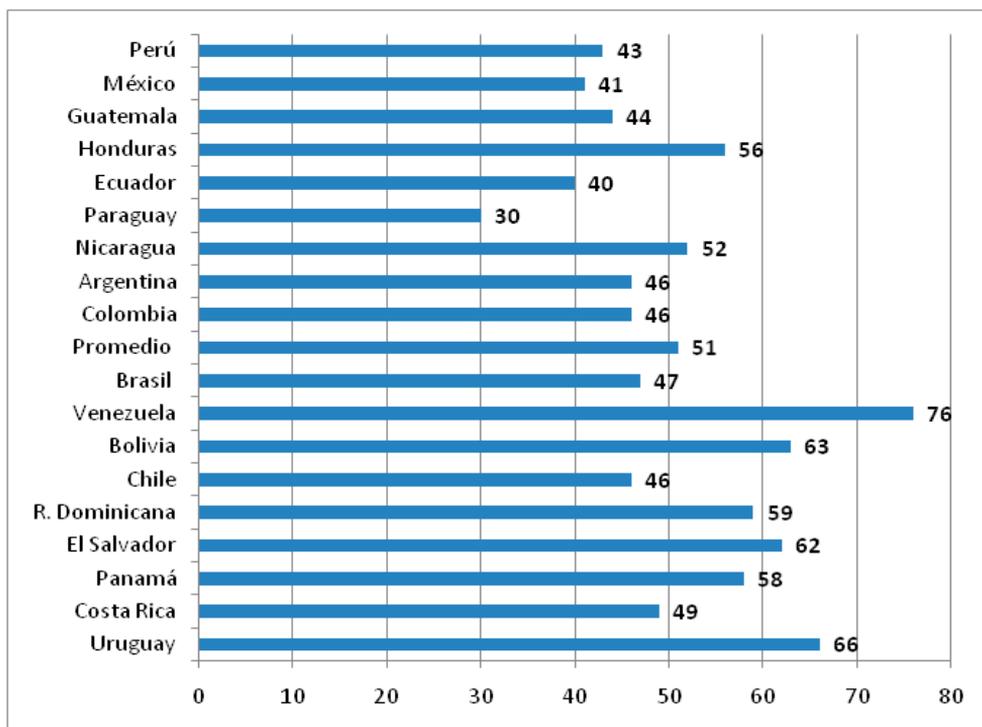
Finalmente, la justificación de este modelo apela a la calidad de las decisiones, misma que se soporta en dos premisas. La primera (de carácter epistémico) establece una relación conceptual entre la deliberación y la calidad de las decisiones. La segunda (de

carácter democrático) asegura que la calidad de la deliberación está relacionada con los procesos participativos, al imperar los principios de equidad e inclusión. Gracias a ambas premisas se puede comprender que la democracia hoy en día, sigue siendo la mejor alternativa de gobierno y se tendrá que seguir trabajando en ella como sistema y mecanismos de participación, así como de diálogo, lo cual se puede observar en la gráfica que se presenta a continuación:

Gráfica 3. Democracia como solución a los problemas, totales por país en 2009

Algunas personas dicen que la democracia permite que se solucionen los problemas que se tienen en un país. Otras personas dicen que la democracia no soluciona los problemas. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?

Aquí sólo 'Algunas personas dicen que la democracia permite solucionar los problemas que tenemos en el país.'



Fuente. Latinobarómetro 2009.

4. Reflexiones finales

Hablar del proceso de democratización y participación ciudadana en México es hacerlo de transformaciones que han tomado décadas en nuestra historia contemporánea, en las que se registran avances, pero también tropiezos. Durante años, han sido centrales en la agenda del Estado, las reformas para acceder al poder, es decir, las sucesivas reformas electorales, principalmente las emprendidas entre 1977 y en los años noventa, vinculadas con el concepto de reconocimiento a la pluralidad, ciudadanización y especialización de las autoridades electorales.

Ahora, la preocupación fundamental ya no estriba en generar condiciones democráticas para la competencia política, sino en exigir que éstas sean de calidad, al sustentarse dichas prácticas en valores éticos perdurables y respetados por todos los actores políticos, tanto los partidos políticos, como las autoridades, grupos de presión y la sociedad en su conjunto. El tema de hoy es la responsabilidad de los distintos actores, la rendición de cuentas y la ampliación de la participación ciudadana.

Por ello, la democratización no sólo debe ser entendida como la transición de un régimen autoritario o la primera alternancia en el ejercicio de gobierno, sino también como la profundización de una nueva relación entre ciudadanos y gobernantes, a partir del reconocimiento de los derechos fundamentales y el ejercicio de libertades democráticas; pero, sobre todo, de corresponsabilidades.

En este sentido, los procesos de participación pueden ser entendidos como acciones complejas que involucran tanto las elecciones legítimas de los representantes, como la vigencia de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social sobre los actos de gobierno. Ello incluye también acciones que no tienen una naturaleza comicial y la existencia de cierto nivel de igualdad (acotando la posibilidad de prácticas clientelares o corporativas) que haga posible que los ciudadanos ejerzan sus derechos electorales y participativos.

Las leyes fundamentales y los principios éticos establecen no tanto lo que los gobernados deben hacer, sino la forma en que las normas deben ser planteadas para que los gobernantes, más que a los ciudadanos, se constriñan a las reglas del juego democrático, evitando situaciones que desvirtúen el pacto representativo.

Sin embargo, todo este cúmulo de aspiraciones se convertiría en una quimera, si no prevaleciera la idea de que la participación incita a la expresión de los principios y al ejercicio de los derechos fundamentales del ser humano. Sólo así, habrá razones suficientes para revalorizar la política y sus efectos civilizatorios sobre la humanidad, convirtiendo, entonces sí, al sistema de partidos en un instrumento eficaz, transparente y responsable que responda a los tiempos actuales, a partir del diálogo, la deliberación pública y una más intensa participación política de los ciudadanos.

No existe una fórmula absoluta para ingresar al círculo virtuoso de la calidad democrática, ya que cada país tiene su propia problemática y, en consecuencia sus propios retos culturales o históricos. En todo caso, una interesante vía para el cambio podría ser lo que se ha dado en llamar la democracia participativa, que en sus fundamentos incorpora una serie de contenidos éticos que incentivan la responsabilidad social y el desarrollo de una cultura política deliberativa, por lo tanto, más comprometida, tanto con un concepto mínimo de bienestar y redistribución del ingreso, como también con el concepto de responsabilidad pública y Estado de Derecho.

A partir de ello, se puede afirmar –siguiendo la obra “El miedo a la democracia” de Noam Chomsky—, que el tránsito a la democracia entraña no sólo la necesidad de un mejor cauce a la participación política, sino también el reconocimiento de atender las realidades económicas y sociales de los pueblos, resolver el problema de la injusticia y las insuficiencias de una sociedad que no respeta sus leyes y a sus jueces. Si bien la transición –apunta el filósofo norteamericano— tiene su lógica y es producto de una sociedad de mercado. Pero en los hechos, fundamentalmente, debe valorarse la forma en que viven las personas, la manera en que enfrentan sus carencias cotidianas y la necesidad de verse protegidos por el Estado de Derecho en una sociedad democrática¹¹³.

Por lo anterior, es necesario promover el fortalecimiento de la sociedad civil, el encauzamiento de los movimientos sociales y su articulación con el Estado, a través de la ampliación de los espacios sociales y públicos. No existen razones para desdeñar alternativas de representación que complementen y fortalezcan al sistema de partidos políticos, pero para que se genere esta posibilidad es indispensable fomentar no sólo la tolerancia entre los individuos, sino crear las condiciones para garantizar el ejercicio universal de derechos sobre prácticas predecibles y consensuadas.

113 “La democracia participativa presupone la capacidad de la gente normal para unir sus limitados recursos, para formar y desarrollar ideas y programas, incluirlos en la agenda política y actuar en su apoyo. En ausencia de recursos y estructuras organizativas que hagan posible esta actividad, la democracia se limita a la opción de escoger entre varios candidatos que representan los intereses de uno u otro grupo que tiene una base de poder independiente -sin compromiso con el ciudadano común- localizada por lo general en la economía privada”. Chomsky, Noam, *La quinta libertad*, Crítica Editorial, Barcelona, 1988, p. 112.

En este contexto, hoy en día no podemos hablar de un solo tipo de participación, ni podemos privilegiar las posiciones que abogan por la democracia representativa sobre otros tipos de participación política, porque ésta representa, en primer término, la expresión de inquietudes cuya gama de asuntos es ilimitada, no responde únicamente a una problemática específica, porque los posicionamientos acerca de los asuntos a resolver atañen a todas las áreas del Estado, principalmente aquellas situaciones que afectan las condiciones de vida de las personas.

Pese a la importancia que tiene la participación para la cosa pública, esta situación no está exenta a los debilidades humanas, a la indolencia o la mezquindad del poder político, por lo que existe un dilema en el que: *no todos quieren participar aunque puedan y no todos pueden hacerlo aunque desearan*, porque las distintas formas de expresión de la voluntad ciudadana, a veces escapan a la racionalidad del método democrático, también tienen limitaciones y, en ocasiones, el contexto no es favorable para la participación de los ciudadanos. Estas objeciones se originan en la abstención, en la precaria cultura democrática¹¹⁴ o la insuficiencia del desarrollo político que poseen algunas naciones.

El abstencionismo no sólo constituye una expresión de creciente apatía o malestar social hacia la política o la cosa pública, lo cual, no siempre tiene que ver con el grado de cultura democrática existente, sino con el pésimo desempeño de las autoridades y la pobre oferta política de los partidos en contienda.

La abstención podría constituirse en un indicador del rechazo a una serie de políticas o plataformas electorales, que podrían ser ajenas a las demandas esenciales del votante, por lo que esta señal no puede ignorarse por los partidos o la opinión pública. En igual sentido, sucede por la escasa credibilidad del proceso o de la autoridad electoral, si en su diseño y en su selección sólo imperaron los intereses de las élites o de los propios partidos, sí no existe un genuino espíritu de generosidad democrática que busca ciudadanizar los órganos electorales y respetar la voluntad de los ciudadanos.

114 Pensar, por ejemplo, que el abstencionismo es muestra de falta de cultura democrática es simplificar el fenómeno; más bien constituye una expresión de que la ciudadanía conoce en mayor o menor medida la utilidad del sufragio. En aquellas democracias en las que se ha registrado al menos una vez una concurrencia elevada a las urnas por parte de la ciudadanía, un repentino descenso en dicha participación o un incremento considerable del abstencionismo no se explica por razones de una cultura política que aleja a los ciudadanos de las urnas, sino al contrario: por la existencia de una ciudadanía lo suficientemente madura e informada como para discernir que la oferta política que se le presenta es pobre y por tanto no merece ser respaldada en las urnas. Cansino, César, “El voto de castigo”, en el periódico *El Universal*, México, Distrito Federal, 17 de abril de 2009, p. 13.

Generalmente, la ausencia de participación ensombrece el resultado de los comicios, puede deslegitimar las condiciones de preferencia en una elección y, sobre todo, cuestionar la legitimidad de los que triunfan en procesos con índices muy bajos de participación.

Por lo anterior es indispensable mencionar que abstenerse no significa tan sólo no acudir a las urnas o no participar, también puede expresar una falta de preferencia por alguna de las opciones que se presentan, o bien, que existan restricciones para ejercer el derecho de voto. Son precisamente estas restricciones, las que son combatidas por los fundamentos éticos de la democracia, a fin de hacer prevalecer el principio de igualdad y universalidad.

Por otro lado, el clientelismo es una situación que sesga los objetivos de la participación y las condiciones de la competencia electoral, entre otras razones, porque vulnera el principio de dignidad de las personas. Es un estilo de hacer política que genera fidelidades y gratitudes en grupos de la población a cambio de favores que les dispensan u ofrecen los políticos.

Como hemos apuntado, existen otras formas de influir en el ánimo del electorado otorgando prebendas –bienes o servicios- esas modalidades, siguen conservando –en su esencia- características similares al clientelismo y al patronazgo. Que no sólo ponen en duda las condiciones de equidad y legalidad en la competencia política, sino que cuestionan la calidad misma del proceso democrático.

No obstante, es necesario recuperar el carácter pedagógico de la democracia, que consiste en educar en la práctica de las libertades y responsabilidades cívicas, para que la democracia sea un factor determinante para la solución de los problemas de sociedades tan complejas como la nuestra.

Bibliografía

- Ackerman, John, *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, editorial Siglo XXI, México, 2007.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 1999.
- Biscaretti di Rufia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973.
- Blanco Valdés, Roberto, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1997.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Plaza y Janés, Barcelona, 1987.
- _____ *Democracy and Dictatorship*, University of Minesota Press, Mineápolis, 1989.
- _____ *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Brewer-Carías, Allan, *Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela: el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder, en Gobernabilidad y Constitucionalismo en América Latina*, UNAM, México, 2005.
- Cansino, César, *La transición democrática*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2000.
- Carbonell, Miguel (compilador) *Democracia y Representación: un debate contemporáneo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Comission*, New York University Press, 1975.
- Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD, Caracas, 1997.
- _____ *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.
- _____ "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de la políticas", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

- Dagnino, Evelina, *Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿De qué estamos hablando?*, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Del Águila, Rafael, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Editorial Ariel, Madrid, 1998.
- Elster, Jon, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998.
- Ely, John, *Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1980.
- Freire, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, Siglo XXI, 1985.
- Gargarella, Roberto y Ovejero, Félix. "Democracia representativa y virtud cívica", en *Democracia y Representación: un debate contemporáneo* *Democracia y Representación: un debate contemporáneo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
- Habermas, Jürgen, *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado de democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2008.
- _____ *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid, 2001.
- Isunza Vera, Ernesto, et. al. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Kymlicka, Will, *Alternative Conceptions of Civil Society*, edited by Simone Chambers, Princeton University Press, 2002.
- Laporta, Francisco Javier, *El cansancio de la democracia*, en *Democracia y Representación: un debate contemporáneo*, Miguel Carbonell (compilador), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2001.
- Melucci, Alberto, *Passaggio d'epoca. Il futuro è adesso*, Feltrinelli, Milán, 1994.

- Morlino, Leonardo, *Democracias y Democratizaciones*, Centro de Estudios de Política Comparada, Colección de Teoría Política, México, 2005.
- Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.
- _____, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability: The legal institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwarring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003.
- O'Donnell, Guillermo, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America." En Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.). *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press. 1999.
- Ovejero, Félix, *Democracia liberal y democracia republicana, en Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Miguel Carbonell (compilador), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
- Pasquino, Gianfranco, *La democracia exigente, ética democrática, desafíos globales y perfectibilidad de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- Peruzzotti, Enrique. *La política de accountability social en América Latina, en Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Przeworski, Adam, *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press, 1991.
- Przeworski, Adam, et al., *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicano, 1994-2000", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Rodé, Ulrich, Gunter Frankenberg y Helmut Dubiel, *La cuestión democrática*, Huerga y Fierro Editores, Madrid, 1997.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, Porrúa, México, 1994.

- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1991.
- _____ *Elementos de la teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.
- _____ *En defensa de la representación política, en Democracia y Representación: un debate contemporáneo*, Miguel Carbonell (compilador), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
- Schmitter, P. y G. Lehmbruch, *Trends toward corporatist intermediation*, Sage Publications, London, 1970.
- Thede, Nancy, "Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Touraine, Alain, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, Paris, 1994.
- Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2002
- Verba, Sidney, *Participation on political equality. A seven nation comparison*, University of Chicago Press, 1978.
- Von Beyme, Klaus, *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1995.
- Walzer, Michel, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Documentación y Hemerografía

- Ackerman, John, En busca de la legitimidad perdida: Instituciones electorales y democracia en el México actual, mimeo, *Ponencia en el III Congreso Internacional de Estudios Electorales*, Salamanca, España, 28 de octubre de 2009.
- Córdoba Vianello, Lorenzo, "Democracia, esencia y valor", en el periódico *El Universal*, México, 29 de octubre de 2008.
- Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2008 y 2009*, Santiago de Chile, 2008 y 2009.

- *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*, Secretaría de Gobernación, México, 2008, www.encup.gob.mx
- Habermas, Jürgen, "Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Versions", en *Ratio Juris* 7, 1994.
- Hernández, María del Pilar, "Constitución y derechos fundamentales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 84, septiembre-diciembre de 1985.
- Huerta, Carla, *El concepto de interés público y su función en materia de Seguridad Nacional*, consultado en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2375/8.pdf>
- Merino, Mauricio, "Malos augurios", en el periódico *El Universal*, 8 de octubre de 2008.
- *Observación General No. 25*, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos al Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.- La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57° periodo de sesiones de Naciones Unidas, documento: HRI/GEN/1/Rev. 7 at 194 (1996).
- Ovejero Lucas, Félix "Culturas democráticas y participación (Para una crítica del elitismo democrático)", en *Iberoamérica: Unidad cultural en la diversidad*, Organización de Estados Iberoamericanos, disponible en <http://www.oei.es/cultura2/ovejero.htm>
- *Revista Justicia Electoral 2003*, Tercera Época, suplemento 6, pp. 213-214, Sala Superior, tesis S3EL 152/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pp. 963-964.
- Schmitter, Phillippe. "Still the century of corporativism?", *Review of Politics*, vol. XXXVI, núm. 1, enero, 1994.
- Silva, Aguayo Javier, "Juicio para la protección de los Derechos Político-electoral del ciudadano", en *Justicia Electoral. Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Morelia, 2002. Tomado de <http://www.trife.gob.mx>
- Vázquez, Rodolfo, "Cultura Política y valores liberales", *ponencia dictada en el Diplomado Internacional sobre Derecho Constitucional y Democracia*, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 29 de septiembre de 2007.
- Zovatto Garetto, Daniel, "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, en Justicia Electoral", en *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 2002.

Diccionarios y obras de consulta

- Aragón Reyes, Manuel, "Plebiscito (voz)", en el *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2003.
- Baca Olamendi, Laura, et. al. *Léxico de la Política*, Flacso-Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Constantino Toto, Mario, "voz: Participación Ciudadana", en *Léxico de la Política*, Baca Olamendi, Laura, et. al, compiladores, Flacso-Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- García Laguarda, Jorge Mario, "Referéndum (voz)", en el *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2003.
- Gemma, Gladio, "Referéndum", en Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, tomo 2, Siglo Veintiuno, México, 1991, pp. 1347-1351.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, CAPEL, Tomo I y Tomo II, México, 2003.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM-Porrúa, México, 2000.
- Pérez Barlat, Carmen y José Molina, "Participación política (voz)", *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2003.
- Zamora Rivas, Rubén, *Partidocracia (voz)*, en *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2003.

Democracia y Participación Ciudadana: *Notas para el Debate*
Publicación electrónica.